

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

## Reabilitar e não abandonar

Vanessa Madeira da Silva Freire Cavaca

Trabalho de projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre em Administração Pública

Orientador:

Doutor Vasco Moreira Rato, Professor Auxiliar  
ISCTE- Instituto Universitário de Lisboa

Setembro, 2015



## **AGRADECIMENTOS**

A realização deste trabalho de projeto, não foi uma caminhada breve. Contou com importantes apoios e incentivos, sem os quais não se teria tornado uma realidade e aos quais estarei eternamente grata.

Ao Professor Juan Mozzicafreddo, pela orientação e apoio ao transmitir de forma clara, experiente e rigorosa os seus conhecimentos.

Ao Professor Vasco Moreira Rato, que acreditou em mim aceitando-me como sua orientanda. À sua total disponibilidade desde o primeiro momento, apoio, incentivo e confiança depositada, que contribuíram decisivamente para que este trabalho tenha chegado a bom termo.

Aos colegas da 13<sup>a</sup> edição do CEAGP-INA (2012/2013) que abraçaram comigo mais um desafio académico, pela partilha e amizade.

Ao Jorge pelo amor, motivação constante, inspiração e acima de tudo, pelo inestimável apoio familiar que preencheu as diversas falhas que fui tendo por força das circunstâncias, e pela paciência e compreensão reveladas ao longo destes anos.

Ao meu filho Vasco, que embora pequeno em idade foi grande em pensamento, sabendo apoiar e compreender as minhas dificuldades e ausências. E ao Manuel, que nasceu no meio deste projeto, proporcionando-me uma pausa para recordar o que realmente preenche a minha vida.

Aos meus pais, por sempre me incentivarem perante os desafios, a fazer mais e melhor, quero partilhar convosco a alegria de os conseguir vencer continuamente! Uma palavra de reconhecimento muito especial para eles, pelo amor incondicional e pela forma como ao longo de todos estes anos, tão bem, souberam ajudar-me.



## **RESUMO**

A importância das cidades aumenta exponencialmente à medida que as décadas passam. Grande parte da população europeia reside em ambientes urbanos porque as cidades são hoje o principal motor da economia e do desenvolvimento. Logicamente é também nas cidades que se encontram os principais problemas e desafios, nomeadamente no domínio da habitação.

Atualmente, uma das principais dificuldades no panorama urbano é a existência de vastas áreas degradadas não só do ponto de vista arquitetónico como também social, cultural e económico. A importância de travar e inverter este processo é já reconhecida pela grande parte da classe política e técnica e é com base neste reconhecimento que têm sido definidas políticas e programas de reabilitação, onde Portugal não foi exceção. Porém, continuam a ser evidentes as dificuldades em passar das políticas para as ações.

A escolha deste tema coaduna-se com o atravessar de período em que se opera uma progressiva transformação na forma de acesso à habitação: de um modelo fortemente assente na construção de nova habitação e na sua aquisição para habitação própria, para um modelo em que a reabilitação de edifícios e o arrendamento ganham algum dinamismo.

Não só nos imóveis para habitação incide esta questão, mas também nos imóveis afetos a serviços nomeadamente nos que são propriedade do Estado. No caso particular dos Institutos Públicos, deparam-se com fortes necessidades de reabilitação, e concomitantemente com a dificuldade de afetação de verbas a estes fins, fazendo-se notar ainda a sua falta de enquadramento nas candidaturas ao Fundo de Conservação e Reabilitação Patrimonial, sendo exemplo disso o Instituto Nacional de Saúde, Dr. Ricardo Jorge, onde as carências ao nível da reabilitação são já evidentes, podendo até comprometer o desempenho das funções enquanto Laboratório de Referência.

Neste contexto, afigura-se importante perceber qual o estado dos imóveis em Portugal e quais as necessidades sentidas no incentivo aos instrumentos de reabilitação.

## **PALAVRAS-CHAVE**

**Reabilitação; Políticas públicas; Imóveis; Estado**

## **ABSTRACT**

The importance of cities increases exponentially as the decades pass. A large part of the European population resides in urban environments because the cities are today the main driver of the economy and development. Logically it is also in the cities that are the main problems and challenges, particularly in the area of housing.

Currently, one of the main difficulties in the urban space is the existence of vast degraded areas not only from the architectural point of view but also social, cultural and economic. The importance of halting and reversing this process is already recognized by much of the political class and the specialized community. It is based on this recognition that policies and rehabilitation programmes have been defined, where Portugal was no exception. However, evident difficulties in moving from policies to the actions continue to be experienced.

The choice of this theme is in line with the period in which a progressive transformation in the form of access to housing operates: from a model strongly based on construction of new housing and on its acquisition, to a model in which the rehabilitation of buildings and renting earn some dynamism.

Not only residential properties covers this issue, but also in realty services, particularly those who are owned by the state. In particular, the case of public institutes, are also facing strong needs for rehabilitation, concurrently with the difficulty of affectation of funds to these purposes; moreover, the lack of framing in applications to the Heritage Conservation and Rehabilitation Fund is particularly noted, for example, the National Institute of Health Dr. Ricardo Jorge, where the needs in terms of rehabilitation are already evident, and may even compromise the performance of duties as Reference Laboratory.

In this context, it is important to understand what is the status of the State properties in Portugal and what are the needs felt in encouraging rehabilitation instruments.

## **KEY WORDS**

**Rehabilitation; Public Policies; Properties; State**

## ÍNDICE

<b>Introdução.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo I - dos modelos de estado às políticas públicas de habitação e reabilitação.....</b>	<b>3</b>
1.1 Modelos de estado e administração pública.....	5
1.1.1. Estado-providência.....	5
1.1.1.1 - Modelo de ação e contexto.....	6
1.1.1.2 - Efeitos e consequências.....	8
1.1.2. Estado regulador.....	10
1.1.2.1 - Enquadramento analítico.....	10
1.1.2.2 - Conceito e âmbito.....	11
1.1.2.3 - Características e resultados.....	11
1.1.3 - Nova gestão pública e a nova administração pública.....	14
1.1.4 - Perspetiva do estado atual.....	17
1.2. A governança.....	19
1.2.1. Os princípios de uma boa governança.....	20
1.3. Evolução das políticas de habitação e reabilitação com os modelos de estado em Portugal... ..	22
<b>Capítulo II: reabilitação do património imobiliário - enquadramento e importância.....</b>	<b>27</b>
2.1. Conceitos.....	27
2.2. A reabilitação e o seu enquadramento internacional.....	28
2.2.1. Da 2ª guerra mundial à década de 50.....	30
2.2.2. Década de 60.....	30
2.2.3. Década de 70 e seguintes.....	33
2.3. A reabilitação e o seu enquadramento nacional.....	35
2.3.1. Da 2ª guerra mundial à década de 50.....	35
2.3.2. Década de 60.....	36
2.3.3. Década de 70.....	37
2.3.4. Década de 80.....	38
2.3.5. Década de 90.....	40
2.3.6. Século XXI.....	42
2.4. Importância da reabilitação na atualidade.....	45
2.5. O património imobiliário do estado.....	51
2.5.1. Fundo de conservação e reabilitação.....	55

2.6. Os institutos públicos e a gestão do seu património.....	58
<b>Capítulo III: A reabilitação dos imóveis do INSA.....</b>	<b>60</b>
3.1. Levantamento das necessidades de intervenção no INSA.....	61
3.1.1. Cobertura.....	61
3.1.2. Fachadas.....	65
3.1.3. Vãos envidraçados.....	70
3.2. Procedimentos de intervenção, estimativa de custos e prazos de execução.....	72
3.2.1. Proposta para intervenção nos edifícios em estudo.....	72
3.2.2. Estimativa de custos e prazos de execução.....	79
<b>Capítulo IV: conclusões e sugestões de futuro.....</b>	<b>81</b>
<b>Fontes de informação.....</b>	<b>84</b>
<b>Anexo I – CV.....</b>	<b>viii</b>

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1.1.3.1 - Comparação dos modelos de Administração Pública.....	16
Quadro 2.5.1 – Caracterização dos imóveis registados, PGPI 2012.....	52
Quadro 2.5.2 – Classificação da função, 2012.....	53
Quadro 2.5.3 – Propriedade do edificado, 2012.....	54
Quadro 2.5.4 – Utilização do edificado (título jurídico), 2012.....	54
Quadro 2.5.1.1 – Evolução das candidaturas apresentadas (2009 – 2012).....	55
Quadro 2.5.1.2 – Distribuição de candidaturas por grupo de entidades, 2012.....	56
Quadro 2.5.1.3 – Evolução da apreciação das candidaturas (valores acumulados).....	57
Quadro 2.5.1.4 – Apreciação das candidaturas (2009-2012).....	57
Quadro 3.1.1 – Principais anomalias, causas prováveis e consequências possíveis na cobertura.....	63
Quadro 3.1.2 - Principais anomalias, causas prováveis e consequências possíveis nas paredes exteriores.....	68
Quadro 3.1.3 - Principais anomalias, causas prováveis e consequências possíveis nas janelas.....	71
Quadro 3.2.2.1 - Proposta de intervenções e valores estimados.....	79

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.2.1.1 - Esquema de processos multissetoriais, descentralizados, monitorizados e avaliados....	20
Figura 2.3.4.1 – Investimento público direto em habitação em 2002.....	38
Figura 2.3.5.1 – Evolução dos alojamentos e das famílias em Lisboa.....	40
Figura 2.4.1 – Alojamentos novos construídos por 1000 habitantes.....	45
Figura 2.4.2 – Alojamentos por 1000 habitantes.....	45
Figura 2.4.3 – Produtividade do segmento da reabilitação de edifícios em países da UE, 2011.....	46
Figura 2.4.4 – Número de edifícios clássicos segundo a época de construção, 2011.....	46
Figura 2.4.5 – Número de edifícios clássicos segundo o estado de conservação, 2011.....	47
Figura 2.4.6 – Distribuição de edifícios clássicos segundo o estado de conservação, por época de construção, 2011.....	47
Figura 2.4.7 – Fogos concluídos em construção nova e reabilitação para habitação familiar, em Portugal, 2001-2011.....	48
Figura 2.4.8 – Produtividade dos segmentos do setor de construção em Portugal, 2011.....	48
Figura 2.4.9 – Perspectivas de evolução do setor de construção em Portugal e média europeia, 2009....	48
Figura 2.4.10 – Número de alojamentos concluídos em obras de reabilitação por entidade promotora, 1995 – 2011.....	50
Figura 2.5.1 – Distribuição geográfica do edificado e respetiva área bruta por distrito, 2012.....	52
Figura 2.5.1.1 – Distribuição geográfica das candidaturas apresentadas por distrito, 2012.....	56
Figura 3.1.1 – Identificação dos edifícios em estudo e codificação.....	61
Figura 3.1.2.1 – Fissura com espessura superior a 7mm no edifício B, em pano de alvenaria à cota do piso 0.....	66
Figura 3.2.1.1 – Remate do murete/platibanda.....	73
Figura 3.2.1.2 – Aplicação das lajetas térmicas com apoios.....	74
Figura 3.2.1.3 – Detalhe de um remate superior com rufo metálico em platibandas de betão.....	74
Figura 3.2.1.4 – Caixilharia de alumínio com corte térmico.....	78
Figura 3.2.1.5 – Esquema de solução para cobertura.....	78

## LISTA DE ABREVIATURAS

ACRRU – Área crítica de recuperação e reconversão urbanística.

ADE – Administração direta do estado.

AIE – Administração indireta do estado.

BEI – Banco europeu de investimento.

CRP – Constituição da República Portuguesa.

EM – Estados membros.

FDU – Fundos de desenvolvimento urbano.

FFH – Fundo de fomento à habitação.

FRCP – Fundo de reabilitação e conservação patrimonial.

GTL – Gabinetes técnicos locais.

INSA – Instituto nacional de saúde Dr. Ricardo Jorge.

JESSICA – Joint european support for sustainable investment in city areas.

LNEC – Laboratório nacional de Engenharia civil.

NRJRU – Novo regime jurídico da reabilitação urbana.

PDM – Plano diretor municipal.

PEH – Plano estratégico habitacional.

PER – Programa especial de alojamento.

PGPI – Programa de gestão do património imobiliário do estado.

PGU – Planos gerais de urbanização.

POLIS – Programa de requalificação urbana e valorização ambiental das cidades.

PP – Plano de pormenor.

PRAUD – Programa de reabilitação de áreas urbanas degradadas.

PRID – Programa de recuperação de imóveis degradados.

PRU – Programa de reabilitação urbana.

PU – Plano de urbanização.

RECRIA – Regime especial de participação na recuperação de imóveis arrendados.

RECRIPH – 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.

SIIE – Sistema de informação dos imóveis do estado.

SOLARH – Programa de solidariedade e apoio à recuperação de habitação própria.

SRU – Sociedades de reabilitação urbana.

## INTRODUÇÃO

*“Maintenance instead of reconstruction;  
that is the general aim of conservation.”*

Hermann Muthesius, 1902

Os imóveis formam uma componente essencial da ocupação do território e do desenvolvimento dos aglomerados populacionais, avocando um papel central na definição e na implementação de políticas sociais e cunhando profundamente a qualidade de vida dos cidadãos. Chegando a um ponto, em que uma percentagem dos imóveis em Portugal, se encontra num estado de conservação que obriga a realização de intervenções de reabilitação e que, ao mesmo tempo, se verifica por vários motivos um decréscimo na iniciativa de construção de habitação nova, a reabilitação assume-se como uma fração do setor da construção que se tem vindo a declarar com maior potencial de evolução. O tema reabilitação é fulcral hoje em dia em diversos domínios, como o património e a sua conservação, o desenvolvimento sustentável ou a dimensão social. Este conceito abrange preocupações tanto na dimensão histórica, como habitacional e de serviços, adaptando o tecido urbano degradado, através de intervenção no edificado e na paisagem urbana.

A degradação urbana que se têm verificado nas últimas décadas na europa, manifesta-se através de uma grande diversidade de fatores económicos, sociais, funcionais e espaciais e pretende encontrar resposta também no campo das políticas públicas, uma vez que a reabilitação é um objetivo a prosseguir num período temporal que excede ciclos autárquicos e necessita de estratégias persistentes. A preocupação e o conceito evoluíram e modificaram-se no suceder dos diversos modelos de Estado, e atualmente a governança – no sentido da gestão participativa – é uma chave fundamental à proteção do património público, fundamentando o direito que o cidadão tem de proteger a coisa pública. Sendo o Estado proprietário de cerca de 20 mil imóveis, a problemática da adequada utilização de recursos públicos no âmbito da reabilitação urbana constitui uma dimensão central para um investimento contínuo e obrigatório na reabilitação e manutenção dos imóveis do estado, onde falta a responsabilização das entidades ocupantes na obrigatoriedade de o fazer.

As intervenções no património edificado surgem atualmente como uma janela para se recuperarem as relações e tradições que se foram perdendo, aproximando realidades temporais divorciadas entre si e proporcionando a concomitância de modelos recentes com os valores da memória coletiva. As principais cidades já cresceram até aos limites do seu território. Hoje estamos perante um novo padrão de desenvolvimento urbanístico: intervir na cidade existente. Agora há que reutilizar, reabilitar e regenerar, mas nunca abandonar.



## **CAPÍTULO I. DOS MODELOS DE ESTADO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO E REABILITAÇÃO**

O Modelo de Estado não é imutável, é delineado pelas circunstâncias: tempo e espaço e não pelas ideologias. É um sistema permeável à mudança e evolui por adaptação com a relação com a sociedade, reagindo a desafios internos e externos, ultrapassando os desígnios dos governos e dos aparelhos institucionais e funcionando como sistemas que não só estruturam as relações entre a sociedade civil e a autoridade política, mas também e sobretudo, estruturam as relações de poder fundamentais dentro da sociedade política. Assim, os Estados, tal como o interesse público, variam no tempo e no espaço, ou seja, o processo de mudança efetua-se, a médio ou a longo prazo, conforme os tempos, os parceiros e as contingências. (Mozzicafreddo, 2010)

Ao longo dos últimos séculos, as opiniões são divergentes entre os que defendem a existência de um Estado mínimo, que se limitaria a garantir o funcionamento do mercado, enquanto instrumento de regulação, e os que, pelo contrário, apontam para um conceito de Estado produtor, enquanto ator decisivo na definição das diretrizes sociais e económicas. A Revolução Industrial instigou grandes transformações económicas, políticas e sociais na Europa do Século XVIII, afetando a vida dos cidadãos e conduziu à emergência, em finais do século XIX, quer dos protecionismos nacionais, quer da criação do Estado-providência, constituído para garantir, inicialmente, a cobertura dos riscos sociais e ser um fator de coesão e de emprego. As intervenções públicas assentavam numa lógica assistencialista, baseando-se em princípios de justiça social e de redistribuição. Neste contexto foram desenvolvidas políticas de investimento público no âmbito do emprego, educação, habitação, crescimento da atividade económica, apoio às famílias e inserção social. De acordo com Flora e Alber (1984) a evolução dos modelos de Estado é justificada por elementos abstratos que estão na sua base. As variáveis estruturadoras do modelo de Estado-Providência são diversas, como a complexidade da diferenciação e mobilização social, económico/política e mundial, propondo e obtendo, pelo jogo parlamentar e as eleições, direitos, o desenvolvimento constitucional, alianças de estabilidade política, que leva a governabilidade e a transformação regular e contínua do modelo social e económico.

O processo de estruturação do Estado-Providência foi impresso pela produção de legislação social, com o objetivo de libertar as sociedades da necessidade e do risco. Os primeiros esquemas de proteção social dignos dessa designação foram implementados por Bismarck, entre 1883 e 1889. Essas medidas iniciaram-se através da legislação sobre acidentes de trabalho, e constituíram-se com base nos seguros de doença obrigatório para os operários da indústria mais desfavorecidos em termos de rendimentos, assim como no seguro de velhice-invalidade com o qual se iniciou o primeiro sistema de reformas obrigatório. Posteriormente, desde princípios do século XX e até ao ano de 1945, dá-se início à fase de constituição de um Estado social e economicamente ativo, já que começaram a ser implementados os principais sistemas sociais de carácter universal e redistributivo. E, a partir dos anos 40, inicia-se uma forte intervenção na economia de mercado, tendo em vista o relançamento da atividade industrial, que

tinha sofrido uma forte desagregação em virtude da recessão económica então ocorrida, tendo igualmente desestruturado as estruturas sociais existentes. Após a II Grande Guerra, em particular, a Europa sentiu a necessidade de implementar um sistema que combatesse a pobreza extrema e que permitisse a inclusão social dos cidadãos no espaço europeu. O sistema veio a incluir dispositivos estruturais de saúde, educação e de aposentação com carácter universal, posicionando a Europa como o continente dos direitos sociais. A Europa desenvolveu o seu modelo social, por um lado, pela forte reivindicação dos/as trabalhadores/as e, por outro, pela pressão que era exercida pelos defensores dos regimes comunistas do Leste Europeu. Para além destas pressões, as empresas sentiram a necessidade de reforçar os elos dos trabalhadores/as às empresas, tendo todos esses motivos “forçado” a que fossem criados vários apoios de âmbito social aos seus/suas trabalhadores/as. O aperfeiçoamento deste modelo de organização social permitiu melhorias em todos os países da União Europeia, até aos anos 80. A partir dessa data, com o desenvolvimento da globalização da economia, concretizado através de uma óptica neo-liberal, cujo principal objetivo é fundamentalmente o do lucro, temos vindo a assistir a um novo discurso, que poderá, em última análise, conduzir ao desmantelamento do atual modelo social.

Foram muitos os fatores que conduziram à crise do Estado-providência, incidindo na longa recessão dos setenta e oitenta do século XX, no peso cada vez maior da população não ativa, em razão da evolução demográfica e na falência do modelo coletivista. Nos anos setenta e oitenta, houve intervenção pública em zonas urbanas degradadas, com o objetivo de inverter os ciclos de perda e exclusão que se verificavam, mas o seu carácter sectorial, limitou o alcance dos resultados esperados, pelo facto dessas intervenções não se inserirem em estratégias urbanas mais abrangentes.

A partir dos anos noventa, em virtude do resultado pouco satisfatório das políticas sectoriais dos anos 70 e 80 na resolução dos problemas de escala local, alguns países europeus criaram programas que procuram integrar e concentrar as políticas sectoriais em áreas delimitadas das cidades, designadamente nas mais degradadas – Integração territorial das políticas sectoriais. Por regra, estas iniciativas fazem parte de uma estratégia governamental mais vasta que tem como principal objetivo diminuir a exclusão social, a pobreza urbana e a degradação urbana, concentrada em determinadas áreas das cidades, designadamente nos seus centros ou em zonas periféricas

As contingências atualmente são outras e existem novos desafios à Administração Pública, introduzidos pela globalização, as mudanças tecnológicas e de comportamento, a necessidade de crescer os índices de produtividade e de confiança, o conhecimento dos direitos que assistem aos clientes, cidadãos/contribuintes, utentes e consumidores. Consequentemente tende-se a defender sobretudo a conceção de um Estado regulador, que pretende assegurar a coesão social, o equilíbrio entre interesses contraditórios, a defesa da concorrência nos mercados e a justa repartição de recursos. Assim, a temática da habitação e da reabilitação urbana tem-se vindo, assim, a afirmar como uma área transversal e crítica na configuração de dinâmicas de desenvolvimento e na evolução, individual e coletiva, de qualidade de vida. Esta consciencialização e reconhecimento têm vindo a aumentar e a relacionar, numa perspetiva

multinível, as matérias urbanas, da coesão social, da sustentabilidade ambiental e mesmo de matérias de natureza macroeconómica e financeira.

Atualmente o olhar sobre as políticas de habitação modificou-se devido às profundas transformações do papel do Estado, do contexto, social, habitacional e urbanístico mas também político e financeiro. O reconhecimento que as profundas transformações da sociedade atual, como é exemplo o processo de globalização, têm originado grandes mudanças nas dinâmicas habitacionais associadas às transformações socioculturais dos modos de vida e à alteração do papel do Estado vão estar no centro do novo “modelo” de pensamento europeu sobre as dinâmicas habitacionais e as formas de intervir.

A conceptualização da função social do Estado também imprime transformações nas políticas públicas de habitação. Esta dimensão decorre, quer da crise financeira e fiscal, quer da transformação do olhar do Estado sobre as suas competências e a eficácia das suas políticas. No campo específico das políticas habitacionais, o Estado passa cada vez mais de um agente provisor direto, para um Estado subsidiário e regulador. De facto, constatam-se tendências para a redução do papel direto do Estado na provisão de habitação social, reforçando-se os apoios ao acesso à habitação, ao mesmo tempo que se alteram os mecanismos pelos quais o Estado intervém para a reabilitação nomeadamente através de políticas fiscais, políticas de parceria público-privadas e incentivos financeiros a diversos agentes.

Essas novas funções públicas tendem a assentar cada vez mais em sistemas de parcerias, quer com os municípios quer com as entidades privadas, e valorizam sobretudo orientações para um aumento de eficiência na gestão do parque público existente ou em construção e apoio a um funcionamento do mercado de habitação mais equilibrado e ajustado com um desenvolvimento mais articulado com as dinâmicas sociodemográficas e com as condições de habitabilidade, e dessa forma com as políticas sociais e de cidade.

## **1.1 MODELOS DE ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Nenhuma conceção teórica se mostrou capaz de resistir ao tempo. As teorias de administração evoluíram de acordo com as necessidades e todas se mostraram adequadas à sua fase de existência. **A evolução é constante e pretende-se com este** processo caminhar para uma Administração Pública mais eficiente e eficaz, com vantagens para os cidadãos e agentes económicos. Uma administração melhor para um mundo melhor. A frase pode parecer pretensiosa para alguns, mas implica uma ambição verdadeiramente valiosa.

### **1.1.1. ESTADO-PROVIDÊNCIA**

A fim de precisar as reflexões sobre as tendências para a transformação do papel que o Estado desempenha na sociedade, interessa situar a questão do Estado-Providência, considerando que, para analisar as tendências de redefinição das políticas de regulação e de intervenção do Estado, é importante compreender o processo que está na base das funções deste modelo.

As funções sociais clássicas do Estado-providência tiveram o seu início por volta de 1883 com a política Bismarckiana e de acordo com Flora e Alber (1984) surge conjuntamente com a sociedade industrial e a democracia de massas, sendo um fenómeno da modernização surge na sequência da crescente diversidade, desenvolvimento e dimensão das sociedades, e como uma forma de mobilização política e social. Com base nas políticas de compensação social das situações do crescimento industrial, aliado às alianças políticas com os sectores políticos da oposição, inaugurou-se as bases de uma configuração institucional que ainda hoje existe nas sociedades europeias. (Mozzicafreddo, 2010) Entre 1903 e 1929 o Estado-providência foi estruturado com aplicação de legislação social, onde são criadas nas principais sociedades industrializadas da Europa, modelos de segurança social básicos, como, seguros de acidentes de trabalho, de doença, de velhice/invalidade e de desemprego. Contudo, a matriz institucional do Estado-providência, na sua dimensão social não se desenvolve de uma forma linear e pacífica, é resultado de crises, cisões das relações sociais e conflitos de interesses (Mozzicafreddo, 2000). Um dos fatores que permitiu estruturar o Estado-providência, em termos de regulação económica, foi as teorias Keynesianas, que surgiram como resposta às disfuncionalidades do mercado, e afirmavam que o desemprego estaria ligado à insuficiência do consumo, por um lado, e do investimento, por outro (Mozzicafreddo, 2000). Assim, deveria o Estado intervir, estimulando estas duas funções através do aumento da despesa pública e da política orçamental, com o objetivo de aumentar a “procura global efetiva”. Keynes reclamava o aumento da despesa pública em qualquer formato – inclusive, para ideia que se tornou clássica, de contratar desempregados para abrir e fechar buracos em vias públicas.

#### **1.1.1.2 - MODELO DE AÇÃO E CONTEXTO**

A estrutura do Estado-providência, foi sendo organizada para dar resposta às necessidades e aos problemas que surgiram na sociedade, atribuindo ao Estado uma pluralidade de funções que estruturaram a matriz institucional deste modelo. Neste âmbito, é possível distinguir dois sistemas de políticas que abarcam todas as funções do Estado-providência (Mozzicafreddo, 2000). As políticas de serviços sociais e de bens públicos, estão relacionadas com diversas áreas, como: sistema de segurança social universal (pensões de reforma, subsídios de desemprego, entre outros), sistema de provisão de serviços sociais, institucionais e diretos (educação, saúde, formação profissional, equipamentos sociais básicos, etc.), sistemas de transferências sociais (tratamentos de saúde, abonos de família, subsídios ao nascimento e comparticipação nos medicamentos), sistemas de assistência social (sectores desprotegidos da terceira idade, grupos marginalizados), sistemas específicos de atribuição de benefícios sociais e monetários (deduções fiscais, linhas de crédito, etc). Por outro lado, as políticas de regulação e estímulo da atividade económica, no âmbito da orientação e dinamização macroeconómica e de investimentos públicos, direcionada à criação de infra-estruturas e serviços de apoio à atividade económica e de intervenção direta no domínio da competitividade, política de regulação económica realizada através da intervenção administrativa nas atividades económicas e nas disfuncionalidades dos

mercados - o Estado procura a compatibilização de interesses e lógicas diferentes (Mozzicafreddo, 2000).

As políticas, atrás referidas, assentam nos conflitos políticos e socioeconómicos, característicos dos sistemas sociais fundamentados quer na articulação de lógicas e interesses diferentes, quer nos sistemas de pluralidade democrática. As respostas às situações de crise ou desajuste dos sistemas sociais estão na base do equilíbrio político deste sistema de funções (Mozzicafreddo, 2000).

De acordo com Esping-Andersen (2000), o Estado-providência assentou em três pilares que interagem entre si: mercados, famílias e governos. Para muitos cidadãos o mercado funciona como uma essencial fonte de bem-estar, porque é nele que se obtém o rendimento, que provém do emprego. As famílias, e a reciprocidade que elas representam, é outra fonte de bem-estar e de segurança, particularmente nos serviços de saúde, mas também em termos de rendimento. E, por último, os governos, cujo principal papel não é baseado nem nas compras, nem a reciprocidade, mas na redistribuição social que espelha a solidariedade coletiva.

Para compreender a dimensão constitutiva do Estado-providência é necessário destacar a sua abrangência. Por conseguinte, de acordo com Mozzicafreddo (2000), é possível especificar os principais elementos contextuais de atuação, em quatro domínios:

- Democracia – é o sistema de orientação das escolhas coletivas, é neste contexto que o Estado é desafiado, como o principal interveniente, a resolver os problemas, necessidades e exigências da sociedade. A competitividade partidária é outro elemento que pesa na expansão do Estado e nas funções socioeconómicas e de regulação onde os governos são reconhecidos e legitimados através do sufrágio universal.
- Expansão dos direitos de cidadania – o desenvolvimento da cidadania tem duas consequências, uma primeira que resulta da ampliação dos direitos clássicos (sociais e laborais), e no alargamento a outras dimensões, mormente os direitos ambientais, qualidade de vida, etc. Em segundo altera as estruturas sociais no sentido de introduzir novos elementos, designadamente: igualdade de oportunidades, alteração das condições de trabalho, transferências monetárias diretas e indiretas.
- Consolidação de normas – tem por finalidade fomentar a igualdade de oportunidades, através de mecanismos de carácter universal, e atenuar as desigualdades sociais através da redistribuição do rendimento nacional. Independentemente das motivações que estão presentes na criação destas normas, para os indivíduos e sistemas sociais o que importa é a forma como sistema político as aplica na prática.
- Institucionalização dos direitos associativos, de participação e de concertação entre os diferentes agentes socioeconómicos e políticos.

Este quadro de referência baseia-se, essencialmente, no crescimento industrial, na legitimidade da lógica de mercado e na diminuição das desigualdades sociais, bem como no aumento dos níveis de

produtividade e na estabilidade do emprego. É seguro afirmar que o Estado-providência foi evoluindo através da modificação da sua estrutura institucional de acordo com as funções e o papel que desempenha na sociedade. Assim, o sistema de ação, na dimensão social e económica, as representações coletivas subjacentes e a forma institucional e política, foram variando nas sucessivas etapas de formação da matriz institucional e funcional do Estado-providência (Mozzicafreddo 2000).

De acordo com Mozzicafreddo, a dimensão estrutural do Estado-providência, nas sociedades contemporâneas, baseia-se num conjunto de normas que tacitamente estabelecem um modelo contratual de ação, e na solidificação da institucionalização das funções de regulação nas áreas social, económica e política. No que diz respeito a arquitetura normativa deste modelo, os diversos sistemas sociais, especificamente as instituições, as classes e grupos sociais, as associações, organizações socioeconómicas, etc., agem com base nas diferenças de interesses, organização e representações coletivas tanto na forma de cooperação e consenso, como na forma de conflitos. Por conseguinte, a formação do Estado-providência, está alicerçada num processo de interdependência e de conflitualidade entre os vários sistemas sociais que concorrem para a organização das sociedades.

Como reflexo do processo político de integração dos poderes sociais e económicos diferenciados, o poder político adquire mais poderes e legitimidade, contudo este processo origina maiores gastos sociais, levando o Estado a aumentar pressão fiscal. Embora, o mecanismo de concertação social contribua para a diminuição das incertezas e da conflitualidade social, também produz simultaneamente uma segmentação do mercado laboral e dos benefícios sociais.

Para Leibfried e Zürn (2005), a definição de Estado-Nação moderno está ligada a quatro dimensões: os recursos, a lei, a legitimação e o bem-estar. O Estado-providência cresceu, em diversos países, através da internacionalização, de nacionalizações e na defesa do Estado nacional, contudo os ritmos de crescimento são diferentes nas diversas áreas, especialmente na saúde, pensões, utilidade pública, proteção ao consumidor, etc. As quatro dimensões reúnem e centralizam as atividades estatais à esfera nacional, assim, surge um Estado multi-funcional que combina as funções territoriais, assegura as leis, é um Estado democrático e interventor.

### **1.1.1.3 - EFEITOS E CONSEQUÊNCIAS**

Este modelo contribuiu, duma forma clara e inequívoca, para a atual configuração das sociedades, bem como para o aparecimento dos problemas com que as sociedades se confrontam atualmente. De acordo com Esping-Andersen (2002), existem duas razões para questionar o Estado-providência: a primeira consiste na dificuldade de manter o *status quo* dadas as adversas condições demográficas e financeiras, a segunda parece que o *status quo* está, cada vez mais, fora de moda e doente para enfrentar os grandes desafios que tem pela frente. Os sistemas de proteção social existentes, uma vez que as circunstâncias mudaram, em vez de promoverem, podem dificultar o crescimento do emprego e a competitividade das economias. Os desafios que hoje se colocam aos sistemas políticos são outros, designadamente: aumento

da taxa de desemprego, produção regular da segmentação do mercado de trabalho, agravamento da carga fiscal e das obrigações sociais, excessiva normalização e regulação da vida quotidiana, famílias atípicas, expansão constante do Estado na sociedade. Assim, as recentes tendências vão no sentido da retração do papel do Estado, através da desregulamentação da vida social, ficando este com funções de orientador e catalisador das energias da sociedade (Mozzicafreddo, 2000).

Pode-se concluir então que Estado-providência tem contribuído para uma relativa alteração da estratificação social nas sociedades, nas questões de cidadania e na promoção das igualdades de oportunidades, mas também na modificação das relações sociais. Esta reorganização da estrutura social é conseguida através de mecanismos, diretos ou indiretos, de redistribuição do rendimento, consubstanciado nos sistemas de segurança, assistência e ação social que visam corrigir as disfuncionalidades do mercado. Como consequência da reorganização social, o Estado aumentou as despesas e para fazer face a esta situação teve de aumentar a carga fiscal, de modo a obter receita. Este efeito perverso é hoje uma das dificuldades com que este modelo se depara. Neste contexto, as recentes tendências apontam para a privatização e descomprometimento na gestão e fornecimento de bens sociais públicos (Mozzicafreddo, 2000).

A interdependência entre integração sistémica, ao nível da esfera pública e institucional, e da integração social, determina-se ao nível dos grupos e extratos sociais. Consequentemente, a ausência de integração e interdependência, nos níveis sociais, pode originar disfuncionalidades do sistema democrático. A diminuição da conflitualidade pode, presumivelmente, determinar que situações das minorias, não sejam atendidas, por outro lado, a redução de conflitos e da mobilização social podem confluir para a aceitação dos mecanismos de seletividade e diminuir o alcance e a efetividade dos direitos institucionais entretanto instituídos. Importa salientar que, a preeminência da legitimidade funcional, com base no processo de negociação-concertação social e que na prática política assente no equilíbrio entre os diferentes agentes sociais, transporta alguns defeitos e disfuncionalidades no sistema. O facto de este processo beneficiar, principalmente, os grupos sociais e os interesses daqueles que têm maior peso na sociedade, tem como consequência preterir os demais grupos na redistribuição positiva dos benefícios sociais, resultantes do equilíbrio negocial. Consequentemente, surge o problema da exclusão social de segmentos da população laboral (afetados pela inovação tecnológica e reestruturação do tecido industrial e agrícola), bem como a marginalização de certos grupos sociais, que ficam excluídos dos possíveis benefícios de integração social.

O Estado-providência implica um contrato social com o cidadão, este foi um dos principais princípios, que norteou várias gerações e, portanto, representa um contrato profundamente institucionalizado. Na verdade, aqui reside um obstáculo à introdução de reformas (Esping-Andersen 2002). Compreendendo os três pilares referidos (mercado, família e governos) e tendo em linha de conta os problemas sociais referenciados é necessário redefinir o papel do Estado e dos parceiros sociais na sociedade.

### **1.1.2. ESTADO REGULADOR**

Com o modificar das circunstâncias, o palco para um Estado que atuava como produtor de bens e serviços, torna-se cada vez mais um cenário regulador dos procedimentos do mercado, intervindo pelas mesmas causas que fundam a intervenção do Estado na economia de mercado, ou seja, essencialmente pelas falhas de mercado. O Estado passa a intervir menos na economia, liberalizando os mercados e autorizando a concorrência entre os mais variados operadores, ao mesmo tempo sujeitando-os a regras concebidas e impostas por agências especializadas (Vogel, 1996).

O elevado número de privatizações que ocorreram no final dos anos 70 do séc. XX, e as orientações liberais e da europeização das políticas públicas evidenciaram a transição do Estado Interventor para o Estado Regulador. A regulação na União Europeia foi durante algum tempo vista com bastantes reservas, uma vez que a elaboração dos regulamentos por uma entidade supranacional poderia não ter uma fácil aplicabilidade em todos os Estados-Membros. Essas reservas foram desaparecendo à medida que os próprios Estados-Membros se apoiavam e observavam os resultados das experiências europeias para o desenvolvimento da regulação no interior das suas fronteiras.

#### **1.1.2.1 - ENQUADRAMENTO ANALÍTICO**

Para Majone (1997) observa-se a mudança de paradigma entre o Estado interventor e o Estado regulador. As políticas de redistribuição e estabilização económica foram as mais importantes com o final da II Guerra Mundial onde teve início o período de reconstrução das economias europeias. Ao mercado competia o papel de fornecer os recursos necessários para pagar o crescimento do governo, e qualquer falha que pudesse existir neste campo, era mais do que motivo para a intervenção governativa, privilegiando a centralização do capital e a nacionalização de sectores chave da economia (Majone, 1997). Assim, a partir dos anos 70, os assentimentos democrático-sociais acerca do Estado-providência começaram a enfraquecer. A combinação de elevadas taxas de desemprego e de inflação não podiam ser explicadas sem vir à ideia as políticas de regulação Keynesianas. O modelo de serviço público, associado a uma tradição intervencionista do Estado e suportado por monopólios naturais geridos por empresas públicas foi posto em causa, especialmente a partir da década de 80, em que se assistiu à promoção das privatizações como instrumento de política orçamental. Paralelamente, a problemática do Estado-providência, aliada a fenómenos de ineficiência e disfuncionalidade na Administração Pública, força as organizações públicas a adquirir novos contornos e a assumir novos papéis.

As mutações na matriz Estado-providência roubaram unidade e homogeneidade à sua intervenção económica e o Estado que antes se limitava a desenvolver a sua administração direta tradicional, vai-se desmantelando em novas entidades públicas e privadas sujeitas à sua tutela que formam um conjunto de centros de poder com interesses e lógicas distintas (Montalvo, 2003).

### 1.1.2.2 - CONCEITO E ÂMBITO

O Estado regulador caracteriza-se, pela redução da função operativa do Estado e pelo relevo da sua vertente institucional, que combina a desregulação de formas de intervenção estatal com a imposição de regras públicas sobre as atividades privadas de especial sensibilidade comunitária, e com ligação à esfera pública, das quais o Estado se abstraiu (Montalvo, 2003). Este modelo difunde as privatizações, a liberalização, a reforma do Estado-providência e também a desregulação do Estado em muitos dos sectores a que estava afeto. O que se passou nesta época foi que os tradicionais métodos de regulação e controlo foram postos em causa pelo desenvolvimento tecnológico, da economia e das ideologias, sendo amplamente transformados. Contudo, o termo desregulação pode ser impreciso, porque o que se passou na prática, não foi um desmantelamento total das formas de regulação pública, ficámos longe da situação do *laissez-faire*, emergiu uma combinação da desregulação com novas formas de regulação possivelmente aplicadas a níveis de governança diferentes, sendo assim desregulação pode igualmente significar uma regulação menos restritiva ou rígida. (Majone, 1997).

A mudança de um Estado produtor e prestador para um Estado regulador abriu o caminho à iniciativa privada, e modificou a forma tradicional de serviço público. Esta influência levou ao crescente desenvolvimento das indústrias de rede, mantendo-as, contudo, sujeitas às exigências da equidade.

### 1.1.2.3 - CARACTERÍSTICAS E RESULTADOS

Segundo Majone (1997), as teorias político-económicas modernas distinguem três tipos de intervenção do Estado na economia:

- Redistribuição do rendimento - compreende todas as mudanças de recursos de um grupo de indivíduos, regiões ou países, para outro grupo, bem como provisão de serviços sociais, como a educação, a segurança social e a saúde.
- Estabilização macroeconómica - pretende alcançar elevados níveis de crescimento económico e de emprego, tendo como principais instrumentos a política fiscal e monetária, juntamente com a política industrial e de emprego.
- Regulação do mercado – políticas destinadas a corrigir as várias falhas do mercado, designadamente ao nível das externalidades negativas, dos monopólios de poder, dos índices incompletos de informação, do insuficiente número de bens públicos, entre outros.

Embora não exista um conceito unívoco para a regulação, ela é, regra geral, entendida como uma forma de intervenção do Estado fundamentalmente distinta daquela que o associa ao exercício direto de uma atividade produtiva ou de aprovisionamento de bens e serviços (Baldwin & Cave, 1996). O crescimento da regulação na Europa pode ser clarificada se considerarmos três grupos de estratégias: as privatizações, liberalização e reforma da regulação (desregulação); a adaptação das políticas domésticas e instituições à integração Europeia; e o crescimento indireto do governo. Durante as últimas duas

décadas, todos os governos da Europa Ocidental, têm adaptado estas estratégias, embora o *timing*, a velocidade, e as determinações das suas escolhas se alterem muito de país para país (Majone, 1997). Para Peters, (1997) o Governo funcionará melhor se for administrado como um organismo do sector privado, conduzido pelo mercado em vez de pela hierarquia. Não é possível refutar a importância da eficácia e da eficiência no sector público, mas não se deve esquecer que existem outros valores importantes, como a liberdade, a legalidade, a legitimidade, a equidade e a justiça social.

Para compreender as relações existentes entre as privatizações e as políticas de regulação, tem que se ter presente que a propriedade pública tem sido, historicamente, o principal modo de regular a economia na Europa. Todavia, o crescimento e a utilização das empresas públicas difundiu-se com o desenvolvimento das chamadas utilidades públicas, como é o caso do gás, da água, do telefone, da luz, entre outros. A falha da regulação por parte das empresas públicas explica o porquê da migração ocorrida para um modo de controlo em que as utilidades públicas e as outras indústrias, que afetam o interesse público, são deixadas em mãos privadas, mas sujeitas a regras desenvolvidas e forçadas por empresas especializadas. Assim, a relação causal estabelecida entre a privatização e a regulação estatal proporciona uma importante, ainda que parcial, explicação do crescimento do Estado regulador.

A segunda estratégia tem a ver com as políticas estabelecidas pela União Europeia que interferem no dia-a-dia dos Estados-membros e afetam as suas políticas domésticas e nacionais. A regulação europeia cresceu, não apenas quantitativamente, mas também qualitativamente e tem sido muitas vezes mais inovadora que os próprios Estados na definição das suas políticas, mas também, é importante realçar, que a expansão das suas competências permanece confinada à regulação social e económica.

Existe atualmente uma estratégia de cooperação entre as instituições de regulação nacionais e as europeias, e essa evolução deve-se essencialmente a dois aspetos, por lado o elevado grau de harmonização das leis nacionais, e por outro a independência destas instituições face aos governos. A delegação dos poderes europeus nos Estados-membros é um dos fatores que mais contribui para o crescimento do Estado regulador, desta forma, o desenvolvimento da União Europeia enquanto, Estado regulador, das políticas lançadas a nível europeu, tem influenciado também fortemente o desenvolvimento das capacidades reguladoras dos Estados-membros (Majone, 1997). A normalização das situações, benefícios e procedimentos administrativos é um dos instrumentos que um estado democrático tem ao seu dispor para introduzir igualdade de tratamento e de limitação das assimetrias produzidas pela evolução das sociedades democráticas e de mercado. (Mozzicafreddo, 2001).

Nos anos noventa do século XX, em vários países europeus, incluindo Portugal, verificou-se um “boom” de entidades reguladoras especializadas em vários setores, provocado, em parte, pela criação, manutenção ou transformação de empresas de capitais públicos ao mesmo tempo que se abriam ao mercado certos setores regulados (energia; telecomunicações; concorrência, etc.). Portanto, a novidade da regulação não reside no conceito, mas sim na criação de várias entidades reguladoras independentes

que, no tempo, têm coincidido com a revalorização ideológica do mercado (enquanto forma de organização económica adequada) e com o cumprimento dos objetivos próprios do processo de integração europeia. A transição de uma governação direta para indireta é a terceira causa do crescimento do Estado regulador. Destacam-se assim, os aspetos microeconómicos da descentralização administrativa e regionalização, da delegação de responsabilidades para o sector privado e para Organizações não-Governamentais, etc. As tendências descentralizadoras voltadas para os governos locais, ajudaram o Estado a equilibrar o orçamento, e a diminuir as despesas a nível central, transitando os problemas para outro nível de governação (Antunes, 2003).

A governação indireta do Estado envolve não só uma estrutura de responsabilidade acentuada, como também, novas formas de controlo e de prestação de contas. A criação de novas agências nasce como a expressão institucional da existência de um novo modo de ação do Estado, que assenta em regras destinadas a facilitar a integração do mercado e a corrigir as suas falhas, associam a flexibilidade e o conhecimento, sendo capazes de se interessar por áreas esquecidas pelo governo. Assim, os governos constituíram empresas para realizar funções de carácter local ou regional, porém esta medida tem sido criticada por alguns, que referem, que dificulta o controlo público e a prestação de contas dos dinheiros públicos, e por outro lado pode desvirtuar a concorrência do mercado. Para Carapeto (2003) estas agências podem, muitas vezes, conduzir a situações de reduzida legitimidade, e esta situação deve-se, fundamentalmente, a dois fatores: os dirigentes não são eleitos pelo povo, dando-lhes falta de representatividade democrática; falta de accountability, já que à partida, são entidades independentes do poder e da legislação estatal.

Além de novas estruturas organizacionais e arranjos institucionais, a passagem do Estado-providência para o Estado regulador implicou, também, a emergência de novos atores na arena política. Na verdade, o envolvimento dos tribunais na administração e na política é talvez a consequência mais importante do crescimento do Estado regulador. Também, os reguladores são outro importante grupo de atores, a regulação depende fortemente da componente científica e técnica, e dos conhecimentos económicos, a perícia é considerada uma importante fonte de legitimação das agências reguladoras.

O sector empresarial foi sempre muito híbrido, e desde o aparecimento das empresas públicas constituídas sob a forma de sociedades, que está cada vez mais próximo do Estado (Albrow, 2001). De facto, as evidências têm mostrado uma crescente evolução na contratação de serviços que antes estariam concentrados apenas no sector público (Erridge, 2003). O mercado assume-se como alternativa ao sector público, o qual poderá continuar a recorrer a si próprio, ao sector privado, ao sector voluntário ou ainda optar por misturar diversos sectores nas suas opções. Ao efetuar acordos com os privados o Estado adota uma postura mais colaborante, mas ao mesmo tempo, procura exercer uma atividade de controlo através das inspeções e das auditorias. Na realidade, existe um reconhecimento da experiência, financiamento e tecnologia presente no sector privado, a diferença talvez prevaleça no facto de o sector público mostrar maior respeito pelas crenças públicas e um reconhecimento pela contribuição comparativamente com o

que os trabalhadores do sector público podem oferecer (Albrow, 2001). Naturalmente exige-se mudanças que facilitem a descentralização, a flexibilidade, profissionalização, e formas de autoridade baseadas na reputação e na competência comprovada e não no controlo coercivo. A transformação realizada ao nível do Estado, da coerção para o conhecimento, torna as fronteiras permeáveis e dá poder aos agentes (Albrow, 2001).

### **1.1.3 - NOVA GESTÃO PÚBLICA E A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Com a necessidade de introduzir técnicas de gestão empresarial surge nos anos 80 do século XX a Nova Gestão Pública, no seguimento dos primeiros movimentos da Administração “Managerial”, em países como a Nova Zelândia, os Estados Unidos da América e na Escandinávia, entre outro. A New Public management é orientada para os modelos de mercado, incutindo uma nova abordagem aos cidadãos, que passam a ser tidos como clientes dos serviços públicos. Pressupõe a autonomização da gestão dos serviços públicos, estimulando a competitividade e o espírito empreendedor dos funcionários, criando incentivos e apoiando-se na orientação para os resultados.

A necessidade de repensar o papel do Estado e aligeirar o seu peso e a sua despesa levou ao encontro de dois caminhos - da privatização e da desregulamentação, cujos resultados seriam a otimização dos recursos do Estado e a estrita concentração da sua ação em atividades que constituíam obrigações de serviço público, não suscetíveis de serem legadas aos mercados. Através deste modelo promovem-se elevados padrões de qualidade e transparência nos serviços prestados, apoia-se a descentralização de responsabilidades e aposta-se na gestão de recursos humanos e avaliação de desempenho, assumindo-se um conjunto de técnicas e valores característicos do sector privado.

Assumindo o primado da desburocratização, a New Public management, menos administrativa, promove a definição de objetivos pessoais e organizacionais e a definição de indicadores de desempenho. À avaliação do desempenho associam-se a transparência e a prestação de contas. Como afirma Bilhim (2003), a New Public management está na conceção inicial do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública. Os benefícios alcançados com a Nova Gestão Pública foram, contudo, insuficientes no que à melhoria da eficácia das organizações e da qualidade da resposta ao cidadão diz respeito, verificando-se a continuidade das características do modelo burocrático na ação dos funcionários públicos, ainda que se tivesse procurado flexibilizar a organização e gestão deste recurso.

Apesar de a New Public management ter trazido uma outra dinâmica para as organizações e contribuído para a obtenção de melhores resultados, a sua orientação economicista descurou a necessidade que os cidadãos vinham sentido em participarem na gestão da coisa pública e na defesa de interesses comuns. Conforme referido, os modelos de governação evoluíram no sentido da partilha de responsabilidades, com a necessária participação de um conjunto vasto de atores e a criação de redes políticas. Também a Administração Pública sofreu o reflexo das novas orientações, capacitando os

cidadãos para a implementação de políticas públicas, dado que estes são os seus principais beneficiários, e obrigando-se a promover valores de justiça e equidade.

De acordo com Sandel (1996) e Schubert (1957), citados por Denhardt e Denhardt (2000:552), a ideia que prevaleceu até ao surgimento da New Public management foi a de que o governo existia para assegurar que os cidadãos podiam fazer escolhas de acordo com os seus interesses pessoais, garantindo certos procedimentos e direitos individuais. Desta forma, os cidadãos devem olhar para além dos seus interesses pessoais, dando relevância ao interesse público, adotando uma perspetiva mais abrangente e de longo prazo, que requer conhecimento dos assuntos públicos e um sentimento de pertença, uma preocupação com o todo e uma ligação moral com a comunidade cujo destino está em jogo. Os gestores públicos devem olhar para os cidadãos como cidadãos, e não como meros eleitores, partilhando autoridade e negociando, reduzindo o controlo e confiando na eficácia da colaboração.

De acordo com Denhardt e Denhardt (2000:553-557), os princípios da Nova Administração Pública são os seguintes:

- Servir em vez de conduzir ou controlar. Importa ajudar os cidadãos a convergirem para interesses partilhados. As políticas hoje resultam da intervenção de vários atores e interesses. E o Governo é um dos atores;
- O interesse público acima das escolhas individuais. Os gestores públicos devem criar uma noção base, coletiva e partilhada, do interesse público, de modo a criar interesses e responsabilidades partilhados;
- Pensar estrategicamente e agir democraticamente. As políticas e os programas devem, efetiva e responsabilmente, ser alcançados através de esforços coletivos e processos colaborantes;
- Servir cidadãos em vez de clientes. Os funcionários públicos não devem meramente responder a solicitações de clientes, mas apostarem na construção de relacionamentos de confiança e colaboração com os cidadãos;
- Necessidade de prestação de contas. Os funcionários públicos devem prestar atenção não apenas ao mercado, mas também à Constituição, aos valores da comunidade, às normas políticas, aos padrões profissionais e aos interesses dos cidadãos;
- Valorização das pessoas e não apenas da produtividade. As organizações públicas e as redes em que operam serão melhor sucedidas se operarem através de processos de colaboração e liderança partilhada baseada no respeito por todas as pessoas;
- Valorização da cidadania e do serviço público acima do empreendedorismo. Todos os funcionários públicos e os cidadãos devem empenhar-se significativamente na conceção de contributos com significado para a sociedade, procurando evitar-se que os gestores públicos atuem como se os dinheiros e os bens públicos lhes pertencessem.

Quadro 1.1.3.1 - Comparação dos modelos de Administração Pública

	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CLÁSSICA	NEW PUBLIC MANAGEMENT	NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NEW PUBLIC SERVICE
<b>Base teórica e epistemológica</b>	Política; discurso social e político estimulado por ciência social incauta	Económica; diálogo mais sofisticado, baseado na ciência social positivista	Democrática; abordagens variadas ao conhecimento (positiva, interpretativa, crítica e pós-moderna)
<b>Racionalidade dominante e modelos de comportamento humano</b>	Racionalidade sucinta; “homem administrativo”	Racionalidade técnica e económica; “homem económico” (ou o decisor em interesse próprio)	Racionalidade estratégica; testes de racionalidade (política, económica, organizacional)
<b>Conceção do interesse público</b>	Definido politicamente e expresso na lei	Representa a agregação dos interesses individuais	Resulta de um diálogo acerca de partilha de valores
<b>Público</b>	Utentes e eleitores	Clientes	Cidadãos
<b>Papel do governo</b>	Remar (desenhando e implementando políticas com um único objetivo, politicamente definido)	Dirigir (agindo como incentivador das forças de mercado)	Servir (negociando e intermediando interesses de cidadãos e de grupos, e criando valores partilhados)
<b>Mecanismos para o alcance dos objetivos políticos</b>	Administração de programas através de agências governamentais	Criação de mecanismos e estruturas de incentivos para o alcance de objetivos políticos através de agências privadas e não lucrativas	Configuração de coligações de agências públicas, não lucrativas e privadas para resposta a necessidades mutuamente sentidas
<b>Abordagem à prestação de contas</b>	Hierárquicas – gestores são responsáveis perante líderes políticos eleitos democraticamente	Orientação pelo mercado – junção de interesses individuais resulta em benefícios desejados por grupos de clientes	Multifacetada – funcionários públicos devem respeitar a lei, valores da comunidade, padrões profissionais e interesses dos cidadãos
<b>Discrecionabilidade administrativa</b>	Limitada para os oficiais administrativos	Alargada no sentido do alcance de objetivos empreendedores	Necessária mas circunscrita e responsabilizadora
<b>Estrutura organizacional</b>	Organizações burocráticas; autoridade do topo para a base nas agências; controlo ou regulação de clientes	Organizações públicas descentralizadas com controlo primário a cargo das agências	Estruturas colaborantes, com liderança partilhada interna e externamente
<b>Base motivacional dos funcionários e gestores públicos</b>	Pagamentos e benefícios; proteções do civil service	Espírito empreendedor; desejo ideológico de redução do tamanho do governo	Serviço público; desejo de contribuir para a sociedade

Fonte: Denhardt e Denhardt (2000:554)

#### **1.1.4 - PERSPECTIVA DO ESTADO ACTUAL**

A Administração Pública está numa encruzilhada: a evolução da complexidade e da democratização das sociedades nas últimas décadas e o papel que o Estado tem vindo a assumir na regulação política, social e económica, bem como os constrangimentos fiscais manifestados dos últimos anos, põem-na em causa. (Mozzicafreddo, 2001)

Presentemente, a crise que se assiste no Estado, é por um lado, uma crise interna do Estado-providência, e por outro, existem fatores externos que representam caminhos alternativos ao Estado-nação, levando-o a ficar muitas vezes ultrapassado por fenómenos, que de uma maneira geral, têm a ver com a própria globalização (Esping-Andersen, 2000). Refira-se as tensões, que existem entre o poder nacional e o internacional (princípios universais), são também a força motriz para a mudança, os governos não podem passar por cima dos mercados e das leis, assim o facto de serem assinados acordos mais alargados apenas vem reforçar a sua perda de soberania (Albrow, 2001).

Pese embora o bem-estar social seja formado pelos contributos do Estado-providência, dos mercados e das famílias, existem muitas opiniões em relação ao Estado-providência: é considerado ineficiente, sobrecarregado e ameaçado ou simplesmente a funcionar mal; deveria emagrecer radicalmente; deveria ser reforçado; deveria sofrer uma revisão geral (Esping-Andersen, 2000). Certo é que deveria ser repensado de modo a pôr em prática um sistema de proteção social mais compatível com os tipos de economia, emprego e família atualmente existentes, uma vez que as revoluções que têm vindo a ocorrer nestes campos, estão a criar novas oportunidades, mas também novos riscos e necessidades sociais.

Para Leibfried (2005), atualmente o Estado moderno, apogeu na Europa Continental é realmente um monstro com várias formas, que personifica muito mais do que as definições unidimensionais de Estado podem entender. O Estado regula a economia, o mercado de trabalho, combate a criminalidade, garante a educação, garante uma estrutura para a democracia, comporta o bem-estar social, recolhe taxas, etc. O Estado assumiu, ao longo dos anos, diversos riscos da sociedade que até aí eram assumidos individualmente pelas pessoas que neles incorriam (Machete, 2003). Porém, os serviços públicos e as pressões impostas hoje ao Estado são diferentes das colocadas quando estávamos na época áurea do Estado-providência (Machete, 2003). A maior atenção dada à qualidade e ao serviço, assim como a capacidade melhorada de criar, utilizar e gerir a informação, representam progressos reais e irreversíveis na gestão das organizações públicas (Peters, 2000).

O aumento da diferenciação social, imposta pela divisão do trabalho e pelas hierarquias, foi exigindo constantemente do Estado novas formas de regulação para coordenar as funções que são criadas e as relações estabelecidas entre o indivíduo e a sociedade. Ao mesmo tempo que o Estado tinha que colmatar as incapacidades do mercado, ao proporcionar bem-estar à sociedade, era igualmente exigido que se mantivesse firme e desenvolvesse economicamente o país (Machete, 2003).

Nos últimos anos o Estado tem vindo manifestar-se de maneira mais indireta, do ponto de vista da administração e da regulação. As transferências de competências nos níveis regionais e locais, o desenvolvimento de instituições de administração de regulação, as parcerias público-privadas, entre outras entidades, está, ao nível europeu, a indicar uma transformação da forma de uma administração e regulação mais indireta. No contexto da atual crise, pode-se diminuir os riscos da dicotomia entre Estado e mercado, dando uma maior atenção às várias possibilidades de colaboração entre os setor público, o setor privado e o terceiro setor, tanto na dimensão da governação, como na da prestação de serviços públicos específicos.

O Estado depara-se com um problema fundamental, que é o de lidar de uma forma global, eficiente, equitativa e consistente com os processos de mudança e com todas as tensões e contradições que lhes são inerentes. Este objetivo só possível de concretizar com uma harmonização entre a economia e a sociedade, fundada na ética da responsabilidade e da solidariedade. Os mecanismos de regulação independente enfrentam também a dificuldade sentida na incapacidade que os modelos de Estado Social vigentes apresentam na solução para os problemas concernentes à vida dos cidadãos. Desta forma, a reformulação do papel do Estado e da regulação independente não deve ser isolada do reequacionamento do welfare state. Existem, atualmente, várias respostas para a pergunta, qual a dimensão ideal do estado? Temos por um lado os que defendem um Estado menos interventivo, as privatizações, a transferência de funções do Estado para o domínio privado, ou seja a redefinição do papel Estado, por outro os que estão a favor de um Estado mais intervencionista, destacando os benefícios das políticas públicas e do crescimento das liberdades pessoais que acompanham essas ações. Após a segunda Guerra Mundial as pessoas reconheceram a ação mais intervencionista do Estado, o que conduziu ao Estado-providência e à prossecução das teorias keynesianas. Esta ficou conhecida como a época de ouro do Estado intervencionista, contudo, deixou marcas negativas em várias áreas. No fundo, idealizou-se de tal forma os benefícios que os políticos e os burocratas tinham nas questões sociais, e no bem-estar dos cidadãos, que se ignorou as suas possíveis consequências. Em contrapartida, entre os anos 80 e 90, ocorreram um conjunto de iniciativas que iria mudar a presença e a dimensão no mercado dos sectores público e privado. Entre elas apontam-se as privatizações já referidas, a criação de regras orçamentais equilibradas, a redução do défice público, as constituições fiscais, as iniciativas de financiamento privado, as parcerias público-privadas, entre outras.

A futura dimensão e forma do sector público está intrinsecamente ligada às questões demográficas, incluindo a composição das faixas etárias da população, o papel das mulheres no mercado de trabalho e a constituição das famílias, e do papel complementar que o sector privado desempenhará na esfera pública. Também, são as transformações tecnológicas e a predominância dos empregos no sector dos serviços que, similarmente provocam mudanças e riscos nas estruturas sociais, e criam grupos de vencedores e perdedores. Os trabalhadores menos qualificados, que produzam em grande escala, não

têm os seus postos de trabalho garantidos, com a chegada do século XXI e podem não ter o apoio do Estado-providência. (Esping-Andersen, 2002).

Estas transformações colocam uma grande pressão aos governos, uma vez que é exigido um sistema público mais eficiente e eficaz, com serviços competentes e dinâmicos, e que o processo seja executado com baixos custos e evitando o aumento da carga fiscal.

Importa sobretudo concluir que, o modelo de estado não é rígido e está intimamente ligado ao interesse público que caracteriza determinada época, e como refere Mozzicafreddo, “o interesse público é como o amor, que muda segundo o tempo, o espaço e as circunstâncias. As alterações, quer do interesse público, quer do amor, resultam do sentir e das expectativas dos indivíduos, numa dada época e das necessidades e possibilidades, divergentes e dinâmicas, que os mesmos experimentam e para o qual, financeira e emotivamente, contribuem”.

## **1.2. A GOVERNANÇA**

A eficaz governação e a efetiva participação dos cidadãos são pontos chave na orientação das democracias modernas. A participação dos cidadãos na esfera pública associa-se à condição de cidadania dos administrados que assumirá maior ou menor dimensão consoante as regras que os sistemas imprimem no funcionamento do Estado e dos organismos que materializam as suas funções. O conceito de governação compreende, tanto as instituições do governo, como as ações destinadas à definição e realização dos interesses gerais (políticas públicas, legislação, administração, etc.). A função de governar e a responsabilidade pela governação, durante um longo período de tempo, foi somente executada pelas instituições estatais, os cidadãos e as organizações atuavam, apenas, de acordo com as suas expectativas egoístas ou altruístas (Català, 2005a).

Na prática, todos os dias estamos em contacto com exemplos de governança. Um exemplo muito atual é a “concertação social” em que várias entidades (Governo, confederações sindicais e patronais, etc..) se concentram na coordenação de interesses sobre temas como salários, dispositivos de proteção social, controlo de inflação, condições de melhoria da competitividade das empresas e da economia, etc., procurando garantir metas coletivas.

No que respeita às políticas de habitação e reabilitação, a governança – no sentido da gestão participativa – é uma chave fundamental à proteção do património público, fundamentando o direito que o cidadão tem de proteger a coisa pública. É de notar também a consciencialização da importância dos atores (proprietários, habitantes, trabalhadores e utilizadores das áreas decisores políticos e instituições públicas, promotores imobiliários e investidores, associações locais etc.) e das suas decisões individuais como mecanismos fundamentais de mudança. No final da década de noventa, em todas as áreas de política (conservação do património, habitação, coesão social, desenvolvimento local, etc.) se defende a implementação de processos que sejam: descentralizados, multissetoriais, locais, partilhados, capacitadores, monitorizados e avaliados (Pinho, 2009).

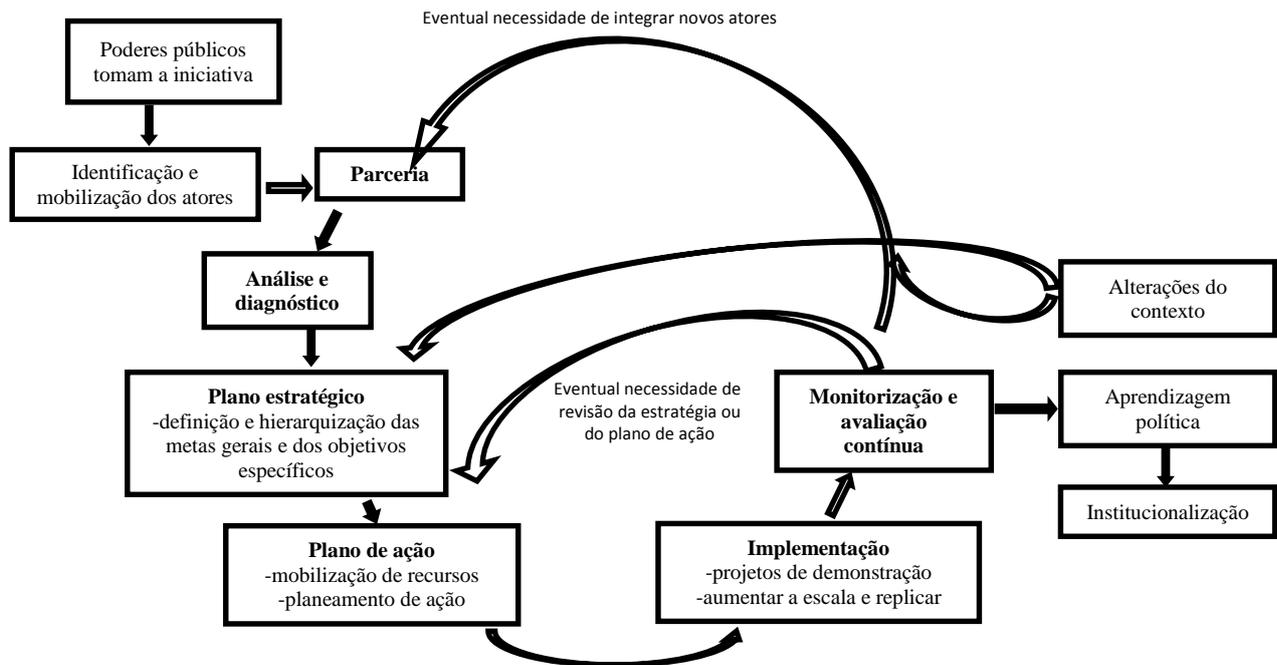


Figura 1.2.1.1 – Esquema de processos multissetoriais, descentralizados, monitorizados e avaliados (Pinho, 2009).

No que respeita à reabilitação urbana, a metodologia de intervenção e as formas de governança têm constituído formas contínuas de aprendizagem política, que longe de estarem estabilizados continuarão a evoluir nos próximos anos.

### 1.2.1. OS PRINCÍPIOS DE UMA BOA GOVERNANÇA

De acordo com as Nações Unidas a boa governança tem oito características principais: participativa, orientada para o consenso, *accountable*, responsável, transparente, eficaz e eficiente, equitativa e inclusiva e segue a regra de direito da legalidade.

Assim se garante que a corrupção é minimizada, os pontos de vista das minorias são levados em conta e que as vozes dos mais vulneráveis são ouvidas nas tomadas de decisão. Os princípios de uma boa governança encontram-se então, intrinsecamente relacionados e vertidos nos princípios base da Administração Pública.

Não existem dúvidas atualmente de que a administração pública deve ser pautada pelos princípios da boa governança, uma vez que apenas desta forma, se pode garantir uma execução eficaz, eficiente e *accountable*, das políticas e estratégicas públicas definidas por um determinado governo. Os princípios de Boa Governança são interdependentes e cada vez mais importantes para o desenvolvimento sustentável das sociedades e para tal, a Administração Pública tem sido objeto de constantes alterações, face às exigências dos cidadãos e às novas necessidades dos mercados, à urgência da redução de custos, alterações demográficas e evolução tecnológica, sendo imprescindível a melhoria dos serviços prestados para potenciar o desenvolvimento económico e social país. O princípio da equidade e inclusão, implicam igualdade de oportunidades - dar a cada um o que lhe é devido. O caminho proposto pelos governantes

deve procurar incentivar o desenvolvimento económico de todos os grupos sociais, apelando à participação de um maior número de pessoas a ser chamado para o processo de decisão. A inclusão e a participação subentende que as minorias sociais têm de estar presentes no processo de decisão e que homens e mulheres devem participar, sem distinção, igualmente das atividades de governo. Para que este princípio, à primeira vista utópico, se possa concretizar deve haver um suporte legal e específico que garanta os termos propostos, e iniciativas do Estado que visem a sua sustentação.

A eficiência e eficácia são alcançados quando os processos e instituições governamentais produzem resultados que vão ao encontro das necessidades da sociedade ao mesmo tempo em que fazem o melhor uso possível dos recursos à sua disposição. O Estado de Direito espelha a estrutura legal justa que se aplica a todos os cidadãos independentemente da sua riqueza financeira, do seu poder político, da sua classe social, da sua profissão, da sua raça ou sexo.

Deve-se encontrar nas instituições governamentais e na forma como procedem os meios para servir a sociedade como um todo e não apenas cidadãos privilegiados. Neste sentido, segundo Mozzicafreddo, o conceito de responsabilidade vai além da noção de accountability, constitui uma das bases contratuais da sociedade e da confiança nas instituições políticas e administrativas. Este conceito abraça o princípio da utilização e prestação de contas dos recursos públicos e da autoridade política e administrativa, e também o princípio de precaução e segurança das sociedades, cada vez mais exigentes.

O princípio da transparência assenta na possibilidade de verificar a forma como a gestão é feita e ter essa informação disponível. Os cidadãos devem poder informar-se enquanto interessados, mas também enquanto contribuintes, para poderem ver a atividade como um todo e analisar se os objetivos estão a ser atingidos. Mais do que "a obrigação de informar", deve ser incentivado o "desejo de informar", sabendo que a confiança é também alimentada por uma boa comunicação interna e externa, sobretudo se for espontânea, aberta e célere.

Orientação para o consenso – procurar estabelecer pontes e procurar concordâncias. Para ser alcançada, devem ser considerados os vários interesses dos diversos grupos da sociedade, para as tomadas de decisão. Apenas havendo um processo contínuo de procura do melhor caminho para a sociedade e de qual a melhor forma de este ser alcançado, permitirá haver algum consenso nas relações sociais e na ambição da boa governança.

Para além da eficiência, eficácia e economia tem de haver uma perspetiva de futuro – sustentabilidade responsiva – dar resposta às necessidades presentes e futuras. Accountability espelha-se na obrigação de prestar contas, haver equidade, prever aqueles que têm mais dificuldade em fazer passar a sua voz e gerar participação.

### **1.3. EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO E REABILITAÇÃO COM OS MODELOS DE ESTADO EM PORTUGAL**

A habitação e a reabilitação urbana têm merecido ao longo dos tempos uma atenção de vários atores e de diversas políticas públicas na sua abordagem, sendo uma área transversal que permite influir na qualidade de vida dos cidadãos. Uma vez que é um tema que cria interdependências na área do desenvolvimento urbano, social, ambiental e económico, é essencial a sua consciencialização. Em Portugal as questões da Habitação estão consagradas na Constituição da República Portuguesa no Artigo 65º - (Habitação e Urbanismo)

*1. Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.*

*2. Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado:*

*a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social;*

*b) Promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais;*

*c) Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada;*

*d) Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respetivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução.*

*3. O Estado adotará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria.*

*4. O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, e procedem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística.*

*5. É garantida a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território.*

A redação deste artigo não confina a ação pública à administração central, mas convoca todo o sistema público ao nível central, regional e local (multinível) e remete para a conciliação de várias áreas de intervenção (multidimensional). De igual modo não restringe o seu cumprimento ao papel do Estado, mas convoca um sistema plural de atores para a sua promoção, observância e desenvolvimento. A forma como a habitação está inscrita na Constituição Portuguesa enquadra e abre portas, assim, à afirmação das novas abordagens paradigmáticas das questões da habitação. Apesar desta redação, a condução da política da habitação em Portugal nas últimas décadas foi bastante pressionada por uma lacuna habitacional (quer do ponto de vista quantitativo, quer qualitativo) decorrente da pressão da procura e dos processos migratórios (internos e externos) sobre os grandes centros urbanos. (LNEC).

O *boom* construtivo que se registou a partir da década de 70 consolidou um desenvolvimento de periferias urbanas, a coabitarem com manchas significativas de construção clandestina, uma promoção pública de habitação que se pode considerar residual mas com impactes negativos relevantes (pela sua densidade, localização e soluções arquitetónico-urbanísticas) na configuração urbana e uma simultânea alteração de usos e funções dos centros urbanos consolidados que se fazem sobretudo realçar pela sua degradação acelerada e deficits de capacidade para a sua conservação (LNEC).

Segundo o estudo sobre a habitação, reabilitação urbana e inovação social no quadro da política de coesão pós 2013 do LNEC, esta dinâmica demográfica e urbana que acaba por acontecer em Portugal tardiamente relativamente a outros países da Europa, veio sustentar algumas das particularidades que ainda hoje se registam em matéria habitacional no nosso país. Portugal na década de 90 apresentava as seguintes particulares:

- Uma expressão relevante de bairros de barracas e “ilhas” por resolver nas suas duas áreas metropolitanas;
- Um parque público insuficiente e desqualificado para dar respostas eficazes à procura habitacional que não conseguia ter acesso ao crédito e aos mercados;
- Uma população “proprietária”, sem recursos e vocação, que começava a dar sinais de dificuldades em garantir a conservação de um parque habitacional, que apesar de recente, carecia de manutenção e se encontrava mal equipado;
- Um mercado de arrendamento bipolar praticamente imobilizado (com fixações antigas, rendas muitas baixas e populações envelhecidas, ou expectante/vago ou com soluções de rendas praticamente proibitivas);
- Persistência de problemas de infraestruturação básica e de *deficit* de equipamentos de apoio e persistência de dificuldades de uma gestão urbana e dos territórios integrada, eficaz e sobretudo eficiente.

Durante a década de 90 a maioria dos países europeus iniciavam políticas de alienação e demolição de parques públicos, no entanto, Portugal persistia em colmatar as lacunas existentes através da nova construção e incentivos à construção, lançava o PER – Programa Especial de Realojamento com 50 000 fogos nas AM's de Lisboa e Porto com o objetivo de acabar com os bairros de “barracas”, reforçava os instrumentos de apoio público à construção de custos controlados e reabilitação de edificado e apenas experimentava intervenções pontuais em alguns territórios críticos em zonas históricas ou de promoção pública, ao mesmo tempo que mantinha uma política de alienação do seu parque mais antigo (LNEC).

A linha liberal que predominava na Europa reprimia os Estado-providência face aos mercados no domínio da habitação. Os Estados da Europa Central, de intervenção tradicional no parque público, viriam a principiar a sua rápida (re)privatização, e Estados como os do Sul, onde a promoção pública sempre fora escassa, adotariam o modelo “casas próprias”, mesmo entre os grupos mais desfavorecidos economicamente. No entanto, a par desta persistência estrutural de problemas por resolver, Portugal partilha com os restantes países europeus a urgência da necessidade de respostas, de uma renovação do setor, bem como de uma mudança paradigmática ao seu entendimento.

Este percurso, aberto a uma diversidade de atores, tem vindo a questionar, igualmente, as funções do Estado nos seus diversos níveis, mas também a esclarecer lacunas e evidências na otimização da sua vocação, papel e liderança na relação com os restantes atores. De facto, a persistência num papel meramente regulador de mercados e de retaguarda ou de portador de soluções de emergência nestas matérias tem-se vindo a revelar insuficiente, genericamente insatisfatório, senão mesmo inadequado, na exploração de todo o papel “sintético” das questões da habitação para os restantes domínios de política pública e consolidação da função pública na construção e desenvolvimento de bem-estar das populações (LNEC).

Ainda segundo estudo sobre a habitação, reabilitação urbana e inovação social no quadro da política de coesão pós 2013 do LNEC, é verificado que embora cada vez mais se registre a atenção pelas políticas de habitação e reabilitação urbana para a discussão das questões de coesão social e territorial, tem dominado o princípio da subsidiariedade<sup>1</sup>, sendo o desenho de políticas da habitação e reabilitação urbana, no seu concurso para as políticas de coesão, da responsabilidade dos seus Estados-Membros (EM). Em decorrência deste princípio de subsidiariedade tem-se verificando assim uma diversidade, entre os EM, de estratégias e modelos organizativos e de financiamento, que apresentam raízes, contextos e sobretudo tempos de maturação e desenvolvimento bastante diferenciados. A generalização, “exportação” ou “importação” de modelos entre EM, encontra obstáculos significativos, a começar

---

<sup>1</sup> O princípio da subsidiariedade visa determinar o nível de intervenção mais pertinente nos domínios de competências partilhadas entre a UE e os Estados-Membros. Pode ser uma ação a nível europeu, nacional ou local. Em todo o caso, a UE só pode intervir se estiver em condições de agir de forma mais eficaz do que os Estados-Membros.

pelos contextos de configuração do setor e cada um deles e pelo perfil da manifestação de necessidades sociais a que tentam dar resposta. Apesar da aplicação do princípio de subsidiariedade, as questões da habitação e da reabilitação urbanas conservam fortes interdependências (ao nível de causas e efeitos) com outros domínios de política ao nível europeu, nacional e internacional. Assim, regista-se uma tendência de exigência, cada vez mais consolidada, de desenvolvimento de abordagens multi-escalares, multi-nível e multi-dimensionais mais alinhadas, mais colaborativas e sinérgicas.

Em Portugal, a passagem de um regime autoritário para um sistema democrático, com o 25 de Abril de 1974, não produziu mudanças tão amplas quanto seria de prever no domínio das políticas e estratégias de habitação. Contudo, o período de 1974 a 1976 corresponderia à fase de maior esforço na definição estratégica de uma política habitacional, direcionada para o desenvolvimento de um verdadeiro sector público de promoção, para o lançamento concreto das bases de uma política urbanística coerente, e para uma efetiva ação reguladora do Estado sobre os processos do mercado habitacional. Por outro lado, a atuação do Estado ver-se-ia também condicionada pelo intenso fervilhar das transformações sociais e políticas ocorridas, que não lhe permitiu ficar indiferente às dinâmicas dos movimentos sociais que, sem precedentes, se desenvolveram em torno da questão do alojamento e dos equipamentos coletivos. (Gros, 1994: 85)

Porém, com o acumular das contradições económicas e sociais que atravessavam o governo e o aparelho de Estado (Ferreira, 1987: 71), tornou-se cada vez mais difícil manter uma política que, independentemente dos resultados conseguidos revelava uma expressiva vontade de o Estado intervir de forma ativa no sector habitacional. Entre 1976 e 1985 regista-se uma redução gradual da promoção direta e uma adoção crescente de medidas orientadas para o incremento e diversificação dos mecanismos de crédito, quer pela via da isenção fiscal, quer pela via da bonificação do empréstimo bancário. A partir daquela data, tem-se vindo a acentuar a aposta na privatização do sector, sendo desenvolvida no domínio da atuação estatal uma estratégia residual da promoção direta, apesar de um significativo protagonismo das autarquias nesta esfera de promoção.

Em Portugal, a intervenção do estado tem denotado uma forma de aplicação morosa das políticas sociais, revelada pelos padrões territoriais das estratégias de habitação. Em grande parte da Europa os direitos sociais foram institucionalizados após a II Guerra Mundial, formando o Estado-providência, embora em Portugal tal tenha surgido apenas entre o fim da década de 60 e meados da década de 70. Na esfera da habitação, que é intrinsecamente um dos pilares vacilantes do Estado de bem-estar, as implicações desta natureza imperfeita e tardia do Estado-providência português ganham redobrada amplitude. Como princípio de ação, e na perspetiva da promoção direta, o Estado procura quase exclusivamente responder às situações de maior carência e onde os mecanismos de mercado se encontram mais inacessíveis sobretudo para os estratos sociais de menor capacidade de solvência (quer no domínio da aquisição de habitação, quer na esfera do arrendamento) (Nuno Serra, Território e habitação em Portugal, 1997).

O sistema urbano português é marcado pela sua história e pela abordagem aos temas da habitação, reabilitação urbana e coesão. É um sistema singular e que foi desenvolvido muitas vezes contrariando as tendências europeias nesta matéria, beneficiando sempre o mercado habitacional em regimes de aquisição e venda e reprimindo o mercado de arrendamento ou de promoção de habitação pública. Estas particularidades e especificidades do sistema português apelam a uma atenção especial, quer relativamente aos domínios que podem fazer antever maiores dificuldades na operacionalização das políticas de coesão europeia, mas também dos desafios que estas podem proporcionar ao desenvolvimento dos potenciais que caracterizam a sua especificidade e marcam presença na sua própria dinâmica (LNEC).

## **CAPITULO II: REABILITAÇÃO DO PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO: ENQUADRAMENTO E IMPORTÂNCIA**

*“A génese da reabilitação urbana, não é seguramente recente”* (Metello, 2008).

O tema da reabilitação não deve ser analisado sem que se aprecie, para além da evolução do conceito propriamente dito, o modo como a paisagem urbana é sensível às diversas experiências e acontecimentos internacionais.

As questões relacionadas com o tecido urbano têm mostrado uma acutilância cada vez maior. Inicialmente foi notada pela concentração ocorrida devido ao crescimento industrial e mais tarde devido à afluência às cidades da mão-de-obra decorrente do abandono da agricultura. Com o surgir das grandes áreas metropolitanas, esta questão escalonou, pois era exigida uma metodologia de atuação que permita a síntese entre políticas urbanas e regionais.

Os cuidados com a conservação do património arquitetónico, nomeadamente a proteção e salvaguarda dos monumentos, é conhecida de há muitos séculos. Atualmente, este leque foi aumentado e na maior parte dos países é reconhecida a importância da reabilitação urbana em todas as suas dimensões (arquitetónica, cultural, social, económica e ambiental) sendo inclusive um dos sectores estratégicos da economia representando cerca de 40% da atividade da indústria da construção civil europeia (valor acima do verificado em Portugal). Nos anos 60 inicia-se em Portugal a preocupação com a cidade já construída, mas só na década de 80 é que emergem os primeiros contributos específicos (Programas) no campo da reabilitação. “Alguns destes programas foram pioneiros e tornaram-se objeto de estudo e de referência internacionais como sucedeu em 1985 com o Programa de Reabilitação Urbana (PRU) e posteriormente Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Degradadas (PRAUD), pela preocupação havida com a participação popular nos processos de planeamento e projetos urbanos” (Paiva, José Vasconcelos et al, 2006). Neste âmbito pode-se distinguir, em 1985, a criação dos Gabinetes Técnicos Locais (GTL) – núcleos de planeamento e projeto urbano de carácter pluridisciplinar – que foram determinantes para conhecer de perto os problemas da cidade, na medida em que funcionavam localmente possibilitando ouvir as ideias e opiniões da população residente. Este programa esteve em vigor aproximadamente vinte anos, e foi, até recentemente, o único programa nacional dedicado à reabilitação urbana.

Não se pode afirmar que Portugal disponha de uma efetiva política de reabilitação. Em 2011 o investimento na reabilitação urbana em Portugal representava entre 6 a 6,5% do Produto Interno Bruto (PIB), enquanto na Europa era de aproximadamente 30%. Porém, segundo João Ferrão “um dos eixos fundamentais da política de habitação definida pelo Governo aponta para a requalificação dos tecidos urbanos, em perfeita articulação com a política estabelecida para as cidades. A resolução das carências habitacionais que ainda persistem no nosso país, nos dias de hoje, terá que passar, necessariamente, pela

reabilitação e utilização do património edificado, e não tanto pela construção de nova habitação” (Paiva, José Vasconcelos et al, 2006:IV). Ambiciona-se desta forma, e à semelhança do que se ocorre por toda a Europa, que a revitalização socio-económica do parque imóvel e a sua sustentabilidade sejam pilares na consolidação da reabilitação.

## 2.1. CONCEITOS

As cidades vão sendo alvo da degradação gradual das suas estruturas, edifícios e espaços exteriores, fruto do envelhecimento próprio, da sobrecarga de usos, ou ainda da mudança das funções a que foram propostas para fazer face às novas necessidades. É fundamental o desenvolvimento de processos de reabilitação urbana integrada, otimizando os recursos e diminuindo intervenções dispersas que possam revelar-se incoerentes e contraditórias. É pertinente inicialmente definir os conceitos que serão usados ao longo deste trabalho, uma vez que são práticas que se fundem e complementam na sua aplicação.

O conceito de reabilitação urbana emerge de dois fatores: do alargamento do conceito de património e do reconhecimento dos perigos de obliteração que enfrentam as áreas urbanas antigas. Este conceito sofreu uma notável evolução a nível de objetivos, âmbito de atuação e métodos de intervenção por forma a responder aos crescentes desafios de âmbito social, económico e ambiental. No entanto, esta evolução traduz-se muitas vezes numa má e incompleta interpretação do conceito, resultando em intervenções que ficam aquém da reabilitação urbana (Paiva et al., 2006).

A “Carta de Lisboa sobre a Reabilitação Urbana Integrada” de 1995 (Lopes, 2004) distingue diversas abordagens contemporâneas de intervenção urbana nos núcleos históricos – renovação urbana; requalificação urbana; revitalização urbana; e reabilitação urbana – com diferentes objetos, objetivos e estratégias.

De acordo com a Carta de Lisboa sobre a Reabilitação Urbana Integrada, a Renovação Urbana é a: “ação que implica a demolição das estruturas morfológicas e tipológicas existentes numa área urbana degradada e a sua conseqüente substituição por um novo padrão urbano, com novas edificações (constituídas seguindo tipologias arquitetónicas contemporâneas) atribuindo uma nova estrutura funcional a essa área. Hoje essas estratégias desenvolvem-se sobre tecidos urbanos degradados aos quais não se reconhece valor como património arquitetónico ou conjunto urbano a preservar.” (Lopes, 2004: Art.º 1, alínea a)).

**Requalificação Urbana** é uma técnica de intervenção que se aplica: “sobretudo a locais funcionais da «habitação»; trata-se de operações destinadas a tornar a dar uma atividade adaptada a esse local e no contexto atual.” (Lopes, 2004: Art.º1, alínea d)).

O conceito de **Revitalização Urbana** refere-se às “operações destinadas a relançar a vida económica e social de uma parte da cidade em decadência. Esta noção, próxima da reabilitação urbana, aplica-se a todas as zonas da cidade sem ou com identidade e características marcadas.” (Lopes, 2004: Art.º 1,

álnea c)). O conceito de revitalização urbana é conceptualmente mais abrangente que o de reabilitação, porque incide sobre qualquer ponto da cidade, independentemente da sua história e identidade.

O Conselho da Europa é a instituição internacional de referência no que à reabilitação urbana concerne. Com uma abordagem coerente e abrangente, a atividade desenvolvida por esta instituição nesta área não é igualada por nenhuma outra organização internacional. Em 2004, o Conselho da Europa publicou o *Guidance on Urban Rehabilitation*, considerado atualmente o documento mais abrangente e sistematizado sobre reabilitação urbana (Pinho, 2009). Como tal, este ponto tem como fonte precisamente este documento, no qual é proposta uma definição atual do conceito de reabilitação urbana:

*“A reabilitação urbana é um processo de revitalização ou regeneração urbana a médio ou a longo prazo. É acima de tudo um ato político, com vista à melhoria dos componentes do espaço urbano e do bem-estar e qualidade de vida de toda a população. Os seus desafios humanos e territoriais requerem a implementação de políticas locais (e. g. política do património cultural e de conservação integrada, política de coesão territorial e de ordenamento do território, política ambiental e de desenvolvimento sustentável). A reabilitação, portanto, é parte de um projeto urbano/plano de desenvolvimento urbano, que implica uma abordagem integrada, envolvendo todas as políticas urbanas.” (Conselho da Europa, 2004)*

A **reabilitação urbana** apresenta-se atualmente como uma prioridade nacional, e uma oportunidade de intervenção ativa para a revitalização das cidades e melhoria do desempenho energético-ambiental do meio edificado. É “uma estratégia de gestão urbana que procura requalificar a cidade existente através de intervenções múltiplas destinadas a valorizar as potencialidades sociais, económicas e funcionais, a fim de melhorar a qualidade de vida das populações residentes; isso exige o melhoramento das condições físicas do parque construído pela sua reabilitação e instalação de equipamentos, infra-estruturas, espaços públicos, mantendo a identidade e as características da área da cidade a que dizem respeito.” (Lopes, 2004: Art.º1, alínea b)).

A reabilitação urbana é atualmente interpretada como sendo uma política urbana, afastando-se cada vez mais daquele significado de instrumento metodológico de intervenção nos edifícios históricos, pelo que deve ter uma abordagem multissetorial de acordo com a sua dimensão urbana, social, económica, cultural, ambiental e política. Concluindo, atualmente um processo de reabilitação urbana não se cinge à realização de trabalhos de conservação em edifícios ao integrar estratégias de revitalização e modernização das áreas urbanas, históricas ou não. Os fatores económicos e sociais tornaram-se inerentes a este processo e, por sua vez, o património cultural tornou-se um recurso essencial para assegurar a qualidade de vida, a coesão social e o desenvolvimento económico (Paiva et al., 2006).

Podem ser distinguidos ainda os conceitos de conservação e preservação, uma vez que são também utilizados ao longo deste trabalho. Assim, a **Conservação** é um conceito que visa defender os tecidos urbanos antigos dos perigos que os ameaçam, através: «(...) da ação conjugada de técnicas de restauro

*e da procura das funções apropriadas(...). A conservação integrada deve ser, por conseguinte, um dos pressupostos importantes do planeamento urbano e regional. (Conselho da Europa, 1975)*

No princípio do século a **Preservação** do património assentava na reconstituição e restauro que implicava obras de manutenção nos imóveis, repondo a sua forma arquitetónica anterior; assim os elementos reconstruídos transformavam-se em "peças de museu", para serem admiradas, retirando-lhes outros usos. Nos finais da década de 70 a preservação passa a associar-se aos conceitos de reabilitação (modificação da função inicial), reutilização (dar novo uso a espaços que perderam o seu uso tradicional) e revitalização (dar nova vida, animação da função inicial, modificação da função inicial).

## **2.2. A REABILITAÇÃO E O SEU ENQUADRAMENTO INTERNACIONAL.**

A cidade é um produto da fusão de múltiplos atores com diversos objetivos, num cenário de constantes reestruturações económicas e que evolui inserida em contextos sociais, políticos e económicos em constante mutação.

### **2.2.1. DA 2ª GUERRA MUNDIAL À DÉCADA DE 50**

A Revolução Industrial e a II Guerra Mundial foram épocas de grandes reestruturações ao nível da habitação. A Revolução Industrial, durante o século XIX, fomentou a diminuição da mortalidade, aumento demográfico e melhoria da mobilidade, e o espaço urbano teve de adaptar as suas estruturas às exigências do período. Nesta época surgiram algumas importantes propostas de planeamento urbano, como o plano de Cerdá para Barcelona<sup>2</sup>, o plano de Haussmann para Paris<sup>3</sup> e a ideia da cidade-jardim de Howard para Inglaterra<sup>4</sup>. A cidade foi-se expandindo para a periferia, onde ficavam as classes mais abastadas e ao mesmo tempo criava-se no seu centro um vazio urbano sucessivamente enfraquecido e desvalorizado económica e socialmente. Nos centros das cidades permaneciam as casas dos operários, com condições desfavoráveis de qualidade e habitabilidade e assiste-se a uma crescente desvalorização económica, social e simbólica das áreas centrais e mais antigas das cidades, o que leva a que estes sejam os primeiros a necessitar de uma intervenção ao nível da requalificação. A partir do século XX, na tentativa de contrariar esta tendência, as áreas centrais da cidade tiveram, nalguns casos (poucos), a merecida atenção, tomando como exemplo, os movimentos de capitais em direção a estes “vazios urbanos” que procuravam beneficiar da sua centralidade e inverter as tendências instaladas. No final da década de 20, em Amesterdão, foi contemplada pela primeira vez no Plano Regulador da Cidade (1928 – 1934) a questão da preservação do centro histórico enquanto condição necessária para o desenvolvimento. Ainda que nos anos 30 tenham surgido as primeiras preocupações no domínio da

<sup>2</sup> Plano que previa a expansão da cidade, de modo a antecipar e solucionar problemas decorrentes do aumento populacional.

<sup>3</sup> Plano de caráter estético, técnico e higienista onde criou uma vasta rede de grandes artérias que cortaram toda a cidade, formando entroncamentos radiais dotadas de sistemas de esgoto e escoamento pluvial.

<sup>4</sup> Plano que pretendia reconduzir o homem ao campo, fundindo-o à cidade, aproveitando o que há de melhor em cada um deles, e dessa união nasceria uma nova esperança, uma nova vida, uma nova civilização.

reabilitação, estas não se assentavam na temática do parque habitacional, mas apenas à conservação e ao restauro de monumentos.

A II Guerra Mundial (1939-1945) guiou a mudanças sociais, económicas e políticas levando à destruição de muitas das cidades europeia, com fortes necessidades de reconstrução e de criação de novas habitações. Ocorreu em alguns casos a simples demolição das áreas urbanas semi-destruídas e a urbanização das periferias, dando forma à Renovação Urbana, por outro lado, a urbanização das periferias foi realizada de forma abrupta, sem preocupações de teor qualitativo. Aliado a esta conjuntura surge a carta de Atenas<sup>5</sup> em 1931, que inicia um relevante percurso evolutivo nas políticas de conservação patrimonial das instituições internacionais. Esta carta sobre o restauro de monumentos, diferente de uma outra carta de Atenas que surge em 1943 resultante do primeiro congresso internacional de arquitetura moderna em 1933, deu espaço à apresentação de normas legais sobre a proteção de monumentos de interesse histórico, artístico ou científico produzidas por diferentes nações. A defesa patrimonial ganha maior visibilidade com o aparecimento de movimentos internacionais que, em nome da identidade histórica, criam mecanismos legais de salvaguarda. Ao benefício económico-financeiro do reconhecimento internacional seguiu a valorização turística que os centros históricos passaram a ter.

A UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura – inicia a produção de um conjunto de cartas e recomendações internacionais tendo por base as destruições ocorridas durante a II Guerra Mundial. Nesta medida, surge em 1954 uma das convenções mais importantes – a Convenção de Haia – cujo objetivo principal era a proteção do património construído em caso de conflito armado. Mais tarde viria a ser celebrada a Convenção para a Proteção do Património Mundial, Cultural e Natural, durante a Conferência Geral da UNESCO no dia 16 de Novembro de 1972. É na sequência desta Convenção que surge a figura de Património Mundial e que ainda se mantém até aos nossos dias.

O crescimento económico ocorrido nos anos 40 nos Estados Unidos da América e nos anos 50 em toda a Europa veio dissipar o problema da habitação ocorrido na fase do pós-guerra, dando lugar a reconstruções económicas e urbanas, também apoiadas pela ajuda americana do Plano Marshall. As populações abandonavam as zonas periféricas para as cidades europeias, que se desenvolveram a passos largos através da instalação de indústrias pesadas geradoras de emprego. O inverso aconteceu depois, quando as cidades estavam já incapazes de responder a este afluxo populacional, e se expandiram para as periferias originando um crescimento à escala metropolitana nunca antes verificado. Posteriormente,

---

<sup>5</sup> A Carta de Atenas surge em Outubro de 1931, no âmbito de uma conferência promovida pela Sociedade das Nações, que refletiu a tendência geral dos Estados membros no abandono progressivo das práticas de restauro descaracterizadoras, levadas a cabo na Europa do século XIX. É uma carta de princípios que manteve uma atualidade impressionante ao longo de todo o século XX, servindo, inclusivamente, de base a outros encontros internacionais relevantes para a formação de uma legislação específica dedicada ao património, principalmente a partir da década de 1960.

as atuações derivaram fundamentalmente da necessidade de resolver situações de desequilíbrios territoriais e de subdesenvolvimento, assim como de congestionamento em cidades e regiões muito urbanizadas, a carecerem de melhorias, nomeadamente nos sistemas de transporte e nas condições de habitação. A urbanização das periferias “fez-se, obviamente à custa do declínio e desvalorização de certas zonas centrais que sofrem (...) o efeito de um desinvestimento industrial, comercial e imobiliário” (Guerra, Isabel, 1999).

De uma forma geral, a maior parte dos países europeus iniciou políticas territoriais no pós-guerra, onde se destacam a Holanda, a Checoslováquia, a Suíça, a Áustria e a Alemanha. A Alemanha é um caso especial porque além dos grandes desequilíbrios agravados pela destruição da guerra, teve de suportar o afluxo de refugiados, a reconstrução, a reconversão da indústria e a separação do território, situações estas que foi conseguindo converter com uma atuação liberal, mas potenciada por benefícios financeiros e fiscais e políticas estruturais que muito beneficiaram da ajuda americana (Plano Marshall).

### 2.2.2. DÉCADA DE 60

Na década de 60, começou a notar-se uma tomada de consciência e de responsabilização pelo património existente, como os monumentos antigos, tratando-os como uma herança comum e promovendo a sua salvaguarda para as gerações futuras. Esta preocupação refletiu-se nas resoluções tomadas em 1964 pelo II Congresso Internacional de Arquitetos e Técnicos dos Monumentos Históricos, de onde surgiu a Carta de Veneza sobre a Conservação e Restauro de Monumentos e Sítios. Este documento nasceu da necessidade da criação de uma associação de especialistas em conservação e restauro e refletiu-se em inúmeras legislações nacionais<sup>6</sup> e em cartas de carácter regional constituindo-se, ainda hoje, como um documento internacional de referência no que respeita aos princípios orientadores da conservação, não só de património arquitetónicas *per si*, mas também dos sítios urbanos ou rurais. É essencial que sejam estabelecidos e consagrados numa base internacional os princípios orientadores da conservação e reabilitação dos edifícios antigos, sendo cada país responsável pela aplicação do plano, dentro do enquadramento da sua própria cultura e das suas próprias tradições (Carta de Veneza, 1964).

O conceito de reabilitação urbana teve início com as preocupações para com a salvaguarda do património cultural e desenvolveu-se segundo dois aspetos: o alargamento do conceito de património que passa a abranger não só os monumentos isolados como as construções mais modestas que *«tenham adquirido significado cultural com o passar do tempo»*<sup>7</sup> e do reconhecimento dos perigos que enfrentam as áreas antigas. Neste contexto a Lei de Malraux, de 4 de Agosto de 1962, desenvolvida em França, foi basilar no contexto das políticas urbanas de reabilitação porque privilegiou a conservação dos conjuntos urbanos degradados com valor arquitetónico ou histórico nas suas várias dimensões (física, social,

<sup>6</sup> Em Portugal, apesar de bastante mais tarde, surge com a publicação da “Lei Orgânica do IPPC” (Decreto n.º 34/80) e da primeira “Lei de Bases do Património” de 1985 (Lei n.º 13/85).

<sup>7</sup> Carta de Veneza sobre a Conservação e o Restauro de Monumentos e Sítios, 1964.

económica e ambiental), sobrepondo-se às anteriores estratégias de substituição utilizadas pela renovação urbana. Por toda a Europa foram surgindo instrumentos de reabilitação urbana enquadradas urbanística e normativamente por leis idênticas a esta, que permitiram salvaguardar importantes áreas urbanas históricas, porque “após estudos pormenorizados – que envolviam sempre uma negociação entre o poder local e central – delimitavam-se áreas urbanas para cada uma das quais se aplicaria um regulamento específico pormenorizado (...) limitando consideravelmente as possibilidades de construção, demolição ou alteração do edificado e definindo normas para as intervenções a realizar” (Paiva, José Vasconcelos et al, 2006).

### **2.2.3. DÉCADA DE 70 E SEQUENTES**

Em 1975, na Carta Europeia do Património Arquitectónico, nasce o conceito de conservação integrada, que inova pelo paralelo entre as técnicas de restauro e a procura das funções apropriadas para intervir nos tecidos urbanos antigos. A conservação integrada deve ser, por conseguinte, um dos pressupostos importantes do planeamento urbano e regional. Convém notar que a conservação integrada não exclui a introdução de arquitetura contemporânea em áreas que contenham edifícios antigos, desde que o contexto existente, as proporções, as formas, a disposição dos volumes, e a escala sejam integralmente respeitados e sejam utilizados materiais tradicionais, (Carta Europeia do Património Arquitectónico, 1975). Na Carta de Amesterdão (26 de Setembro de 1975) foram definidos pela primeira vez os princípios da conservação integrada subjacentes à reabilitação. Em 1976, a Resolução do Comité de Ministros do Conselho da Europa aborda o conceito de reabilitação como a forma pela qual se procede à integração dos monumentos e edifícios antigos (em especial os habitacionais) no ambiente físico da sociedade atual, através da renovação e adaptação da sua estrutura interna às necessidades da vida contemporânea, preservando ao mesmo tempo, cuidadosamente, os elementos de interesse cultural (Resolução 28 sobre a adaptação de leis e regulamentos às exigências da conservação integrada do património arquitectónico. Comité de Ministros do Conselho da Europa. Secção I, Art.º 2º).

O planeamento regional e urbano deveria ser levado a cabo, considerando os princípios da reabilitação e da conservação integrada, para que fosse dada primazia à preservação do património cultural. O âmbito dos princípios subjacentes à reabilitação urbana alargou-se, passando a incluir já nos finais dos anos setenta outros princípios de âmbito social (princípio da justiça social e da partilha por todos das mais valias geradas pelo processo); democrático (princípio da descentralização e da participação da população em todas as fases do processo); e ambiental (preocupação com a qualidade do ambiente urbano e dos espaços públicos).

Importa constatar que para o sucesso da reabilitação urbana não basta agir sobre os edifícios e espaços públicos, mas também abraçar uma abordagem integrada que atue a outros níveis. Para fomentar um modelo que permita a articulação da dimensão física e social, foram definidos novos planos.

Neste novo contexto, o Plano de Bolonha foi pioneiro ao definir como objetivo principal a reconstrução da cidade sobre si mesma e salvaguardando, neste processo, a continuidade das populações residentes. Por contágio, por toda a Europa, a reabilitação habitacional afirmou-se como uma nova política de requalificação na qual se insere “um conjunto de ações coerentes e orquestradas, destinadas a potenciar os valores socioeconómicos, ambientais e funcionais de determinadas áreas urbanas, e a, conseqüentemente, elevar de forma significativa a qualidade de vida das populações residentes” (Paiva, José Vasconcelos et al, 2006).

Na Europa, foram definidos objetivos políticos e princípios gerais para a articulação dos domínios habitacionais e sociais. Em 2005 a UE disponibilizou verbas a aplicar em programas orientados para a reabilitação, é o caso da iniciativa JESSICA – Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas. O JESSICA é uma iniciativa comunitária que possibilita aos Estados Membros a utilização de verbas atribuídas no âmbito dos Fundos Estruturais (FEDER) para a criação de Fundos de Desenvolvimento Urbano (FDU), destinados a apoiar operações sustentáveis de reabilitação. O Banco Europeu de Investimento (BEI) apoia a Iniciativa JESSICA através de consultoria técnica e mediante a concessão de empréstimo aos projetos, sendo o IHRU o representante de Portugal no Grupo de Peritos criado para auxiliar os Estados Membros na sua implementação. Paralelamente foram encetados contactos com o BEI para o desenvolvimento de ações conjuntas, tendo em vista a maximização desta nova ferramenta financeira ([www.portaldahabitacao.pt](http://www.portaldahabitacao.pt))

Em 2010 ocorreu o processo de reflexão “Cidades do futuro”, onde vários peritos no domínio do urbanismo e representantes das cidades europeias se uniram para refletirem sobre o futuro das cidades, com o objetivo de que este processo de reflexão se tornasse numa fonte de inspiração para os decisores políticos e para os profissionais envolvidos no desenvolvimento urbano, aos níveis local, regional, nacional ou europeu.

Concluindo, foi notória a evolução da reabilitação urbana desde os anos sessenta até à atualidade. Houve um crescimento na abrangência do seu conceito bem como dos seus atores intervenientes, tornando-se num “processo integrado de intervenção em áreas urbanas específicas, que tem por objetivo principal instigar uma dinâmica de mudança na área em causa, integrando-a no processo de desenvolvimento urbano global, tendo por base um conjunto de princípios e objetivos específicos, e operando segundo uma metodologia que integra a participação e os recursos de múltiplos atores” (Pinho, 2009, p. 741). Atualmente, a reabilitação urbana é considerada uma política de coesão e um dos principais instrumentos do desenvolvimento urbano sustentável, sendo indispensável para o seu sucesso um conjunto de instrumentos operacionais e um enquadramento legal e regulamentar favorável (Pinho, 2009).

### 2.3. A REABILITAÇÃO E O SEU ENQUADRAMENTO NACIONAL.

*“Falar hoje das dinâmicas habitacionais, e das políticas de habitação é difícil pois estamos em plena transformação, quer do funcionamento dos mercados, quer, por essa via, das formas como se colocam as administrações públicas perante a atual crise de sobreprodução imobiliária”* (Guerra, 2011).

Apesar desta dificuldade, o presente capítulo tem como objetivo analisar a reabilitação urbana em Portugal, abordando aspetos como o estado de degradação do parque habitacional e a evolução e experiência ao nível de políticas e programas no âmbito desta temática, bem como o seu enquadramento legal.

#### 2.3.1. DA 2ª GUERRA MUNDIAL À DÉCADA DE 50

A II Guerra Mundial afetou de forma diferente os diversos países da Europa e do mesmo modo as questões da habitação também evoluíram de forma diferente. No entanto, com o desenvolvimento económico, demográfico e de urbanístico foi necessário redefinir objetivos e estabelecer novas medidas para cada país, para que se resolvessem os antagonismos existentes entre os diversos usos do solo.

No início do século XX e na sequência da revolução industrial, foi necessário adequar as estruturas urbanas já existentes às novas necessidades, particularmente, em Portugal notou-se um aumento da demografia, associado às migrações campo-cidade e esses factos refletiram-se em preocupações da classe política com falta de habitação, infra-estruturas e equipamentos. Nesta fase a reabilitação não era significativa, uma vez que a maior parte das intervenções tinham como finalidade a reconstrução, o fazer de novo, para solucionar as condições deficientes de salubridade e pobreza dos centros urbanos. Em 1910, a implantação da República estimulou as obras públicas e foi necessário criar instrumentos jurídicos adequados para levar a cabo as expropriações necessárias à expansão urbana, construção de bairros de operários e melhoramentos do Estado.

Em 1932 ocorre um surto da concentração urbana que começa a preocupar a administração central e o governo promulga um decreto (Decreto-Lei 21697, de 30 de Setembro) onde faz referência à realização de planos de urbanismo, considerados como «melhoramentos urbanos», responsabilizando a Direção-Geral de Edifícios e Monumentos Nacionais pelo estabelecimento de programas e sua elaboração (Mendes, 1990). Em 1934, é introduzida a figura dos **Planos Gerais de Urbanização (PGU)** baseado e, duas vertentes: uma de condicionantes ao uso do solo – Plano Negativo da Área Urbana – e outra respeitante à sua ocupação – Plano de Uso dos Solos da Área Urbana –, ou seja um plano urbanístico.

A Lei 2039, de 1948 é a primeira Lei do Solo, que regulou a “expropriação por utilidade pública para fins de urbanização”, no quadro da execução de planos de urbanização e de “abertura de grandes vias de comunicação”. Ainda em 1948, através da Lei n.º 2030, foi colocada a questão da renovação urbana. Esta lei conferia à administração a possibilidade de expropriar por utilidade pública e previa também a elaboração de Planos Gerais de Reconstrução para que se pudesse enquadrar o financiamento estatal das

obras de renovação e para que se regulasse, por via administrativa, a desocupação dos edifícios e, caso necessário, se providenciasse realojamento. Esta lei, pese embora os benefícios que atingiu, acarretou também consequências incómodas, pois permitiu aos municípios entrar na posse de terrenos e edifícios, em muitos casos na mera perspetiva da obtenção de mais-valias económicas e permitiu também aos proprietários a possibilidade de requerer “ação de despejo” o que possibilitou o constante esvaziamento dos edifícios para que a sua demolição se efetivasse e, posteriormente, se construísse um novo edifício de rendas mais elevadas. É deste modo evidenciado que os Planos Gerais de Reconstrução não foram eficazes enquanto instrumentos de gestão territorial.

Os problemas estavam longe de estar resolvidos e, entretanto, as pressões geradas por um constante crescimento urbano conduziram ao aparecimento dos Anteplanos que, por promulgação da Lei 35931 de Novembro de 1946, adquiriram carácter vinculativo. A aprovação dos Anteplanos traduziu-se numa diminuição de qualidade dos projetos apresentados ao contrário do que se sucedia com os PGU.

A expressividade do êxodo rural aumenta e, por isso, foi dada especial atenção às duas maiores cidades surgindo, deste modo, o Decreto 40 616 de 1956 – **Plano de Melhoramentos para a Cidade do Porto** e o Decreto 42 454 de 1959 – **Plano de Construção de Novas Habitações da Cidade de Lisboa**, permanecendo os restantes municípios circunscritos pela regulamentação da Lei 2030.

### 2.3.2. DÉCADA DE 60

Em 1961, no Congresso sobre o Urbanismo realizado no LNEC – Laboratório Nacional de Engenharia Civil, Mário Laginha<sup>8</sup> apresentou uma comunicação sobre renovação urbana, onde este conceito surge com um significado mais alargado que a mera substituição do edificado existente por construção nova, reconhecendo a importância da integração dos aspetos socio-económicos, culturais, ambientais e físicos, aproximando-se do que se preconizava já por toda a Europa. Mário Laginha defende que nas operações de renovação urbana sejam considerados “(...) os valores existentes, tanto físicos (qualidade dos imóveis em si próprios e em relação ao conjunto em que se integram), como económicos, como ainda históricos e estéticos.” (Paiva et al., 2006). Foram realizados eventos igualmente importantes para o desenvolvimento desta temática entre os quais se destaca o Colóquio do Urbanismo, realizado no Funchal em 1969, sendo de evidenciar a intervenção do Arquiteto e técnico da Direção Geral dos Serviços de Urbanização (DGSU) Joaquim Cabeça Padrão, um dos mais importantes protagonistas na defesa da paisagem urbana em Portugal nas décadas de 60 e 70. Em 1969 é também elaborado um estudo incontornável de Fernando Távora (Paiva et al., 2006) onde se demonstram preocupações com a reabilitação e as deslocações em massa das populações devido a obras desta natureza ferindo a economia, a estrutura social e a psicologia da população.

Foi nesta década que se salientou a necessidade da ação do Estado não se limitar à supressão das carências habitacionais exigindo-se um papel coordenador e orientador de todas as atividades do setor

---

<sup>8</sup> Técnico da Direção Geral dos Serviços de Urbanização.

da habitação. Surgem então políticas que demonstram algum reconhecimento estratégico da reabilitação do património apoiadas em entidades como a Secção de Defesa e Recuperação da Paisagem Urbana (SDRPU) que dá mais tarde origem à Divisão de Estudos de Renovação Urbana, pertencentes à Direção Geral do Planeamento Urbanístico (DGPU). No entanto, o problema da habitação mantinha-se ao longo dos anos levando o poder central a avançar em 1969 com o **Fundo de Fomento de Habitação** (FFH - Decreto-Lei n.º 49033). Com esta instituição iniciou-se uma campanha de promoção pública de habitação, todavia esta promoção fez-se essencialmente na periferia dos grandes centros urbanos, contribuindo para o alargamento destas áreas sem que os municípios pudessem intervir.

### 2.3.3. DÉCADA DE 70

No ano de 1970 foi alterada a **Lei dos Solos**, por necessidade de corrigir o desequilíbrio entre a oferta e a procura dos terrenos, o que permitia uma larga especulação nos preços. O Decreto-lei 8/73 cria a figura de **Plano de Pormenor de Renovação Urbana** que incumbia às Câmaras e ao FFH da elaboração e da execução de Planos de Urbanização (PU) e de Planos de Pormenor (PP) que visassem a renovação de áreas urbanas sobre-ocupadas ou com más condições de salubridade. Aqui o conceito já vai para além da simples substituição do antigo pelo novo, procurando proteger os habitantes das zonas a afetar. De acordo com Artigo 7.º do mesmo DL *“Os trabalhos previstos neste diploma serão precedidos de realojamento dos ocupantes, sempre que a desocupação se revele indispensável à sua execução ou se mostre excedida a capacidade habitacional das edificações. Os ocupantes desalojados, nos termos do número anterior, terão direito a reocupar os fogos que habitavam, em conformidade com o disposto no presente diploma. (...) O Governo incentivará a promoção económico-social das populações das áreas sujeitas a operações de renovação.”* A Lei de Solos (Decreto-Lei 794/76) estabelece duas importantes figuras: «Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística»<sup>9</sup> (ACRRU) e «Medidas Preventivas», que tinham como finalidade intervenções no património edificado de zonas históricas das cidades. Esta nova Lei de Solos passou a constituir-se como um importante instrumento de intervenção em áreas degradadas porque com delimitação de ACCRU aquando da “falta ou insuficiência de infra-estruturas urbanísticas, de equipamento social, de áreas livres e espaços verdes, ou as deficiências dos edifícios existentes, no que se refere a condições de solidez, segurança ou salubridade”, foi possível alargar substancialmente o poder de intervenção dos municípios em áreas degradadas, designadamente, no âmbito das operações de reabilitação.

Foram notadas preocupações políticas ao nível da reabilitação, destacando-se o Ano Europeu do Património Arquitectónico (1975) cujos objetivos passavam pela melhoria da qualidade do ambiente urbano, reabilitando edifícios e habitações dos bairros antigos e no estudo do papel dos poderes locais. Surgiu ainda em 1976 o **Programa para a Recuperação de Imóveis Degradados (PRID)** destinado à

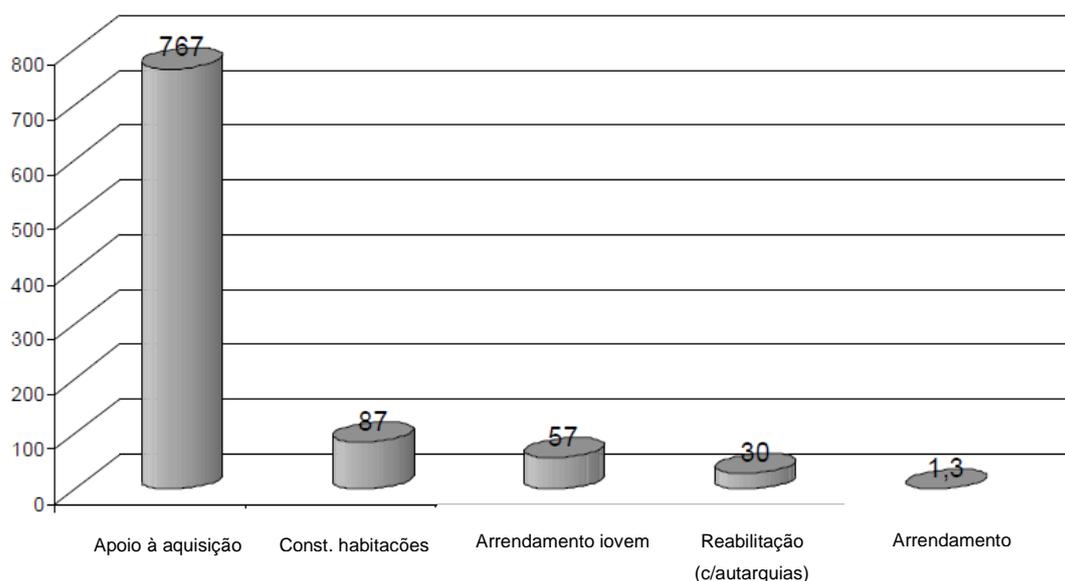
---

<sup>9</sup> Outro importante aspeto a referir no domínio das Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística era o facto de estas possibilitarem a “realização de obras de beneficiação ou recuperação de edifícios” (FLORES, Joaquim, 1998:139).

criação de linhas de crédito para financiar a reabilitação de imóveis habitacionais degradados e a aprovação em 1979 pelo governo português da Convenção para a Proteção do Património Mundial, Cultural e Natural, adotada pela ONU em Novembro de 1972.

#### 2.3.4. DÉCADA DE 80

Nesta década verificou-se um retrocesso na intervenção direta do Estado na promoção habitacional, isto é, à circunscrição dos programas de intervenção direta às situações mais expressivas de carências de alojamento. Este facto foi conivente com a transferência, para os municípios, da responsabilidade de alojamento das famílias de baixos recursos. No entanto, o acesso ao crédito para aquisição de habitação própria foi mantido, o que vai abranger um leque de famílias de diversos rendimentos. Esta medida, que decorre desde os anos 80 até 2002, é o centro das atenções das políticas habitacionais e esgota amplamente os recursos disponíveis.



**Figura 2.3.4.1** – Investimento público direto em habitação em 2002 (em milhões de euros). (Fonte: Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana)

A questão da reabilitação alcançou nesta década as preocupações políticas, dando lugar a várias iniciativas nacionais e internacionais como a Campanha Europeia para o Renascimento das Cidades em 1981.

Em 1982, o Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio, veio definir as linhas mestras do regime do **Plano Diretor Municipal (PDM)** como instrumento de ordenamento do território, figura introduzida pela primeira vez pela Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro (Lei das atribuições das autarquias e competências dos respetivos órgãos)<sup>10</sup>. A 20 de setembro de 1985, com a aprovação do novo regime de arrendamento urbano pela lei 46/85, o programa PRID foi relançado e incorporou a primeira experiência nacional de apoio sistemático à reabilitação de edifícios, especialmente, os edifícios sitos nos centros históricos onde

<sup>10</sup> Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio, Preâmbulo.

o avançado estado de degradação era mais evidente. O programa acabou por se extinguir por falta de verbas e dá lugar ao **Programa de Reabilitação Urbana (PRU)** pelo Despacho 4/SEUH/85, visando o apoio financeiro às autarquias locais para reabilitação, provocando o aparecimento dos **Gabinetes Técnicos Locais (GTL)** que desenvolviam diagnósticos, propostas e planos de reabilitação, promovendo-a, dirigiam a execução dos trabalhos, definiam a gestão financeira do processo e solucionavam as questões relacionadas com o realojamento.

Em 1988 foi criado o **Programa de Recuperação de Áreas urbanas Degradadas (PRAUD)** que substituiu o PRU. O PRAUD surge com uma maior focalização na recuperação das áreas degradadas não só históricas e na recuperação do património construído incluindo bairros clandestinos e até áreas industriais antigas. Este programa estava vocacionado para a cedência de apoios financeiros e técnicos às Câmaras Municipais e contava também com uma participação do Estado (a fundo perdido) para a realização de obras de reabilitação de infra-estruturas e equipamentos ou a sua inclusão, quando necessário, e para a realização de estudos e projetos a desenvolver. Pinho, 2009 conclui que, *“do ponto de vista da reabilitação urbana (...) o PRAUD, ao contrário do PRU, nunca foi verdadeiramente um instrumento para a sua promoção”* face à *“desadequação de âmbito e de metodologia”*, ao *“carácter sectorial”* e ao apoiar a renovação urbana. Acrescenta ainda que foi provavelmente devido ao facto deste programa atuar somente na dimensão física em áreas antigas, que *“o conceito de reabilitação urbana em Portugal continua a remeter na maioria dos casos para este tipo de atuação”*.

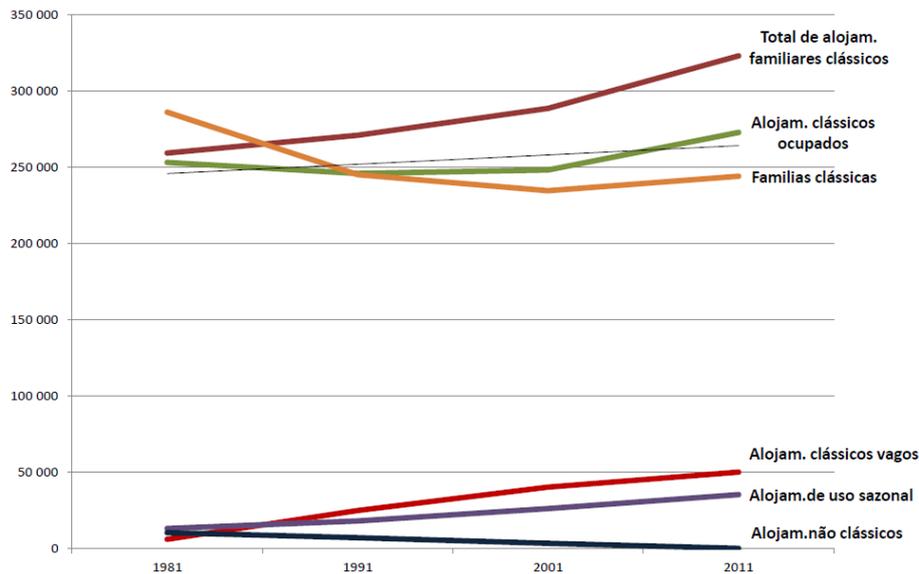
É a partir daqui que surge legislação que será objeto de uma análise mais detalhada nos pontos seguintes.

Ainda em 1988, num contexto em que os resultados alcançados pelo PRID eram pouco satisfatórios, este programa foi reconvertido no **Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados (RECRIA)** que surge da reconversão do PRID com vista a apoiar a execução de obras de conservação de edifícios habitacionais degradados, cuja renda tivesse sido objeto de correção extraordinária nos termos da Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro. O argumento inicial consistia na "assunção pelo Estado de um custo social resultante do bloqueamento das rendas habitacionais que vigorou durante longos anos" (Decreto-Lei n.º 4/88 de 14 de Janeiro) combatendo os efeitos perversos do congelamento das rendas. Muito mais do que uma questão "ideológica" de defesa do arrendamento em detrimento da propriedade, esta medida deve ser contextualizada em função do próprio cenário habitacional, em especial da cidade de Lisboa, dos anos 80, nomeadamente: o predomínio de habitação coletiva em regime de propriedade vertical – edifícios vulgarmente chamados como “prédios de rendimento” (sendo portanto o regime de ocupação predominante, o arrendamento).

### 2.3.5. DÉCADA DE 90

Com a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia, a maioria das iniciativas de reabilitação são de carácter de exceção, com duração pré-definida, financiadas por fundos comunitários, como o caso da Expo 98.

No decorrer da década de 90 as dinâmicas habitacionais são já mais significativas do que o crescimento do número de famílias, começando a haver um excedente de habitações, que na década 2001-2011 se confirma, havendo largamente mais oferta do que procura (em 2011, verificava-se a existência de cerca de 1,45 alojamentos por família).



**Figura 2.3.5.1.** – Evolução dos alojamentos e das famílias em Lisboa. (Fonte: INE, Censos)

Pese embora o aumento da consciência para proteção dos centros urbanos, a problemática da habitação versus arrendamento mantém-se, contudo, como um dos principais entraves à eficiente prática da reabilitação dos centros históricos das cidades do Porto e Lisboa, o que conduziu à intervenção dos programas a seguir referidos.

O Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados RECRUA (Decreto-Lei nº 4/88, de 14 de Janeiro), visa financiar a execução das obras de conservação e beneficiação que permitam a recuperação de fogos e imóveis em estado de degradação, mediante a concessão de incentivos pelo Estado e pelos municípios. Acrescia que os proprietários que fizessem obras de apoio ao abrigo do programa Recria poderiam ainda requerer uma participação adicional de 10% ao programa REHABITA, caso os imóveis objetos de intervenção se encontrassem localizados em zonas históricas ou fizeram parte integrante de uma atuação municipal de recuperação.

**REHABITA** (Decreto-Lei 105/96, de 31 de Julho) – O Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas consiste numa extensão do Programa RECRUA e visa apoiar financeiramente as Câmaras Municipais na recuperação de zonas urbanas antigas. O acesso ao REHABITA pressupõe a celebração de acordos de colaboração entre o IHRU, as Câmaras Municipais e outras instituições de crédito autorizadas.

**RECRIPH** (Decreto-Lei nº106/96, de 31 de Julho) – O Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal, estabelecido em 1996, visa apoiar financeiramente a execução de obras de conservação nas partes comuns de edifícios, constituídos em regime de propriedade horizontal, a fundo perdido, com um limite de 20% do seu custo na realização de obras de conservação e beneficiação nas partes comuns dos prédios, levadas a cabo pelas administrações de condomínios de prédios cuja licença tivesse sido emitida antes de 1970 e as obras tivessem sido realizadas pelos condóminos nas suas respetivas frações. O apoio às frações autónomas, ainda que previsto, assume a forma de empréstimo bonificado.

**SOLARH** (Decreto-Lei nº 7/99, de 8 de Janeiro) – Programa de Solidariedade e Apoio à Recuperação de Habitação Própria, permite a concessão de empréstimos sem juros pelo IHRU, para realização de obras de conservação: em habitação própria permanente de indivíduos ou agregados familiares; em habitações devolutas de que sejam proprietários os municípios, as instituições particulares de solidariedade social, as pessoas coletivas de utilidade pública administrativa que prossigam fins assistenciais, e as cooperativas de habitação e construção; em habitações devolutas de que sejam proprietárias pessoas singulares.

No caso destes programas, foram diversos os fatores que condicionaram a sua aplicação, tais como dificuldades de ordem burocrática, escassez de verbas por parte da Administração Local, processos de candidatura demasiado complexos, insuficiência de apoios camarários disponíveis, condicionamentos jurídicos, desconhecimento devido à falta de divulgação dos programas pela Administração Central e insuficiente competência técnica dos intervenientes.

**O Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades – Polis**, inicia em 1999 com o principal objetivo de melhoria da qualidade de vida nas cidades. As suas intervenções desenvolvem-se no âmbito urbanístico e ambiental, com o intuito de criar a competitividade dos territórios, designadamente dos centros urbanos. Ao nível da governança do programa, destaca-se o modelo de parcerias estabelecidas entre o Governo e as Câmaras Municipais. O Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional apresentou a Política de Cidades POLIS XXI; neste caso, o POLIS apresenta-se como uma Política e não como um Programa tal como no período anterior. Esta Política procura solucionar os desafios que se colocam às cidades, de modo a “transformar as nossas cidades em motores de desenvolvimento das regiões e do País”; o modelo de desenvolvimento apresentado incorpora as vertentes do conhecimento e da inovação associada à base urbana.

### 2.3.6. SÉCULO XXI

Em 2004 foram criadas as figuras das **Sociedades de Reabilitação Urbana**, através da promulgação do decreto-lei n.º 104/2004, de 7 de Maio, que constituem recentemente uma forma de abordar e gerir a intervenção sobre a cidade consolidada. Às SRU's são atribuídas diversas competências sendo as mais importantes as de licenciar, expropriar, realojar e fiscalizar obras de reabilitação. Este novo

enquadramento nacional das práticas de reabilitação revela uma vontade política de impulsionar esta prática, invertendo a tendência dominante para a construção nova. Importa salientar que no que respeita às SRU, o conceito de reabilitação subjacente é mais abrangente porque se define como “um processo de transformação do solo urbanizado, compreendendo a execução de obras de construção, reconstrução, alteração, ampliação, demolição e conservação de edifícios, (...) com o objetivo de melhorar as suas condições de uso, conservando o seu carácter fundamental, bem como o conjunto de operações urbanísticas e de loteamento e obras de urbanização que visem a recuperação de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística” (Decreto-Lei 104/2004 - art. 1).

O agravamento da degradação do parque habitacional e os sucessivos esforços para dinamizar o sector do arrendamento justificaram o aparecimento de novos programas como o Programa de Financiamento para Acesso à Habitação (PROHABITA) e o PROREABILITA.

O Decreto-Lei n.º 135/2004, de 3 de Junho, criou o **PROHABITA** com a ambição de resolver as situações de grave carência habitacional de agregados familiares no território nacional, estabelecendo para esse efeito acesso a financiamento. Foi depois alterado pelo Decreto-Lei n.º 54/2007, de 12 de Março, que contempla também a concessão de apoios para construção de habitação nova ou reabilitação de habitação própria e permanente, quando esta for total ou parcialmente destruída por calamidades, intempéries ou outros desastres naturais assegurando, simultaneamente, em caso de realojamento, as despesas inerentes ao mesmo. Além disso, este programa apoia também obras de reabilitação (partes comuns e envolvente de edifícios) e a criação de equipamentos em bairros de habitação social ou de custos controlados e em que o município reconheça a incapacidade financeira dos proprietários para promover as obras de reabilitação necessárias.

Em 2008, foi apresentado pelo Governo o **Programa de apoio à Reabilitação (ProReabilita)** sob a gestão e responsabilidade do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU) que tencionava concentrar num único os programas até então existentes (RECRUA; REHABITA; RECRIPH; SOLARH) e gerir subsídios a fundo perdido e empréstimos. O PROREABILITA visa auxiliar os proprietários de edifícios ou habitações arrendadas através do apoio à reabilitação de casas próprias, de população de baixos recursos, que não estejam incluídas numa área de reabilitação urbana. Este programa contempla ainda a concessão de apoio à intervenção coerciva dos municípios em situações de habitações degradadas, desenvolvendo novos recursos legais de compensação financeira. O programa atribui aos municípios um papel fundamental, visto que serão eles a definir as áreas geográficas onde a reabilitação irá estar concentrada, tendo que haver uma visão estratégica de cidade – visão essa que é tida pelos municípios e não pelo Estado. Estas áreas não têm que ser históricas, mas sim áreas onde a reabilitação seja fundamental do ponto de vista urbano.

Embora nos últimos anos tenha existido uma evidente tendência para se intervir somente nos centros urbanos consolidados, hoje reconhece-se a necessidade de pôr em prática os princípios da reabilitação urbana em diversas e diferentes áreas. Mais recentemente, o quadro das políticas de cidades POLIS XXI procura envolver e articular de forma integrada as várias componentes vitais de uma cidade, entre as

quais se destaca a habitação, enquadrando em si os programas habitacionais. Esta política, ao valorizar a requalificação das cidades, expressa a necessidade de promover o acesso à habitação ao mesmo tempo que apela à articulação da política da habitação com a qualificação urbana, requalificando essencialmente áreas críticas, abandonadas e obsoletas.

Contudo, a prossecução destes objetivos pressupõe necessariamente a existência de fontes de financiamento e, neste caso, estas fontes compreendem recursos públicos nacionais e comunitários, “neste último caso com origem noutros programas operacionais, e também instrumentos de financiamento europeus, como o Mecanismo Financeiro do Espaço Europeu Económico (EEE) e, em particular, o Banco Europeu de Investimento (BEI) (...)” (MAOTDR-SEOTC, 2007). Além destas fontes, serão incentivadas as Parcerias Público Privadas (PPP) para que haja um efetivo envolvimento de fundos privados.

Outro aspeto que importa descrever são as tipologias de ação previstas no POLIS XXI no âmbito da regeneração urbana e que são: operações de recuperação e qualificação ambiental de áreas periféricas e refuncionalização de áreas abandonadas ou com usos obsoletos; operações integradas de requalificação e inserção urbana de bairros críticos; operações integradas de valorização de áreas de excelência urbana (centros históricos, frentes ribeirinhas, etc.) e projetos integrados de melhoria do ambiente urbano.

Para a concretização dos objetivos estabelecidos no POLIS XXI surge outra importante iniciativa promovida pelo Governo – a elaboração do **Plano Estratégico Habitacional, PEH 2008-2013**. O PEH tem duas importantes missões, a garantia de uma habitação condigna a todos os cidadãos e a promoção da qualidade de vida dos mesmos. Porém, o cumprimento destas missões encontra-se dependente da concretização de vários objetivos, nomeadamente, do apoio ao acesso habitacional para população com dificuldades; da articulação entre a política de habitação e as outras políticas e de maior eficiência e eficácia na gestão e nas finanças públicas. No entanto, só com uma efetiva política de reabilitação do parque habitacional privado e público é que se pode ambicionar estes objetivos. Esta política deve, por um lado, agir pontualmente, através da recuperação de intervenções em imóveis degradados e, por outro, intervir em escalas mais abrangentes na tentativa de dar vida a áreas consideradas críticas e degradadas.

O IHRU terá, obrigatoriamente, de ter um papel dinamizador por forma a cumprir com a sua missão – “assegurar a concretização da política definida pelo Governo para as áreas da habitação e da reabilitação urbana, de forma articulada com a política de cidades e com outras políticas sociais e de salvaguarda e valorização patrimonial, assegurando a memória do edificado e a sua evolução (...)” – (IHRU, 2008). Porém, a concretização das propostas deste plano estratégico depende, em larga medida, da adesão das autarquias e da sua capacitação para agir de acordo com o definido.

Em 2009 é aprovado o **Novo Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (NRJRU)** que foi, entretanto, alterado em 2012, Lei n.º 32/2012, de 14 de Agosto, que surge da necessidade de encontrar soluções para cinco grandes desafios que se colocam à reabilitação urbana. São eles:

- a) Articular o dever de reabilitação dos edifícios que incumbe aos privados com a responsabilidade pública de qualificar e modernizar o espaço, os equipamentos e as infra-estruturas das áreas urbanas a reabilitar;*
- b) Garantir a complementaridade e coordenação entre os diversos atores, concentrando recursos em operações integradas de reabilitação nas «áreas de reabilitação urbana», cuja delimitação incumbe aos municípios e nas quais se intensificam os apoios fiscais e financeiros;*
- c) Diversificar os modelos de gestão das intervenções de reabilitação urbana, abrindo novas possibilidades de intervenção dos proprietários e outros parceiros privados;*
- d) Criar mecanismos que permitam agilizar os procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas de reabilitação;*
- e) Desenvolver novos instrumentos que permitam equilibrar os direitos dos proprietários com a necessidade de remover os obstáculos à reabilitação associados à estrutura de propriedade nestas áreas.*

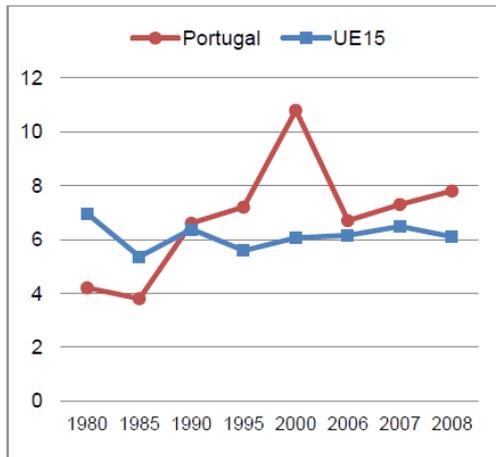
Concluindo, a legislação portuguesa começou por abordar timidamente a preocupação com a reabilitação urbana, mencionando-a em diversos documentos legais, tendo progressivamente contemplado cada vez mais esta temática. Durante muito tempo foi privilegiada a construção nova e, a par disto, o congelamento das rendas contribuiu em grande medida para o estado de degradação do parque habitacional. Ultimamente o assunto da reabilitação urbana tem sido cada vez mais discutido, o que se deve a uma tomada de consciência por parte do poder político das suas responsabilidades face ao referido estado de degradação (Pedro, 2004). Por outro lado, a conjuntura económica do País tem vindo a inverter a situação, ao fomentar a reabilitação urbana em detrimento da construção nova, o que se tem refletido na legislação.

Dos diversos programas implementados uns mostraram-se mais funcionais do que outros pese em embora se verifique, no geral, o seu carácter restrito e pontual. Deste modo, consecutivamente, têm sido criados, alterados e revogados programas e regimes jurídicos com o objetivo de definir uma política de habitação e reabilitação urbana coerente e eficaz.

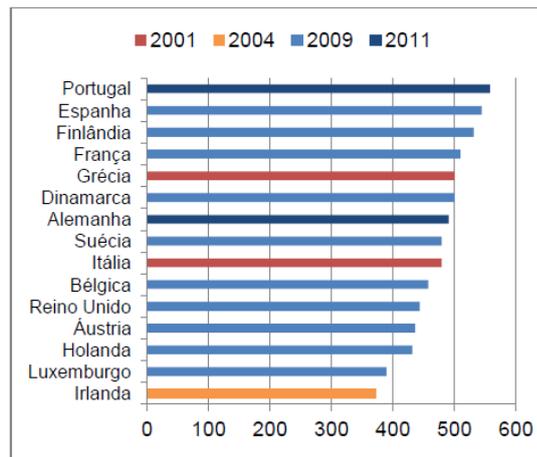
#### **2.4. IMPORTÂNCIA DA REABILITAÇÃO NA ATUALIDADE.**

As cidades definem-se “como pólos privilegiados de acumulação de recursos estratégicos para o desenvolvimento” (Portas, Nuno et al, 2003) e possuem um “gigantesco” peso económico. A União Europeia, como já foi referido anteriormente, representa uma peça fundamental na consolidação de estratégias para o espaço urbano de cada um dos Estados Membros, impulsionando a adaptação das áreas urbanas aos novos desafios, necessidades e fatores económicos. As alterações das dinâmicas habitacionais ocorridas fruto das alterações do mercado financeiro, dos modos de vida e das necessidades socioculturais das populações, conjugado com a necessidade de adaptar o papel do Estado

a uma atuação transversal fez com que as políticas de habitação tenham sido repensadas. A nível internacional, Portugal tem registado uma tendência que não acompanha a média da Europa como se verifica na Figura 2.4.1. Desde 1990 que o número anual de alojamentos construídos por mil habitantes em Portugal tem sido sempre superior à média europeia, o que confirma novamente a preferência pela construção de novos alojamentos em detrimento da reabilitação dos existentes. De facto, de acordo com a Figura 2.4.2., Portugal apresenta o valor mais elevado de alojamentos por mil habitantes, embora seja necessário ter em conta a data de recolha dos dados de cada país.

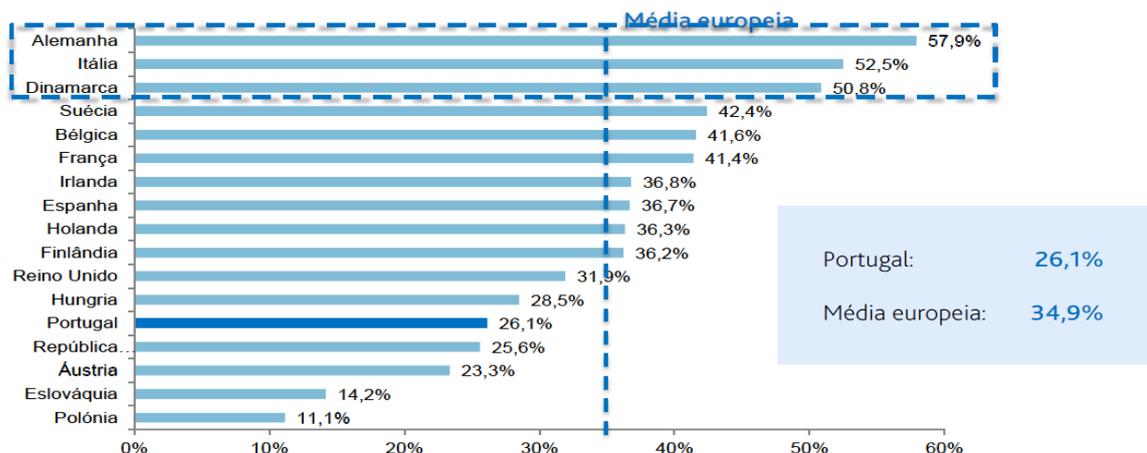


**Figura 2.4.1.** – Alojamentos novos construídos por 1000 habitantes (Fonte: *Housing Statistics in the European Union 2010*)



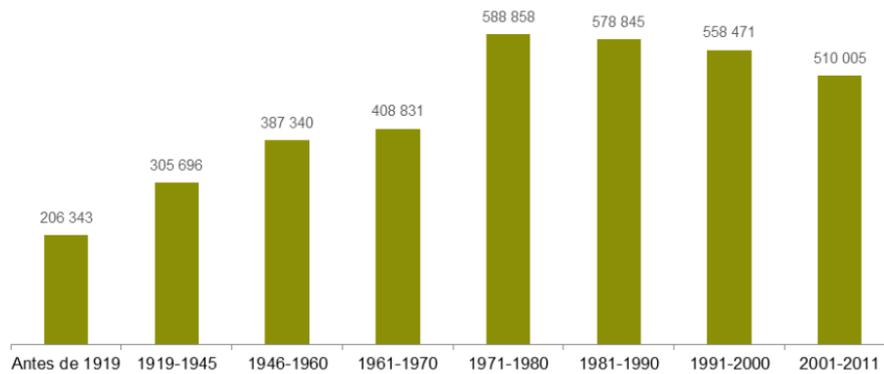
**Figura 2.4.2.** – Alojamentos por 1000 habitantes (Fonte: *Housing Europe Review 2012; Housing Statistics in the European Union 2010*)

Ao contrário de outros países europeus, onde o apoio à reabilitação do parque é hoje uma prioridade na atuação política, em Portugal, fatores como, o alcance das medidas legislativas, o processo burocratizado, o congelamento das rendas e a inércia dos proprietários, têm impedido um progresso significativo desta medida, continuando a apresentar valores de produtividade do segmento da reabilitação de edifícios inferiores à média Europeia.



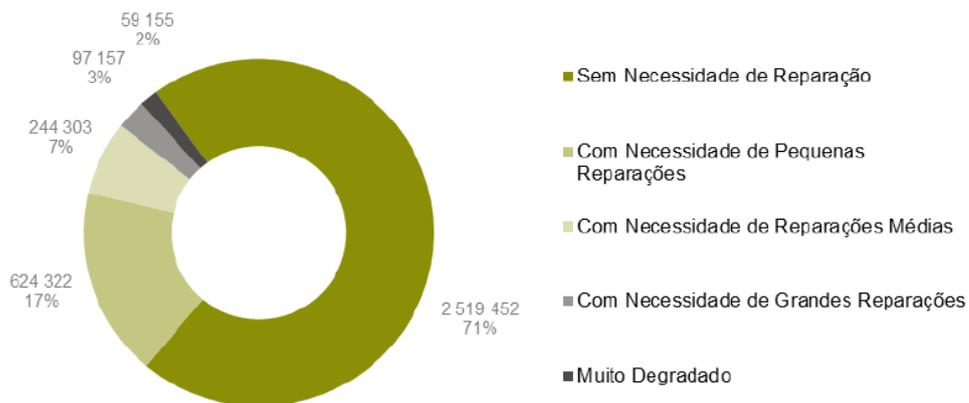
**Figura 2.4.3** – Produtividade do segmento de reabilitação de edifícios em países da União Europeia, 2011 (Fonte: Euroconstruct 74th Conference)

De acordo com o relatório Retrato Territorial de Portugal 2011, a nível nacional 60% dos edifícios existentes foram construídos após 1970, tal como se observa na figura 2.4.4, podendo-se considerar que são relativamente recentes.

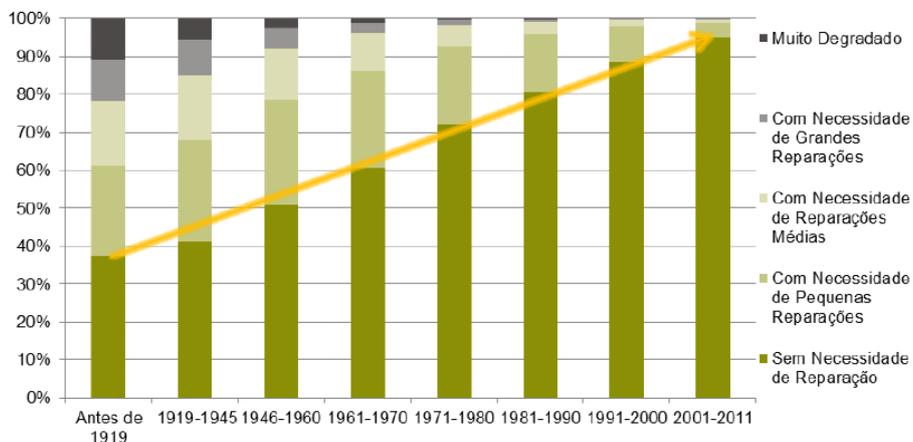


**Figura 2.4.4.** – Número de edifícios clássicos segundo a época de construção, 2011 (Fonte: INE, Censos 2011)

Os mesmos dados permitem concluir que, após inspeção visual exterior sobre o tipo de reparações necessárias, quase um terço dos edifícios existentes necessita de algum tipo de intervenção para reabilitação (figura 2.4.5.).

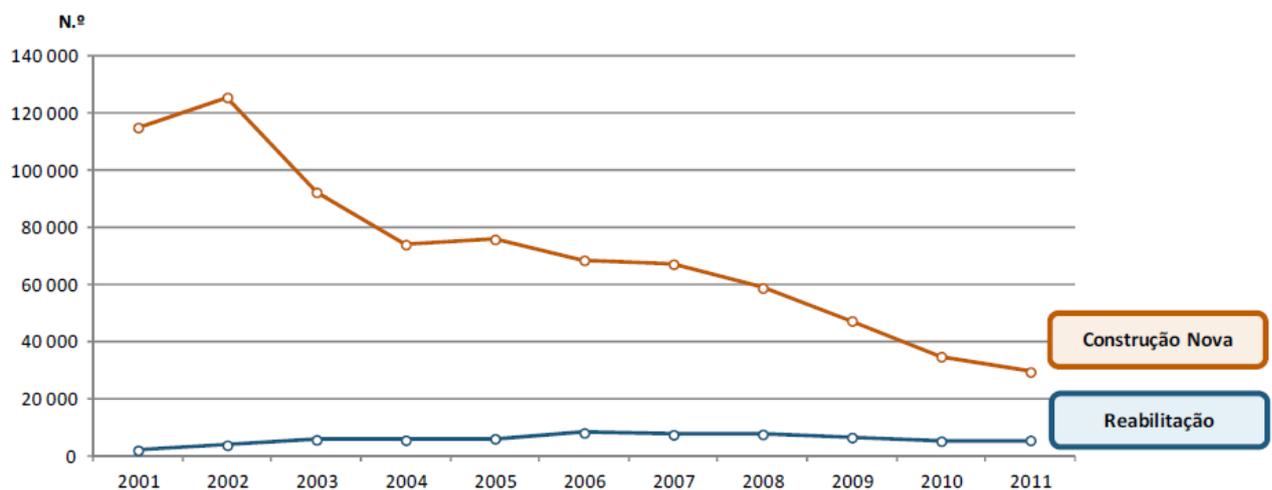


**Figura 2.4.5.** – Número de edifícios clássicos segundo o estado de conservação, 2011 (Fonte: INE, Censos 2011)

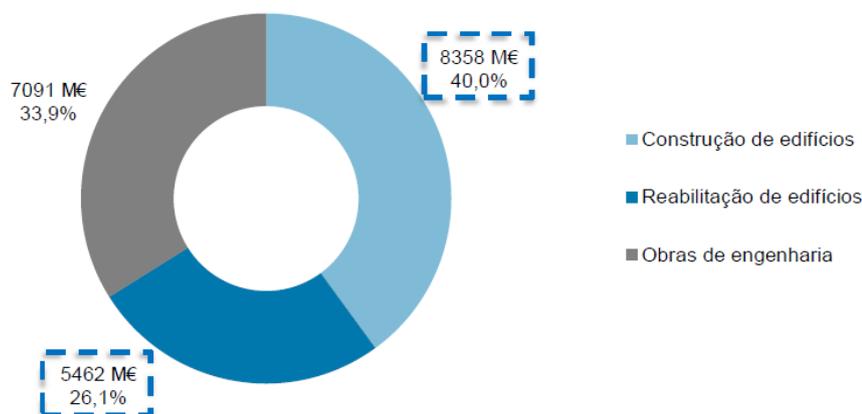


**Figura 2.4.6.** - Distribuição de edifícios clássicos segundo o estado de conservação, por época de construção do edifício, 2011 (Fonte: INE, Censos 2011)

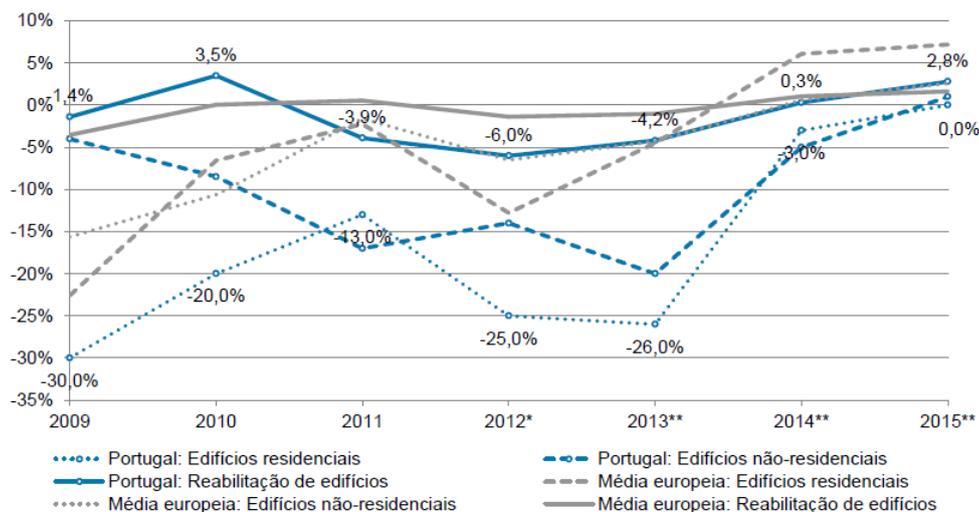
É possível verificar uma evolução do estado de conservação dos edifícios entre 2001 e 2011, mas continuam a existir no País cerca de 1 milhão de edifícios que necessitam de intervenção. De acordo com a figura 2.4.6., do ponto de vista quantitativo, os edifícios com necessidade de pequenas ou médias reparações prevalecem. As intervenções em edifícios com necessidade de grandes reparações ou muito degradados (principalmente anteriores a 1970), embora em menor número, são as que revelam um maior desafio. De acordo com os dados recolhidos pelo INE, pesado o excedente de edifícios construídos face ao número de famílias, e as necessidades de reabilitação do parque existente, ainda assim, 40% de todo o investimento feito em obras em Portugal é para construção nova, representando apenas 26,1% em reabilitação (figura 2.4.8), quando a média da União Europeia é de 34,9%. Já se verificou uma redução do ritmo de construção de nova habitação, mas a área da reabilitação apresenta ainda um dinamismo muito tímido em Portugal, mostrando-se com uma evolução mais lenta do que a média Europeia, como é demonstrado na Figura 2.4.7..



**Figura 2.4.7.** – Fogos concluídos em construção nova e reabilitação para habitação familiar, em Portugal, 2001-2011 (Fonte: INE, Estatísticas das obras concluídas)



**Figura 2.4.8.** – Produtividade dos segmentos do setor da construção em Portugal, 2011 (Fonte: Euroconstruct, 74th Conference)



**Figura 2.4.9.** – Perspetivas da evolução do sector da construção em Portugal e média europeia, 2009 (Fonte: Euroconstruct, 74th Conference)

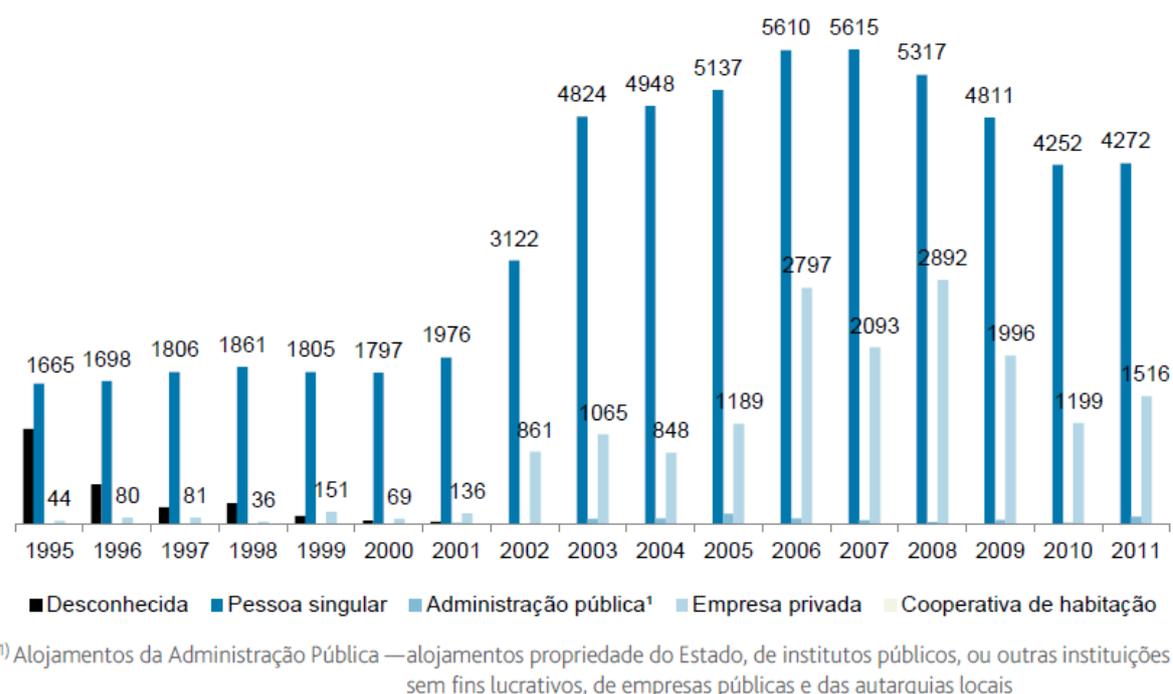
O setor da construção em Portugal tem estado vocacionado maioritariamente para a realização de construção nova (figura 2.4.7. e 2.4.8.). Entre 2001 e 2011 três modificações conjunturais foram propícias à dinamização da reabilitação (Vilhena, 2013):

- 1) as iniciativas legislativas no âmbito do regime de arrendamento urbano e do regime jurídico da reabilitação;
- 2) a crise financeira que dificultou o acesso ao crédito para aquisição de habitação e para o financiamento das empresas; e
- 3) a entrada de novos atores e soluções de organização na gestão e promoção das intervenções de reabilitação. São exemplo disso, o turismo (associações) enquanto um dos elementos fundamentais à reabilitação urbana uma vez que há uma grande concentração do interesse turístico em zonas mais tradicionais. As Sociedades de Reabilitação Urbana, constituídas com o objetivo da promoção e obtenção de economia de escala pela racionalização dos recursos, desenvolvendo as sinergias necessárias ao processo de reabilitação urbana integrada e ainda os técnicos, engenheiros, arquitetos e outros, a quem é exigido conhecimento técnico e capacidade de gestão financeira, bem como uma visão multidisciplinar, integradora de diferentes abordagens especializadas. E para poderem dar resposta a estes novos desafios técnicos, simultaneamente mais abrangentes e específicos, importa alertar para a necessidade de atualização de conhecimentos.

Ao contrário do que sucedeu no passado, em Portugal já se dá hoje prioridade à reabilitação e não à demolição sistemática seguida de construção nova, por se reconhecer que os valores da identidade dos lugares, da continuidade histórica e da reutilização dos tecidos urbanos são mais importantes do que a rutura e a substituição extensiva. Ainda assim, comparativamente à União Europeia, Portugal

apresentou, desde 2009, uma evolução escassa no setor da construção e perspectiva-se que a recuperação seja também mais lenta.

A reabilitação urbana é transversal à nossa atualidade, não só como motor para a revitalização das cidades e para a qualidade de vida e o bem-estar dos seus cidadãos, mas também como instrumento propulsor das economias locais e de criação de emprego. Estes aspetos foram destacados na Declaração de Toledo (2010)<sup>11</sup>, adotada no âmbito da cooperação intergovernamental entre os Estados Membros em matéria de desenvolvimento urbano, e foi subsequentemente sistematizado em diversos documentos estratégicos, de orientação e de política da UE, com reflexo nos instrumentos de programação dos Estados Membros para o período 2014-2020. É necessária a dinamização do segmento da reabilitação do parque habitacional dado o número de edifícios que carece de intervenção e aproveitando este fundamento como forma de dinamizar a economia, já que se verificando o decréscimo na construção nova, seria benéfico permitir compensar a redução desta atividade investindo na reabilitação. Não obstante, este tipo de intervenção tem vindo a ser promovida, por entidades particulares (pessoas singulares e empresas privadas), sendo a representatividade das outras entidades bastante reduzida, como se pode observar na figura 2.4.10.



**Figura 2.4.10.** – Número de alojamentos concluídos em obras de reabilitação, por entidade promotora, 1995-2011. (Fonte: INE, Estatísticas das obras concluídas)

<sup>11</sup> Documento de referência para os próximos anos a nível das temáticas da habitação e reabilitação urbana, resultado da 18ª Reunião Informal dos Ministros da Habitação dos países membros da EU com o tema: “A renovação do atual parque habitacional”.

Importa compreender que a consideração que hoje se atribui à reabilitação urbana incita uma alteração do nosso quadro de valores, acarretando dimensões sociais, económicas e ambientais, relacionadas com a coesão socio-territorial, com a competitividade dos territórios e com a boa gestão dos recursos. A reorientação do setor da construção para a reabilitação de edifícios poderá contribuir para a melhoria das condições de funcionalidade e segurança do parque edificado, bem como para a manutenção ou aumento da produtividade e nível de empregabilidade da indústria da construção.

## 2.5. O PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO DO ESTADO

O Estado detém e utiliza um vasto número de património ramificado e fragmentado, exibindo uma falta de orientação estratégica evidente e coordenada, no que diz respeito à escolha das instalações de que necessita. São vários os fatores que têm contribuído para uma ineficiente utilização do património imobiliário público, como por exemplo a ocupação de imóveis que se perpetua e não é acompanhada de avaliações de eficiência de ocupação de acordo com rácios otimizados, a enorme inércia em promover a utilização partilhada de recursos, conduzindo ao modelo do utilizador único por imóvel, o mau estado de conservação dos imóveis disponíveis como fator desmotivador da respetiva utilização, e ainda uma dinâmica contínua de reorganização de serviços e de reorientação política, alterando as competências dos utilizadores e levando a uma desadequação funcional das instalações ocupadas proporcionando novos arrendamentos.

Estima-se que o Estado seja proprietário de cerca de 20 mil imóveis, embora este inventário seja ainda uma realidade incerta e incompleta. Na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, que veio disciplinar o regime do património imobiliário público, tendo em vista a eficiência e o bom aproveitamento dos recursos públicos e a sua conformidade à atual organização do Estado, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008, de 24 de Outubro, aprovou o Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado (PGPI). Este Programa visa promover, através do estabelecimento de medidas e procedimentos de coordenação, não apenas a eficiência na administração dos bens imóveis do Estado mas também a adequação da gestão imobiliária às orientações da política económica e financeira, global e sectorialmente definidas. Assume-se, assim, como um instrumento de planeamento inovador que permitirá melhorar o reconhecimento, a valorização e a preservação do património do Estado, incluindo a sua administração direta e indireta.

Um dos eixos de atuação fundamentais do PGPI reside no **inventário geral** dos elementos constitutivos do património imobiliário público, que constitui um instrumento decisivo para a boa gestão desse mesmo património e se materializa através do Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE). Ao abrigo da legislação em vigor relativa ao PGPI, existe a obrigatoriedade anual por parte dos serviços públicos utilizadores dos imóveis pertencentes ao Estado ou institutos públicos ou equiparados, de procederem a uma gestão global e integrada da atividade no domínio dos designados Planos Setoriais (PS). De acordo com os dados recolhidos no Relatório do ano 2012 do PGPI, foram feitos 19.473 registos segundo o seu tipo (terreno ou edificado) e segundo a sua natureza (rústica, mista ou urbana).

Deste total, 17.561 (90%) correspondem a edificado e 1.912 (10%) a terrenos (quadro 2.5.1.). Neste contexto, esclareça-se que um imóvel de natureza mista diz respeito a um prédio descrito na correspondente Conservatória do Registo Predial como prédio misto (prédio composto por prédios autónomos de natureza rústica e urbana), correspondendo no SIIE, de modo similar, a pelo menos dois registos complementares e correlacionados, um do tipo edificado e outro do tipo terreno.

NATUREZA	EDIFICADO					TERRENOS				
	Imóveis		A.B.Total		A.B.Total/Imóvel	Imóveis		A.Total		A.Total/Imóvel
	Nº	%	(m2)	%	(m2)	Nº	%	(m2)	%	(m2)
URBANO	17.365	99%	156.794.602	98%	9.029	748	39%	15.679.177	2%	20.961
RÚSTICO	-	-	-	-	-	1.073	56%	580.663.281	56%	541.159
MISTO	196	1%	3.448.791	2%	17.596	91	5%	438.563.241	42%	4.819.376
<b>TOTAIS</b>	<b>17.561</b>	<b>100%</b>	<b>160.243.393</b>	<b>100%</b>	<b>9.125</b>	<b>1.912</b>	<b>100%</b>	<b>1.034.905.699</b>	<b>100%</b>	<b>541.269</b>

Quadro 2.5.1. – Caracterização dos imóveis registados

No conjunto considerado para análise, fixado em 17.561 registos completos no SIIE, referentes a imóveis do tipo edificado, verifica-se que a maioria significativa dos imóveis com uso continuado pela Administração Pública permanece concentrada no distrito de Lisboa (24%), a refletir a estrutura *macrocéfala* na distribuição geográfica do edificado. A área bruta acentuada na região de Santarém é maioritariamente devida a imóveis afetos ao Ministério da Defesa (quadro2.5.1.).

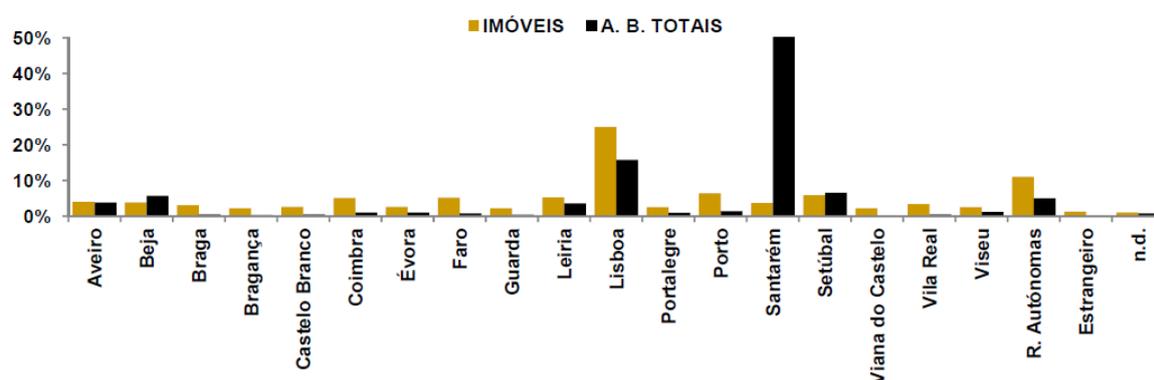


Figura 2.5.1. – Distribuição geográfica do edificado e respetiva área bruta por distrito, 2012

O regime jurídico dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado é recortado pelos princípios da inalienabilidade, imprescritibilidade, impenhorabilidade e pela possibilidade de os bens em causa serem utilizados, pela Administração, através de reservas e mutações dominiais e de cedências de utilização e, pelos particulares, designadamente através de licenças ou concessões de exploração. Decreto-Lei nº280/2007. São exemplos disso: a) águas territoriais com os seus leitos, as águas marítimas interiores com os seus leitos e margens e a plataforma continental; b) lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou fluviáveis; c) barragens de utilidade pública, portos artificiais, docas, aeroportos, aeródromos de interesse público e outros bens do domínio público hídrico; d) camadas aéreas, jazigos minerais e petrolíferos, nascentes de águas mineromedicinais, recursos geotérmicos, e outras riquezas naturais do subsolo, com exclusão dos minerais utilizados na construção; e) linhas férreas de interesse público, auto-estradas, estradas nacionais e acessórias, e obras de arte; f) obras e instalações militares e zonas territoriais adstritas à defesa militar; g) navios da armada, aeronaves militares, carros de combate e outro

equipamento militar de natureza e durabilidade equivalente; h) linhas telefónicas, cabos submarinos, obras, canalizações e redes de distribuição pública de energia elétrica; i) palácios, monumentos, museus, bibliotecas, arquivos e teatros nacionais; j) direitos públicos sobre imóveis privados classificados ou de uso e fruição sobre quaisquer bens privados; k) servidões administrativas, restrições de utilidade pública ao direito de propriedade. O domínio privado do Estado, constituído pelos restantes bens e direitos corpóreos e incorpóreos de que o Estado é proprietário também designados bens patrimoniais, por exemplo: a) imóveis: prédios rústicos e urbanos e direitos a eles inerentes; b) direitos de arrendamento dos quais ocupe a posição de arrendatário; c) direitos reais; d) bens móveis corpóreos, com exceção das coisas consumíveis. Quanto à classificação de função atribuída aos imóveis registados no SIIE, verifica-se uma percentagem elevada de imóveis urbanos com finalidade operativa (74%), dos quais se destacam aqueles destinados à instalação de serviços e ainda um relevante total de imóveis de carácter habitacional. Neste contexto, de acordo com o quadro 2.5.2, refira-se que das habitações inseridas no domínio privado do Estado (3.618), cerca de 2.000 correspondem a habitações sociais e cerca de 1.000, a casas de função. No conjunto de edificações do domínio privado do Estado destinadas a serviços (5.111), parte relevante constituem instalações de serviços de natureza administrativa, de forças de segurança e de saúde não hospitalar, distribuindo-se em cerca de 1000 registos de imóveis para cada uma destas classes de função. Do total de edificações para serviços inseridas no domínio público (4.522) a maioria constituem instalações de serviços de natureza militar.

CLASSIFICAÇÃO DE FUNÇÃO	D. PRIVADO	D. PÚBLICO	TOTAIS	
			Nº	%
01. IMÓVEIS URBANOS, COM FINALIDADE OPERATIVA	9.466	5.010	14.476	74%
01. HABITAÇÕES	3.618	66	3.684	19%
01. CASAS DE FUNÇÃO	1.258	32	1.290	7%
02. HABITAÇÕES SOCIAIS	2.171	19	2.190	11%
03. CASAS DE RENDIMENTO	52	7	59	0%
99. OUTRAS	137	8	145	1%
02. EDIFICAÇÕES PARA SERVIÇOS	5.111	4.502	9.613	49%
01. INST. SERVIÇOS DE NATUREZA ADMINISTRATIVA	1.229	174	1.403	7%
02. INST. SERVIÇOS DE NATUREZA CULTURAL	27	17	44	0%
03. INST. SERVIÇOS DE NATUREZA SOCIAL	131	17	148	1%
04. INST. SERVIÇOS DE NATUREZA ESCOLAR	152	66	218	1%
05. INST. SERVIÇOS DE NATUREZA HOSPITALAR	354	69	423	2%
06. ESCRITÓRIOS	11	1	12	0%
07. INST. SERVIÇOS DE NATUREZA JUDICIAL	414	4	418	2%
08. INST. SERVIÇOS DE NATUREZA MILITAR	69	4.022	4.091	21%
09. INST. SERVIÇOS DAS FORÇAS DE SEGURANÇA	1.009	18	1.027	5%
10. INST. SERVIÇOS DE FORMAÇÃO	43	7	50	0%
11. INST. SERVIÇOS DE SAÚDE NÃO HOSPITALAR	1.225	79	1.304	7%
12. INST. SERVIÇOS LAB. OU DE INV. CIENTÍFICA	95	5	100	1%
13. INST. SERVIÇOS DE REPRESENTAÇÃO EXTERNA	142	0	142	1%
99. OUTRAS	210	23	233	1%
03. EDIFICAÇÕES COM FINS INDUSTRIAIS	31	12	43	0%
04. CONSTRUÇÕES DIVERSAS	152	86	238	1%
05. INFRA-ESTRUTURAS	45	174	219	1%
06. TERRENOS INCLUÍDOS EM PL. URB. COM CAP. CONSTRUTIVA	66	26	92	0%
07. TERRENOS SITUADOS DENTRO DO PERÍMETRO URBANO	357	19	376	2%
08. COM FINALIDADE SÓCIO-CULTURAL	86	125	211	1%
02. IMÓVEIS RÚSTICOS	553	209	762	4%
01. TERRENOS N. INCLUÍDOS EM PL. URB. — SOLO RURAL	553	209	762	4%
03. OUTROS RECURSOS NATURAIS	36	10	46	0%
01. OUTROS IMÓVEIS	36	10	46	0%
n.d.			4.189	22%
<b>TOTAL</b>	<b>10.055</b>	<b>5.229</b>	<b>19.473</b>	<b>100%</b>

Quadro 2.5.2. – Classificação de função, 2012.

A maioria do edificado com registos completos constitui propriedade do Estado (81%), sendo grande parte dos restantes propriedade de entidades privadas (10%). Por terceiros entende-se todas as entidades externas à administração central do Estado, nos quais se incluem pessoas singulares ou coletivas de natureza privada e organismos integrados na administração local e por propriedade mista, o regime de compropriedade partilhado entre entidades da administração central do Estado e /ou terceiros (quadro 2.5.3.).

PROPRIEDADE	EDIFICADO				TERRENO				TOTAIS	
	Imóveis		Área do Imóvel (m2)		Imóveis		Área do Imóvel (m2)		Nº	%
	Nº	%		%	Nº	%		%		
ESTADO	14.197	81%	150.793.323	94%	1.876	98%	1.031.608.274	100%	16.073	83%
MISTA	237	1%	525.901	0%	11	1%	243.378	0%	248	1%
ENT. PRIVADAS	1.802	10%	1.530.273	1%	11	1%	594.468	0%	1.813	9%
n.d.	1.325	8%	7.393.896	5%	14	1%	2.459.579	0%	1.339	7%
<b>TOTAIS</b>	<b>17.561</b>	<b>100%</b>	<b>160.243.393</b>	<b>100%</b>	<b>1.912</b>	<b>100%</b>	<b>1.034.905.699</b>	<b>100%</b>	<b>19.473</b>	<b>100%</b>

Quadro 2.5.3. – Propriedade do edificado, 2012

Quanto ao título jurídico subjacente ao uso dos imóveis, ressalta a percentagem dominante de edificado do Estado utilizado pela ADE mediante cedências gratuitas, sendo igualmente expressiva a percentagem do uso de edificado próprio (31%) (quadro 2.5.4.).

TÍTULO JURÍDICO	UTILIZAÇÃO										TOTAIS	
	ADE	AIE	SEE	GO	OE	EI	TR	MP	RAM	AL	Nº	%
PRÓPRIO	1.131	1.798	196	0	1	14	212	0	0	0	3.352	31%
ARRENDADO	66	150	43	0	0	1	0	0	2	2	264	2%
AFECTO	5.815	1.199	184	2	41	1	3	1	0	108	7.354	67%
Gratuito	5.761	1.104	117	2	41	1	3	1	0	90	7.120	65%
Oneroso	17	41	54	0	0	0	0	0	0	10	122	1%
Outro	37	54	13	0	0	0	0	0	0	8	112	1%
SUPERFICIÁRIO	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0%
<b>TOTAIS</b>	<b>7.012</b>	<b>3.147</b>	<b>424</b>	<b>2</b>	<b>42</b>	<b>16</b>	<b>215</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>110</b>	<b>10.971</b>	<b>100%</b>

GO – Governo; OE – Outras Estruturas; EI – Entidade Independente; TR – Tribunal; MP – Ministério Público; RAM – Governo Regional da Madeira; AL – Administração local

Quadro 2.5.4. – Utilização do edificado (título jurídico), 2012

Em termos parciais, o uso pela ADE é na sua maioria através de cedências gratuitas (73%) e em menor frequência de edificado próprio (25%). Quanto ao uso pela AIE, verifica-se uma utilização mais elevada do seu edificado próprio (71%) e menos frequente de cedências gratuitas (26%).

Com estes dados, podemos concluir que o Estado é detentor de um vasto número de imóveis, presumivelmente grande parte em deficientes condições de conservação e sobre os quais também é necessário um olhar crítico, sabendo que a atividade de gestão do património imobiliário público não pode deixar de se pautar pela introdução de uma lógica de racionalidade e eficiência económico-financeira.

### 2.5.1. FUNDO DE REABILITAÇÃO E CONSERVAÇÃO PATRIMONIAL

Para apoiar a reabilitação dos imóveis do Estado, foi criado pelo Dec. Lei n.º 24/2009 de 21 de janeiro o Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial. Trata-se de um Fundo que tem a finalidade de financiar as operações de reabilitação e conservação dos imóveis do Estado, no âmbito do Programa de Gestão e Inventariação do Património Imobiliário Público. Os imóveis do Estado que beneficiarem das verbas do Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial vão receber no máximo 80 por cento do custo estimado para a obra proposta.

No entanto, nem todos os imóveis públicos poderão ter acesso ao financiamento deste fundo, podendo «...ser beneficiários os serviços utilizadores dos imóveis da propriedade do Estado», exceto os que pretendam fazer obras «apenas para modernização das respetivas instalações» ou nos casos de «imóveis disponíveis para alienação». (Dec. Lei nº24/2009 de 21 de janeiro)

Além disso, o financiamento do fundo não abrange os imóveis do Estado que não estão ocupados por serviços públicos, e aqueles imóveis cuja receita conseguida com a venda reverta a favor das entidades utilizadoras dos serviços. As obras com custo estimado inferior a 100 mil euros também são excluídas do financiamento, exceto se se tratar de «obras urgentes ou prioritárias face à gravidade extrema das deficiências de solidez, segurança e salubridade do imóvel ou à sua especial localização», acrescenta ainda a portaria.

Segundo os dados recolhidos do relatório do ano 2011 do PGPI, elaborado pela Direção Geral do Tesouro e das Finanças, até ao final do ano de 2012 e desde a entrada em vigor do regulamento de gestão do Fundo (Março de 2009) já foram apresentadas 147 candidaturas, que envolvem um investimento total de cerca de 106 milhões de euros (quadro 2.5.1.1.).

MINISTÉRIO	2009		2010		2011		2012		TOTAIS	
	N.º	Estimativa Orçamental (€)	N.º	Estimativa Orçamental (€)	N.º	Estimativa Orçamental (€)	N.º	Estimativa Orçamental (€)	N.º	Estimativa Orçamental (€)
PCM	10	12.020.815,26	8	2.245.290,04	4	1.217.700,00			22	15.483.805,30
MAI	2	274.650,00	3	571.925,40			14	1.591.398,60	19	2.437.974,00
MAMAOT			26	4.135.772,48	1	697.339,00			27	4.833.111,48
MEE	12	7.296.153,56					1	437.759,53	13	7.733.913,09
MS			53	69.938.337,53	1	465.782,00			54	70.404.119,53
MEC	1	1.019.104,82	9	4.232.560,27					10	5.251.665,09
MSSS	1	332.300,92							1	332.300,92
MF							1	143.541,00	1	143.541,00
<b>TOTAIS</b>	<b>26</b>	<b>20.943.024,56</b>	<b>99</b>	<b>81.123.885,72</b>	<b>6</b>	<b>2.380.821,00</b>	<b>16</b>	<b>2.172.699,13</b>	<b>147</b>	<b>106.620.430,41</b>

Quadro 2.5.1.1 – Evolução das candidaturas apresentadas (2009-2012)

Em 2012 e comparativamente com os anos anteriores, verifica-se que apesar de se ter registado um aumento muito significativo (166,7%) a nível do número de candidaturas apresentado, no entanto, a estimativa orçamental associada é inferior à do ano anterior (8,7%), devendo-se tal facto a que as operações de intervenção propostas para 6 candidaturas, apontam para um valor inferior a 100.000€.

Estas operações enquadram-se na tipologia de operações de reabilitação e foram consideradas relevantes e/ou urgentes, quer por promoverem a eficiência energética do imóvel, quer pela gravidade das deficiências de salubridade existentes em instalações sanitárias do imóvel ou causadas pela infiltração de água através da cobertura.

O número de candidaturas apresentadas e o volume de financiamento que lhes está associado justifica também uma referência à localização dos investimentos envolvidos, confirmando-se a forte concentração no distrito de Lisboa com um valor aproximado de 41.498 milhares de euros, correspondente a 38,9% (quadro 2.5.1.1.).

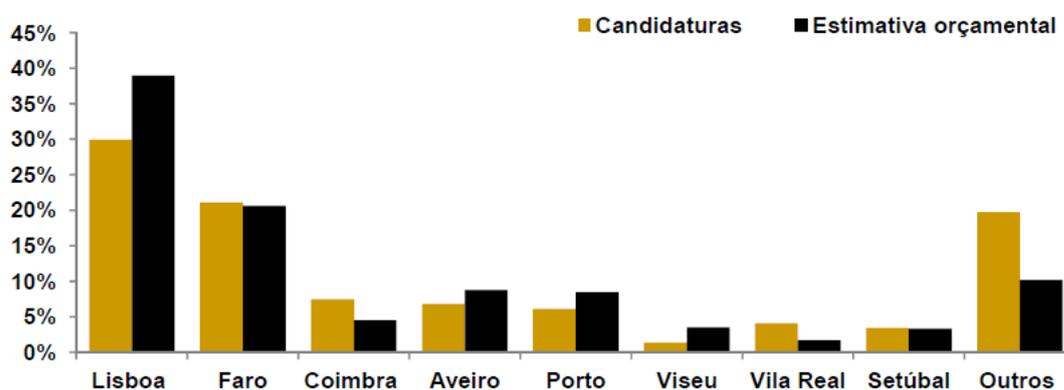


Figura 2.5.1.1. – Distribuição geográfica das candidaturas apresentadas por distrito

Ao nível da repartição das candidaturas por grupo de entidades, o quadro seguinte (quadro 2.5.1.2.) explicita que, em termos de número de candidaturas, estas se concentram nos serviços que integram a Administração Direta do Estado (ADE), 44,2% das candidaturas apresentadas, embora lhes correspondam apenas 18% do investimento. O peso, em termos de investimento, do sector das Entidades Públicas Empresariais corresponde a 40% com apenas 23 candidaturas, deve-se ao facto de as intervenções propostas serem promovidas por unidades de saúde e estarem associadas a instalações hospitalares.

SETOR	CANDIDATURAS		
	N.º	Valor (€)	%
Administração Direta do Estado	65	19.130.913,74	18%
Administração Indireta do Estado	56	42.642.498,58	40%
Entidades Públicas Empresariais	23	42.871.869,89	40%
Administração Local	1	37.238,58	0%
Outros	2	1.937.909,62	2%
<b>TOTAIS</b>	<b>147</b>	<b>106.620.430,41</b>	<b>100%</b>

Quadro 2.5.1.2. – Distribuição de candidaturas por grupos de entidades, 2012.

Apresenta-se seguidamente, no quadro 2.5.1.3., o resumo da atividade operacional do Fundo em termos de número de candidaturas submetidas e apreciadas e comparação com a atividade dos anos anteriores.

ANOS	N.º de Propostas recebidas	N.º de Candidaturas Devolvidas / Canceladas / Revogadas / Desistências	N.º de Candidaturas em análise	N.º de Candidaturas Admitidas	
				Aprovadas	Por Aprovar
2009	26	13	13		
2010	125	60	33	11	21
2011	131	75	15	34	7
2012	147	79	11	41	16

**Quadro 2.5.1.3.** – Evolução da apreciação das candidaturas (valores acumulados)

O universo de candidaturas apreciadas em 2012 foi de 38, no qual se incluem as 16 que deram entrada no ano e ainda as 22 candidaturas que transitaram de 2011. Deste universo, 23 reuniram condições de admissibilidade (7 foram aprovadas e 16 pendentes de aprovação), 4 foram devolvidas e 11 encontram-se em análise. As 4 candidaturas devolvidas resultam do facto de os imóveis não se encontrarem registados a favor do Estado.

Saliente-se que foram devolvidas um total de 79 candidaturas, a que correspondeu um montante total de investimento solicitado de 72.096 milhares de euros, representando 67,6% do total das candidaturas submetidas. Este número tão elevado de candidaturas sem condições de admissibilidade reflete, essencialmente, a falta de enquadramento das candidaturas, e dos seus beneficiários, nas condições gerais e específicas previstas no Regulamento de Gestão do Fundo. No que concerne ao número de candidaturas em análise, tem-se verificado um decréscimo no número de candidaturas, resultado de uma articulação mais estreita com as entidades beneficiárias, de forma a suprir-se lacunas e insuficiências na instrução dos processos de candidatura, essencialmente no que concerne à situação patrimonial dos imóveis, que tem conduzido a que as tarefas associadas à apreciação jurídica e técnica dos elementos disponibilizados seja mais célere.

O quadro seguinte (quadro 2.5.1.4.) reflete a apreciação das candidaturas submetidas ao nível dos Ministérios.

MINISTÉRIO	Propostas Recebidas		Candidaturas Devolvidas / Canceladas / Revogadas / Desistências/ Caducidade		Candidaturas em Análise		Candidaturas Admitidas	
	N.º	Estimativa Orçamental (€)	N.º	Estimativa Orçamental (€)	N.º	Estimativa Orçamental (€)	N.º	Estimativa Orçamental (€)
PCM	22	15.483.805,30	8	8.102.828,45			14	7.380.976,85
MAI	19	2.437.974,00	4	500.662,50			15	1.937.311,50
MAMAOT	27	4.833.111,48	9	692.775,50	3	282.408,05	15	3.857.927,93
MEE	13	7.733.913,09	12	5.933.913,09			1	1.800.000,00
MS	54	70.404.119,53	44	56.151.283,59	1	465.782,00	9	13.787.053,94
MEC	10	5.251.665,09	2	714.895,00	7	3.517.665,27	1	1.019.104,82
MSSS	1	332.300,92					1	332.300,92
MF	1	143.541,00					1	143.541,00
<b>TOTAIS</b>	<b>147</b>	<b>106.620.430,41</b>	<b>79</b>	<b>72.096.358,13</b>	<b>11</b>	<b>4.265.855,32</b>	<b>57</b>	<b>30.258.216,96</b>

**Quadro 2.5.1.4.** – Apreciação das candidaturas (2009 a 2012)

Sobre as candidaturas admitidas, apresenta-se o quadro infra (quadro 2.5.1.5.) com o número de candidaturas aprovadas e por aprovar e os montantes do investimento, em função dos Ministérios a que as candidaturas respeitam.

MINISTÉRIO	Candidaturas Admitidas		Candidaturas Aprovadas			Candidaturas por Aprovar	
	N.º	Estimativa Orçamental (€)	N.º	Estimativa Orçamental (€)	Montante a Financiar (€)	N.º	Estimativa Orçamental (€)
PCM	14	7.380.976,85	12	4.193.510,18	3.402.109,59	2	3.187.466,67
MAI	15	1.937.311,50	4	719.525,40	555.632,82	11	1.217.786,10
MAMAOT	15	3.857.927,93	15	3.857.927,93	2.917.506,91		
MEE	1	1.800.000,00	1	1.800.000,00	1.440.000,00		
MS	9	13.787.053,94	6	2.555.563,62	1.952.065,97	3	11.231.490,32
MEC	1	1.019.104,82	1	1.019.104,82	764.328,61		
MSSS	1	332.300,92	1	332.300,92	265.840,74		
MF	1	143.541,00	1	143.541,00	114.832,80		
<b>TOTAIS</b>	<b>57</b>	<b>30.258.216,96</b>	<b>41</b>	<b>14.621.473,87</b>	<b>11.412.317,44</b>	<b>16</b>	<b>15.636.743,09</b>

**Quadro 2.5.1.5.** – Candidaturas aprovadas e por aprovar (2009 a 2012)

Foram 41 as candidaturas aprovadas, sendo que o volume de investimento total comprometido com o financiamento ascendia a 11.412 milhares de euros, correspondendo a 28 % da dotação do Fundo. Em termos médios de percentagem de financiamento, aquele valor corresponde a 78 % do custo estimado da operação de intervenção, ou seja, muito próximo do valor máximo previsto na Portaria n.º 293/2009.

Pretende-se uma mobilização de esforços significativos para prosseguir com o financiamento das operações necessárias à preservação e valorização do património imobiliário do Estado, contribuindo-se desse modo para melhorar a funcionalidade desse património e, por conseguinte, ir ao encontro das orientações definidas pelo Governo, no âmbito da redução de custos. Tais finalidades devem ser concretizadas através da adoção de uma política de reabilitação dos edifícios existentes visando a organização e redistribuição de espaço mais funcional, através do aproveitamento dos espaços devolutos, bem como das intervenções destinadas a promover a eficiência energética dos imóveis, em detrimento da aquisição de novos edifícios.

## 2.6. OS INSTITUTOS PÚBLICOS E A GESTÃO DO SEU PATRIMÓNIO.

A Administração Pública abraça uma diversidade enorme de funções e a especificidade de algumas destas, justifica, em grande medida, um tipo de descentralização que, visando a eficácia e a funcionalidade, se revela na criação de entidades tecnicamente especializadas, como são os institutos públicos e empresas públicas. Os institutos públicos são “pessoas coletivas de direito público, dotadas de órgãos e património próprios, devendo em regra preencher os requisitos de que dependem a autonomia administrativa e financeira” e cujos princípios e normas que se regem estão definidos pela Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro (Lei Quadro dos Institutos Públicos). Em casos excecionais, podem ser criados institutos dotados apenas de autonomia administrativa, bem como entidades sujeitas a um regime especial, como as universidades, estando as suas normas e princípios estabelecidos por leis especiais e não pela Lei Quadro dos Institutos Públicos.

De acordo com um estudo encomendado pela Comissão Europeia no âmbito do Ano Europeu do Combate à Pobreza e Exclusão Social e que foi realizado pelo Centro de Estatística da Associação Nacional de Pequenas e Médias Empresas (ANPME) e pela Universidade Fernando Pessoa, Portugal

concentra atualmente 14 mil entidades públicas e parcerias público-privadas que se alimentam diretamente do Orçamento Geral do Estado, das quais, 350 são Institutos Públicos.

O crescimento e diversificação das funções do Estado ao longo do século XX, e em Portugal, particularmente após a revolução de Abril de 1974, com a assunção de novas responsabilidades sociais por parte do Estado, criaram a necessidade de prosseguir determinadas funções públicas de forma mais eficiente, o que correspondeu à criação de um número significativo e heterogéneo de institutos personalizados, não integrados na administração central, dispendo de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, integrando a chamada administração indireta do Estado.

Ao Instituto Público está associado um Ministério de Tutela, que exerce o poder definido no artigo 41º da Lei nº 3/2004, de 15 de Janeiro, abrangendo autorizações e aprovações. As autorizações dizem respeito a matérias da competência do Instituto Público, mas cujo exercício depende de prévio consentimento da autoridade de tutela. Para o Instituto poder fazer a prossecução dos seus objetivos, utiliza a verba disponibilizada pelo orçamento de estado. No entanto, muitas vezes, há atividades que são paralelas e transversais ao seu funcionamento, como a manutenção dos edifícios e dos equipamentos, e que acabam por ser descuradas porque também envolvem despesas e por isso são muitas vezes “deixadas para trás”.

No caso das estruturas hospitalares, como o Instituto Ricardo Jorge e muitas outras, ocupam edifícios muito antigos e as reabilitações envolvem uma enorme complexidade; tendo em conta que os requisitos funcionais regulamentados se multiplicam todos os anos, tornando-se sempre mais exigentes, as intervenções neste meio tornam-se extremamente difíceis, dispendiosas e questionadas. A falta de investimento em trabalhos quotidianos de reparação e manutenção do edificado pode-se revelar muito penalizadora para o desempenho económico. Para que não se perca a utilidade do edifício é necessário que se realizem inspeções periódicas aos elementos estruturais e não estruturais, que condicionam o bom desempenho do edifício.

### **CAPITULO III: A REABILITAÇÃO DOS IMÓVEIS DO INSA**

O INSA incorpora parte do património do Estado, que deve ser reabilitado e conservado, sendo este tema atualmente reconhecido como uma necessidade nacional para a qual convergem oportunidades para: o desenvolvimento económico; a defesa/salvaguarda de bens culturais e patrimoniais; a melhoria das condições de vida e de consumos energéticos e dinamização social, tendo em vista a eficiência e o bom aproveitamento dos recursos públicos. Para que sejam feitas intervenções de reabilitação e conservação patrimonial é essencial que haja um planeamento das necessidades e que seja canalizada verba para esse efeito. No entanto, a capacidade de mobilização financeira por parte dos serviços utilizadores tem-se demonstrado insuficiente, ou direcionada para outras prioridades internas igualmente tidas como pertinentes e fundamentais. O património edificado público, por muito boa que seja a sua construção de raiz, encerra em si mesmo um conjunto de características que o fragiliza caso não seja assertivamente preservado. São edifícios expostos à ação do tempo, maioritariamente de serviços, logo com constante utilização e circulação de pessoas, com orçamentos para a sua manutenção, em regra, condicionados, o que torna imprescindível que se tomem os cuidados adequados e em tempo oportuno, para que estes mantenham as suas funções iniciais, sem carecer de intervenções intrusivas e avultadas. Por isso, torna-se imprescindível o desenvolvimento de processos de reabilitação urbana integrada, racionalizando recursos e evitando intervenções dispersas que possam revelar-se contraditórias.

No momento atual, é fundamental que se compreenda que é obrigatório corresponder às exigentes condições de prestações de serviços públicos, sem incorrer em erros estratégicos fundamentais, como a não recuperação do património. Esta necessidade de reabilitação de edifícios, nomeadamente dar solução a problemas de degradação da envolvente exterior, como infiltrações de água, desconforto higrotérmico, condensações e fissuração, assumem uma crescente importância no sector da construção civil em Portugal. A reabilitação urbana apresenta-se atualmente como uma prioridade nacional, e uma oportunidade de intervenção ativa para a revitalização das cidades e melhoria do desempenho energético-ambiental do meio edificado, mas a verdadeira reabilitação não poderá realizar-se sem a participação ativa e financeira de todos, numa perspetiva de sustentabilidade dos processos.

O conceito de desenvolvimento sustentável, de notoriedade inquestionável atualmente, é fundamentado nas práticas que têm subjacente a partilha de um objetivo comum - uma sociedade que deve poder perdurar por várias gerações, com uma visão flexível e desperta o suficiente, permitindo-lhe manter nas melhores condições os sistemas físicos e sociais que a suportam. Por toda esta consciência e sendo ainda o setor da saúde, um setor de grande responsabilidade social, deverá incorporar o conceito de desenvolvimento sustentável ao longo de toda sua vida. Esta noção de sustentabilidade tem obrigatoriamente que contemplar valores como os da proteção ambiental, dos consumos de recursos (nomeadamente energéticos) e da valorização patrimonial, que devem estar presentes nos projetos de recuperação e manutenção do edificado.

### 3.1. LEVANTAMENTO DAS NECESSIDADES DE INTERVENÇÃO NO INSA.

O INSA é constituído por um conjunto de edifícios que formam um quadrado encerrando um jardim interior, em que a face a Norte é composta por 6 pisos e as restantes três com 2 pisos. Conta ainda com mais 3 edifícios contíguos, mas que por serem de construção mais recente, ficarão de fora deste levantamento. A figura seguinte demonstra quais os edifícios em análise e codifica-os de modo a facilitar a sua referência no seguimento do trabalho.



**Figura 3.1.1.** – Identificação dos edifícios em estudo e codificação.

A estrutura dos 4 edifícios é de betão armado, com paredes de alvenaria de tijolo e a cobertura dos edifícios B, C e D é plana com uma inclinação mínima, de modo a permitir o escoamento das águas das chuvas e direcioná-las segundo o plano de captação e a do Edifício A é em fibrocimento. As paredes exteriores têm acabamento em reboco e pintura, estando pontualmente revestidas com material cerâmico.

O tipo de janela maioritariamente utilizada tem caixilharia de alumínio com vidro simples, com um sistema de acionamento de abertura de guilhotina onde a parte inferior é fixa e a superior é móvel e bandeira superior basculante. Os Edifícios A e C apresentam sistemas de sombreamento na sua fachada virada a Sul, no primeiro em lamelas horizontais fixas e no segundo em consolas de betão armado.

Para planear uma intervenção no sentido da reabilitação dos edifícios é necessário que se trace um reconhecimento do estado da estrutura atual, analisando as principais anomalias e procurando compreender a sua origem e evolução ou estabilização. Para tal, este capítulo subdivide-se agora em três diferentes elementos a analisar: cobertura, paredes exteriores e janelas.

#### 3.1.1. COBERTURA

A cobertura do Edifício A é revestida de fibrocimento, com chapas constituídas por uma mistura homogeneizada de cerca de 10 % de amianto e 90 % de cimento, que tem como função manter todo o

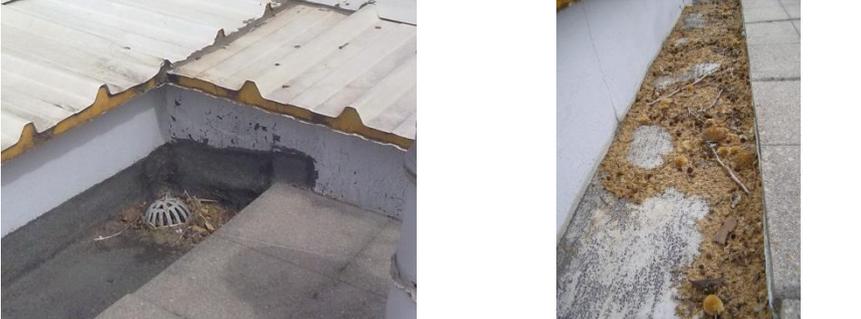
conjunto agregado e consolidado, impedindo a liberação das fibras de amianto para o meio ambiente. Com os anos de utilização, por exposição à intempérie e, em alguns casos, por solicitações estruturais, má utilização ou ações de vandalismo, as chapas vão-se degradando e perdendo as características iniciais, desde a perda de impermeabilidade à existência de fendilhações, fissurações e elementos em falta ou partidos, que poderão contribuir para a liberação de fibras de amianto. De acordo com a Organização Mundial de Saúde, todas as formas de amianto são perigosas para a saúde quando as fibras de dimensão respirável são inaladas.

O perigo dos produtos que contêm amianto encontra-se dependente da respetiva capacidade de libertar fibras. Se as fibras de amianto estiverem fortemente ligadas a outra substância (como é o caso do fibrocimento) e não se libertarem, não representam perigo. No entanto, em qualquer uma das situações, apenas através de um estudo quantitativo do número de fibras presentes na atmosfera em estudo, se pode avaliar corretamente a situação. Assim, se o material se encontrar em boas condições e a cobertura estiver a manter a sua finalidade principal (impermeabilização, proteção mecânica e térmica), é admissível não intervir. Mas, se as placas de fibrocimento estiverem danificadas e libertarem fibras de amianto que, ao estarem soltas, representam perigo de contaminação por inalação, deve neste caso admitir-se que qualquer intervenção que este edifício tenha ao nível da cobertura deve incluir a sua remoção e substituição por uma nova solução.

A cobertura dos edifícios B, C e D é plana, com aplicação de lajetas térmicas constituídas por uma camada de isolamento em poliestireno extrudido, que atua como isolamento térmico, e uma camada de argamassa reforçada, que é simultaneamente uma proteção mecânica da camada isolante e uma superfície acessível. No entanto, verifica-se que a impermeabilização abaixo das lajetas está danificada, estando algumas zonas sem proteção e suscetível às alterações térmicas e ao desgaste físico. Pese embora este tipo de lajetas poderem ser aplicadas sem qualquer junta, no caso das coberturas visitadas, verifica-se que muitas se encontram partidas e deslocadas, uma vez que não é preenchida a totalidade da largura do terraço e a base de assentamento das mesmas ser bastante irregular.

Nestes sistemas de cobertura plana invertida, a camada de impermeabilização encontra-se menos suscetível à ação dos agentes agressivos uma vez que com a aplicação de isolamento térmico sobre o sistema impermeabilizante as variações de temperatura são inferiores às verificadas em coberturas tradicionais.

Seguidamente apresenta-se um quadro com as principais anomalias detetadas na cobertura, bem como as causas e consequências prováveis.

COBERTURA			
ANOMALIA	CAUSAS PROVÁVEIS	CONSEQUÊNCIAS	FOTOGRAFIA
Desenvolvimento de vegetação parasitária	Presença prolongada de água; Falta de manutenção com inspeções periódicas.	Dificulta o normal escoamento das águas pluviais;  Propicia condições favoráveis à acumulação de humidade com risco de infiltrações de água.	
Inexistente ou inadequado capeamento do coroamento das platibandas	Remate insuficiente do revestimento de impermeabilização;  Utilização de capeamentos desapropriados às suas funções.	Passagem das águas pluviais para a estrutura causando infiltrações, fissurações e outros danos;  Colonização biológica.	
Ralos de escoamento obstruídos	Falta de manutenção e limpeza periódica.	Acumulação de água;  Infiltrações.	

COBERTURA			
ANOMALIA	CAUSAS PROVÁVEIS	CONSEQUÊNCIAS	FOTOGRAFIA
Lajetas térmicas danificadas e deslocadas	Falta de nivelamento da camada de assentamento;  Deficiente encaixe das peças.	Proteção térmica e mecânica fragilizada.	
Fissuração sistemática das platibandas e da laje	Movimentos diferenciais da estrutura;  Ações horizontais, como vento e sismos;  Variações térmicas diferenciais que causa fissuração e fendilhação entre os diferentes materiais (betão e alvenaria).	Comprometimento da função do elemento;  Infiltrações de ar e água.	 
Sistema de impermeabilização e manta geotêxtil danificados	Deficiente colocação das lajetas de proteção;  Degradação do material por excessiva exposição ambiental.	Deficiente impermeabilização do edifício;  Infiltrações e passagem de humidade para os pisos inferiores.	 

### 3.1.2. FACHADAS

As paredes de alvenaria dos edifícios estão sujeitas ao aparecimento de diversas patologias, colocando em causa o seu desempenho face às exigências que lhes são impostas. A Universidade do Minho desenvolveu um estudo onde define que as anomalias podem ter diversas origens, como (Gonçalves et al, 2008):

Causas ambientais: as variações de temperatura provocam a dilatação e contração das paredes, dos elementos confinantes e dos diversos materiais que os compõem, gerando tensões significativas não só no seu interior como nas ligações a outros elementos. A magnitude das tensões desenvolvidas é função da intensidade da movimentação, do grau de restrição imposto e das propriedades elásticas do material. As paredes exteriores estão mais sujeitas a este fenómeno por existir um maior gradiente térmico. A ligação entre as juntas e os tijolos fica assim sujeita a elevados esforços de corte face à restrição mútua de movimentos. Do mesmo modo, a movimentação térmica da estrutura de betão pode causar destacamentos entre esta e as alvenarias ou a ocorrência de fissuras de corte que podem afetar só o revestimento ou, nos casos mais graves, o próprio suporte.

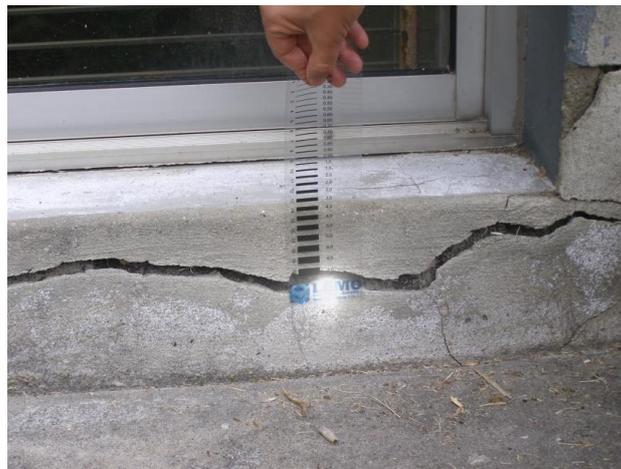
As paredes de fachada estão ainda sujeitas a diversos agentes externos entre os quais a ação da chuva incidente sob ação do vento. A ação local destes dois agentes sobre a fachada de um edifício é mais intensa nas zonas dos seus bordos laterais e superior e sobretudo nos cantos superiores. As fachadas viradas a Poente são as mais expostas à chuva incidente acompanhada de vento, o que se conjuga negativamente com o facto de a fissuração resultante dos efeitos da temperatura ser mais expressiva precisamente na zona Poente do edifício, em especial junto à cobertura. A ocorrência de infiltrações de água implica o aparecimento de outras anomalias, nomeadamente: a degradação dos materiais, criptoflorescências, eflorescências, descolamento de ladrilhos cerâmicos e placas de pedra (por degradação da camada de assentamento), diminuição das condições de salubridade e conforto.

Finalmente e ainda do âmbito das causas ambientais, agentes biológicos com origem variada (solo, ar, ação do vento, insetos e aves), depositam-se nas superfícies dos revestimentos ou nas suas juntas e multiplicam-se consoante as condições climáticas. Inicialmente podem alterar a qualidade estética, podendo posteriormente alterar as propriedades dos materiais.

Causas humanas: As ações de conservação / manutenção correspondem a uma série de medidas, preventivas ou outras, aplicadas à construção de forma a permitir que esta desempenhe as suas funções de forma satisfatória durante o seu período de vida. A implementação de planos de manutenção permite detetar atempadamente as anomalias, impedindo o seu agravamento e evolução com repercussões ao nível das condições de habitabilidade e com o aumento dos custos de reparação associados, ou, ainda, evitar o seu aparecimento. Assim, as falhas na manutenção e alteração das condições inicialmente previstas levam ao aparecimento de anomalias no edifício e implicam uma modificação na envolvente, no elemento, no seu uso ou nas exigências dos utilizadores, perante o previsto em projeto e na fase de execução. Constituem exemplos: a aplicação de cargas concentradas nas paredes sem reforço prévio da

zona; a alteração do uso dado ao edifício onde os revestimentos não são os mais adequados e podem sofrer degradações precoces; a evolução das condições de uso ou dos padrões de qualidade (nomeadamente a nível de conforto térmico, acústico e exigências de economia).

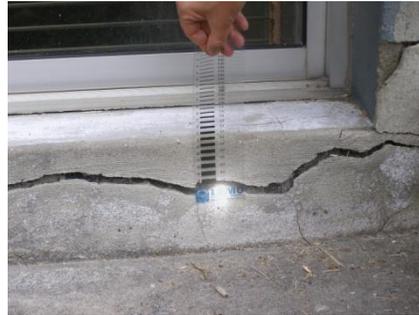
No caso particular das fissuras, é muito importante saber se a fissuração já atingiu a sua configuração definitiva (estabilização) ou se ainda sofre movimentos cíclicos, monótonos, ou aleatórios. Nesta análise foi utilizado um comparador de fissuras, para quantificar com maior rigor a abertura de fendas, que consiste num retângulo plástico transparente, com diferentes traços de espessuras conhecidas e que, por comparação visual, permite estimar a abertura das fissuras. Existem várias classificações para a abertura das fissuras, variando conforme os autores; por exemplo, em 1985, Kaminetzky propõe uma classificação cujos patamares centrais são entre 0.8 mm e 3.2 mm para fissuras ligeiras, 3.2 mm e 12.7 mm para fissuras moderadas e 12.7 mm e 25.4 mm para fissuras pronunciadas. As fissuras mais comuns detetadas na cobertura eram de 2mm e nas paredes exteriores apresentavam uma abertura de cerca de 0,8 mm (de realçar que a tinta presente no revestimento dos edifícios é uma membrana elástica, que pelas suas propriedades, oculta grande parte das anomalias existentes), sendo já fissuras consideradas graves pontualmente, como a ilustrada na figura 3.1.2.1., que embora abstraindo a grande quantidade de revestimento danificado existente, denunciam deformações na super-estrutura.



**Figura 3.1.2.1.** – Fissura com espessura superior a 7 mm no Edifício B, em pano de alvenaria à cota do piso 0.

Importa ainda referir que, num estudo do estado de uma estrutura, as fissuras devem ser monitorizadas, com recurso, por exemplo, a fissurómetros, de modo a aferir se se tratam de fendas ativas ou passivas e deste modo adequar a intervenção a executar. Tendo passado em vista alguns dos principais catalisadores da degradação das paredes exteriores, no quadro abaixo apresentam-se as principais anomalias detetadas, bem como as causas e consequências prováveis.

<b>PAREDES EXTERIORES</b>			
<b>ANOMALIA</b>	<b>CAUSAS PROVÁVEIS</b>	<b>CONSEQUÊNCIAS</b>	<b>FOTOGRAFIA</b>
<p>Descolamento do revestimento cerâmico - perda de aderência relativamente ao suporte</p>	<p>Movimentos diferenciais suporte/ sistema de revestimento;</p> <p>Transição entre suportes distintos;</p> <p>Reduzida elasticidade do produto de colagem;</p> <p>Aderência insuficiente entre camadas do sistema de revestimento;</p> <p>Faltas de juntas elásticas no contorno do revestimento;</p> <p>Contração ou expansão do produto de assentamento dos ladrilhos;</p> <p>Áreas de trabalho demasiado extensas.</p>	<p>Degradação do aspeto visual;</p> <p>Criação de condições para a entrada de grandes quantidades de água para o suporte e para a interface de colagem, com risco de infiltração para o interior e descolagem progressiva e acelerada do revestimento;</p> <p>Na maior parte dos casos não é possível recolocar os ladrilhos por estes não caberem no espaço que anteriormente ocupavam.</p>	

PAREDES EXTERIORES			
ANOMALIA	CAUSAS PROVÁVEIS	CONSEQUÊNCIAS	FOTOGRAFIA
Eflorescências no material cerâmico	Infiltração de água através das falhas ou da porosidade das juntas - migração e posterior evaporação de soluções aquosas salinizadas..	Danos na durabilidade e resistência das peças;  Alteração na aparência do elemento onde se deposita.	 
Fissuração	Movimentos diferenciais da estrutura;  Alívio das tensões que se desenvolvem internamente na parede, que levam à rutura localizada;  Alteração de volume dos materiais (expansão e retração).	Falta de estanqueidade ao ar e à água;  Deficiente conforto higrotérmico;  Comprometimento da função do elemento;  Redução da resistência ao fogo, permitindo a passagem de gases, fumos e chamas	   

<b>PAREDES EXTERIORES</b>			
<b>ANOMALIA</b>	<b>CAUSAS PROVÁVEIS</b>	<b>CONSEQUÊNCIAS</b>	<b>FOTOGRAFIA</b>
Humidade exterior e interior	<p>Capilaridade, onde a humidade sobe pelo solo, pelo interior da alvenaria, e atinge a pintura da fachada; decorrente geralmente da água proveniente do exterior (chuva);</p> <p>Vapor de água que se condensa nos paramentos;</p> <p>Má ventilação;</p> <p>Falta de isolamento térmico.</p>	<p>Redução apreciável da durabilidade dos materiais;</p> <p>Condições deficientes de habitabilidade aos utentes.</p>	
Pintura degradada	<p>Infiltrações de água;</p> <p>Danos fotoquímicos.</p>	<p>Alteração da cor;</p> <p>Descasque;</p> <p>Empolamento;</p> <p>Ocorrência de fissuração;</p> <p>Diminuição/Anulação da função de proteção.</p>	

<b>PAREDES EXTERIORES</b>			
<b>ANOMALIA</b>	<b>CAUSAS PROVÁVEIS</b>	<b>CONSEQUÊNCIAS</b>	<b>FOTOGRAFIA</b>
<p>Armaduras expostas e corroídas</p>	<p>Desagregação do recobrimento (insuficiente);</p> <p>Presença de cloretos</p>	<p>Corrosão das armaduras contíguas e não expostas;</p> <p>Ataque químico;</p> <p>Diminuição da seção de armadura e fissuração do betão em direção paralela a esta;</p> <p>Diminuição da resistência do elemento.</p>	

### 3.1.3. VÃOS ENVIDRAÇADOS

Desde sempre as janelas, portas e zonas envidraçadas têm um papel fundamental na segurança, conforto acústico e térmico, privacidade, condições adequadas de ventilação e qualidade do ar interior, iluminação e usufruto do espaço. As caixilharias podem e devem funcionar em conjunto com sistemas de proteção adicionais, como estores, portadas, guardas ou palas. Neste aspeto, valoriza-se o uso de palas no edifício C e lamelas no edifício A, pese embora as necessidades de recuperação deste sistema para cumprir os requisitos a que é proposto.

A caixilharia é o elemento de transição entre a área envidraçada e a área opaca da envolvente e, para além de estar continuamente exposta às ações climáticas, é alvo de manuseamento rotineiro, o que acelera a sua deterioração, conduzindo ao aparecimento de anomalias que condicionam a durabilidade, qualidade, aspeto e conseqüente valor do edifício. As anomalias mais frequentemente assinaladas como estando associadas à caixilharia correspondem, normalmente, a indícios relacionados com a infiltração de água, seja a sua visualização direta, seja o desenvolvimento de fungos ou bolores devido a humedificação dos materiais higroscópicos relacionada, por sua vez, com a perda de estanqueidade dos caixilhos ou das respetivas juntas aro/vão. As deficiências do funcionamento da caixilharia podem ainda corresponder à permeabilidade excessiva ao ar, deficiente resistência mecânica, deficiente isolamento térmico e atenuação acústica insuficiente.

O principal processo de degradação do alumínio é a corrosão, sendo este material quimicamente ativo perante os metais alcalinos, e daí resulta que o cimento, o gesso e a cal atacam o alumínio durante o endurecimento e, mesmo depois de endurecidos, caso estes materiais se mantiverem constantemente húmidos.

São agora apresentadas as principais anomalias detetadas nas áreas envidraçadas, sabendo que estas superfícies desempenham um papel muito importante no domínio da eficiência térmica do edifício. Estima-se que até 25% das necessidades de aquecimento sejam devidas a perdas de calor com origem nas janelas. Se, por um lado, podem contribuir para a entrada de calor sem custos, por outro, podem ser saídas através das quais o calor se dissipa, quando não são construídas e montadas de uma forma apropriada.

<b>JANELAS</b>			
<b>ANOMALIA</b>	<b>CAUSAS PROVÁVEIS</b>	<b>CONSEQUÊNCIAS</b>	<b>FOTOGRAFIA</b>
Deterioração da junta de vedação aro-vão	Folgas excessivas nas juntas móveis.  Variações higrométricas (retrações) dos elementos das folhas móveis.	Falta de estanqueidade;  Deficiente conforto higrotérmico;  Acumulação / retenção de poeiras	
Deficiências do funcionamento da caixilharia	Permeabilidade excessiva ao ar;  Deficiente resistência mecânica.	Deficiente isolamento térmico;  Atenuação acústica insuficiente.	Não foi tirada nenhuma foto
Presença de fungos ou bolores	Infiltração de água  Humidificação dos materiais higroscópicos relacionada com a perda de estanqueidade dos caixilhos ou das respetivas juntas aro/vão.	Degradação do aspeto visual;  Desenvolvimento de microrganismos;  Comprometimento das características de resistência do material.	
Humidade de infiltração	Folgas excessivas nas juntas móveis;  Infiltração de água;  Presença de fissuras na estrutura de suporte das caixilharias, que possibilita a passagem de água para o interior.	Desenvolvimento de microrganismos;  Comprometimento das características de resistência do material.	

### 3.2. PROCEDIMENTOS DE INTERVENÇÃO, ESTIMATIVA DE CUSTOS E PRAZOS DE EXECUÇÃO.

Para se planejar uma intervenção é necessário que se progrida num conjunto de fases como a análise da informação histórica, a identificação das causas de danos e degradações, a avaliação da necessidade de recorrer a ensaios laboratoriais ou *in situ*, a seleção das ações de consolidação e, após este processo, o controlo da eficácia das intervenções. Para a recuperação das patologias identificadas sugere-se uma intervenção que vise não só a restituição da resistência, durabilidade e estética dos edifícios, como seja aproveitada esta oportunidade para lhe conferir maior conforto térmico num contexto de maior eficiência energética. Foram reconhecidas patologias, como as fissurações, a presença de humidade, a exposição de armaduras ou o descolamento do revestimento que faz com que a estrutura deixe de cumprir as funções que lhe estavam destinadas. Por outro lado, com as exigências cada vez maiores com o ambiente e a eficiência energética e com a consequente revisão do RSECE (Regulamento dos Sistemas Energéticos de Climatização em Edifícios) em 2013, que passou a assumir a designação de Regulamento de Desempenho Energético dos Edifícios de Comércio e Serviços (RECS), é necessário que se aumente das exigências de conforto, não só para edifícios novos como também para grandes intervenções (são as executadas na envolvente ou nas instalações cujo custo seja superior a 25% do valor do edifício calculado com base num valor de referência CRef por m<sup>2</sup> e por tipologia de edifício definido anualmente em portaria). Impõe-se a necessidade de se refletir em soluções que, para além de reabilitarem a envolvente exterior dos edifícios, melhorem as suas características energéticas.

Considerando o momento atual do ciclo de vida dos edifícios e dos seus componentes, uma vez que já têm cerca de 42 anos, uma grande parte encontra-se sem otimização energética, embora os ocupantes desejam níveis de conforto similares aos dos edifícios mais recentes, consumindo, para isso, muito mais energia. Este é, portanto, o momento certo para levar em consideração fatores como a energia, conforto e ambiente e integrá-los no processo de reabilitação.

#### 3.2.1. PROPOSTA PARA INTERVENÇÃO NOS EDIFÍCIOS EM ESTUDO

A solução proposta passa pela reposição das condições iniciais da cobertura e das fachadas com intervenções nas anomalias detetadas.

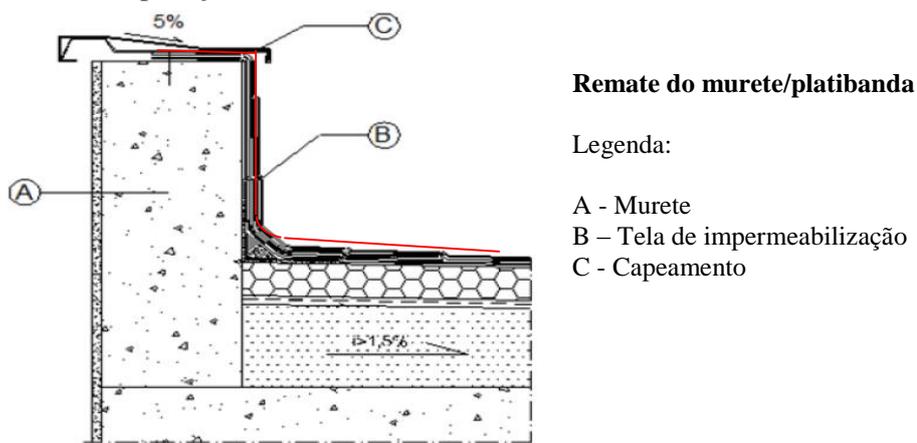
**Anomalias na Cobertura:** Desenvolvimento de vegetação parasitária; Inexistente ou inadequado capeamento do coroamento das platibandas; Ralos de escoamento obstruídos; Lajetas térmicas danificadas e deslocadas; Fissuração sistemática das platibandas e da laje; Sistema de impermeabilização e manta geotêxtil danificados.

As coberturas são as superfícies da envolvente que mais contribuem para as perdas de calor num edifício. O isolamento térmico de uma cobertura é considerado uma intervenção de eficiência energética prioritária, face aos benefícios imediatos em termos da diminuição das necessidades energéticas, e também por se tratar de uma das medidas mais simples e menos dispendiosa. Das anomalias

identificadas, as que acarretam maiores consequências são as relacionadas com o sistema de impermeabilização e manta geotêxtil danificada, sabendo que isso pode conduzir à ocorrência de problemas nas coberturas e nos próprios edifícios, por não desempenharem corretamente a sua função. Desses problemas resultam quase sempre infiltrações de água para as camadas subjacentes à do revestimento de impermeabilização ou para os espaços do último piso, provocando prejuízos que podem ser significativos.

O **revestimento de impermeabilização** é entendido como o conjunto de todos os materiais, componentes e acessórios essenciais para munir a cobertura de uma barreira estanque à água que sobre ele estacione ou circule. No entanto, o revestimento de impermeabilização deve ainda ter outras características fundamentais, como a capacidade de se deformar sem rotura ou fissuração ao longo da sua vida útil, nas condições de exposição previstas, tanto sob a ação das sucções do vento, como acompanhando os eventuais movimentos do seu suporte.

Sugere-se para a intervenção na cobertura a **remoção e limpeza dos materiais degradados e vegetação** existentes e regularização da superfície, para que esta fique nivelada, evitando assim desníveis entre as lajetas térmicas e conseqüentemente, diminuindo o risco de se partirem. Posteriormente deverá ser aplicada uma membrana de betume-polímero, que é constituída por uma mistura betuminosa modificada por uma resina, plastomérica ou elastomérica. Nesta aplicação deve-se ter especial atenção aos pontos singulares, que são as zonas da cobertura que exigem trabalhos complementares de impermeabilização – juntas de dilatação, remates em zonas salientes da cobertura, platibandas, algerozes, tubos de queda, soleiras, entre outros. Destes elementos, salienta-se a zona das platibandas, onde o material impermeabilizante deve cobrir até à superfície superior da mesma, como ilustrado na Figura 3.2.1.1, de modo a impedir a circulação de água e infiltração por este elemento. Este sistema de impermeabilização deverá ser protegido, na zona transitável, com a aplicação de uma manta geotêxtil, antes da aplicação dos restantes elementos.



**Figura 3.2.1.1** - Remate do murete e platibanda (EN 13984:2005 - Flexible sheets for waterproofing. Plastic and rubber vapour control layers. Definitions and characteristics)

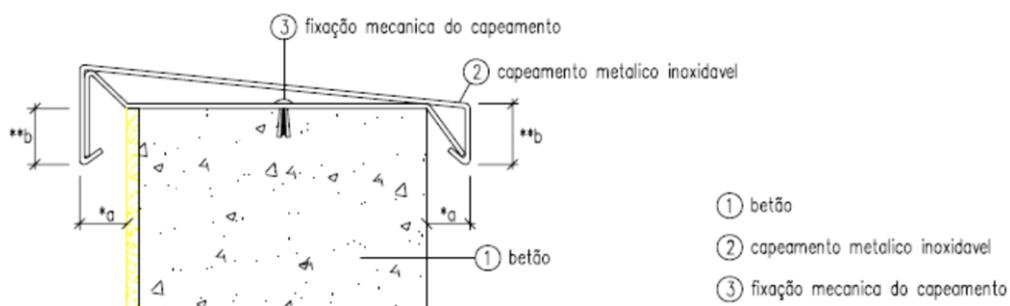
Apesar de se verificar algumas lajetas térmicas partidas e danificadas, este sistema, pelas suas características móveis, pode ser levantado e recolocado em cima do novo sistema de impermeabilização,

tendo apenas de substituir as peças danificadas. As lajetas térmicas podem ser aplicadas diretamente sobre a manta geotêxtil, sem fixação mecânica, embora no caso de superfícies que não estejam perfeitamente niveladas e onde possa haver oscilação, é aconselhável a utilização de apoios e niveladores. Estas peças são colocadas topo com topo, como se pode ver na figura 3.2.1.2. e em caso de necessidade de aceder à cobertura, basta levantar as lajetas na zona à qual se quer ter acesso e, no fim, voltar a colocá-las no local inicial.



**Figura 3.2.1.2**– Aplicação das lajetas térmicas com apoios e diretamente em cima da tela impermeabilizante.

As platibandas têm como função proteger a camada de impermeabilização (principalmente quando esta é fixa de forma semi-aderente) da ação dos ventos. O **capeamento da platibanda** consiste na proteção deste elemento de forma a evitar a penetração da humidade no interior do edifício e na cobertura. Este deve ser feito por um material impermeabilizante como pedra, chapas metálicas galvanizadas ou telas impermeabilizantes. Como foi referido no capítulo anterior, as platibandas apresentam zonas sem qualquer capeamento e outras em que o capeamento está danificado. Sugere-se então a revisão de todo este sistema, considerando que quando se faz o capeamento da platibanda deve-se dar uma ligeira inclinação neste elemento no sentido da cobertura, evitando que a água se acumule na parte superior do capeamento e impedindo o escoamento da água ao longo da parede exterior do edifício, como ilustrado na figura 3.2.1.4.



**Figura 3.2.1.3.** – Detalhe de um remate superior com rufo metálico em platibandas de betão.

Finalmente, o **sistema de drenagem das águas pluviais** deve também ser cuidadosamente revisto e mantido pois a importância deste tipo de elementos, face ao correto funcionamento e desempenho de todo o sistema de cobertura, deve ser realçado, uma vez que provoca o aparecimento de anomalias nos diversos elementos construtivos, como pode ser observado no caso dos edifícios em estudo.

**A2 – Anomalias nas paredes exteriores:** Descolamento do revestimento cerâmico – perda de aderência relativamente ao suporte; Eflorescências no material cerâmico; Fissuração; Humidade exterior e interior; Pintura degradada; Armaduras expostas e corroídas.

Para o tratamento do **revestimento cerâmico descolado** sugere-se a sua substituição obedecendo aos mais rigorosos preceitos de execução, aproximando-se, tanto quanto possível, da técnica usada na construção em causa, com eliminação das não-conformidades que estiveram na origem da patologia. Primeiro é feita a remoção dos ladrilhos degradados (através de dois cortes diagonais por rebarbadora e com a ajuda de martelo e escopro) e posteriormente é feita a picagem da camada de assentamento. É necessário depois proceder à estabilização do suporte, que pode estar na origem de outras anomalias detetadas, por exemplo promovendo o reforço das características mecânicas ou alterando as características funcionais do suporte. A impermeabilização, a ventilação e a aplicação de dispositivos de drenagem na base das paredes podem ser também fundamentais para o tratamento desta anomalia e das humidades encontradas. A superfície exterior da fachada deve ser impermeabilizada com um reboco com argamassa a base de polímeros, armado, após tratamento das fissuras significativas.

O **tratamento das fissuras** dependerá de uma análise criteriosa do seu grau de estabilização e da amplitude dos seus movimentos potenciais, de modo a garantir que estes sejam compatíveis com a capacidade de deformação dos ladrilhos ou restantes revestimentos, conjugada com a elasticidade da camada de colagem e com as juntas previstas. Após esta análise, e ao concluir que se trata de fissuras estabilizadas, deverá proceder-se à sua eliminação através da criação de rebaixos sobre a fissura, removendo toda os elementos soltos e colocação de revestimento armado de modo a garantir sustentabilidade ao troço aberto e aumentar a resistência à flexão e ao corte. A selagem é feita através da aplicação dos materiais de reposição de modo a restabelecer a integridade da fachada e aumentar a sua resistência mecânica. Para a proteção contra os agentes agressivos deverá colocar-se uma camada de proteção impermeabilizante e por fim a aplicação dos revestimentos pretendidos. Esta é uma estratégia que garante a proteção da fachada e simultaneamente contribui para uma reabilitação térmica. Após o tratamento das fissuras, no caso de se atuar nos revestimentos cerâmicos descolados, é necessário verificar a esquadria e as dimensões do suporte a ser revestido, de modo a definir-se a largura das juntas entre ladrilhos, procurando reduzir o número de cortes e obter o melhor posicionamento destes. A rugosidade e o estado de limpeza do suporte devem ser analisados pois vão ter influência na qualidade da colagem, dado que uma superfície pulverulenta ou oleosa condiciona a aderência do material de assentamento. Deve, por isso, evitar-se a presença de resíduos de argamassas, qualquer outra substância gordurosa, manchas de bolor, fungos e outros micro-organismos e quando necessário, ser efetuada uma

limpeza com jacto de água do suporte. Na sua aplicação deverá ter-se em atenção o uso de cruzetas para as juntas e o produto a utilizar, que deverá ser flexível (modulo de elasticidade < 8000 MPa).

A **corrosão das armaduras** é nos dias de hoje uma patologia comum nas estruturas de betão armado, face às condições atmosféricas e suas alterações. O dióxido de carbono, os sulfatos e os cloretos têm aqui o seu papel como agentes externos destruidores da solução estrutural betão-aço, pondo em causa a sua durabilidade e degradação precoce. No caso dos edifícios em estudo, a fissuração atuou como veículo para a evolução e propagação da carbonatação, pois permitiu a penetração dos fluidos para a porosidade do sistema. Assim, as armaduras ficaram expostas e corroídas, representando uma degradação da resistência mecânica do elemento estrutural, diminuindo a durabilidade do betão armado e acarretando outros efeitos, conhecidos por produtos da corrosão, como a ferrugem, delaminações e desagregações, provocadas por tensões internas geradas por aqueles produtos, sobre a camada do betão de recobrimento.

As medidas corretivas a adotar terão como objetivo repor não só as condições aceitáveis de desempenho da estrutura, mas também manter ou aumentar a durabilidade inicialmente prevista. Deverá ser feita a reposição das condições de proteção das armaduras nas zonas afetadas através do saneamento das armaduras oxidadas, através da escarificação do betão deteriorado, até colocar a armadura integralmente à vista. A eliminação da corrosão poderá ser feita com limpeza a jacto abrasivo ou limpeza a jato de água a alta pressão com areia. Uma vez feito este tratamento é necessário aplicar uma nova proteção anti-corrosiva das armaduras, reconstituindo as secções com material de reparação de características apropriadas. A restituição da forma original deverá ser feita com argamassa preparada monocomponente de elevada resistência, barramento de proteção e impermeabilização e proteção final por pintura ou outro revestimento pretendido.

As **eflorescências** existentes são resultado da presença de água na alvenaria, que se desloca por fenómenos de capilaridade, transporta sais solúveis existentes no terreno ou nos próprios materiais de construção e que recristalizam quando a água se evapora. Para o tratamento das eflorescências recomenda-se o uso de um produto líquido monocomponente de base aquosa, que uma vez aplicado penetra por difusão e capilaridade no interior do suporte, formando uma barreira repelente face aos sais, impedindo o seu aparecimento à superfície. No entanto, para mitigar o seu re-aparecimento, importa impedir a acumulação de água no interior da estrutura evitando a humidade. As formas de manifestação da humidade são as seguintes: humidade de construção, humidade do terreno, humidade de precipitação, humidade de condensação, humidade devida a fenómenos de higroscopicidade e humidade devida a causas fortuitas. A situação ideal de ocorrência isolada de cada um destes tipos de anomalias devidas à humidade, raramente acontece, logo as soluções a adotar devem tentar combater genericamente esta patologia. Adotando um tratamento genérico, pode-se seguir as seguintes soluções: aplicação de revestimentos de parede novos, após a remoção dos existentes; aplicação de uma argamassa interporosa que absorva nesses poros os sais das eflorescências; aplicação de um revestimento exterior curativo com base em ligantes sintéticos; aplicação de um revestimento exterior de elementos descontínuos. Para o

caso em estudo, é aconselhável a aplicação de um hidrófugo de superfície nos paramentos exteriores, que são produtos incolores, impermeáveis à água mas permeáveis ao vapor de água. Quando aplicados, revestem os poros dos materiais sem os colmatar nem formar uma película contínua à superfície, exercendo a sua ação através das propriedades de hidro-repelência que possuem. Para a aplicação deste tipo de produto é necessário que estejam anteriormente corrigidas as fissuras e as eflorescências, pois como é um produto permeável ao vapor de água, aumenta a capacidade de secagem das paredes, fazendo aumentar o risco de formação de criptoflorescências.

**A3 – Anomalias nas janelas** - Deterioração da junta de vedação aro-vão; Deficiências do funcionamento da caixilharia; Presença de fungos ou bolores; Humidade de infiltração.

Na União Europeia, o sector dos edifícios representa cerca de 40% do consumo final de energia, no entanto, mais de 50% deste consumo pode ser reduzido através de medidas de eficiência energética, representando uma redução anual de 400 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub> – quase a totalidade do compromisso da União Europeia no âmbito do Protocolo de Quioto. Atualmente, o sector dos edifícios em Portugal consome aproximadamente 30% da energia final utilizada, situando-se como o sector mais importante, a seguir aos transportes. Deste valor o sector residencial correspondente é responsável por cerca de 18% do consumo, contribuindo significativamente para a emissão de GEE. Os restantes 12% correspondem a edifícios de serviços (ADENE, 2009). O consumo de energia depende de muitas variáveis, no entanto, a componente principal resulta do uso quotidiano do edifício, que provém de duas condições: uso intensivo das instalações (aquecimento e arrefecimento, iluminação, equipamentos, etc.) e um comportamento extremamente dissipativo do edifício (edifícios sem isolamento térmico e/ou sem inércia térmica) (Jardim, 2009).

A intervenção ao nível das janelas deve ser feita com o intuito de reduzir as infiltrações de ar não controladas, aumentar a captação de ganhos solares no inverno, reforçar a proteção da radiação solar durante o verão e melhorar as condições de ventilação natural. Para tornar as janelas mais eficientes reduzindo as perdas ou ganhos de calor, podem ser executadas intervenções simples, de custo pouco significativo e sem que para isso seja necessário contratar mão-de-obra especializada. Por exemplo, para reduzir a excessiva penetração de ar podem ser aplicadas tiras vedantes nas juntas das janelas ou injetar borracha de silicone nas fissuras. É também possível aplicar uma película refletora sem a ajuda de técnicos especializados, pese embora a redução de ganhos solares associados no período de Inverno. Todavia, o tipo de atividade que é desenvolvida nos laboratórios do INSA exige um controlo térmico do espaço, devido ao tipo de equipamentos e de análises/estudos desempenhados. Assim, sugere-se a substituição faseada dos vãos envidraçados por soluções energeticamente mais favoráveis, considerando que o isolamento térmico de uma janela está intrinsecamente associado à qualidade do vidro e do tipo de caixilharia utilizado; as janelas que possuem vidros duplos térmicos têm maior capacidade de isolamento do que os vidros simples, já que o espaço entre os dois vidros reduz quase a metade as perdas de calor. Uma fina capa transparente é depositada sobre um dos dois vidros do vidro duplo e retém o

calor no interior deixando, no entanto, entrar os raios solares. A solução mais eficiente, embora muito dispendiosa, seria a substituição dos vidros e caixilharias para um perfil com corte térmico, que é na realidade constituído por dois perfis independentes, unidos por peças de poliamida, garantindo-se desta forma um melhor isolamento térmico. A utilização de caixilharia em alumínio com corte térmico não só melhora o desempenho térmico da janela, como evita problemas de condensações no interior do caixilho, particularmente em regiões onde o clima é mais frio. Este tipo de vidro contribui para a proteção do ambiente, reduzindo o consumo de energia e por consequência as emissões de CO<sub>2</sub>.



Figura 3.2.1.4. - Caixilharia de alumínio com corte térmico.

### Substituição da cobertura em fibrocimento

A cobertura de fibrocimento e a sua rápida desagregação poderá originar a libertação de partículas de amianto para o ar muito nocivas ao ambiente respirável pelos utentes do INSA.

Além do referido, reforça-se o facto de algumas placas se encontrarem completamente danificadas o que provoca, em períodos de precipitação, infiltrações de água constantes, representando um elevado volume de água no piso técnico onde se encontram vários equipamentos tais como unidades de tratamento de ar, ventiladores, quadros elétricos, máquinas dos elevadores, válvulas, diversas canalizações dos mais variados géneros. Desmonte e transporte a vazadouro de todos os canaletes e peças de fibrocimento existentes na cobertura do corpo de laboratórios e zonas anexas, onde se situa o piso técnico superior. O trabalho de remoção do fibrocimento terá que ser executado por empresa certificada pelos organismos competentes para o transporte e manuseamento de produtos com amianto. Em substituição do fibrocimento será feito o fornecimento e montagem de uma cobertura dupla, com isolamento térmico, constituída por uma "sandwich" a realizar em obra, Tipo ou equivalente ao sistema "*Blocotelha Autoportante*", constituída por duas chapas de aço perfilado de eixo retilíneo, enformadas a frio, com lã de rocha entre elas.



Figura 3.2.1.5. - Esquema da solução para a cobertura.

**3.2.2. ESTIMATIVA DE CUSTOS E PRAZOS DE EXECUÇÃO.**

Para a execução das intervenções acima mencionadas, foi feita uma consulta a empresas prestadoras de serviços para orçamentação dos trabalhos. No quadro abaixo, estão indicados os valores mais baixos obtidos nestas consultas, dentro das propostas que se consideraram tecnicamente adequadas ao pretendido.

<b>Intervenção</b>	<b>Prazo de execução</b>	<b>Custo estimado de execução</b>
Substituição da cobertura de fibrocimento por blocotelha (aprox. 1500 m <sup>2</sup> )	45 dias	140.000€
Reparação e tratamento das fachadas	60 dias	280.000€
Reparação da cobertura acessível em lajetas térmicas (aprox. 800 m <sup>2</sup> )	30 dias	80.000€
Substituição faseada dos vãos envidraçados: Fase 1 - na torre de laboratórios, 5 pisos. Fase 2 – No corpo U, 2 pisos.	Trabalho a efetuar consoante permissão dos laboratórios e demais áreas, estimando-se um prazo de 6 meses.	Fase 1 - 90.000€ Fase 2 – 105.000€ Total – 195.000€
<b>TOTAL – 695.000€</b>		
<b>Outras intervenções planeadas</b>		
Sistema de Climatização (ventilação e arrefecimento) para os Laboratórios INSA de Lisboa: Elaboração de Projeto Geral atualizado e Plano de Reajustamento e Correção das Condições de Ventilação do Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge	Não definido	350.000€
Projeto de execução de substituição da rede de gás natural em cobre nos Laboratórios. Adequar a rede de gás natural à legislação vigente	Não definido	75.000€
Empreitada com remodelação das instalações sanitárias e respetiva substituição de canalizações e outras intervenções pontuais.	Não definido	100.000€
<b>TOTAL – 525.000€</b>		
<b>TOTAL FINAL - 1.220.000€.</b>		

**Quadro 3.2.2.1.** – Proposta de intervenções e valores estimados.

Como é demonstrado pelo quadro acima, para as intervenções consideradas de carácter mais urgente, o Instituto irá ter de prever 695.000€ no seu orçamento para manutenção, acrescendo a este valor 525.000€ para outras ações igualmente necessárias à recuperação dos edifícios e melhoria das suas condições energéticas, perfazendo assim um total de 1.220.000€.

Este montante, embora elevado, viria travar o processo de envelhecimento e desadequação do imóvel às atuais exigências e ao trabalho desempenhado no Instituto. Com a evolução da tecnologia, desenvolvimento de novas técnicas e investigações e com a exigência cada vez maior na fiabilidade dos resultados produzidos, é fundamental que o Instituto reúna as condições físicas necessárias para suporte ao trabalho desenvolvido.

As intervenções que se relacionam diretamente com a eficiência energética vão ao encontro do Programa ECO.AP, que visa promover a eficiência energética na Administração Pública e tem como objetivo permitir ao Estado a redução da fatura energética em 30 por cento até 2020, nos respetivos serviços e organismos públicos, com a consequente redução de emissões de CO<sub>2</sub>. Deste modo, poderão ser tentadas parcerias com empresas, onde as economias energéticas serão potenciadas por contratos a realizar entre o Estado e as Empresas de Serviços Energéticos, especialistas em eficiência, enquadrados no Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética. Este programa tem a ambição de promover a eficiência energética na Administração Pública, nomeadamente através da criação de um Barómetro de Eficiência Energética para os edifícios do Estado e da contratação de Empresas de Serviços Energéticos (ESE), estimulando a economia através da atividade destas empresas ao abrigo de Contratos de Serviços Energéticos ([www.adene.pt](http://www.adene.pt)). A administração pública engloba hoje mais de 24 mil edifícios e equipamentos e apresenta uma fatura energética anual de mais de 500 milhões de euros. Até 2015 está previsto abranger cerca de 300 edifícios e mais de 750GWh de energia por via do Programa Eco.AP, o que significa mais de 75 milhões de euros de fatura energética, que devem passar para uma gestão mais eficiente pelas ESE.

## **CAPITULO IV – CONCLUSÕES E SUGESTÕES DE FUTURO.**

São inúmeras as vantagens associadas à reabilitação de imóveis. Atualmente, reconhece-se uma vontade política de estimular esta prática, invertendo a tendência, impossível de manter, para a construção nova e compreende-se que é mais vantajoso renovar e utilizar edifícios já existentes do que demolir e construir de novo, mesmo nos casos em que se tenha de recorrer a uma reabilitação profunda para compatibilizar as estruturas com as atuais exigências. No entanto, este conceito evoluiu por várias décadas, fatores, acontecimentos e intervenientes para que hoje a reabilitação urbana tenha o seu atual significado. Inicialmente apenas se relacionava com a dimensão física do património, incluindo atualmente diversos atores, dimensões políticas sociais e económicas, transformando este conceito num processo complexo e abrangente.

No que diz respeito ao parque imóvel nacional, denotou-se um forte crescimento do edificado ao longo das décadas, impulsionado pela facilidade no acesso a casa própria através dos incentivos ao crédito para aquisição de habitação, em detrimento do arrendamento. Este crescimento da edificação reflete-se no enquadramento a nível europeu, ficando Portugal muito acima das médias em relação a índices de construção e apresentando assim um comportamento contrário à tendência observada noutros países ao registar menor percentagem de alojamentos em edifícios antigos e maior nos mais recentes. No que respeita à reabilitação, a conjuntura económica do país, e consequente crise imobiliária que se tem feito sentir na última década, tem contribuído para que este modelo tenha sido mais considerado, comparativamente às novas construções, embora o dinamismo seja ainda muito limitado, mostrando uma evolução mais lenta do que a média Europeia.

A legislação portuguesa começou por abordar timidamente a preocupação com a reabilitação urbana, mencionando-a em diversos documentos legais, tendo progressivamente contemplado cada vez mais esta temática, tentando alcançar uma política de reabilitação mais coerente e integrada. De facto, o panorama nacional neste âmbito vai evoluindo aos poucos, verificando-se a uma tomada de consciência por parte do poder político face à questão da degradação do parque habitacional. Na prática, têm sido diversos os programas de apoio à reabilitação urbana em Portugal e verifica-se que, embora alguns tenham alcançado maior sucesso do que outros, têm sido insuficientes e acabam por ser extintos geralmente devido à falta de suporte financeiro. Não obstante a vontade política que se tem vindo a assistir de impulsionar as práticas da reabilitação, contrariando a tendência dominante para a construção nova, atualmente o sentimento é de expectativa em relação às medidas concretas que estão a ser tomadas e aos seus resultados.

No que respeita aos imóveis propriedade do Estado denota-se que o mau estado de conservação funciona como fator desmotivador da respetiva utilização, agravando com uma dinâmica contínua de reorganização de serviços e de reorientação política das respetivas competências e atribuições que, regra geral, resulta numa desadequação funcional das instalações ocupadas.

Em 2008 o PGPI surge como um instrumento de planeamento inovador, que viria permitir melhorar o reconhecimento, a valorização e a preservação destes imóveis, nomeadamente através da elaboração de um inventário geral do património do Estado. Foi possível verificar que há muitos imóveis degradados ou em acentuado estado de degradação, devido à necessidade de afetação de verbas vultuosas e da inexistência destas. Para apoiar a reabilitação deste património, o Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial, teve como objeto o financiamento das operações, financiando até 80% do custo estimado para a obra proposta. O surgimento do Fundo pode insuflar de fôlego a política de conservação — e, reflexamente, de fruição do património cultural edificado. Entre 2009 e 2012 foram apresentadas 147 candidaturas ao financiamento de 147 milhões de euros, das quais 39 foram aprovadas, no valor de 12 milhões de euros, 12 foram contratadas (2.8 milhões de euros) e executadas 3 (1.3 milhões de euros). Segundo o relatório da auditoria do Tribunal de Contas, foi notada a exclusão liminar das candidaturas de entidades públicas empresariais e Institutos Públicos, um inadequado sistema de gestão das candidaturas, a falta de um manual de apoio para a sua correta instrução e o incumprimento dos prazos legais para apreciação das candidaturas e para a celebração dos contratos de financiamento.

O INSA, como Instituto Público, goza de autonomia patrimonial e fica assim excluído de uma possível candidatura ao Fundo de Reabilitação e Conservação Patrimonial e deve então reabilitar os seus imóveis, de forma planeada ao longo dos anos, com recurso às verbas que detém. No que respeita a análise feita ao estado dos imóveis do INSA, I.P. foi possível identificar várias patologias, como fissuração das paredes de alvenaria, envelhecimento e degradação de materiais, infiltrações e deformações localizadas, forte ineficiência energética, com enorme contributo para a degradação do edifício. Cada uma das patologias, depois de analisada e identificada, requer um tratamento específico assente em várias estratégias, como por exemplo, para as patologias não estruturais as estratégias podem ser: eliminação das anomalias, substituição dos elementos e materiais, ocultação de anomalias, proteção contra os agentes agressivos, eliminação das causas das anomalias e reforço das características funcionais. São sugeridas algumas técnicas de reabilitação, considerando no entanto que existe grande diversidade nesta temática e estas devem ser escolhidas e postas em prática devidamente enquadradas, dependendo de cada caso de patologia, prevendo-se para estas intervenções o compromisso de uma quantia de cerca de 1.220.000€.

É importante concluir e alertar que a vida útil do património imóvel se encontra, evidentemente associada a preocupações com a reabilitação e aproveitamento dos mesmos, uma vez que daqui resultam vantagens significativas no âmbito social, económico, ambiental e cultural. Em época de grande consternação financeira, todos os recursos têm de ser criteriosamente aplicados de forma eficaz e eficiente e, para isso, contribui a reabilitação atempada e a manutenção regular, que reduz as intervenções ao mínimo, limitando consequências de possíveis intervenções mais longas e dispendiosas.

Por fim, uma breve nota acerca de possíveis desenvolvimentos futuros. A abrangência dos diversos temas abordados neste estudo conduziram a que nem sempre tenha sido possível aprofundar detalhada e rigorosamente todas as vertentes. Por outro lado, dada a natureza de tais temáticas e o seu carácter

dinâmico, por vezes não foi possível apresentar a informação mais atual, como é o caso dos dados apresentados do PGPI. Deste modo seria interessante desenvolver os seguintes aspetos:

- Analisar e acompanhar os resultados da aplicação dos últimos regimes jurídicos da reabilitação urbana, nomeadamente no impacto destes nos imóveis da Administração Pública;
- Acompanhar mais de perto o funcionamento do estudo de caso, por forma a identificar e investigar quais as dificuldades e o que poderia ser feito para a sua minoração, bem como perceber realmente quais os impactos de não ser abrangido pelo Fundo de Conservação e Reabilitação Patrimonial;
- Estudar outras possibilidades de fomentar o investimento na reabilitação no setor público, nomeadamente nos Institutos, dada a sua particularidade de ter autonomia patrimonial e como tal, ficar excluído de candidaturas ao Fundo de Conservação dos Imóveis do Estado.

Ainda neste domínio seria positivo se as futuras intervenções de reabilitação passassem a incorporar alguns dos princípios da gestão estratégica, envolvendo as chefias e tutelas numa consciencialização da necessidade de reabilitar e manter, como uma preocupação constante e irrefutável.



## V – FONTES DE INFORMAÇÃO UTILIZADAS

- ADENE – Nota Técnica: NT-SCE-01, Método de cálculo simplificado para a certificação energética de edifícios existentes no âmbito do RCCTE. Portugal: Agência para a Energia, Lisboa 2009 [on-line em Maio 2012]. Disponível em [www.adene.pt](http://www.adene.pt)
- Aguiar, J., Cabrita, A. R., & Appleton, J. (1993), Guião de apoio á reabilitação de edifícios habitacionais, Lisboa, DGOTDU / LNEC
- Albrow, Martin (2001), *A Sociedade como Diversidade Social: Um Desafio para a Governância na Era Global*, OCDE, *A Governância no Século XXI*, Lisboa, Edições GEPE.
- Ansoff, Igor (1990), *Implanting Strategic Management*, New York, Prentice Hall
- Antunes, Eugénio (2003), *As autarquias locais e a emergência de novos modelos de gestão, Ética e administração - Como modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Appleton, João (2003), *Reabilitação de Edifícios – Patologias e tecnologias de intervenção*, Edições Orion.
- Appleton, João (2009). *Renovar com sustentabilidade*. IST, Lisboa.
- Baldwin, R., e Cave, M. (1996). *Why Regulate? Understanding Regulation*, Oxford: Oxford University Press.
- Bilhim, João (2003), *Avaliação de Desempenho na Administração Pública*, *Revista de Administração e Políticas Públicas*, Vol. IV.
- Carapeto, Carlos (2003), *Autoridades reguladoras nos monopólios tradicionais do Estado: Independência e Participação, Ética e administração - Como modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Català, Joan Prats (2005), *De La Burocrazia al Management, del Management a la Gobernanza*, Madrid, Instituto Nacional de Administraciòn Pública.
- Conselho da Europa (1975), *Carta Europeia do património arquitetónico*, Amesterdão
- Conselho da Europa (2004), *Guidance on Urban Rehabilitation*, Estrasburgo, Council of Europe Publishing.
- Cóias, Vítor (2006), *Inspecções e Ensaios na Reabilitação de Edifícios*, Lisboa, IST.
- Denhardt, Robert B., e Janet V. Denhardt (2000), “The New Public Service: Serving Rather than Steering”, Public
- Esping-Anderson, Gosta (1999), *Um Estado providencia para o Século XXI, Para uma Europa da Inovação e do Conhecimento*, Oeiras, Celta Editora.
- Esping-Andersen, Gosta (2002), *Why we need a new welfare state?*, New York , Oxford University Press Inc.
- Farinha, Brazão, *Reabilitação e manutenção de edifícios*, Edições Profissionais.
- Ferreira, António Fonseca (2005), *A gestão estratégica de cidades e regiões*, 1.ª edição, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Ferreira, António Fonseca (1987), *Por uma Nova Política de Habitação*, Col. *A Cidade em Questão*, Porto, Edições Afrontamento.
- Flora, Peter e Alber, Jens (1984), *Modernization, Democatization and the Development of Welfare state in Wester Europe, The Development of Welfare State in Europe and America*, New Jersey, Transaction Publishers.
- Gonçalves, Adelaide; Brito, Jorge e Branco, Fernando (2008), *Causas de anomalias em paredes de alvenaria de edifícios recentes*, Universidade do Minho.
- Gomes, João Salis (2001), *Perspectivas da Moderna Gestão Pública em Portugal, Administração Pública e Política - Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Gros, Marielle Christine (1994), *Pequena história do alojamento social em Portugal, Sociedade e Território*, Porto, Edições Afrontamento.
- Jardim, Fátima Maria Gomes – *Proposta de Intervenção de Reabilitação Energética de Edifícios de Habitação*, Tese de Mestrado em Engenharia Civil, Materiais, Reabilitação e Sustentabilidade da Construção, Universidade do Minho, Guimarães, Dezembro 2009

- Kaminetzky, D. (1985), *Verification of Structural Adequacy. Rehabilitation, Renovation and Preservation of concrete and masonry structures*, Detroit, MI.
- Lapão, Luís (2006), *Apontamentos da Formação Forjov em Administração Pública*, INA – Instituto de Administração Pública, Oeiras.
- Leibfried, Stephan e Michael Zürn (2005), *Transformation of the State?*, Cambridge, Cambridge University Press.
- LNEC, (2013), *Estudo sobre "Habitação, Reabilitação urbana e Inovação social no quadro da política de coesão pós 2013"* - Relatório Final
- Lopes, Flávio; Correia, Miguel Brito (2004), *Património Arquitectónico e Arqueológico: Cartas, Recomendações e Convenções Internacionais*, Lisboa, Livros Horizonte.
- Guerra, Isabel et al.(1999), *A Baixa Pombalina—diagnóstico, prospectiva e estratégia de actores*, Celta Editora, Oeiras
- Guerra, Isabel (2011), *As políticas de habitação em Portugal: à procura de novos caminhos. Cidades, Comunidades e Territórios*. 2011, Vol. 22.
- Machete, Rui Chancerelle (2003), *Reestruturação do Estado, Serviços públicos e Mercado, Ética e Administração - Como modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Majone, Giandomenico (1997), *From the positive to the regulatory State: Causes and consequences of changes in the mode of governance*, Journal of Public Policy.
- Martins, João Guerra, *Coberturas. Condições técnicas de construção*, online disponível em <http://www2.ufp.pt/~jguerra/PDF/Construcoes/Coberturas.pdf>.
- Metello, Francisco Cabral (2008), *Manual da Reabilitação Urbana - Legislação Anotada e Comentada*, Lisboa, Almedina.
- Montalvo, António Rebordão (2003), *Tendência e Perspectivas do novo modelo de gestão pública, Ética e administração - Como modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (1998), *Estado, Modernidade e Cidadania, em Portugal, que modernidade?*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2000), *Estado-providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora .
- Mozzicafreddo, Juan (2001), *Modernização da administração pública e poder político. Administração e Política: Perspetivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*. Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2003), *A responsabilidade e a cidadania na Administração Pública, Ética e administração - Como modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2008), *Interesse público, Estado e reorganização das funções da administração, Desigualdades, desregulação e riscos nas sociedades contemporâneas*, Edições Afrontamento.
- Mozzicafreddo, Juan (2010), *O papel do Estado na sociedade, Pilares da Estratégia Nacional*, Instituto da Defesa Nacional - Lisboa, Edições Prefácio.
- Paiva, José Vasconcelos, Aguiar, José, Pinho, Ana, (2006), *Guia Técnico de Reabilitação Habitacional*, LNEC.
- Pedro, Célia (2004), *Eficácia dos Programas de Apoio de Reabilitação do Edificado em Portugal*, Instituto Superior Técnico - Universidade Técnica de Lisboa.
- Peters, B. Guy (1997), *Policy transfers between governments: the case of administrative reforms*, West European Politics, vol. 20.
- Pierre J., Peters B. G. (2000), *Governance, Politics and the State*, New York, St. Martin's Press.
- Pinho, A. (2009), *Evolução dos modelos europeus de reabilitação urbana: objetivos, metodologias e governança*, Seminário internacional Iniciativa Bairros Críticos. LNEC
- Pinho, Ana (2009), *Conceitos e Políticas Europeias de Reabilitação Urbana: análise da experiência portuguesa dos Gabinetes Técnicos Locais*. Faculdade de Arquitectura de Lisboa - Universidade Técnica de Lisboa.

- Portas, Nuno et al (2003), *Políticas Urbanas – Tendências, estratégias e oportunidades*, FCG, Lisboa.
- Serra, Nuno (1997), *Território e habitação em Portugal*, Lisboa.
- Telo, A. J., Cruz, A. M., Vitorino, A. (2010), *Pilares da Estratégia Nacional*, Instituto da Defesa Nacional, Edições Prefácio.
- Vilhena, António (2013), *Reabilitação habitacional e o setor da construção civil*, LNEC, Lisboa.
- Vilhena, A., Pedro, J., Paiva, J., Coelho, A. e Bento, J. (2009), *Método de avaliação das necessidades de reabilitação – Desenvolvimento e metodologia de aplicação*, 3.º Encontro Nacional sobre Patologia e Reabilitação de Edifícios, Porto, FEUP.
- Viegas, João Carlos e J. De Oliveira Braz (1994), *Qualificação de componentes de edifícios. Seleção de Janelas em função da sua exposição*. Lisboa: LNEC, Informação Técnica de Edifícios.
- Vogel, Steven K. (1996), *Freer Markets, More Rules – Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*, Ithaca and London, Cornell University Press.
- Revista Tecno Hospital n.º50 – Revista de engenharia e gestão da saúde. *A importância do envelope do edifício (fachadas e coberturas). Importância da reabilitação dos edifícios*, 2014.

#### **Legislação:**

Constituição da República Portuguesa

REBAP – Regulamento de Estruturas de Betão Armado e Pré-esforçado, Decreto-Lei n.º 349-C/83, de 30 de Julho

EN 13984:2005 - Flexible sheets for waterproofing. Plastic and rubber vapour control layers. Definitions and characteristics.

#### **Outras Fontes de Informação**

Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (MAOTDR) – Gabinete do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades (SEOTC), 2007, Lisboa.

74th Euroconstruct Conference Winter 2012.

<http://www.portaldahabitacao.pt>

<http://www.ine.pt> (Recenseamentos de 1981, 1991 e 2001)

<http://mestrado-reabilitacao.fa.utl.pt/disciplinas/jaguiar/jaguiarreabilitacaoemnumeros2.pdf>

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/pt/lvb/g24401.htm>

<http://www.portovivosru.pt>

<http://www.baixapombalinasru.pt/default.php?id=1>

<http://www.portaldahabitacao.pt>

<http://www.arrendamento.gov.pt>

<http://www.portovivosru.pt>

<http://www.ine.pt>

<http://www.aecops.pt>

<http://www.arquitectura.pt>

<http://www.aiccopn.pt>

<http://www.who.int/eportuguese/countries/prt/pt/>



**ANEXO I. CV****Informação pessoal**

Apelido(s) / Nome(s) próprio(s)	<b>MADEIRA DA SILVA FREIRE CAVACA, Vanessa Cristina</b>
Morada(s)	Largo da Lagoa n.º4, 4º Esq., 2795-116 Linda-a-Velha, Oeiras, Portugal
Telefone(s)	(351) 925874840
Correio(s) electrónico(s)	Vanessa.mfreire@gmail.com
Data de nascimento	20-02-1983

**Experiência profissional**

Datas	Maio 2015 – atualmente
Função ou cargo ocupado	Técnica Superior na Divisão de Aquisições, Logística e Património
Nome do empregador	Agência Portuguesa do Ambiente, I.P
Datas	Julho 2013 – abril 2015
Função ou cargo ocupado	Técnica Superior no Setor de Instalações e Equipamentos, Departamento Técnico
Nome do empregador	Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge (INSA)
Datas	Outubro 2009 – maio 2012
Designação da qualificação atribuída	Engenheira civil
Principais disciplinas/competências profissionais	Fiscalização de empreitadas e coordenação de obra
Nome do empregador	LEMO – Laboratório de Engenharia e Materiais de Obras
Datas	Julho 2007 – abril 2008
Designação da qualificação atribuída	Assistant Project Manager
Principais disciplinas/competências profissionais	Fiscalização e gestão de projeto
Nome do empregador	Mace – Consultadoria em Engenharia

**Educação**

Datas	Setembro 2006 – julho 2007
Designação da qualificação atribuída	Mestrado em Reabilitação de Estruturas
Principais disciplinas/competências profissionais	Dissertação: <i>Reabilitação de pontes de Alvenaria em Arco – Caso prático</i>
Organização de ensino ou formação	Faculdade de Engenharia - Universidade Católica Portuguesa
Classificação	15 valores (Dissertação Bom com distinção)
Datas	Setembro 2002 – julho 2006
Designação da qualificação atribuída	Licenciatura em Engenharia Civil
Organização de ensino ou formação	Faculdade de Engenharia – Universidade Católica Portuguesa
Classificação	11 valores

**Formação**

Datas	Maio 2013 (32h)
Designação da qualificação atribuída	Gestores locais de energia – ADENE e Administração Central do Sistema de Saúde
Organização de ensino ou formação	ADENE e Administração Central do Sistema de Saúde
Datas	Fevereiro 2014 (7h)
Designação da qualificação atribuída	Amianto nos edifícios: Localização, aplicação, risco e avaliação da exposição
Organização de ensino ou formação	INSA
Datas	Outubro 2013 (14h)
Designação da qualificação atribuída	Formação em instalações laboratoriais
Organização de ensino ou formação	Relacre
Datas	Outubro 2012 - julho 2013
Designação da qualificação atribuída	Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública
Organização de ensino ou formação	Instituto Nacional de Administração
Classificação	16 valores
Datas	Setembro 2008 – junho 2009
Designação da qualificação atribuída	Curso de avaliação imobiliária
Organização de ensino ou formação	Instituto Superior de Economia e Ciências
Classificação	Aprovado
Datas	Setembro 1990 - julho 2008
Designação da qualificação atribuída	8º grau de formação musical e piano
Organização de ensino ou formação	Escola de Música Nossa Senhora do Cabo, Conservatório Nacional de Música
Classificação	14 valores

**Línguas**

Materna  
Outras línguas

Português

Compreensão		Conversaão		Escrita
Compreensão oral	Leitura	Interação oral	Produção oral	
Muito boa	Muito boa	Muito boa	Muito boa	Muito boa
Boa	Boa	Boa	Boa	Suficiente

Inglês

Espanhol