



MUNICÍPIO DA COVILHÃ

CARTA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

SUMÁRIO EXECUTIVO

PR-05141 | junho 2023



1. Introdução

A Carta Municipal de Habitação (CMH) corresponde ao **instrumento municipal de planeamento e ordenamento territorial em matéria de habitação** previsto no artigo 22.º da Lei de Bases da Habitação (LBH)¹, e deverá articular-se com o Plano Diretor Municipal (PDM), os demais Instrumentos de Gestão do Território (IGT), as estratégias aprovadas ou previstas para o território municipal, e com os programas estratégicos de reabilitação aplicáveis às operações de reabilitação localizadas nas áreas de reabilitação urbana (ARU), previstos no Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU)².

A elaboração da CMH surge no seguimento do trabalho iniciado pelo Município, em 2020, de elaboração da sua **Estratégia Local de Habitação (ELH)**, que constituiu a **primeira abordagem estratégica e operacional das necessidades habitacionais no Município**, focada nas famílias residentes mais carenciadas. Conforme estabelecido no Decreto-Lei (DL) n.º 37/2018³, de 4 de junho, e na Portaria n.º 230/2018, de 17 de agosto⁴, os diplomas que enquadram o 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, a elaboração da ELH é uma condição prévia de acesso a este programa de apoio público. A ELH do Município da Covilhã foi aprovada pela Câmara Municipal e pela Assembleia Municipal, respetivamente, em março e abril de 2021. O correspondente Acordo de Colaboração, para financiamento das soluções habitacionais do Município preconizadas na ELH, foi celebrado, em 15 de dezembro de 2021, com o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU), a entidade gestora do 1º Direito. Desde então, **a ELH encontra-se em implementação**.

A ELH é entendida como uma importante base para a elaboração da CMH, que aprofunda a análise da problemática habitacional no Município, promovendo um **exercício de planeamento estratégico**, necessariamente **territorializado**, que tem em atenção as necessidades habitacionais presentes, mas também aquelas que possam advir de opções de ordenamento e de desenvolvimento para fixação de novas funções e atividades que induzam novas dinâmicas de procura de habitação.

¹ Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro. A LBH veio reforçar o reconhecimento do acesso à habitação como um direito humano universal, assim como a importância do papel do Estado e das políticas públicas, bem como das iniciativas privada, cooperativa e social, na garantia deste direito.

² Aprovado pelo DL n.º 307/2009, de 23 de outubro, alterado pela Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto.

³ Com as alterações introduzidas pela Declaração de Retificação n.º 25/2018, de 2 de agosto; pelo DL n.º 84/2019, de 28 de junho; pelo DL n.º 81/2020, de 2 de outubro, pelo DL n.º 89/2021, de 3 de novembro e pelo DL n.º 74/2022, de 24 de outubro.

⁴ Com as alterações introduzidas pela Portaria n.º 41/2021, de 22 de fevereiro.

A CMH tem enquadramento legal na LBH, que estabelece as bases do direito à habitação e as incumbências e tarefas fundamentais do Estado na efetiva garantia desse direito a todos os cidadãos, nos termos da Constituição⁵. A LBH confere aos municípios, de acordo com o estabelecido no artigo 21.º, a responsabilidade destes desenvolverem a política municipal de habitação, de forma a responder eficazmente às necessidades presentes e expetáveis, acautelar a previsão de áreas adequadas e suficientes para uso habitacional, e garantir a gestão e manutenção do património habitacional municipal. A política municipal de habitação materializa-se, precisamente, na CMH.

A CMH da Covilhã respeita o disposto na LBH relativamente aos **conteúdos e requisitos específicos a acautelar**. Tendo presente as três dimensões da CMH (diagnóstico, planeamento e ordenamento prospetivo, e definição da estratégia/medidas), são **objetivos gerais** da sua elaboração:

- **Conhecer com detalhe as necessidades habitacionais locais**, quantitativas e qualitativas, o **mercado e as suas dinâmicas**, bem como os **recursos habitacionais e as potencialidades locais**;
- **Desenvolver um planeamento e ordenamento prospetivo** para resposta às necessidades habitacionais identificadas⁶, articulado com os instrumentos de planeamento territorial e as estratégias em domínios de intervenção conexos com a habitação;
- **Conceber a estratégia de intervenção** para satisfação das necessidades habitacionais, presentes e futuras, com prioridades hierarquizadas e objetivos e metas mensuráveis, tendo por base um processo participativo.

A LBH estabelece ainda que, no âmbito da elaboração da CMH, a assembleia municipal pode aprovar, sob proposta da câmara municipal, uma **declaração fundamentada de carência habitacional**, para a totalidade ou parte do município, que concede ao município prioridade no acesso a financiamento público destinado à habitação, reabilitação urbana e integração de comunidades desfavorecidas e o capacita no recurso aos seguintes mecanismos:

- Reforço das áreas destinadas a uso habitacional no PDM ou outros planos territoriais;
- Condicionamento das operações urbanísticas privadas ao cumprimento das metas habitacionais municipais definidas na CMH para habitação permanente e a custos controlados;

⁵ Artigo 65.º Habitação e Urbanismo da Constituição da República Portuguesa.

⁶ Como as resultantes da instalação e desenvolvimento de novas atividades económicas a instalar.

- Exercício do direito de preferência, nos termos da LBH e demais legislação aplicável.

O Município da Covilhã aprovou, em 25 de fevereiro de 2022, uma declaração fundamentada de carência habitacional, sustentada na situação de carência habitacional, do ponto de vista qualitativo, identificada pela ELH do Município da Covilhã. Na sequência do diagnóstico mais profundo ao estado da habitação no Município agora realizado, será emitida uma declaração atualizada, a qual, todavia, mantém os princípios gerais que presidiram à aprovação da primeira declaração.

A Figura 1 ilustra a **metodologia de trabalho** adotada para a elaboração da CMH. Tem por base o conhecimento das necessidades e potencialidades habitacionais locais, que sustentam o diagnóstico e a definição da estratégia habitacional a prosseguir, que reflete o futuro desejado, os objetivos, prioridades e metas a alcançar e o plano de implementação das medidas propostas. Contempla, igualmente, o planeamento e ordenamento territorial prospetivo das necessidades habitacionais, com a definição de um modelo territorial e do quadro de orientações para os instrumentos de planeamento. Integra, ainda, um modelo de acompanhamento, monitorização e avaliação, que permitirá corrigir problemas e assimilar as boas práticas.



Figura 1. Metodologia de trabalho

Fonte: SPI

A elaboração da CMH assegurou o **envolvimento dos atores locais** e organizou-se em **4 fases** distintas, com tarefas específicas, mas interdependentes.

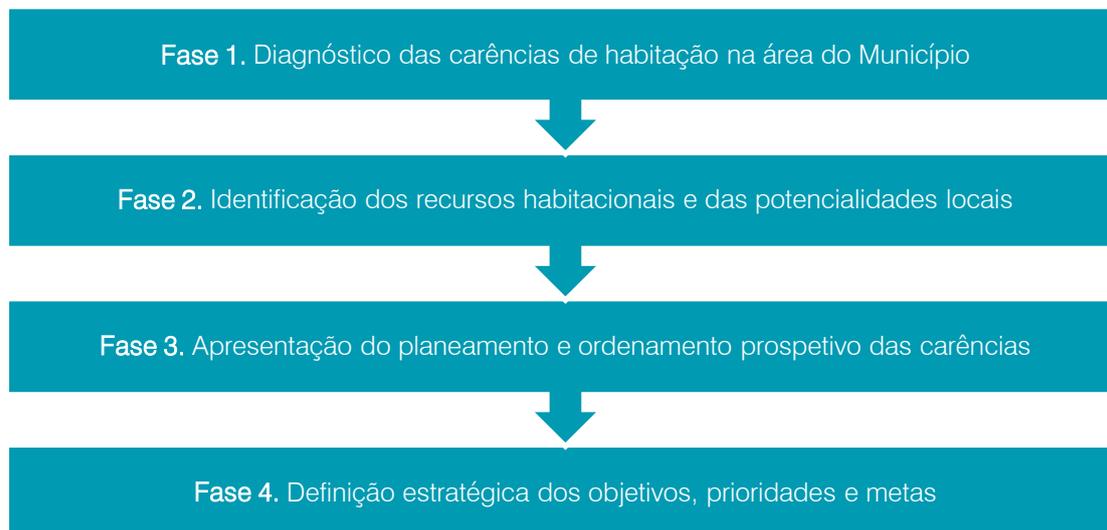


Figura 2. Fases de elaboração da CMH

Fonte: SPI

Cada uma das fases culminou na entrega de um relatório que apresenta as análises desenvolvidas nas respetivas fases. Pela forte complementaridade entre estas análises, os relatórios adotaram uma **abordagem cumulativa**, em que cada um compila o anterior e complementa-o com uma nova dimensão de análise específica. O **relatório final integra todos os conteúdos** e traduz, num documento único, as várias dimensões da CMH.

O diagnóstico da habitação inclui uma análise das carências habitacionais centrada nas pessoas e nas suas características demográficas e socio-habitacionais, salientando as dificuldades habitacionais de vários grupos populacionais. Inclui igualmente uma abordagem centrada nas características do edificado e dos alojamentos, e nos recursos habitacionais presentes e potenciais. Estas análises suportaram-se num **conjunto diversificado de fontes de informação**, que abrangeu elementos documentais, estatísticos e cartográficos, assim como nas **sessões de trabalho com os parceiros e agentes locais** com relevo para o tema da habitação. Entre as fontes de informação estatística salientam-se o Instituto Nacional de Estatística (INE), em particular os resultados definitivos dos Censos 2021, e a informação atualizada compilada no âmbito da ELH.

Com base no diagnóstico e na análise prospetiva, e tendo presente as orientações da política nacional de habitação, foram desenvolvidos uma estratégia local e um plano de ação, que visam orientar a atuação do Município em matéria de habitação.

A CMH da Covilhã encontra-se estruturada em **9 capítulos**, além de um primeiro capítulo, com natureza introdutória e metodológica. Três capítulos integram a **Parte I. Diagnóstico das Carências de Habitação**, os dois seguintes integram a **Parte II. Diagnóstico dos Recursos Habitacionais e Potencialidades Locais**, e o sexto integra a **Parte III. Planeamento e ordenamento prospetivo**. Por último, os restantes 3 capítulos integram a **Parte IV. Definição estratégica e Declaração Fundamentada de Carência Habitacional**.

2. Diagnóstico das carências de habitação

A Covilhã emerge como uma **importante centralidade no interior da Região Centro**. A cidade, cujo crescimento originou uma mancha urbana que estabelece uma quase continuidade com as localidades vizinhas de Teixoso e Tortosendo, integra a rede urbana da Beira Interior, juntamente com duas capitais de distrito – a Guarda e Castelo Branco –, assim como com a cidade do Fundão, localizada a uma curta distância.

O Município possui uma importante **tradição industrial**, que no presente se procura reinventar e fortalecer, aliando-se e enriquecendo-se de outras dinâmicas, como o conhecimento e a cultura, o design e a inovação. Atualmente, nas suas áreas empresarias, o Município acolhe empresas com considerável dimensão e dinamismo, tira partido da sua **localização na Serra da Estrela** e da proximidade à estância de esqui, explorando as dinâmicas turísticas associadas, e vem-se afirmando enquanto uma **cidade universitária**. Com efeito, a presença da UBI foi determinante para a regeneração urbana da cidade, após o processo de desindustrialização dos finais do século passado, e é determinante para as vivências, atratividade e projeção deste território.

No entanto, a Covilhã é igualmente **afetada pelos efeitos da interioridade**, sendo, nestas matérias, o domínio demográfico uma questão determinante. O Município, tal como todos os municípios do interior português (são as únicas exceções Sernancelhe e Viseu), encontra-se em **acentuada recessão populacional**. Segundo os dados dos Censos de 2021, a Covilhã perdeu 5.342 residentes numa década, o que representou uma variação de -10%, sendo as perdas entre os jovens ainda mais acentuadas (-24% no grupo etário dos menores de 15 anos e -12% no grupo etário dos 15 aos 24 anos). Este decréscimo demográfico, sendo extensível a todo o território, é particularmente gravoso nas freguesias mais isoladas e com menores quantitativos populacionais, algumas das quais, neste período, perdem mais de um quarto dos residentes, acentuando o processo de despovoamento.

A perda demográfica tem efeito, naturalmente, no **decréscimo da densidade populacional** (muito embora, seja de salientar que, no contexto sub-regional, a Covilhã se mantém como o município com maior densidade). Encontra-se igualmente interrelacionada com um processo de **acentuado envelhecimento da população**, que é uma vez mais extensível à população portuguesa, e que conduz a alterações na composição das famílias, as quais se tornam mais pequenas e com maior proporção de idosos.

O domínio demográfico estabelece, naturalmente, uma íntima relação com a habitação, não apenas porque a oferta habitacional deverá estar adequada às exigências da procura e responder às necessidades determinadas por este panorama demográfico, mas também porque a captação e fixação de população é uma **dimensão estratégica** para o território, para a qual a habitação poderá contribuir, constituindo-se como um fator de atratividade.

Com efeito, a habitação é hoje, e cada vez mais, reconhecida pública e politicamente como um aspeto determinante para a qualidade de vida das famílias, que, por todo o território nacional, enfrentam dificuldades no acesso à habitação. A criação de uma política nacional de habitação originou a **disponibilização de alguns instrumentos de resposta às necessidades habitacionais de alguns grupos específicos**, que começam agora a apresentar alguns resultados.

Um destes grupos e instrumentos é, respetivamente, a **população mais carenciada e as ELH**, que possibilitam o acesso a financiamento pelo Programa 1º Direito. A análise aos níveis de rendimento e poder de compra do Município da Covilhã revelaram um contexto genérico comparativamente mais desfavorável ao encontrado no País e na Região Centro, e apenas ligeiramente mais favorável do que o da sub-região Beiras e Serra da Estrela, indiciando problemas potenciais no acesso e capacidade de manutenção de habitação por parte de algumas famílias. Salienta-se ainda que, sendo a análise realizada relativa a valores médios, não evidencia as situações de maior fragilidade social, as quais assumem maior preocupação, mas são muitas vezes difíceis de identificar, conhecer e quantificar.

Para dar resposta a estas situações mais críticas, o Município desenvolveu e aprovou a sua ELH, tendo, com este instrumento, associado uma **componente estratégica à sua atuação em matéria de habitação**, que até então se situava principalmente no domínio da ação social e na gestão do parque municipal de habitação. A ELH, que coexiste com as iniciativas e apoios sociais existentes, e que beneficia da rede social e parcerias já estabelecidas, vem acrescentar, por um lado, o conhecimento concreto e sistematizado das situações de carência habitacional e financeira, e, por outro lado, uma resposta mais estruturada, definitiva e integrada às debilidades habitacionais detetadas.

O diagnóstico efetuado veio evidenciar a **existência de um número considerável de agregados habitacionais que residem no Município em situação de carência habitacional** e necessitam de apoio para resolver esta situação de carência (183 situações). Este número continuou a aumentar nos últimos anos. No seu conjunto as dificuldades habitacionais da população mais carenciada são **bastante diversificadas**, embora, em larga medida, se incluam no **espectro de dificuldades habitacionais consideradas do Programa 1.º Direito**. Cruzam situações de insalubridade, insegurança estrutural e falta de conforto térmico das habitações, situações de inadequação das habitações às características físicas dos seus ocupantes, sobretudo associadas à população mais idosa com maior dificuldade de locomoção, situações de ausência de uma solução habitacional estável ou necessidade de desocupação da habitação atual (precariedade) ou ainda situações de sobrelotação.

A ELH destaca ainda a forte **expressividade das situações de carência habitacional em fogos municipais**, situação que é, aliás, comum a grande parte dos municípios portugueses. Com efeito, por falta de manutenção e beneficiação, o parque habitacional social apresenta necessidades de reabilitação e de adequação aos atuais padrões de conforto térmico e de acessibilidade. No total, foram identificadas cerca de **8 dezenas de famílias que residem em condição indigna em fogos de propriedade municipal**, encontrando-se estas sobretudo em situação de insalubridade e insegurança, e **terão solução por via do 1º Direito/PRR**. Estas situações estão, tendencialmente, enquadradas num contexto de fragilidade mais vasto, que associa às dificuldades habitacionais e à pobreza, outras questões de exclusão social e profissional.

Alguns **grupos com especificidades próprias**, como sejam a comunidade cigana ou a população idosa, configuram situações de especial vulnerabilidade e complexidade, que carecem de abordagens de resposta integradas, que extravasam, ainda mais claramente, a dimensão habitacional e que consideram as suas características específicas, sociais e ou culturais. A **população de etnia cigana**, em média, muito jovem e estruturada em famílias de maior dimensão e/ou famílias alargadas, apresenta uma cultura própria muito enraizada, sendo afetada por indicadores de pobreza e exclusão social preocupantes. A **população idosa**, com uma tendência de crescimento indiciada pelas dinâmicas de envelhecimento populacional mencionadas, a par das carências habitacionais enfrenta questões como isolamento social ou níveis de dependência, mais ou menos acentuados.

No Município da Covilhã, além da população carenciada, destaca-se um grupo populacional que apresenta um quadro de carência habitacional e possui necessidades específicas: a **população estudantil**, que é constituída por mais de 8 mil alunos, na sua esmagadora maioria com

necessidade de alojamento, e parte dos quais tendo também dificuldades de acesso a alojamento adequado.

Deste modo, no mercado de arrendamento, existe uma forte competição por habitação entre a população estudantil e as **famílias de rendimento intermédio, incluindo a população jovem local**, induzindo a **subida dos preços** praticados e a uma **maior escassez de imóveis no mercado**. Estas pessoas com rendimentos intermédios debatem-se com preços de acesso a uma habitação difíceis de suportar, quer por via do arrendamento, quer por via da aquisição, enfrentando problemas de acesso à habitação.

Por fim, um último grupo de população com carências habitacionais que foi analisado é a população com necessidade de alojamento urgente e temporário, associada a **situações de emergência social**. Entre estas situações destacam-se as de **violência doméstica**, que têm alguma expressão na Covilhã, existindo presente alguma atuação neste domínio, por parte do Município e dos seus parceiros sociais. Tanto para estas situações, como para **requerentes e beneficiários de proteção internacional**, existe já uma oferta de alojamento no Município, assim como perspetiva de alargamento da mesma. Saliente-se que estas situações carecem respostas de alojamento específicas, para a qual a escala municipal não é a mais adequada.

3. Recursos habitacionais e potencialidades locais no domínio da habitação

Presentemente, no Concelho existem cerca de 35 500 alojamentos e uma população residente que ronda os 46 500 indivíduos, agrupados em cerca 20 mil agregados domésticos privados. Por seu turno, estima-se que o **potencial habitacional expectante** inscrito nos IGT em vigor (PDM e PUGC) seja de **aproximadamente 34 mil fogos** (dos quais mais de mil fogos estão já vinculados a loteamentos aprovados), o que **praticamente permitiria duplicar o parque habitacional atualmente existente**⁷. Este potencial habitacional está, sobretudo, **concentrado na Grande Covilhã**, onde se concentra também a maioria da população e edificado, e onde as dinâmicas demográficas e urbanísticas são mais positivas.

⁷ Este foi um exercício, teórico e meramente indicativo, de quantificação dos espaços habitacionais ocupados e expectantes. Parte da identificação dos espaços urbanos habitacionais, inscritos no PDMC e no PUGC em vigor, para traçar uma estimativa base do potencial habitacional existente nos espaços habitacionais expectantes inscrito nestes IGT, presentemente em vigor.

É de salientar que esta estimativa foi calculada por excesso, por resultar de um exercício que não considerou outras questões específicas, mas relevantes (como, por exemplo, as condições orográficas e biofísicas do território, aspeto relevante neste território, que geralmente condicionam os processos de urbanização e de edificação) e por adotar os índices máximos de construção bruta estabelecidos nos referidos IGT. Não obstante, atendendo às dinâmicas demográficas descritas, de envelhecimento e de decréscimo populacional, é inequívoco que, nos atuais IGT, **existe uma capacidade para o aumento do parque habitacional e, conseqüentemente, para o acolhimento de mais população.**

Em termos de dinâmicas urbanísticas, verifica-se que, após um período de contração no número de operações urbanísticas, tem havido um **aumento das obras concluídas após 2020**, que, atendendo ao elevado número de obras em curso, visíveis na cidade, com muita probabilidade se estende aos dias de hoje. Este será um aspeto adicional a ter em consideração, face ao cenário nacional de dificuldades enfrentadas pelo setor da construção civil, com o marcante aumento dos custos dos materiais e falta de mão-de-obra⁸. Estas obras são sobretudo **novas construções e destinam-se a habitação.**

Nesta matéria, importa ainda ter presente que, ao longo das últimas décadas, o crescimento no número de alojamentos foi consideravelmente superior ao das famílias, pelo que, atualmente, **o número de alojamentos existentes duplica, grosso modo, o número de agregados familiares residentes.** Desses alojamentos, 15% estão vagos e mais de 1/4 são residência secundária (categoria que, nas freguesias menos urbanas e povoadas, e nas freguesias integradas no Parque Natural da Serra da Estrela, ganha ainda maior significado, chegando em alguns casos a tornar-se predominante). Os alojamentos de residência habitual são pouco mais de metade do total de alojamento existentes no Município.

Por outro lado, o nível de envelhecimento do parque edificado é considerável e **perto de metade dos edifícios no Município necessita de algum tipo de reparação** (44%, ou seja, mais de 9 500 edifícios). Merece ainda destaque o facto da habitação própria ser muito significativa entre os alojamentos de residência habitual, sendo **7 em cada 10 alojamentos ocupados pelo seu proprietário ou coproprietário.** Os alojamentos arrendados assumem, assim, um peso pouco significativo, apenas ganhando maior expressão nas freguesias da Grande Covilhã.

⁸ Segundo os dados do INE, o índice de custo de construção de habitação nova, em Portugal, tem registado uma subida progressiva desde 2011 até 2020, tendo, nos últimos dois anos, sofrido um agravamento muito acentuado (em junho de 2022, era 131,5, quando em julho de 2020 era de 110,9). Em janeiro de 2011 situava-se em 96,1.

Não menos relevante é a análise dos custos com o acesso à habitação. Muito embora o rendimento das famílias tenha sofrido uma evolução positiva, este crescimento foi inferior ao dos preços de aquisição ou de arrendamento, **acentuando a taxa de esforço das famílias no acesso à habitação**. Esta situação assume contornos ainda mais penalizantes se atendermos aos reduzidos níveis de rendimento da população residente no Concelho, inferiores aos da população da Região Centro ou do País. Assim, e embora os valores medianos por m² das vendas e das rendas da habitação no Município da Covilhã se mantenham também em níveis inferiores aos praticados na Região e no País, o peso do encargo mensal com a compra ou arrendamento de habitação, no rendimento das famílias residentes no Concelho, tem sido progressivamente crescente.

Tendo presente este quadro geral das dinâmicas urbanísticas e do edificado, verifica-se que existe uma **dicotomia entre as freguesias mais urbanas**, entre as quais se destaca a UF da Covilhã e Canhoso, e num segundo plano as restantes freguesias abrangidas pelo PUGC, **e as freguesias mais periféricas** do Concelho. É nas **freguesias mais urbanas** e densamente ocupadas, onde há também maior procura por habitação, que se **verifica um maior dinamismo urbanístico**, revelado no número de obras concluídas, de licenciamentos e de loteamentos. É também aqui que os alojamentos familiares de residência habitual ocupados em regime de **arrendamento ou subarrendamento têm uma maior expressão**, e onde, não só uma **maior proporção de famílias têm encargos com o acesso à habitação** (aquisição ou arrendamento), como estes encargos assumem **custos mais elevados**.

Este dinamismo contrasta de forma marcante com o contexto das **freguesias mais periféricas**, onde as dinâmicas urbanísticas são débeis ou, nalguns casos, inexistentes. Os edifícios são quase exclusivamente unifamiliares e o alojamento de residência habitual assume menor expressão e cinge-se, quase exclusivamente, à **habitação própria**. Os custos com a habitação tendem a ser mais reduzidos, mas a disponibilidade de fogos é também muito limitada.

É também na Grande Covilhã onde se localizam os **recursos habitacionais do Município, existentes e mobilizáveis**, para dar respostas aos diferentes grupos populacionais. O Município possui um **parque habitacional com alguma dimensão**, abarcando um **total de 722 fogos** (cerca de 2% dos alojamentos existentes). Este parque habitacional distribui-se pelas **cinco freguesias** mais povoadas e possui **alguma diversidade** em termos de características e épocas de construção, de tipologia dos fogos e, inclusivamente, do regime de arrendamento. Com efeito, **63 destes fogos** encontram-se ocupados **em regime de arrendamento livre**, embora por valores de renda abaixo dos preços de mercado, cumprindo igualmente uma função social.

Apesar da considerável dimensão, o parque de habitação municipal encontra-se **tendencialmente ocupado** ou em vias de ocupação (ainda que tenham sido identificados 98 fogos livres, grande parte deles está já afeto a algum projeto que irá promover a sua reocupação). Acrescente-se também que apesar de terem sido realizados alguns investimentos recentes para melhoria da eficiência energética, detetam-se ainda **diversas carências** em termos de condições de habitabilidade e conforto térmico, assim como um **subdimensionamento face ao volume de famílias** que se encontra excluída do acesso a uma habitação digna. No âmbito das soluções propostas na ELH, é indicada a intenção de, com recurso ao financiamento pelo Programa 1.º Direito/PRR, **reabilitar 83 fogos de propriedade municipal**, assim como, de reforçar a oferta de habitação social através da **reabilitação de cerca de 67 fogos municipais** (32 fogos para habitação social e 35 fogos para pessoas em situação intermédia de dependência).

É igualmente intenção do Município, inscrita na sua ELH, **reforçar a oferta de fogos em arrendamento acessível**, destinados à população jovem e famílias com rendimentos intermédios, quer por via da oferta pública municipal, quer por via do estímulo à oferta privada. Refira-se, neste ponto, a adesão do Município a um projeto promovido pela **CIM Beiras e Serra da Estrela**, através do qual deverão ser construídos **40 fogos públicos** a disponibilizar à população em regime de renda acessível. Esta oferta de habitação a custos acessíveis é fundamental como **medida integrante de uma política ativa de atração e fixação de população**, fulcral para um território em perda demográfica e onde a população jovem, apesar da forte presença de população estudantil, está em decréscimo. Ganha ainda uma importância acrescida face à mencionada escassez de imóveis no mercado de arrendamento e preços com a habitação incompatíveis com o poder de compra das famílias.

Outro projeto municipal em curso, com financiamento aprovado ao abrigo do PRR, corresponde à construção de 6 fogos e à reabilitação de 2 edifícios, garantindo a criação de um total de **18 quartos**, que deverão permitir uma resposta habitacional transitória para 28 pessoas, a integrar a **Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário**.

Num balanço geral dos recursos municipais mobilizáveis para dar resposta a todos os desígnios identificados, prevê-se que sejam mobilizados, designadamente, uma **bolsa de terrenos** de domínio municipal afetos a uso habitacional, como uma capacidade potencial de 66 novos fogos, e um conjunto de **edifícios municipais em ruína** que poderão vir a acolher 18 novos fogos.

Acrescente-se ainda que, fruto da forte tradição industrial da Covilhã, encontra-se ainda na cidade um número relevante de **edifícios industriais devolutos e degradados**. A instalação preferencial da UBI em edifícios deste tipo, foi determinante para a requalificação urbana da cidade, tendo estimulado a emergência de algumas dinâmicas privadas de reconversão de edificado industrial e

devoluto, como por exemplo a instalação dos apartamentos Sineiro junto ao Polo IV. Contudo, ao longo das ribeiras e no centro da cidade, vários edifícios permanecem ainda desocupados e oferecem, salvaguardando o devido respeito pelos condicionantes e a análise técnica dos usos e regras urbanísticas que venham a ser definidas na revisão do PDM, um potencial de refuncionalização para habitação deverá de ser considerado pelo Município.

Por último, mas não menos importante, surge a questão do **alojamento estudantil**. Esta têm sido, aliás, uma questão **determinante na oferta e distribuição das dinâmicas imobiliárias e habitacionais**, sobretudo na cidade da Covilhã, conduzindo a uma redistribuição no povoamento na cidade, com a transferência das famílias para áreas habitacionais mais recentes e afastadas do centro. Com efeito, a **presença desta população estudantil** é indispensável para a vitalidade da cidade (e do Concelho), todavia, **introduz o maior fator de pressão sobre o mercado habitacional local**. Se por um lado, o arrendamento estudantil é um complemento importante ao rendimento de muitas famílias proprietárias, por outro lado, esta procura estudantil tende a provocar um aumento dos preços praticados no mercado de arrendamento (ainda assim inferiores aos de outras geografias) e a diminuir a oferta de habitação disponível para as famílias, algumas das quais sem capacidade económica para competir com os estudantes. Saliente-se, ainda, que os proprietários tendem a dar preferência ao arrendamento estudantil, por este ser mais rentável.

A oferta de **residências universitárias garantida pela UBI** é constituída por cerca de 800 camas e, apesar de presentemente ter financiamento aprovado para garantir a sua melhoria qualitativa, promovendo um maior conforto e eficiência energética, é **manifestamente insuficiente** para o número de alunos com necessidade de alojamento (como antes mencionado na UBI estão inscritos mais de 8 mil alunos). Esta insuficiência é colmatada por via do arrendamento de habitações ou quartos no mercado imobiliário – que nem sempre apresentam as condições de habitabilidade mais adequadas e constituem situações de arrendamento formal –, ou pelo recurso a residências privadas de alojamento estudantil.

A oferta de **residências privadas** tem, muito recentemente, **crescido expressivamente**, estando prevista a disponibilização de mais algumas centenas de novas camas de alojamento estudantil privado, nos próximos anos. Embora com **preços mais elevados**, dirigindo-se a um segmento da procura estudantil com maior poder de compra, esta oferta tem o potencial de se traduzir na **libertação para as famílias de alguns dos fogos arrendados pelos estudantes**, assim como num **maior equilíbrio dos preços** praticados no mercado de arrendamento.

4. Diagnóstico prospetivo

A **tendência futura de procura de habitação encontra-se, em larga medida, diretamente relacionada com a evolução demográfica**, que, como demonstrado, está em contração. Em linha com a tendência regional e nacional, perspetiva-se para a Covilhã a manutenção da trajetória de diminuição e envelhecimento populacional que vem sendo observada nas últimas décadas.

Apesar desta trajetória poder vir a sofrer alterações decorrentes de circunstâncias exógenas diversas, não é expectável a ocorrência de cenários extremos, quer de grande recuperação e desenvolvimento, quer, pelo contrário, de crise, pelo que importa garantir que o Município seja capaz de conseguir **promover uma maior atratividade territorial e a fixação de população**, assente no processo de **dinamização socioeconómica e empresarial e de inovação**, que permita gerar **emprego e uma melhoria dos rendimentos da população**, a par com a promoção de um **território ordenado**, com elevados parâmetros de **qualidade urbana** e com uma **oferta habitacional diversificada e também qualificada**.

O Município está, presentemente, a rever os seus instrumentos de planeamento territorial mais relevantes – o PDM e o PUGC –, ficando assim dotado, a curto prazo, de **instrumentos de planeamento ajustados** às dinâmicas territoriais presentes e **capazes de responder aos desafios de desenvolvimento** que se colocam a curto médio prazo. De acordo com o atual RJIGT, a revisão destes instrumentos, implica, entre outros, uma alteração na classificação do solo urbano, que deve agora corresponder àquele que se encontra total ou parcialmente urbanizado, condição que poderá conduzir a um **ajustamento dos perímetros urbanos, com reflexo no dimensionamento dos espaços habitacionais e na conseqüente oferta potencial de novos fogos**. Face aos resultados da análise aos espaços habitacionais, este **ajustamento não deverá comprometer a política municipal de reforço da oferta de habitação pública, nem as iniciativas privadas de criação de nova habitação**.

Além das **áreas e estruturas empresariais de apoio à atividade económica**, assim como do potencial e saber decorrente do **passado industrial** da Covilhã, a **UBI tem vindo a afirmar-se como um importante motor de atração e desenvolvimento local**, o que, aliás, foi um dos objetivos que esteve na base da sua criação. A presença da UBI e da sua população estudantil tem contribuído para um melhor comportamento demográfico, embora o Município encontre **grandes dificuldades na fixação da população estudantil** após conclusão dos estudos. A instalação de três dos seus polos em grandes edifícios que se encontravam devolutos em diferentes áreas centrais da Covilhã foi determinante para o processo de regeneração urbana da sede de concelho, e a sua ligação ao mundo empresarial e à investigação afigura-se como um importante fator de competitividade local e de projeção no exterior. Hoje, a Covilhã é uma cidade mais cosmopolita e moderna.

A **UBI perspectiva** que, nos próximos anos, a instituição possa **continuar a crescer em oferta educativa, projetos e número de alunos**, salvaguardando, contudo, que esta previsão se reveste de um grau de incerteza, pois a definição do número de alunos e dos cursos que abrem em cada ano não são uma decisão exclusiva desta entidade, carecendo de aprovação pela tutela. A oferta **de residências privadas, já instalada e em rápida expansão** combinada com as residências da SASUBI, em requalificação, previsivelmente, dará **resposta às necessidades de alojamento de parte da população estudantil** deslocada e **conduzirá a alterações no mercado de arrendamento**, libertando fogos para o arrendamento a famílias e ajustando os preços praticados. Saliente-se, por último, que os estudantes mais carenciados não terão capacidade financeira de aceder a alojamento nas residências privadas e que, parte deles (entre os quais muitos estrangeiros), não terão igualmente resposta nas residências da SASUBI. Esta população, que crescentemente requiere apoio junto aos serviços municipais, não tem ainda solução em pleno. Acrescente-se que a população estudantil, que necessita de um alojamento temporário, não é elegível aos apoios do Programa 1.º Direito.

No que respeita às situações de indignidade habitacional da população residente, recorde-se que o Município se encontra em **processo de implementação da sua ELH**, a qual terá identificado as situações mais problemáticas e definido uma estratégia para a sua resolução, suportada no **financiamento do Programa 1.º Direito/PRR**. Esta ELH, se encontra em processo de atualização, será o instrumento de resposta às dificuldades habitacionais da população residente mais carenciada. Sem financiamento pelo Programa 1.º Direito, mas com uma forte relevância estratégica, expressa na ELH, emergem as **dificuldades de acesso à habitação pelas famílias da classe média**.

Em termos geográficos, as análises setoriais e diagnóstico desenvolvido nos capítulos anteriores confirmam a **concentração das maiores dinâmicas demográficas, económicas e urbanísticas na cidade da Covilhã e na sua envolvente direta, a Grande Covilhã**. É aqui que se encontra a maior **oferta de equipamentos e serviços**, assim como a esmagadora **maioria das atividades económicas e do emprego**, pelo que este território se destaca do restante território municipal, apresentado características marcadamente urbanas, onde se concentra a maioria da população e da oferta habitacional. É também aqui que encontramos a maioria dos atuais **recursos habitacionais do Município**, assim como dos terrenos e imóveis em ruínas que poderão ser canalizados para o alargamento do parque de habitação municipal.

5. Definição estratégica

No respeito pelas orientações da política nacional de habitação, a **ELH do Município da Covilhã** foi, como já evidenciado, o **primeiro instrumento da política local de habitação** a ser elaborado. Embora este documento tenha um **cariz eminentemente operativo**, associado ao acesso a financiamento pelo Programa 1.º Direito para resposta às necessidades de acesso a uma habitação condigna por parte da população carenciada, ele possui **igualmente uma componente estratégica**.

Deste modo, a ELH da Covilhã, além da atuação suportada nos apoios concedidos pelo Programa 1.º Direito (nomeadamente a **valorização e reforço da habitação pública** e o **apoio aos proprietários residentes** para garantir as condições de dignidade habitacional nas suas habitações), fim que determinou a criação deste instrumento local, preconiza igualmente uma resposta habitacional para as famílias de rendimentos intermédios, por via do **arrendamento acessível** e da **regulação do mercado de arrendamento**, assim como a **melhoria do *habitat* e incremento da atratividade geral do território**, em articulação com a política de reabilitação urbana.

A **visão de futuro** definida na ELH da Covilhã reflete estas múltiplas dimensões da política local de habitação, refletindo as suas premissas basilares. Mantendo-se ajustada e atualizada face ao diagnóstico realizado para a CMH, esta visão sintetiza um desígnio comum, que permitirá canalizar os meios disponíveis para colmatar as necessidades habitacionais identificadas, sendo, portanto, partilhada pela CMH. É a seguinte:

Covilhã | um território com uma oferta habitacional mais inclusiva e diversificada, suportada num *habitat* urbano qualificado e atrativo.

Embora a ELH tenha o horizonte temporal de 2026 e a CHM uma vigência de 10 anos, as mudanças requeridas para atingir o desígnio estabelecido, que pressupõe a universalidade de acesso a uma habitação condigna e adequada às características dos seus ocupantes, num ambiente urbano qualificado, estendem-se certamente além do horizonte de execução destes instrumentos municipais. Entende-se, portanto, que esta visão de futuro, assume um **horizonte temporal de médio/longo prazo**.

Com base nas conclusões do diagnóstico, e decorrendo desta visão de futuro para a habitação no Município da Covilhã, foram estipulados **três objetivos estratégicos**. Estes objetivos respeitam as orientações da política nacional de habitação, adaptando-as ao contexto e especificidades locais. São estes:



Oe1. Valorizar o parque de habitação municipal existente e mobilizar os recursos habitacionais disponíveis para alargar a oferta



Oe2. Criar uma oferta de habitação acessível, com base num sistema de habitação alargado e integrado



Oe3. Assegurar um habitat urbano qualificado e inclusivo na promoção das soluções habitacionais

Para concretizar a visão de futuro e os objetivos estratégicos, estabeleceram-se **cinco prioridades estratégicas**, que possuem um carácter marcadamente operativo. A cada uma destas prioridades estratégicas está associado um **conjunto de medidas**.

As **prioridades estratégicas da CMH da Covilhã** são as seguintes:



Nas **quatro primeiras prioridades**, a matriz territorial assume uma maior evidência, sendo definida uma **estratégia de atuação diferenciada por perfil de território**: bairros municipais; centro da cidade; as áreas com maior dinâmica urbanística; e os aglomerados urbanos e rurais do concelho. Na **quinta prioridade, transversal ao território concelhio**, o foco é colocado na inovação, fator que deverá, simultaneamente, garantir elevados padrões em termos de qualidade da habitação.

A cada prioridade estratégica encontra-se associado um conjunto de medidas que as operacionaliza e que, de uma forma integrada, contribui para a concretização dos objetivos estratégicos antes apresentados. A Tabela 1 sintetiza o conjunto de medidas associadas a cada uma das prioridades, indicando entre parênteses, quando quantificável, as metas associadas.

Tabela 1. Prioridades estratégicas e medidas

Fonte: SPI

Prioridades estratégicas		Medidas
1.	Valorização habitacional e urbanística dos bairros municipais	1.1 Reabilitar o parque de habitação municipal existente (115 fogos)
		1.2 Reforçar a oferta pública de habitação municipal, focada no arrendamento acessível (80 fogos)
		1.3 Requalificar o espaço público nos bairros municipais de intervenção prioritária (4 bairros)
		1.4 Promover a inserção social e de combate à estigmatização e guetização
2.	Promoção de uma oferta de habitação diversificada e inclusiva no centro da cidade	2.1 Ampliar a oferta de habitação municipal no centro da cidade (35 fogos)
		2.2 Criar uma bolsa de fogos a integrar na BNAUT (8 fogos)
		2.3 Reconverter antigas instalações industriais para uso habitacional, com oferta de habitação acessível (25 fogos)
		2.4 Estimular a reocupação dos fogos vagos de propriedade privada (25% dos fogos devolutos sinalizados)
3.	Criação de uma oferta de habitação acessível nas polaridades urbanas emergentes	3.1 Sistema de zonamento inclusivo para a promoção de habitação acessível
		3.2 Criar uma bolsa municipal de terrenos para a promoção de habitação acessível
		3.3 Estimular a construção de habitação a custos controlados (100 fogos)
4.	Revitalização habitacional dos aglomerados urbanos e rurais do concelho	4.1 Responder às carências habitacionais locais no quadro das operações de reabilitação urbana (28 ORU)
		4.2 Criar um sistema de apoio às famílias nas despesas com a habitação, enquadrado em regulamento municipal
		4.3 Desenvolver uma oferta flexível de serviços nas áreas de menor densidade e acessibilidade
5.	Inovação para o desenvolvimento da política municipal de habitação e da qualidade habitacional	5.1 Constituir o Fundo Municipal de Sustentabilidade Ambiental e Urbanística (FMSAU)
		5.2 Criar um programa municipal de arrendamento acessível
		5.3 Integrar o modelo da nova Bauhaus Europeia na contratação pública dos projetos de habitação municipal
		5.4 Criar um selo municipal de qualidade habitacional associado ao arrendamento privado (25% dos novos contratos)
		5.5 Criar um sistema municipal complementar de apoio aos estudantes no acesso ao alojamento (20 estudantes/ano)

As medidas relacionam-se mutuamente, de forma mais ou menos indireta, apresentando uma grande interdependência e, em alguns casos há mesmo efeitos de uma sobre as outras.

Tendo a CMH um horizonte temporal de 10 anos, a calendarização das medidas decorre entre 2023 e 2032. A maior parte das medidas decorre de forma contínua ao longo do horizonte de implementação da CMH. Não obstante, as medidas dirigidas na reabilitação ou ampliação do património municipal existente, em larga medida com enquadramento no financiamento pelo PRR (M1.1, M1.2, M2.1, associadas ao Programa 1º Direito ou M2.2. à BNAUT), são de execução prioritária, na medida em que um dos critérios de acesso a estes financiamentos é a execução das soluções habitacionais apoiadas estar concluída até meados de 2026.

Tabela 2. Calendarização das medidas

Fonte: SPI

Medidas	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
1.1										
1.2										
1.3										
1.4										
2.1										
2.2										
2.3										
2.4										
3.1										
3.2										
3.3										
4.1										
4.2										
4.3										
5.1										
5.2										
5.3										
5.4										
5.5										

A implementação da CMH da Covilhã deverá assentar num **modelo de governança capaz de garantir a operacionalização da estratégia** delineada, num processo que deverá implicar o envolvimento e articulação institucional com várias entidades e atores presentes no território. Importa garantir a existência de uma estrutura de governação eficaz, que promova uma **comunicação fluida e a cooperação ativa entre todos os agentes**, incluindo entidades públicas, o

setor privado e cooperativo, e agentes da economia social, potenciando o aproveitamento dos diversos recursos e das valências presentes no território e a partilha de responsabilidades.

Enquanto instrumento da política municipal de habitação, **a implementação CMH terá o Município como principal promotor e agente mobilizador**. Neste processo, salienta-se ainda a necessidade de adequação das condições organizacionais e procedimentais. O atual paradigma da política de habitação, que não assenta já numa atuação assistencialista, exclusivamente focada no apoio à população mais carenciada, justifica que, na própria estrutura executiva da Câmara Municipal, o pelouro “parque habitacional social” seja substituído pelo pelouro “**habitação**”. Este, que terá necessariamente de possuir um **cariz integrado e multissetorial**, deverá ter um correspondente **reforço de recursos humanos, técnicos e financeiros afetos**.

Para a promoção da sua política municipal de habitação e, em particular, para a implementação da CMH, o Município deverá, enquanto entidade promotora, estabelecer uma **estrutura de governança que garanta elevado níveis de exequibilidade da estratégia**. A figura seguinte ilustra o modelo de governança proposto:

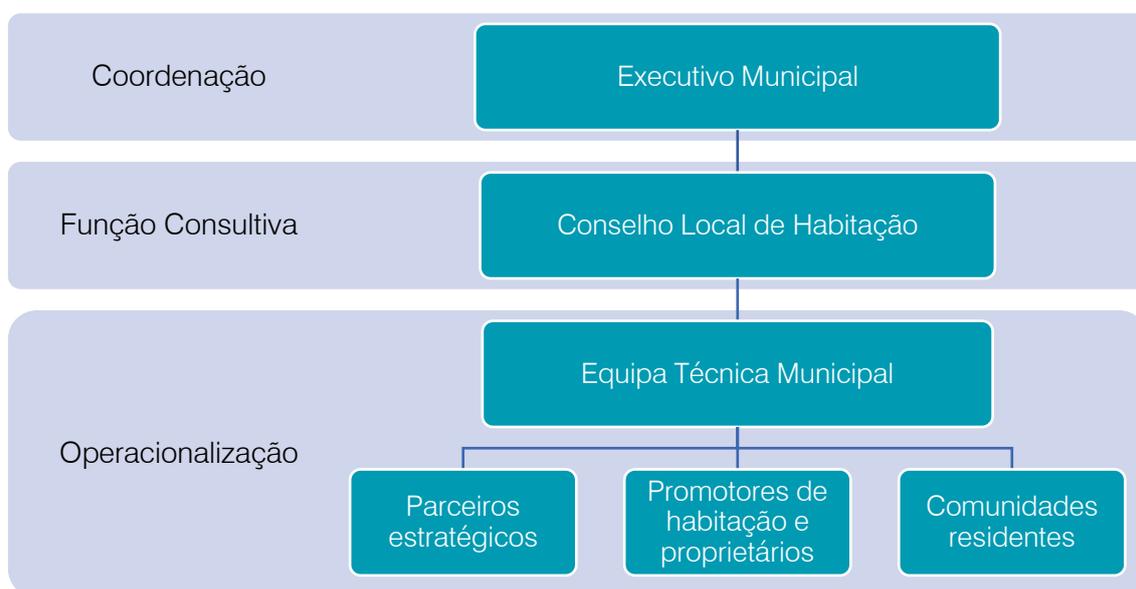


Figura 3. Estrutura de governança para a CMH

Fonte: SPI

O Município assumirá o papel de **coordenação**, assegurada pelo executivo municipal, que contará, para a **operacionalização e acompanhamento da CMH**, com o apoio de uma **equipa técnica municipal especializada**. A esta equipa, constituída por técnicos superiores especializados em diferentes domínios de política pública, deverá contar com o apoio e **envolvimento de parceiros**

estratégicos, promotores de habitação e proprietários de habitações e das comunidades residentes. De acordo com a LBH, no seu artigo 24.º, propõe-se, ainda, a **constituição de um Conselho Local de Habitação**, presidido pela Câmara Municipal da Covilhã. Este será um órgão com **funções consultivas** que apoia o executivo municipal nos momentos de decisão, suportando-se nos dados disponíveis acerca dos resultados em matéria de política local de habitação, e deverá **reunir com uma periodicidade semestral**.

A monitorização da CMH do Município da Covilhã assenta num **acompanhamento próximo e regular** da implementação dos vários projetos, permitindo aferir a sua pertinência e eficácia, e identificar aspetos críticos e desvios, de modo a introduzir os necessários ajustes e correções em tempo útil. A Câmara Municipal deverá elaborar anualmente um **Relatório Municipal da Habitação**, a submeter à apreciação da assembleia municipal, o qual deverá conter o balanço da execução da política local de habitação e analisar a necessidade de uma eventual revisão dos seus instrumentos de atuação, designadamente da CMH e da ELH.