

Relatório da Primeira Fase

Programa Local de Habitação de Lisboa

Vol.1

1ª fase: Conhecer / 2ª fase: Escolher / 3ª fase: Concretizar



Ficha Técnica / Relatório da Primeira Fase, Abril de 2009

Coordenação: **Vereadora Helena Roseta**

Directora do Departamento de Planeamento Estratégico: **Dra. Maria Teresa Craveiro**

A equipa do Programa Local de Habitação:

Dr. Paulo Silva Santos

Dra. Ana Lúcia Antunes

Dra. Áurea Guimarães

Dr. Hélder Santos

Lurdes Rito

A equipa do Gabinete de Vereação Cidadãos por Lisboa:

Arq. Miguel Graça

Arq. Rui Franco

Arq. François Pechereau

Reforço Técnico:

Eng.ª Joana Martins

Apoio do DPE:

Arqt.ª Maria João Duarte

Dra. Célia Campos

Eng.ª Ana Rocha

Dra. Maria Manuela Madureira

Dr. Luís Moniz

Dr. Abílio Martins

Estagiárias:

Dra. Andreia Rosário

Dra. Susana Teixeira

Agradecimentos a todos os contributos dos Serviços do Município:

Arq. Luis Oliveira Pinto (DMCRU-DGIAT); **Arqt.ª Ana Pinho** (Comissária da Carta Estratégica de Lisboa); **Dra. Helena Fonseca** (DMASED-DEP); **Arqt.ª Livia Tirone e Eng.ª Joana Fernandes** (Lisboa-e-nova); **Arq. Pedro Homem Gouveia** (DAS); **Dr. António Cardoso** (DPI-DAPI); **Dr. José Valentim** (DMH-DGSPH); **Eng. Jorge Antunes Santos e Dra. Luísa Manuela Soares Araújo** (DMPU-DPU); **Arq. Pedro Milharadas** (DMGU-DDIU); **Dra. Teresa do Passo** (SRU Ocidental); **Eng. Fernando Santo** (EPUL); **Arqt.ª Sara Godinho** (DMGU-UPAL); **Dra. Ana Isabel Palma** (Gebalis); **Eng.ª Maria Isabel Baptista Pereira** (CAM); **Sub Intendente André de Jesus Gomes** (Policia Municipal); **Arq. Pedro Fernando Moutinho** (DMPCST); **Comandante Joaquim Sousa Pereira Leitão** (RSB); **Dra. Isabel Cidra** (DIA); **Mestre Nuno Filipe Caleia Rodrigues** (GVMS)

Nota Introdutória

O Relatório da 1ª fase do Programa Local de Habitação é um retrato do que foram até hoje as políticas de habitação no município de Lisboa. Nalguns casos o retrato tem 100 anos, noutros tem 30 anos, noutros é mais recente. Mas muitas realidades de hoje só se entendem se soubermos donde viemos.

Várias respostas têm sido dadas às carências habitacionais de Lisboa. Houve sucessos e erros, políticas novas e retrocessos. A nossa análise é por isso plural e heterogénea. Mas não é neutra.

Destacamos toda a informação recolhida juntos dos serviços e empresas municipais que desde o início constituíram uma rede de “pontos de contacto” da equipa do PLH. Sem eles este trabalho seria impossível. Existe um acervo muito rico de estudos feitos ao longo do tempo pelos serviços da CML. Será útil que esse acervo seja disponibilizado aos cidadãos, porque é um repositório de saber que não devemos deixar que se perca.

Escolhemos uma metodologia participativa, o que significa que muita informação qualitativa nos chegou através de diferentes actores. A todos eles também o nosso agradecimento.

Lisboa foi várias vezes pioneira nas políticas públicas de habitação. Ao iniciar o primeiro Programa Local de Habitação do país, gostaríamos de estar à altura de reatar com a melhor tradição da cidade. Sem esquecer que para lá do tecido construído e das memórias que ele incorpora estão as pessoas.

Re-habitar Lisboa é reconciliar a cidade com as suas gentes, as de hoje e as que ambicionamos que aqui vivam no futuro. Lisboa foi desde o princípio uma cidade de chegadas, de “muitas e desvairadas gentes” que aqui se enraizaram. Re-habitar Lisboa só será possível se retomarmos essa matriz plural que explica e enriquece a nossa identidade.

Helena Roseta

Esta versão do relatório da primeira fase do PLH é submetida à apreciação da CML em 22 de Abril de 2009 e está sujeita às correcções e rectificações que se vierem a revelar necessárias.

Índice

PREÂMBULO	13
1. INTRODUÇÃO – PLH: ENQUADRAMENTO, METODOLOGIA, FASEAMENTO E FINANCIAMENTO	17
1.1 O QUE É O PLH.....	17
1.2 CRIAÇÃO DA UNIDADE PROJECTO: MISSÃO, COMPETÊNCIAS E COMPOSIÇÃO	17
1.3 METODOLOGIA E OBJECTIVOS DO PLH DE LISBOA	18
1.4 ESTUDOS COMPLEMENTARES	21
1.5 FASEAMENTO E ACÇÕES JÁ REALIZADAS	23
1.6 VALORIZAÇÃO E DISPONIBILIZAÇÃO DO CONHECIMENTO EXISTENTE – MOSTRA DO SABER.....	26
1.7 FINANCIAMENTO DA ELABORAÇÃO DO PLH DE LISBOA	26
2. POLÍTICAS DE HABITAÇÃO A NÍVEL INTERNACIONAL	28
2.1 ENQUADRAMENTO GERAL – DOCUMENTOS E INICIATIVAS DE REFERÊNCIA	28
2.2 EXPERIÊNCIAS DE PROGRAMAS/PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO	30
3. POLÍTICAS DA HABITAÇÃO EM PORTUGAL	39
3.1 INTRODUÇÃO.....	39
3.2 MODELO CONCEPTUAL	39
3.3 ENQUADRAMENTO NORMATIVO GENÉRICO.....	40
3.4 EVOLUÇÃO LEGISLATIVA	47
3.5 PROGRAMAS PÚBLICOS DE HABITAÇÃO E REABILITAÇÃO APOIADA.....	57
3.5.1 PROGRAMAS DE REALOJAMENTO E ACESSO À HABITAÇÃO (PER, PROHABITA)	57
3.5.2 PROGRAMAS DE REABILITAÇÃO E CONSERVAÇÃO (RECRIA, REHABITA, RECRIPH E SOLARH) ...	60
3.5.3 PROCESSOS ESPECIAIS DE RECONVERSÃO URBANÍSTICA (ACRRU E AUGI)	64
3.5.4 SOCIEDADES DE REABILITAÇÃO URBANA (SRU).....	66
3.5.5 PROGRAMAS DE APOIO À HABITAÇÃO JOVEM – IAJ E PORTA 65 JOVEM.....	68
3.6 PRINCIPAIS LACUNAS E CONTRADIÇÕES DA LEGISLAÇÃO E DOS PROGRAMAS EXISTENTES	69
4. ENQUADRAMENTO ESTRATÉGICO E TERRITORIAL METROPOLITANO	73
4.1 PROGRAMA OPERACIONAL REGIONAL DE LISBOA (POR LISBOA).....	73
4.2 ESTRATÉGIA REGIONAL DE LISBOA 2020	80
4.3 PLANO REGIONAL DE ORDENAMENTO TERRITORIAL DA ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA – PROTAML	81
5. DINÂMICAS DO MERCADO DE HABITAÇÃO	83

5.1	HABITAÇÃO NO TERRITÓRIO METROPOLITANO NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX – DA CIDADE DE INQUILINOS À CIDADE DE PROPRIETÁRIOS	83
5.2	DINÂMICAS ACTUAIS DO MERCADO DE HABITAÇÃO	92
6.	<u>A PERSPECTIVA DO CIDADÃO</u>	109
6.1	ESTUDO DE OPINIÃO DA MARKTEST SOBRE A HABITAÇÃO NA ÁREA DA GRANDE LISBOA	109
7.	<u>PROCESSO PARTICIPATIVO DO PLH</u>	129
7.1	PARTICIPAÇÃO DOS SERVIÇOS DA CML E EMPRESAS MUNICIPAIS – PONTOS DE CONTACTO	129
7.2	WORKSHOPS E FÓRUNS DO PLH.....	130
7.2.1	FÓRUM DAS FREGUESIAS.....	130
7.2.2	FÓRUM DOS TRABALHADORES MUNICIPAIS NA ÁREA DA HABITAÇÃO	143
7.2.3	WORKSHOP “HABITAÇÃO COMO UM MERCADO”	150
7.2.4	WORKSHOP “HABITAÇÃO COMO UM DIREITO”	158
7.2.5	ANÁLISE DOS EIXOS E MEDIDAS DO PLANO ESTRATÉGICO NACIONAL.....	162
7.3	OUTROS PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO	164
7.3.1	ATENDIMENTO – PEDIDOS DE REABILITAÇÃO APOIADA (RECRIA, REAHABITA, RECRIPH, SOLARH)	164
7.3.2	ATENDIMENTO - PROCURA DE HABITAÇÃO.....	165
7.3.3	REUNIÕES DE CÂMARA DESCENTRALIZADAS	173
7.4	CONFERÊNCIA (RE)HABITAR LISBOA	175
7.5	MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO.....	178
8.	<u>O CASO DE LISBOA: ANÁLISE E DIAGNÓSTICO TERRITORIAL</u>	181
8.1	INTRODUÇÃO E FONTES DE INFORMAÇÃO	181
8.1.1	O DIAGNÓSTICO DO REOT.....	181
8.2	O DIAGNÓSTICO DO PLH – A ANÁLISE À ESCALA MUNICIPAL E INFRA-MUNICIPAL.....	182
8.3	ANÁLISE TERRITORIAL GEO-REFERENCIADA – O ATLAS DO PLH.....	183
8.3.1	INDICADORES E METODOLOGIA.....	183
8.3.2	ANÁLISE DOS DADOS SOBRE OS EDIFÍCIOS	185
8.3.3	ANÁLISE DOS DADOS SOBRE OS ALOJAMENTOS	188
8.3.4	ANÁLISE DOS DADOS SOBRE OS RESIDENTES	192
8.3.5	ANÁLISE DOS DADOS ECONÓMICOS E FISCAIS.....	201
9.	<u>O CASO DE LISBOA: AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS</u>	207
9.1	100 ANOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO EM LISBOA	207
9.1.1	FINAL DO SÉCULO XIX E 1ª REPÚBLICA	207
9.1.2	AS POLÍTICAS DO ESTADO NOVO ENTRE 1926 E 1950	208
9.1.3	ANOS 50 – AS CASAS DE RENDA LIMITADA, ALVALADE E A EXPANSÃO PROGRAMADA DA CIDADE.....	211
9.1.4	ANOS 60 – OLIVAIS E CHELAS	213
9.1.5	DOS ANOS 60 AO FIM DA DITADURA.....	216
9.1.6	O 25 DE ABRIL E O SAAL.....	217
9.1.7	A ERRADICAÇÃO DAS BARRACAS	218
9.1.8	A INTERVENÇÃO DA EPUL NO MERCADO IMOBILIÁRIO.....	219

9.1.9	DOS ANOS 90 ATÉ À ACTUALIDADE – EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA MUNICIPAL E NOVOS DESAFIOS	221
9.1.10	UMA NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS DE HABITAÇÃO.....	224
9.2	AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS POR GRANDES TEMAS.....	225
9.2.1	POLÍTICAS DE REALOJAMENTO – O PIMP E O PER	226
9.2.2	POLÍTICAS DE REABILITAÇÃO E REQUALIFICAÇÃO – REABILITAÇÃO MUNICIPAL, OBRAS COERCIVAS E REABILITAÇÃO APOIADA.....	234
9.2.3	PROCESSOS ESPECIAIS DE RECONVERSÃO URBANÍSTICA – AUGI, ACRRU E BAIROS “CRÍTICOS”	256
	ÁREAS URBANAS DE GÉNESE ILEGAL (AUGI).....	257
	ÁREAS CRÍTICAS DE RECUPERAÇÃO E RECONVERSÃO URBANÍSTICA (ACRRU)	261
	BAIROS “CRÍTICOS”	266
9.2.4	POLÍTICAS DE GESTÃO DO PARQUE HABITACIONAL MUNICIPAL	281
9.2.5	MERCADO DE ARRENDAMENTO E INTERVENÇÃO MUNICIPAL.....	291
9.2.6	FOGOS DEVOLUTOS	299
9.2.7	SECTOR COOPERATIVO.....	309
9.2.8	POPULAÇÃO SEM ABRIGO	314
9.2.9	CARÊNCIAS SÓCIO-URBANÍSTICAS.....	324
9.2.10	MOBILIDADE, TRANSPORTES E ESTACIONAMENTO	332
9.3	AS EMPRESAS MUNICIPAIS E A SUA ACTIVIDADE NO SECTOR DA HABITAÇÃO E DA REABILITAÇÃO EM LISBOA	338
9.3.1	EMPRESA PÚBLICA DE URBANIZAÇÃO DE LISBOA	338
9.3.2	GEBALIS	352
9.3.3	SOCIEDADES DE REABILITAÇÃO URBANA	361
9.3.4	LISBOA E-NOVA	366
9.4	CONCLUSÕES.....	375
9.4.1	CONSTRUÇÃO VERSUS REABILITAÇÃO.....	375
9.4.2	OUTRAS CONCLUSÕES	378

10. ARTICULAÇÃO DO PLH COM OS INSTRUMENTOS REGULAMENTARES, URBANÍSTICOS E DE GESTÃO DA CML

381

10.1	ARTICULAÇÃO DO PLH COM OS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS.....	381
10.2	ARTICULAÇÃO DO PLH COM A GESTÃO FUNDIÁRIA, PATRIMONIAL E FISCAL.....	396
10.3	ARTICULAÇÃO DO PLH COM A GESTÃO FINANCEIRA.....	406
10.4	ARTICULAÇÃO DO PLH COM AS POLÍTICAS DE ATRIBUIÇÃO E ALIENAÇÃO DE FOGOS MUNICIPAIS.....	409
10.5	NOVOS REGULAMENTOS	410

DA CRISE À OPORTUNIDADE DE MUDANÇA – CONCLUSÕES E PRÓXIMOS PASSOS

413

11. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....

423

Índice de Ilustrações

<i>Dinâmicas Residenciais em Lisboa – Inquérito directo aos residentes</i>	22
<i>Síntese de programas ou planos locais de habitação em diversas grandes cidades em todo o mundo</i>	30
<i>Evolução da População 1991-2001</i>	75
<i>Evolução da População 1991-2001 e estimativas para 2004</i>	75
<i>Evolução do índice de envelhecimento</i>	76
<i>Índice de Envelhecimento</i>	76
<i>Percentagem de População Estrangeira 1991-2001</i>	77
<i>População Estrangeira em 2001</i>	77
<i>Beneficiários de RSI</i>	78
<i>Fogos vagos entre 1991 e 2001</i>	94
<i>Crescimento acumulado do preço da habitação entre 1996 e 2001</i>	95
<i>Dívida financeira dos particulares/ endividamento dos particulares e juros a pagar</i>	98
<i>Participação das famílias no mercado da dívida e indicadores do endividamento para as famílias com dívidas</i>	99
<i>Preço médio por m² – Habitação para venda</i>	101
<i>Valores médios de fogos disponíveis para arrendamento segundo tipologia</i>	102
<i>Preço médio por m² – Habitação para arrendamento</i>	102
<i>Valor mensal das rendas e das prestações em 2001 (valor em Euros)</i>	103
<i>Valorização dos atributos do produto imobiliário</i>	105
<i>Evolução e Variação da População Residente na AML - 1981 a 2001, Estimativa da População do INE para 2007 e Fluxos Migratórios da População registada nos Serviços dos CTT</i>	106
<i>Fluxos Migratórios da População registada nos Serviços dos CTT – Saídas e Entradas</i>	107
<i>Fluxos migratórios da população – saídas para o município de Lisboa, AML norte, AML sul e para fora da AML (Unidades Agregadas)</i>	108
<i>Fluxos migratórios da população – saídas para o município de Lisboa, AML norte, AML sul e para fora da AML (Unidades Agregadas)</i>	108
<i>Resultado das Medidas mais votadas do Plano Estratégico de Habitação Nacional 2008/2013</i>	163
<i>Atendimento da DMCRU (último semestre de 2008)</i>	164
<i>Número de pedidos de habitação recepcionados durante o ano de 2008</i>	166
<i>Distribuição dos Pedidos de Habitação por Freguesias</i>	166
<i>Nº anos residência concelho Lisboa</i>	167
<i>Distribuição dos requerentes por género (%)</i>	167
<i>Distribuição dos requerentes segundo escalão etário (%)</i>	167
<i>Distribuição dos requerentes segundo nacionalidade</i>	168
<i>Distribuição dos requerentes segundo o estado civil</i>	168
<i>Distribuição dos requerentes segundo o tipo de família</i>	169
<i>Distribuição das ocorrências da população isolada de 60 e mais anos</i>	169
<i>Distribuição dos requerentes segundo a condição perante trabalho</i>	170
<i>Distribuição dos requerentes segundo o rendimento mensal agregado</i>	171
<i>Distribuição dos requerentes segundo o tipo habitação</i>	171
<i>Distribuição dos requerentes segundo a motivo pedido</i>	172
<i>Sistematização e organização dos assuntos discutidos nas reuniões públicas descentralizadas da CML</i>	173
<i>Valor do número total de edifícios entre 1991 e 2001</i>	185
<i>Idade média dos edifícios</i>	186
<i>Concentração de edifícios exclusivamente residenciais</i>	186
<i>Tipo de cobertura em 2001</i>	188
<i>Variação do número total de alojamentos entre 1991 e 2001</i>	188
<i>Variação dos alojamentos de residência habitual entre 1991 a 2001</i>	189
<i>Variação do número de alojamentos vagos entre 1991 e 2001</i>	189
<i>Situação dos alojamentos vagos em Lisboa em 2001</i>	189
<i>Variação do número de alojamentos sem retrete entre 1991 e 2001</i>	190
<i>Alojamento de propriedade pública em 2001</i>	190
<i>Alojamento em casa própria – variação entre 1991 e 2001</i>	191
<i>Alojamento em casa privada arrendada – variação entre 1991 e 2001</i>	191
<i>Arrendamentos privados em Lisboa por data do contrato até 2001</i>	192

<i>Variação do número médio de residentes por alojamento em 1991 e 2001</i>	192
<i>Variação do número total de residentes entre 1991 e 2001</i>	192
<i>Variação dos residentes com menos de 14 anos entre 1991 e 2001</i>	193
<i>Variação dos residentes com mais de 64 anos entre 1991 e 2001</i>	194
<i>Índice de envelhecimento entre 1991 e 2001</i>	194
<i>Variação da população empregada entre 1991 e 2001</i>	194
<i>Variação da população com menos qualificação entre 1991 e 2001</i>	195
<i>População com mais qualificação em 2001</i>	196
<i>População Imigrante entre 1991 e 2002</i>	196
<i>Taxa de variação da população imigrante entre 1991 e 2001</i>	196
<i>População imigrante em Lisboa por agrupamentos de nacionalidades em 2001</i>	197
<i>Estas variações são visíveis nos mapas seguintes:</i>	198
<i>Concentração Total de imigrantes por freguesia (INE, Censos 2001)</i>	198
<i>Concentração de imigrantes dos PALP por freguesia INE, Censos 2001)</i>	199
<i>Concentração de imigrantes do Brasil por freguesia (INE, Censos 2001)</i>	199
<i>Concentração de imigrantes da Ásia por freguesia (INE, Censos 2001)</i>	200
<i>Concentração de imigrantes da Europa de Leste por freguesia (INE, Censos 2001)</i>	200
<i>Delimitação das ACRRU</i>	202
<i>Evolução dos preços da habitação e do valor médio dos empréstimos contratados</i>	204
<i>Taxas de juro de crédito a particulares para aquisição de habitação</i>	205
<i>Primeiros bairros de casas económicas de Lisboa</i>	210
<i>Ponto de situação dos diversos programas públicos de habitação em Lisboa em 1989</i>	219
<i>Localização dos bairros de origem social e económica na cidade de Lisboa</i>	223
<i>Localização dos núcleos recenseados ao abrigo do programa PIMP e PER</i>	228
<i>Fogos previstos e concretizados com o PIMP e PER</i>	230
<i>Total de fogos construídos ao abrigo do PER e do PIMP</i>	230
<i>Total de Fogos Construídos PIMP e PER</i>	231
<i>Variação de fogos não clássicos, vagos e de uso sazonal em Lisboa entre 1991 e 2001</i>	231
<i>Construção de habitação municipal entre 1991 e 2007</i>	232
<i>Número de pedidos e fogos municipais atribuídos, 2001-2007</i>	233
<i>Criação e distribuição dos Gabinetes Locais durante os anos 90 na cidade de Lisboa</i>	236
<i>Investimento municipal previsto para a reabilitação entre 1988 e 1992</i>	237
<i>Os 18 eixos prioritários de requalificação (2002 a 2005)</i>	242
<i>Situação dos edifícios dos 18 eixos em 2007</i>	242
<i>Localização dos bairros abrangidos pelo “Viver Marvila”</i>	243
<i>Intervenções nos bairros abrangidos pelo “Viver Marvila”</i>	244
<i>Número de empreitadas concluídas por ano entre 1994 e 2008</i>	247
<i>Valor das empreitadas por ano de conclusão entre 1994 e 2008</i>	247
<i>Valor global das empreitadas por tipo de património (1994-2008)</i>	248
<i>Total de Edifícios e fogos reabilitados (Empreitadas Coercivas e Municipais) 1994/2007</i>	248
<i>Edifícios e fogos reabilitados 1994/2007 (Empreitadas Coercivas e Municipais)</i>	249
<i>Distribuição geográfica das empreitadas na cidade de Lisboa</i>	250
<i>Valores orçamentados CML, Estado e Proprietário 1994/2008</i>	251
<i>Valores orçamentados por ano de conclusão da obra (1994-2008) (Proprietário; CML; Estado)</i>	251
<i>Programas participados – participação CML 1994/2008</i>	252
<i>Programas participados – participação Total CML 1994/2008</i>	252
<i>Obras concluídas e fogos reabilitados com participação municipal entre 1994 e 2007</i>	252
<i>Participações CML por tipo de programa (1994-2008)</i>	253
<i>Distribuição dos programas participados na cidade de Lisboa</i>	254
<i>Delimitação das Áreas Urbanas de Génese Ilegal ao abrigo da Proposta 379/2005</i>	258
<i>Nova delimitação das Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) e respectivas modalidades de reconversão</i>	261
<i>Localização das ACRRU</i>	263
<i>Criação das ACRRU e área correspondente</i>	265
<i>PMOT'S e Áreas Críticas Recuperação e Reconversão Urbanística</i>	266
<i>Localização dos “Bairros Críticos”</i>	280
<i>Número de fogos associados aos “Bairros Críticos”</i>	280
<i>Unidades de gestão – Bairros Gebalis</i>	282
<i>Património habitacional municipal</i>	283

<i>Renda média do parque municipal</i>	286
<i>Tipo de Realojamento</i>	288
<i>Encargos municipais anuais com realojamento em 2207 e 2008</i>	288
<i>Concentração do arrendamento privado em Lisboa em 2001, por quarteirão</i>	296
<i>Data média do contrato de arrendamento em 2001, por quarteirão</i>	297
<i>Valor médio mensal das rendas privadas em 2001</i>	298
<i>Ponto de situação da actuação da Comissão Arbitral Municipal do NRAU e Novembro de 2008</i>	299
<i>Variação do número de alojamentos vagos entre 1991 e 2001</i>	301
<i>Situação dos alojamentos vagos em Lisboa em 2001</i>	302
<i>Concentração de alojamentos vagos em Lisboa</i>	302
<i>Propriedade dos edifícios devolutos em Lisboa em 2007</i>	303
<i>Situação dos edifícios devolutos em Lisboa em 2007</i>	303
<i>Edifícios devolutos na cidade de Lisboa</i>	304
<i>PMOT, ACRRU, e edifícios devolutos na cidade de Lisboa</i>	306
<i>Devolutos na Baixa de Lisboa</i>	307
<i>Localização espacial geográfica dos programas cooperativos de acordo com a respectiva situação</i>	311
<i>Situação da dívida dos 5 promotores ao ex-FFH em Junho de 2004</i>	313
<i>Localização de 5 “bairros” construídos ao abrigo do ex-Fundo de Fomento de Habitação</i>	314
<i>Concentração de sem-abrigo segundo Faixa Etária (dados nacionais)</i>	317
<i>Concentração de sem-abrigo segundo Nacionalidade</i>	318
<i>Distribuição de apoios institucionais aos sem-abrigo</i>	319
<i>Distribuição espacial dos contactos realizados pelas equipas técnicas na cidade de Lisboa</i>	321
<i>Carências Sócio-Urbanísticas - Ensino</i>	328
<i>Carências Sócio-Urbanísticas - Saúde</i>	329
<i>Carências Sócio-Urbanísticas – Creches – Rede Pública</i>	330
<i>Freguesias de maior carência nos sectores de equipamentos – zonas de sobreposição.</i>	331
<i>Modo de viagens utilizadas na cidade de Lisboa</i>	334
<i>Défi ce de estacionamento nocturno considerando apenas o parque automóvel</i>	337
<i>Áreas de intervenção da EPUL JOVEM</i>	344
<i>Empreendimentos do programa EPUL jovem – nº de fogos</i>	345
<i>Programas de Reabilitação Urbana promovidos pela EPUL – Tabela síntese - Janeiro de 2009</i>	350
<i>Fogos Promovidos pela EPUL</i>	351
<i>Distribuição do número de fogos municipais abrangidos pela GEBALIS</i>	354
<i>Bairros geridos pela Gebalis entre 1997 e 2007</i>	356
<i>Fogos geridos pela Gebalis entre 1997 e 2007</i>	356
<i>Residentes autorizados entre 1997 e 2007 - Gebalis</i>	356
<i>Áreas de Intervenção da GEBALIS</i>	357
<i>Área de intervenção da SRU Ocidental</i>	364
<i>Unidades de intervenção da SRU Ocidental</i>	365
<i>Matriz Energética (energia primária) e Desagregação do consumo associado aos edifícios</i>	369
<i>Desagregação do consumo de energia primária</i>	370
<i>Investimento global em habitação entre 1997 e 2007, Valores em milhões de €, preços correntes</i>	376
<i>Construção de habitação municipal entre 1997 e 2007</i>	376
<i>Reabilitação urbana entre 1997 e 2007</i>	377
<i>CML – Construção e reabilitação de habitação entre 1997 e 2007 – valores em milhões de Euros</i>	377
<i>Área total planeada - PMOT eficazes, em elaboração e Estudos Urbanos Municipais</i>	382
<i>Planos de Urbanização e Pormenor (eficazes e em Elaboração)</i>	383
<i>Unidades Operativas de Planeamento – PDM 1994</i>	385
<i>Fogos licenciados para habitação nova em Lisboa – Média anual</i>	386
<i>Fogos de reabilitação apoiada em Lisboa</i>	386
<i>Distribuição de novos residentes na cidade de Lisboa</i>	387
<i>Impacto dos novos residentes na cidade de Lisboa</i>	388
<i>Total de edifícios (habitação) e total de fogos, entre 2001 e 2006</i>	388
<i>Número de fogos construídos entre 2001 e 2008, por freguesias do município</i>	392
<i>Localização das intervenções urbanísticas - base para o apuramento do número de fogos novos</i>	393
<i>Superfície de pavimento (m2), por usos, dos processos com Ficha do INE preenchida e licenças emitidas nos anos de 2003, 2004, 2005, 2006 e 2007</i>	394

<i>Peso dos diferentes usos no total de área de construção licenciada entre 2003 e 2007</i>	395
<i>Gestão integrada do património</i>	397
<i>Cadastro das propriedades municipais do Concelho de Lisboa</i>	400
<i>Situação cadastral dos prédios municipais</i>	401
<i>Estrutura da Receita Municipal (para 2009)</i>	403
<i>Fonte: CML, Orçamento 2009</i>	403
<i>Coefficiente de localização – imposto municipal sobre imóvel – DGCI, 2003</i>	404
<i>Fonte: Mapa 29, Atlas do PLH – Volume 2 deste Relatório</i>	404
<i>Articulações do PLH de Lisboa – várias escalas, várias linguagens</i>	415

Preâmbulo

O Plano Estratégico de Habitação 2008-2013, da responsabilidade do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana, encerra uma aparente contradição: situa-se no âmbito dum plano sectorial, mas transporta desafios para a elaboração de políticas públicas integradas.

Em resposta a este repto, está a CML a desenvolver o Programa Local de Habitação (PLH) que coloca aos técnicos de planeamento novas exigências e desafios de conceptualização de metodologia para responder às solicitações da acção política.

Assim, optou-se por efectuar este trabalho como um processo contínuo, com recurso a uma metodologia participativa dos múltiplos agentes, quer da sociedade civil, quer institucionais, que operam na área da habitação, para obtenção duma maior eficácia de resultados. O horizonte temporal do PLH é de 4-5 anos, mas a sua elaboração foi intencionalmente condensada num período que se pretendeu curto (de Outubro de 2008 a Junho de 2009).

Na primeira fase do PLH, que este relatório encerra, foram encontradas diversas políticas urbanas diferenciadas no tempo, mas muitas vezes contraditórias, sem qualquer avaliação dos resultados e da explicitação dos objectivos políticos e das vias seguidas. Torna-se evidente a urgência de monitorização.

Após a identificação dos principais problemas e das diversas situações concretas do território e do parque habitacional, bem como do funcionamento do município, quase sempre fragmentado, pretende-se encontrar um quadro referencial de actuações na gestão municipal, que permitam, por aproximações sucessivas, actuar em tempo real e por níveis sucessivos do conhecimento explicitar os diversos segmentos de políticas urbanas, de problemáticas e áreas de gestão territoriais da cidade, que dão o carácter processual a este Programa Local de Habitação.

Nesta óptica procurou-se realizar igualmente uma sistematização das potencialidades e bloqueios que decorrem dos principais diplomas legais existentes que enquadram as diversas políticas, tendo consciência que, neste curto espaço de tempo, não se esgota esta tarefa. O novo regime jurídico da reabilitação urbana, já anunciado, poderá ser uma oportunidade para ultrapassar contradições e impasses existentes.

Acreditamos que o plano-processo é uma via alternativa da prática tradicional do planeamento no nosso país que não privilegia os Planos/Programas enquanto um produto final. A relevância deste 1º Relatório de Progresso reside na compilação, condensação e tratamento de um conjunto muito heterogéneo de dados, que retratam o estado do diagnóstico que foi possível

efectuar até agora. Temos consciência de que no curto espaço de tempo se recolheu uma grande quantidade de informação, mas o grau de profundidade e análise é muito desigual, já que as fontes utilizadas foram sobretudo os serviços e empresas municipais que de algum modo estão relacionados com a temática da habitação. Em todo o caso, este relatório permite identificar algumas das actuações estruturantes que se efectuaram na cidade de Lisboa, ao longo do tempo e do espaço (território).

Não é possível lançar ou sequer conceber uma estratégia integrada para a habitação em Lisboa sem efectuar uma articulação entre os diversos actores e instituições, públicos e privados, que intervêm no território. O PLH deverá ser construído como parte de um processo de negociação entre o Estado, o município e a sociedade civil. A ausência de articulação sistemática entre os vários municípios da Área Metropolitana de Lisboa é uma das principais limitações ao alcance do PLH de Lisboa. O problema da habitação de Lisboa não se resolve, ou resolve-se cada vez menos, na cidade de Lisboa.

Com a activa participação dos técnicos municipais (com largo saber acumulado), e dos diversos operadores que nos permitiram confrontar aspirações e interesses, que esperamos compatibilizar na Matriz Estratégica que deverá fechar a segunda fase do PLH, pretende-se delinear uma política municipal integrada de habitação para o período 2009-2013 e submetê-la a consulta pública e à apreciação pelos órgãos municipais. Só assim poderemos definir em Lisboa uma programação integrada com eficácia para restabelecer uma cidade revitalizada e requalificada, com realce para as diversas malhas urbanas e reconversão dos bairros críticos e de génese ilegal, que aguardam há décadas uma intervenção que tarda.

A robustez da Matriz Estratégica será tanto maior quanto melhor se entenderem as lógicas diferenciadas e os objectivos diversos dos interlocutores, o que permitirá a construção das políticas públicas na cidade de Lisboa. Na terceira fase do PLH pretendemos chegar a medidas/acções efectivamente voltadas para a requalificação e recuperação urbana em que a temática da habitação se integra. Temática da habitação que é complexa e envolve vários actores com diferentes sistemas de valores, pelo que se considerou determinante a colaboração de peritos de diferentes áreas, numa abordagem interactiva.

No momento de encontrar prioridades de intervenção no sector da habitação, é fundamental ser capaz de ponderar as acções pretendidas, através de métodos que permitam apoiar a tomada de decisão com transparência racionalidade. Desta forma, poder-se-á quantificar o julgamento de um conjunto de pontos de vista, traduzindo claramente o sistema de valores dos actores envolvidos. Serão esses os próximos passos no desafio que é "fazer" o Programa Local de Habitação para Lisboa.

Está aberta a discussão para que com os interlocutores e os problemas se possa encontrar a capacidade institucional do município na procura dum novo paradigma de interface e de articulação com as freguesias e os cidadãos, numa óptica de governança descentralizada e de qualificação dos diferentes bairros da cidade, incluindo a criação de equipamentos de proximidade e a valorização do espaço público que permitem enriquecer a vivência quotidiana dos residentes e a identidade própria da capital.

1. Introdução – PLH: enquadramento, metodologia, faseamento e financiamento

1.1 O que é o PLH

Os Programas Locais de Habitação (PLH), previstos no Plano Estratégico de Habitação 2008/2013 (PEH 2008/2013), da responsabilidade do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana, são instrumentos que definem localmente (a nível municipal ou intermunicipal) uma visão estratégica das intervenções nas áreas da habitação, cruzando diversas políticas com realce para a reabilitação e reconversão urbana, e que fixam os objectivos da política de habitação local para 4-5 anos. A existência destes instrumentos condicionará a apresentação de candidaturas a financiamentos públicos nesta área.

O PLH de Lisboa tem como âmbito territorial o Município de Lisboa. A articulação com a Área Metropolitana de Lisboa deverá poder realizar-se no quadro da alteração do Plano Regional de Ordenamento do Território da mesma (PROTAML), em elaboração pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCRD-LVT). Com este objectivo foi efectuado um protocolo com esta instituição.

O PLH destina-se, do lado da procura, aos munícipes actuais e futuros; do lado da oferta, destina-se aos sectores imobiliário, cooperativo e social e às entidades públicas promotoras de habitação em Lisboa.

Para a realização do PLH, o presidente da Câmara Municipal de Lisboa delegou na Vereadora Helena Roseta, através do Despacho n.º145/P/2008, de 30 de Setembro, a competência para coordenar e elaborar o referido Programa.

O PLH criou um sítio próprio alojado no domínio da CML. O endereço do sítio do PLH é <http://habitacao.cm-lisboa.pt>.

1.2 Criação da Unidade Projecto: Missão, competências e composição

Pretendeu-se desde o início que o PLH de Lisboa fosse feito a partir dos saberes e conhecimentos existentes nos serviços municipais. Com esse fim, a Assembleia Municipal de Lisboa aprovou, em 18 de Novembro de 2008, por proposta ratificada da CML, a criação da Unidade de Projecto Programa Local de Habitação, no âmbito do Departamento de Planeamento Estratégico. O aviso

desta deliberação foi publicado no Diário da República, II Série, n.º 238, de 10 de Dezembro de 2008.

A Unidade de Projecto do PLH é constituída por uma pequena equipa multidisciplinar que tem como missão conceber e implementar o PLH segundo uma metodologia participativa e que integra, além do Director de Projecto, 6 técnicos superiores e um secretariado de 2 pessoas. A Unidade de Projecto do PLH deverá cessar funções quando terminar a elaboração do PLH.

As deliberações que aprovaram a metodologia de elaboração do PLH e a criação da Unidade Projecto estão disponíveis em <http://habitacao.cm-lisboa.pt/index.htm?no=4008001>.

Criação do PLH de Lisboa

- Despacho n.º145/P/2008, de 30 de Setembro - Presidente da CML delega na Vereadora Helena Roseta a competência para **coordenar a elaboração do Programa Local de Habitação de Lisboa (PLH)**.
- Despachos conjunto:
 - Despacho n.º166/P/2008, de 14.10.08 – Vereadoras Ana Sara Brito e Helena Roseta para a boa circulação de informação entre DPE, DMH e DAS.
 - Despacho n.º167/P/2008, de 30.10.08 - Vereadores Manuel Salgado e Helena Roseta, para a boa circulação de informação entre DPE, DMPU, DMGU e DMCRU.
- A **Proposta de metodologia** do PLH de Lisboa foi aprovada em 22.10.08 pela CML e em 18.11.08 pela AML.
- A Unidade de Projecto PLH, no âmbito do Departamento de Planeamento Estratégico da CML, foi aprovada nas mesmas datas pela CML e pela AML e publicada no DR, II Série n.º 238, 10.12.08, Aviso n.º 29204/2008.

1.3 Metodologia e objectivos do PLH de Lisboa

A metodologia aprovada para a elaboração do PLH de Lisboa partiu do pressuposto que o âmbito de uma estratégia para as políticas de habitação não pode dissociar-se de uma perspectiva de gestão sustentável do meio urbano, em linha com estudos semelhantes no quadro da União Europeia. Com efeito, as cidades possuem no seu próprio seio a maioria das potenciais soluções para os problemas urbanísticos existentes, que deverão ser encarados no seu território e não diferidos para outros níveis espaciais ou para gerações futuras.¹

Por outro lado, a temática da habitação nas cidades deve passar por um conceito mais lato que integra três pilares fundamentais: a habitação, os equipamentos/espço público e a mobilidade, na perspectiva da qualidade de vida dos cidadãos.

¹ "Cidades Europeias Sustentáveis" – Relatório do Grupo de Peritos sobre o Ambiente Urbano – Comissão Europeia – Março, 1996



Os objectivos gerais e específicos a concretizar na elaboração do PLH de Lisboa, definidos na proposta de metodologia aprovada, foram os seguintes:

Objectivos gerais:

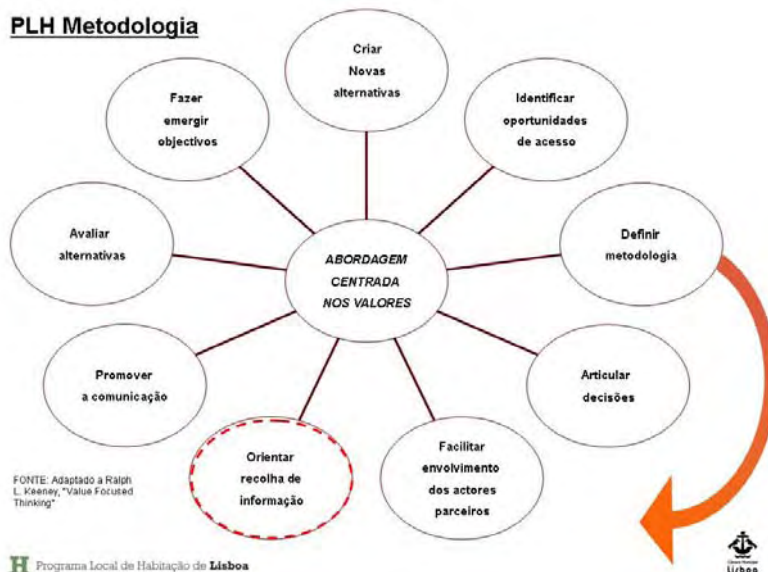
- Conhecer melhor as necessidades quantitativas e qualitativas de habitação
- Conhecer o mercado habitacional local e as suas dinâmicas
- Hierarquizar prioridades
- Identificar os recursos e parceiros mobilizáveis
- Enquadrar as intervenções de regeneração urbana
- Contratualizar intervenções
- Divulgar “boas práticas” na gestão do parque público.

Objectivos específicos:

- Proceder ao levantamento da informação e saber disponível sobre a situação da habitação em Lisboa
- Identificar, em colaboração com as freguesias e com os parceiros sociais, a dimensão das carências quantitativas e qualitativas de habitação, identificando e seleccionando áreas críticas ou estratégicas de intervenção prioritária
- Aprofundar o conhecimento e a informação sobre o mercado, identificando potencialidades, bloqueios e falhas, numa óptica municipal e metropolitana, que inclua a habitação, o transporte e o acesso aos equipamentos urbanos
- Identificar as principais dinâmicas da evolução da oferta e da procura de habitação em Lisboa e respectivas tendências de evolução
- Articular a intervenção directa e indirecta no mercado da habitação com as outras políticas municipais, nomeadamente a política urbanística, a política fiscal, a política de acção social e a gestão do património municipal

- Integrar na estratégia municipal de habitação os vários programas e projectos desenvolvidos ou a desenvolver no âmbito dos pelouros municipais envolvidos, como por exemplo o “Viver Marvila”.
- Desenvolver um processo participativo, envolvendo todos os parceiros e aberto aos cidadãos, para definir os objectivos estratégicos, as prioridades e as medidas a implementar
- Acompanhar a aplicação do novo regime de arrendamento urbano e o seu impacto na habitação em Lisboa
- Identificar os recursos financeiros, técnicos, sociais e de informação disponíveis e mobilizáveis para a estratégia local de habitação
- Identificar práticas, técnicas ou metodologias inovadoras, nomeadamente nas áreas da mobilidade, eficiência energética, conservação de edifícios e gestão do parque habitacional
- Acompanhar e divulgar as experiências de inovação e boas práticas nacionais e internacionais
- Preparar ou acompanhar as candidaturas e parcerias necessárias à mobilização de recursos, quer através do PEH 2008/2013, quer de outros programas, iniciativas ou financiamentos nacionais ou comunitários (PROHABITA, Porta 65, empréstimo ao BEI para reabilitação urbana, etc.)
- Definir e calendarizar as medidas propostas, quantificando-as quando possível ou pelo menos identificando as condições da sua exequibilidade e garantindo a sua integração nos instrumentos de gestão municipal
- Implementar um processo de monitorização e avaliação sistemático, que inclua a acessibilidade on-line aos documentos e informações gerados no processo do PLH e a publicação periódica de indicadores actualizados ou elementos fornecidos por outros serviços relevantes para a produção da habitação.

Na prática, a concretização destes objectivos implicou uma abordagem centrada em valores com uma sucessão de etapas que permitem garantir a circulação de informação, a interacção entre serviços e actores e a capacidade de avaliação e escolha de alternativas. Esta sucessão de etapas, que podem decorrer sequencialmente ou em paralelo, está esquematizada na figura seguinte.



1.4 Estudos complementares

Há estudos que estão a ser desenvolvidos no âmbito dos pelouros do Urbanismo ou da Habitação e que deverão dar um importante contributo para o melhor conhecimento da procura e da oferta de habitação em Lisboa. É o caso dos seguintes trabalhos:

- Dinâmicas Residenciais em Lisboa: Contornos e Motivações em Áreas Exemplares, em elaboração pelo CESUR/IST e DPE/CML.

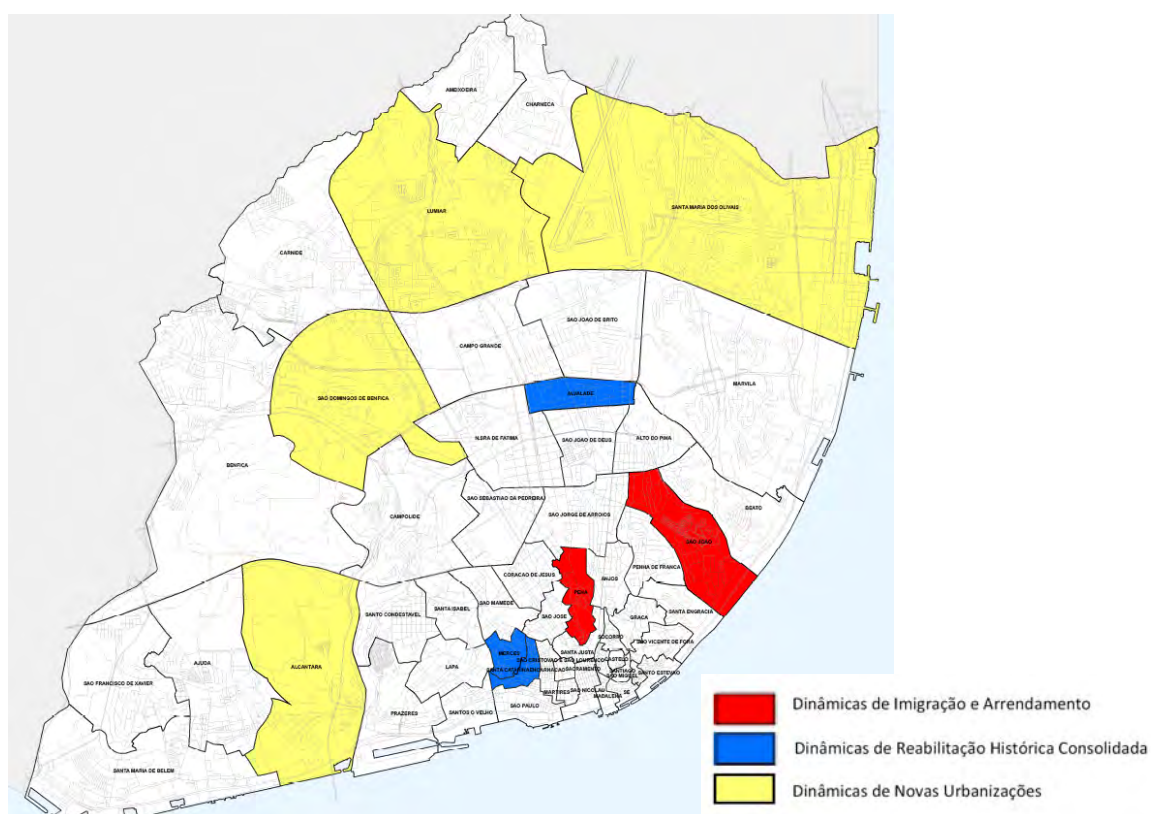
Este estudo tem como objectivo a avaliação da mudança socio-demográfica em Lisboa e a captação de novos residentes, monitorizando as transformações demográficas e habitacionais de forma espacializada em freguesias seleccionadas: Alvalade; Alcântara; Pena; Mercês e Santa Catarina; São João; Santa Maria dos Olivais e São Domingos de Benfica, tendo sido, ainda, acrescentada a freguesia do Lumiar pelo seu peso significativo em novas urbanizações.

O critério para a escolha destas freguesias, prende-se, em primeiro lugar, com a necessidade de possuir uma amostra representativa de dinâmicas recentes de ocupação residencial, que fossem de alguma forma contrastadas, quer pela existência de novas urbanizações, como é o caso de Sta. Maria dos Olivais (Expo), Lumiar (Alta de Lisboa), S. Domingos de Benfica (Galhardas) ou Alcântara; quer pela existência de áreas históricas que estão a ser reocupadas, como Mercês (Bairro Alto) ou Sta. Catarina (Bica); ou ainda outras que apresentam uma concentração de novos residentes por via da imigração, como é o caso de Pena ou S. João.

Espera-se que os resultados deste estudo possam vir a ser de grande utilidade, proporcionando uma imagem renovada e operativa quanto aos residentes das áreas seleccionadas, e uma fundamentação técnica de suporte à definição de orientações políticas quanto à segmentação da oferta de habitação por tipologias e/ou públicos-alvo, quanto à proporção de fogos a custos controlados a considerar no âmbito das operações urbanísticas em Lisboa, e em sintonia com os objectivos pretendidos no PLH, com vista ao desenvolvimento de uma política coerente de habitação e tornar Lisboa mais atractiva e acessível para viver e trabalhar, ou seja Rehabitar Lisboa.

Neste âmbito foi lançado um inquérito directo aos residentes nestas freguesias, o qual incluiu em Dezembro de 2008 o envio postal de cerca de 80.000 inquéritos, cujas respostas estão a ser processadas.

Dinâmicas Residenciais em Lisboa – Inquérito directo aos residentes



Nesta figura, estão assinaladas a amarelo as freguesias seleccionadas com dinâmicas de novas urbanizações, a vermelho as que contêm dinâmicas de imigração e arrendamento e a azul as que representam dinâmicas de reabilitação histórica consolidada. Os resultados do estudo infirmarão ou confirmarão estas hipóteses.

- Fluxo Migratório das Famílias e evolução da oferta de habitação no concelho de Lisboa – Análise dos dados da Confidencial Imobiliário/Imométrica (Protocolo de colaboração com a

CML) e base de dados sobre o licenciamento municipal de novas construções e de obras, obtidos através da aplicação GESTURBE (DMPU/CML).

1.5 Faseamento e acções já realizadas

Pretende-se que o PLH seja elaborado e apreciado até Junho de 2009, em três fases.

O cronograma abaixo figurado indica os prazos iniciais para a conclusão das três fases do PLH.

CRONOGRAMA PLH	Resp	Janeiro				Fevereiro				Março				Abril			Maio			Junho			Observações			
		5	12	19	26	2	9	16	23	2	9	16	23	6	13	20	27	4	11	18	25	1	8	15	22	
PRIMEIRA FASE: <i>Conhecer</i>																				Cronograma Inicial						
SEGUNDA FASE: <i>Escolher</i>																										
TERCEIRA FASE: <i>Concretizar</i>																										

Estes prazos foram ajustados no presente Relatório. Assim:

Na primeira fase do PLH, intitulada **“Conhecer”**, foram realizados diversos fóruns e workshops para ouvir os vários parceiros da CML, a começar pelos autarcas de freguesia e será feita recolha de informação entre os actores envolvidos. Esta fase, que se prolongou pelo primeiro trimestre de 2009, termina com o presente Relatório.

A segunda fase, intitulada **“Escolher”**, implica definir os eixos estratégicos da política municipal de habitação e envolve a obrigatoriedade de consulta pública da Matriz estratégica, prévia à aprovação pela Assembleia Municipal. Esta fase iniciou-se com a Conferência Re-Habitar Lisboa, realizada a 6 de Março, e deverá terminar em Maio.

A terceira fase, intitulada **“Concretizar”**, deve especificar os protocolos, medidas e meios financeiros necessários à implementação do PLH. O relatório final deverá ser submetido a deliberação da Assembleia Municipal até ao final do primeiro semestre.

1ª Fase – Conhecer – entre Outubro de 2008 e Março de 2009

A fase que se encerra com este Relatório foi uma fase de diagnóstico, que implicou a recolha de informação disponível através de diferentes suportes e fontes (serviços e empresas municipais, freguesias, organizações da sociedade civil, empresas e entidades promotoras de habitação, etc.). Implicou também um conjunto de debates para conhecer as diferentes percepções sobre esta temática e a criação de um sítio na internet dedicado ao PLH, em <http://habitacao.cm-lisboa.pt>.

A recolha da informação deu-se a 2 níveis:

- Workshops e Fóruns temáticos
- Reuniões com entidades da Administração Central, Serviços da CML, empresas municipais e outras entidades

Acções já realizadas para envolver os parceiros

Calendário	Designação do evento	Participantes
10 de Novembro	Fórum das Freguesias (Fórum Lisboa)	44
17 de Novembro	Fórum dos Trabalhadores municipais na área Habitação (Fórum Lisboa)	168
9 de Dezembro	Workshop "Habitação como um Mercado" Da crise à oportunidade de mudança	26
	Workshop "Habitação como um Mercado" Mercado de Arrendamento em Lisboa	10
13 de Dezembro	Workshop "Habitação como um Direito"	27

Total 275

Dos fóruns e workshops realizados até ao final de 2008 resultou um conjunto de propostas que serão apresentadas neste Relatório, no capítulo referente ao processo participativo.

As reuniões realizadas com entidades da Administração Central, serviços da CML, empresas municipais e outras entidades tiveram como objectivo central recolher informação e articular decisões. Foi possível, com os serviços e empresas municipais, criar uma rede de "pontos de contacto" que tem alimentado o levantamento de dados efectuado pela Unidade de projecto do PLH e tem reunido regularmente para conhecer e avaliar o progresso do trabalho do PLH.

Em 2 de Março de 2009 realizou-se o primeiro workshop de avaliação com especialistas convidados, a fim debater e criticar o trabalho realizado e primeiro conjunto de ideias a submeter publicamente na Conferência Re-Habitar Lisboa, realizada a 6 de Março.

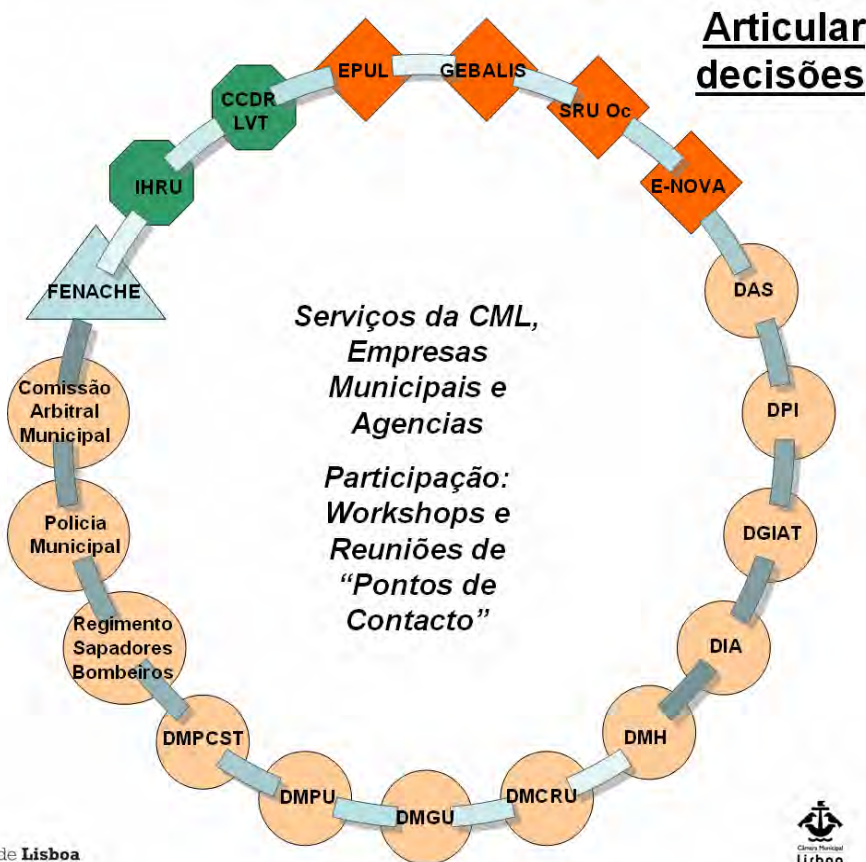
Foram ainda realizadas sessões de trabalho com a Comissão Permanente de Habitação, Reabilitação Urbana e Bairros Municipais e com a Comissão Permanente de Urbanismo e Mobilidade da Assembleia Municipal, a fim de garantir a possibilidade de acompanhamento e fiscalização, pela Assembleia Municipal, das várias etapas de trabalho do PLH.

O faseamento do PLH foi sendo afinado de acordo com os prazos de conclusão de documentos e respectiva submissão aos órgãos do município. O PLH de Lisboa não conseguiu estabelecer, até à data, uma articulação indispensável com a CCDR-LVT, no quadro da revisão do PROTAML,

estando pendente a assinatura de um protocolo entre a CML e a CCDRLVT para o efeito, o qual deverá ter consequências na 2ª e 3ª fases de elaboração do PLH.

A figura seguinte resume a rede de contactos principais estabelecida pela Equipa do PLH para garantir a articulação de decisões. Registe-se a falta da componente relativa ao Ambiente Urbano, através da Direcção Municipal do Ambiente Urbano e do vereador responsável, José Sá Fernandes. Esta vertente não estava incluída no despacho inicial de delegação de competências para o PLH, pelo que deverá ser colmatada na segunda fase, pois a sua presença é essencial.

DMPCST – Direcção Municipal de Protecção Civil, Segurança e Tráfego
DMPU – Direcção Municipal de Planeamento Urbano
DMGU – Direcção Municipal de Gestão Urbanística
DMCRU – Direcção Municipal de Conservação e Reabilitação Urbana
DMH – Direcção Municipal de Habitação
DPI – Departamento de Património Imobiliário
DAS – Departamento de Acção Social
DMCRU/DGIAT – Divisão de Gestão e Informação e Apoio Técnico
DMCC/DIA – Divisão de Informação e Atendimento
SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana
GEBALIS – Gestão dos Bairros Municipais de Lisboa
EPUL – Empresa Pública de Urbanização de Lisboa
E-nova – Agência Municipal de Energia e Ambiente
FENACHE- Federação Nacional Cooperativas Habitação Económica
IHRU – Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana



Disseminar e transferir os resultados do nosso trabalho e incentivar a participação de entidades várias constitui para nós um aspecto essencial da metodologia do PLH. Entendemos ser urgente uma mudança na cultura na programação plurianual da CML, tornando-a mais participada, externa e internamente. A transferência efectiva de ideias e resultados é, para isso, essencial. Apesar de a elaboração do Programa Local de Habitação pelas autarquias ser facultativa, cremos ser possível e desejável, em estreita articulação com os objectivos dos instrumentos de planeamento aos níveis regional e nacional, uma intervenção integrada das políticas de habitação em Lisboa. A crise que se tem vindo a desenrolar nos últimos meses torna este objectivo ainda mais urgente.

1.6 Valorização e disponibilização do conhecimento existente – Mostra do Saber

O PLH de Lisboa assumiu desde o início a necessidade de valorizar o conhecimento existente sobre a temática da habitação em Lisboa, a começar pelo que se foi acumulando nos serviços municipais e empresas municipais que actuam nesta área.

Esta vertente do PLH (Mostra do Saber) foi orientada em duas direcções:

- Por um lado, dar visibilidade ao acervo de informação e experiência da CML na área da habitação, tendo sido decidido organizar uma exposição itinerante sobre os 50 anos do Gabinete Técnico da Habitação, uma estrutura municipal pioneira que esteve na origem das grandes intervenções programadas dos Olivais Norte, Olivais Sul e Chelas;
- Por outro, construir um repositório de saberes, acessível on-line, onde possam ser consultados estudos, relatórios e publicações relevantes sobre a habitação em Lisboa.

A primeira vertente já foi materializada através da Exposição "Habitação em Lisboa: memória do GTH – 50 anos", inaugurada em 6 de Março, na dia da Conferência Re-Habitar Lisboa. A exposição, concebida para ser itinerante e com um pequeno filme associado, produzido pela Videoteca Municipal, está agora disponível para ser apresentada noutros locais.

A segunda vertente está a ser trabalhada junto de universidades e centros de estudo com vista à construção de uma Base de Dados Digital sobre a Habitação e o Urbanismo em Lisboa, acessível ao público através de um portal próprio, que possa constituir um repositório científico e técnico sobre a matéria. Está em curso a negociação de uma parceria com a Fundação da Ciência e Tecnologia para o efeito.

1.7 Financiamento da elaboração do PLH de Lisboa

Os custos totais de elaboração do PLH de Lisboa foram estimados em cerca de 150.000 euros, repartidos em 2 anos, e não incluem os custos salariais dos trabalhadores da CML afectos à Unidade de Projecto do PLH (num máximo de 9: 7 técnicos superiores, incluindo a direcção do projecto, e um secretariado administrativo de 2 pessoas).

Para financiar o PLH foram incluídas as correspondentes dotações no Orçamento de 2008 (100.000 € em 2008, através das 16ª e 17ª alteração orçamental, respectivamente de 8 de Outubro e 12 de Novembro de 2008, que ficaram longe de ser totalmente utilizados; e 100.000€ em 2009).

Foi apresentada em Dezembro de 2008 uma candidatura ao QREN - Programa Operacional Regional de Lisboa, através do Regulamento Específico Promoção e Capacitação Institucional, no montante total de 149.952,94 € elegíveis. A candidatura foi aprovada em 5 de Março de 2009

e o contrato de financiamento foi assinado em 13 de Março, prevendo-se um financiamento total de 40% deste total (59.981,18 €) pelo FEDER, ou seja, cerca de 60.000 €.

Estes valores incluem os custos de todas as acções participativas, incluindo a Conferência Internacional, bem como de todos os estudos inerentes ao PLH, produção de material de divulgação e construção do sítio do PLH na net. Não se incluem neste total os custos de outros estudos ou projectos associados ao PLH, nomeadamente a Base de Dados Digital sobre a Habitação e o Urbanismo em Lisboa.

2. Políticas de habitação a nível Internacional

2.1 Enquadramento geral – Documentos e iniciativas de referência

O Direito à Habitação faz parte dos direitos universais da pessoa humana, reconhecido como tal desde a Declaração Universal dos Direitos do Homem proclamada pelas Nações Unidas em 1948.

Desde então, quer a nível mundial, quer a nível comunitário e nacional, o direito à habitação tem vindo a ser alvo de importantes declarações de princípios, quase sempre associadas a fóruns mundiais ou regionais promovidos por diversas organizações internacionais.

A importância da temática da habitação na gestão das cidades, na sustentabilidade e no combate à pobreza é hoje universalmente reconhecida. Na Europa, embora durante muito tempo se considerasse que esta era matéria da competência dos Estados Membros, tem-se assistido à crescente criação de redes de Estados ou Cidades visando garantir, na prática, o direito à habitação como uma das principais componentes da cidadania e da coesão.

A emergência da crise financeira, económica e social globalizada, na sequência da bolha imobiliária americana, vem tornar ainda mais actuais, todos os apelos e declarações sobre o direito à habitação.

Elencamos de seguida e por ordem cronológica alguns documentos de referência e iniciativas internacionais mais relevantes. Incluímos o Brasil pela importância dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) na actual política brasileira.

Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) – Artº. 25º. – nº. 1: “Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento (...)”.

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – Nações Unidas (1966) - Artº.11º - “The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions”.

CECODHAS – European Liaison Committee for Social Housing (1988) – criação e primeira assembleia-geral em Roma

Carta de Aalborg (1994) – “Nós, cidades europeias, pretendemos integrar na protecção ambiental as necessidades sociais básicas das populações, bem como programas de acção sanitária, de emprego e habitação”.

Carta Social Europeia revista (1996) – Artº. 31º - “Toda a pessoa tem direito à habitação”

Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Humano – Habitat II (1996):

- Declaração de Istambul - Artº. 8º. - “Nós os Chefes de Estado e de Governo reafirmamos o nosso compromisso na realização total e progressiva do direito à habitação adequada, como previsto nos instrumentos internacionais.
- Agenda Habitat - Artºs. 39º a 41º - “Abrigo adequado para todos”.

European Housing Forum (1997) – O Forum Europeu para a Habitação foi criado em 1997, na sequência da adopção de uma resolução pelo Parlamento Europeu sobre aspectos sociais da habitação. O Fórum organiza regularmente seminários temáticos e conferências e é um parceiro-chave da Reunião Anual Informal dos Ministros da Habitação da União Europeia. O último seminário decorreu em Abril de 2007 na Irlanda e teve como tema “Building Sustainable Communities - Housing policies are the Driving Force”.

Estatuto da Cidade (Brasil) – 2001

Artº. 2.º - Directrizes gerais da política urbana: “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2007)

Artº. 7º - “Todas as pessoas têm direito ao respeito pela sua vida privada e familiar, pelo seu domicílio”.

Carta de Leipzig sobre as Cidades Europeias Sustentáveis (2007) – “Com o objectivo de atingir os objectivos da coesão social e da integração nas cidades e áreas urbanas, as políticas de habitação social bem elaboradas podem ser instrumentos efectivos. Habitação em condições, apropriada e acessível pode tornar as vizinhanças mais atractivas para a população jovem e para a população idosa”.

Housing Europe Centre (2007) – O Housing Europe Centre, inaugurado em 2007, é o resultado da parceria entre o CECODHAS (European Liaison Committee for Social Housing) e as representações europeias das federações nacionais de habitação, com o objectivo de criar um centro de conhecimento sobre assuntos de habitação.

Congresso Mundial da IFHP - International Federation for Housing and Planning, Porto Rico (2008) - Realização do 52º Congresso Mundial da IFHP sobre o tema "Housing, beyond its walls: planning for an affordable and sustainable habitat".

Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia 2008 - "O padrão de distribuição das actividades económicas, contudo, apresenta mais desigualdades do que o das aglomerações. Se, por um lado, a concentração de actividades permite obter economias, por outro, a congestão, os elevados preços do imobiliário, a exclusão social e a poluição têm um custo".

Seminário PLHIS - Brasil (2008) - O Seminário Capacitação - Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) ocorreu nos dias 12 e 13 de Agosto de 2008 e marcou o lançamento da 2ª etapa da Campanha Direito à Moradia. Contou com palestras de especialistas sobre temas relativos ao processo de planeamento do sector habitacional de interesse social e de representantes de prefeituras e governos estaduais que estão a elaborar os seus planos.

Reunião Anual Informal dos Ministros da Habitação da União Europeia (2008) - A última reunião anual informal (17ª) decorreu em Marselha e teve como tema "Acesso à habitação para pessoas com dificuldades".

2.2 Experiências de Programas/Planos Locais de Habitação

Apresenta-se de seguida uma síntese de alguns programas ou planos locais de habitação aplicados em diversas grandes cidades em todo o mundo.

Síntese de programas ou planos locais de habitação em diversas grandes cidades em todo o mundo

Cidade Designação do Programa	Objectivos / Eixos estratégicos	Observações
Paris Programme Local de l'Habitat - PLH	<p><u>Desenvolver e repartir melhor a oferta de habitação, particularmente e oferta de habitação social:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> > Proteger e regulamentar a função "habitação"; > Aumentar a oferta de habitação social; > Melhorar a mobilidade no parque de habitação social; > Repartir melhor geograficamente a oferta. <p><u>Conduzir uma política de povoamento dos alojamentos sociais que favoreça o realojamento das populações em dificuldade garantindo os princípios de <i>mix</i> social e urbano;</u></p>	Programa / Plano de Habitação

Cidade Designação do Programa	Objectivos / Eixos estratégicos	Observações
	<u>Melhorar a qualidade da oferta.</u>	
Brasil Plano Habitacional de Interesse Social	<p>Directrizes:</p> <ul style="list-style-type: none"> > Incentivo à gestão democrática e ao controle social, por meio de processos participativos no planeamento e na gestão do sector habitacional, especialmente no que se refere à habitação de interesse social; > Sensibilização e estímulo à participação de todos os agentes públicos e privados, da sociedade organizada, dos sectores técnicos e académicos na formulação e implementação do Plano Habitacional de Interesse Social; > Apoio às acções de planeamento e gestão na área habitacional, de forma a potencializar programas, acções e recursos, com a identificação das interfaces de acção no território realizadas pelos três níveis de governo, em especial aquelas destinadas a atender famílias de baixa de renda; > Produção e melhoria de dados, informações e análises da problemática urbana e habitacional e regional, de modo a orientar a actuação do conjunto de actores públicos, privados e demais agentes sociais afectos ao sector habitacional no equacionamento do défice habitacional; > Promoção de acções de desenvolvimento institucional visando à modernização organizacional, a capacitação técnica de agentes públicos e privados e a actualização do quadro legal-normativo; > Implementação dos instrumentos jurídicos que regulamentam o acesso à moradia digna, previstos no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, de que trata a Lei nº. 11.124, de 16 de Junho de 2005, no Estatuto da Cidade, de que trata a Lei nº. 10.257, de 10 de Julho de 2001, e nos Planos Diretores Participativos; > Articulação das acções e mecanismos de planeamento habitacional, principalmente o Plano Habitacional de Interesse Social, o Fundo de Habitação de Interesse Social e seu Conselho Gestor, com os componentes de planeamento territorial, de política fundiária, de mobilidade urbana e de saneamento ambiental, em especial o Marco Regulatório do Saneamento, de que trata a Lei nº. 11.445, de 5 de Janeiro de 2007; > Promoção e apoio aos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal para a criação de Fundos de Habitação de 	Manual para a elaboração de planos habitacionais de interesse social

Cidade Designação do Programa	Objectivos / Eixos estratégicos	Observações
	<p>Interesse Social e seus respectivos Conselhos Gestores, de forma que o Plano Habitacional de Interesse Social seja o instrumento para a tomada de decisão do Conselho Gestor do Fundo de Habitação de Interesse Social;</p> <ul style="list-style-type: none"> > Garantia da alocação de recursos destinados à habitação de interesse social em fundo local, com dotação orçamental própria, para implementar as acções previstas no Plano Habitacional de Interesse Social; > Estabelecimento de mecanismos e instrumentos, locais e regionais, para a regulamentação e fomento à produção de mercado e ampliação da cadeia produtiva, em articulação com os objectivos e directrizes estabelecidos pelo Plano Habitacional de Interesse Social; > Incentivo à adopção de mecanismos de avaliação e monitorização de planos e programas habitacionais, em especial aqueles destinados a atender famílias de baixa renda; > Estímulo à associação e à cooperação entre municípios nos processos de planeamento habitacional e gestão urbana e habitacional; > Apoio aos estados na articulação das acções do sector habitacional em seu território, promovendo a integração dos Planos Habitacionais dos municípios aos planos de desenvolvimento regional, coordenando actuações integradas que exijam intervenções intermunicipais, em especial nas áreas complementares à habitação, e dando apoio aos municípios para a implantação dos seus programas habitacionais e das suas políticas de subsídios; > Incentivo à organização de rede local e regional de apoio técnico, jurídico e social para a implementação do Plano Habitacional de Interesse Social difundindo práticas de gestão, elaboração e implementação do planeamento e gestão da política habitacional; > Garantia de capacitação institucional das entidades federadas, de instituições locais e de segmentos da sociedade civil, para que possam elaborar e implementar os Planos Habitacionais de Interesse Social e contribuir para o aperfeiçoamento do planeamento e da gestão habitacional, particularmente nos casos de contratação de serviços de terceiros por parte dos Proponentes/Agentes Executores assim considerados os estados, o Distrito Federal e os municípios 	

Cidade Designação do Programa	Objectivos / Eixos estratégicos	Observações
Estrasburgo Programme Local de l'Habitat - PLH	<p><u>Melhoria da fluidez dos percursos residenciais:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> > Aumento e diversificação do parque de habitação > Desenvolvimento quantitativo e qualitativo da oferta > Respostas adaptadas ao conjunto dos perfis dos agregados e às populações específicas > Moderar a parte da habitação no orçamento dos agregados <p><u>Ter em consideração o desenvolvimento sustentável:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> > Melhoria do parque existente tendo em consideração a economização de energia > Desenvolvimento de novas formas urbanas, mais densas > Ter em consideração o ambiente da habitação > Promoção da diversidade social <p><u>Solidariedade "intermunicipal":</u></p> <ul style="list-style-type: none"> > Reequilíbrio territorial da oferta > Partilha do esforço de construção entre as freguesias <p><u>Controlo da propriedade:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> > Reforço, isto é, sistematização, da reflexão global sobre zonas a urbanizar > Regeneração do tecido existente > Constituição de reservas proprietárias e inscrição nos documentos de urbanismo das zonas de urbanização futura 	Programa / Plano de Habitação
Madrid Programa Operativo de Urbanismo y Vivienda	<p><u>Habitação:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> > Facilitar o acesso à habitação fomentando especialmente o aluguer > Melhorar a habitabilidade, acessibilidade e sustentabilidade do património edificado, potenciando a reabilitação > Reduzir progressivamente a "infravivienda" vertical e erradicar o "chabolismo" em Madrid 	Programa / Plano de Habitação

Cidade Designação do Programa	Objectivos / Eixos estratégicos	Observações
	<p>> Impulsionar os novos desenvolvimentos urbanos como oportunidade para gerar habitação de protecção pública</p> <p>> Adaptar a habitação às novas procuras sociais, favorecendo a inovação, a sustentabilidade e a qualidade residencial</p>	
<p>Madrid Revitalización del centro</p>	<p>> <u>Centro + Habitado</u> Plan Integral de Adecuación Residencial. Integrado básicamente pelo Plan de promoción residencial de la EMV e pelo Plan de medidas para el fomento de la rehabilitación privada</p> <p>> <u>Centro + Habitable</u> Plan Integral de Mejora Medioambiental y Sostenibilidad Urbana. Integrado básicamente pelo Plan de actuación sobre zonas verdes, Plan de movilidad urbana, actuaciones sobre viario y mejora peatonal, Plan de fomentode nuevas tecnologías y eliminación de impactos medioambientales negativos</p> <p>> <u>Centro + Integrado</u> Plan Integral de Desarrollo Social y Económico. Integrado básicamente pelo Plan de desarrollo dotacional, Plan de acción social, Plan de intervención sobre actividades económicas</p> <p>> <u>Centro + Contemporáneo</u> Plan Integral de Escena Urbana. Integrado básicamente pelo Plan de adecuación de escena urbana e incorporación de nuevos lenguajes formales al centro, Plan pavimenta Madrid, Plan de adecuación señalética</p> <p>> <u>Centro + Cultural</u> Plan Integral de Desarrollo Artístico y Cultural. Integrado pelo Plan de intervención en ejes y contenedores culturales, Plan de fomento de las artes, Plan de desarrollo turístico</p>	<p>Operação de revitalização da “baixa” da cidade</p>

Cidade Designação do Programa	Objectivos / Eixos estratégicos	Observações
Barcelona Pla d'Habitatge de Barcelona 2004-2010	<ul style="list-style-type: none"> > Promover e alargar o acesso a habitação acessível e protegida, tanto com actuação básica de operadores públicos como com uma maior intervenção do sector privado, com especial atenção às políticas de inclusão social e resposta a colectivos específicos > Potenciar os programas de reabilitação, para garantir as acções de melhoria nas áreas urbanas consolidadas > Impulsionar a melhoria e remodelação dos apartamentos que requerem atenção especial ou que estão afectados por "patologias" do edificado > Canalizar o desenvolvimento de iniciativas no mercado de habitação, com uma adequação normativa e urbanística mais adaptada aos novos hábitos e condicionalismos familiares e sociais > Afectar os meios e instrumentos de gestão, idóneos para desenvolver o Pla d'Habitatge a Barcelona e coordená-lo com as acções de âmbito metropolitano 	Programa / Plano de Habitação
Estocolmo The Hammarby Model (Eco-Bairro)	<ul style="list-style-type: none"> > Hammarby Sjöstad é o maior projecto de desenvolvimento urbano em Estocolmo desde há muitos anos > A localização da área como prolongamento natural do centro de Estocolmo ajudou a formatar a infra-estrutura, o planeamento e desenho dos edifícios > A expansão de Hammarby Sjöstad coincide com o desenvolvimento de áreas municipais e serviços de comércio e com o aumento no investimento em transportes públicos > Depois de totalmente construído (em 2015), Hammarby Sjöstad terá 11000 unidades residenciais para pouco mais de 25000 pessoas e um total de cerca de 35000 pessoas irá viver e trabalhar nesta área > A expansão envolve muitas reconstruções da infra-estrutura, removendo barreiras de tráfego e um "phasing out" de áreas industriais e terminais obsoletos, concentrados e com novos usos 	Eco-Bairro
Londres The Mayor's Housing Strategy	<ul style="list-style-type: none"> > Construir mais habitações com a tipologia adequada, no lugar certo, bem desenhadas e com o espaço apropriado para as necessidades diversas das pessoas e ajudar a manter a economia compradora 	Programa / Plano de Habitação

Cidade Designação do Programa	Objectivos / Eixos estratégicos	Observações
	<ul style="list-style-type: none"> > Criar comunidades que são fortes, inclusivas e sustentáveis e suportadas por infra-estruturas sociais, físicas e económicas de elevada qualidade > Assegurar que pessoas carenciadas conseguem encontrar habitação que conseguem pagar e que satisfaça as suas necessidades, melhorando as oportunidades, escolhas e mobilidade na habitação > Reduzir os impactos ambientais nefastos da habitação, sobretudo reduzindo as emissões de carbono e adaptando-as às alterações climáticas, através de um design melhorado das novas habitações e renovação das habitações existentes 	
<p>Leeds</p> <p>“Home Not Alone - A strategy to meet the housing and support needs of older people in Leeds”</p>	<ul style="list-style-type: none"> > Apoiar as pessoas na permanência das suas habitações por mais tempo > Assegurar que exista uma habitação pública e privada de boa qualidade e que possa ser suportada pelas pessoas e que preencha as necessidades em mudança dos mais idosos > Desenvolver uma série de serviços flexíveis que preencha as necessidades dos mais idosos, agora e no futuro > Promover o trabalho integrado entre serviços à habitação, serviços de apoio e serviços de cuidados à população > Contribuir para o National Service Framework (NSF) for Older People e estabelecer ligação com o health and social care strategies of the Primary Care Trusts, Leeds Teaching Hospital Trust and Mental Health Trust and the Social Services Department > Promover a igualdade e diversidade como valores fundamentais assegurando que os serviços preenchem as necessidades da população idosa diversa de Leeds 	<p>Programa / Plano de Habitação e Acção Social</p>
<p>Cardiff</p> <p>Local Housing Strategy 2004-2009</p>	<ul style="list-style-type: none"> > Desenvolver parcerias para uma agenda de inclusão social e de aproximação para a regeneração da vizinhança > Maximizar os recursos disponíveis para providenciar o financiamento necessário para preencher as necessidades das pessoas de Cardiff > Melhorar a disponibilidade de habitação decente e que possa ser suportada > Ir de encontro ao Welsh Housing Quality Standard 	<p>Programa / Plano de Habitação</p>

Cidade Designação do Programa	Objectivos / Eixos estratégicos	Observações
	<ul style="list-style-type: none"> > Aumentar as actividades para assegurar que a população local certa beneficia dos apoios existentes > Trabalhar em parceria para prevenir os sem-abrigo, estancar o número de inquilinos e providenciar os serviços apropriados para preencher as necessidades dos sem-abrigo e potenciais sem-abrigo 	
Berlim Urban Development Plan Housing (UDP Housing)	<ul style="list-style-type: none"> > A protecção e desenvolvimento da habitação existente assim como a construção de novos apartamentos são elementos importantes de uma política de desenvolvimento urbano sustentado e integrado. > Medidas para a habitação existente devem ser aplicadas para a estabilização de habitação ocupada por proprietários, para o desenvolvimento de novas vizinhanças e estilos de vida, bem como para a manutenção e protecção do <i>mix</i> social e funcional da cidade. > Medidas para a construção de novos apartamentos devem ser aplicadas na estabilização da cidade como um todo, para a estabilização de residências de propriedade privada e "propriedade associativa", bem como para a qualificação de vizinhanças desfavorecidas. 	Programa / Plano de Habitação
Otava Brownfields Redevelopment Community Improvement Plan	<ul style="list-style-type: none"> > Promover um "crescimento inteligente", incluindo a redução do alargamento da malha urbana e custos associados e a construção de edifícios energeticamente eficientes > Melhorar a qualidade física e visual dos espaços vazios e áreas urbanas > Melhorar a saúde ambiental e segurança pública > Reter e melhorar as oportunidades de emprego > Aumentar a avaliação dos impostos e as receitas de impostos de propriedade para o município e para a província > Utilizar o investimento do sector público para alavancar investimento privado significativo em reabilitação, re-utilização adaptada e re-desenvolvimento de espaços vazios 	Plano de aproveitamento de espaços vazios
Toronto Living Downtown	<p><u>Conclusão:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> > Nos últimos 30 anos, jovens solteiros e casais jovens sem filhos dominaram o perfil dos habitantes da baixa de Toronto e é este grupo que continua a representar a maioria daqueles que 	Habitação na "baixa" da cidade

Cidade Designação do Programa	Objectivos / Eixos estratégicos	Observações
Survey	<p>mudam para nova habitação desenvolvida na baixa.</p> <p>> No entanto, enquanto este grupo representa a maior parte dos novos residentes da baixa, muitas novas habitações estão a ser ocupadas por famílias com filhos, pessoas activas e pessoas mais idosas</p>	
Sydney Sustainable Sydney 2030	<p>> Facilitar a oferta de habitação pelo mercado privado</p> <p>> Assegurar que o desenvolvimento da habitação fornece oportunidades diversas de habitação para diferentes estilos de vida e diferentes tipologias de famílias</p> <p>> Assegurar que uma parte substancial da habitação destina-se aos segmentos mais baixo do mercado</p> <p>> Facilitar e promover o crescimento no sector de habitação a custos controlados, incluindo habitação sem fins lucrativos e outros fornecedores de habitação</p> <p>> Facilitar e promover o crescimento no sector social da habitação para dar oportunidades de habitação para aqueles que têm baixos salários</p> <p>> Promover parcerias e desenvolver estratégias de defesa para a entrega de habitação a famílias de muito baixos rendimentos a rendimentos modernos</p>	Plano Estratégico com capítulo sobre "Habitação"

3. Políticas da habitação em Portugal

3.1 Introdução

Ao contrário do que acontece por exemplo em Espanha, cujo governo que aprovou em Dezembro passado um Plano Estatal para a Habitação e Reabilitação, Portugal ainda não dispõe de legislação que defina as bases, quer da política de habitação, quer da política de reabilitação urbana. Assim, no nosso enquadramento normativo, entre a afirmação constitucional do direito à habitação e os diferentes diplomas que ao longo de sucessivos governos foram dando corpo a programas e políticas específicas, há um vazio legislativo. Não existe, para a habitação, que é um direito social constitucional, uma lei de bases enquadradora, com existe para a saúde, a educação ou a segurança social. Este vazio é de certo modo o resultado do facto de o papel do Estado na habitação se ter reduzido substancialmente, a partir da década de 80. É certo que apareceram, muito por pressão da realidade e da opinião pública, grandes programas de realojamento, como o PER - Programa Especial de Realojamento, de 1993. Mas falta uma visão coerente que permita articular entre si os diferentes regimes e programas de habitação pública ou publicamente apoiada. E falta coragem para reconhecer que a revisão do regime do arrendamento urbano, com o NRAU – Novo Regime de Arrendamento Urbano, de 2006, está longe de ter trazido as consequências de dinamização do mercado de arrendamento que dele se esperavam.

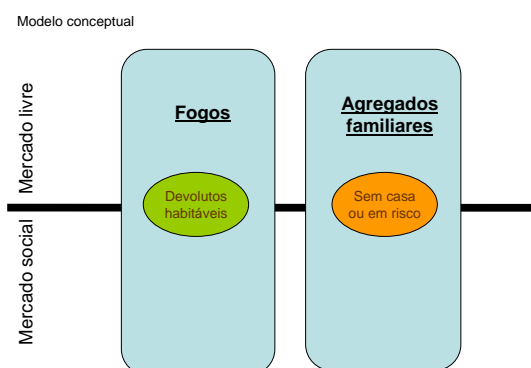
Assim, é sobretudo nos documentos de estratégia territorial, de âmbito nacional, como o PNPOT – Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território, ou regional, como a Estratégia Regional de Lisboa 2020, que podemos enquadrar as opções que deverão balizar o PLH de Lisboa. Com efeito, o próprio Plano Estratégico para a Habitação 2008-2013, de âmbito nacional e no qual nos inspirámos para a elaboração do PLH de Lisboa, aguarda confirmação legislativa por parte do Governo.

Assim, iremos elencar neste capítulo, para além do enquadramento normativo, a legislação específica dos diversos temas que interessam numa política de habitação, os programas públicos ou apoiados que existem e as principais lacunas ou contradições que subsistem. Mas antes disso importa esclarecer o modelo conceptual de que partimos.

3.2 Modelo conceptual

Quando falamos em políticas de habitação em reabilitação, temos de ter em mente dois grandes conjuntos de informação sobre os quais as diferentes políticas actuam ou podem actuar: o

conjunto dos alojamentos ou fogos, que constituem o parque habitacional existente num município, numa região ou no país. E o conjunto dos agregados familiares (incluindo pessoas que vivem sozinhas) que habitam esses fogos ou procuram habitação. Por outro lado, temos de considerar que existe um mercado privado de habitação e um mercado público ou apoiado, que em princípio devem complementar-se.



O papel de uma política pública coerente de habitação é assim duplo: procurar a melhor adequação entre a oferta de fogos e a procura dos agregados familiares, corrigindo as disfunções e falhas de mercado, nomeadamente no que respeita à utilização de fogos devolutos habitáveis; e garantir a todos os agregados familiares o acesso a uma habitação condigna, em especial aos que se encontram sem casa ou em risco disso.

Adiante veremos quais as dinâmicas que se geram entre estes dois conjuntos e como incentivar as mais positivas.

3.3 Enquadramento normativo genérico

Constituição da República Portuguesa

A Constituição da República Portuguesa menciona, no seu capítulo II - Direitos e deveres sociais, mais precisamente no Art.º 65.º - Habitação e urbanismo -, que "...todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar."

Para assegurar este direito, o mesmo artigo da CRP estipula que 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 respectivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução."

Cabe ainda ao Estado adoptar "uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria."

O artigo 65º da CRP estabelece uma íntima relação entre o direito à habitação e o planeamento territorial: Assim, estipula que "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."

Finalmente, a CRP define o direito à "participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território."

É assim no quadro de uma política pública de habitação e planeamento territorial, em que a construção privada se deve subordinar ao interesse geral e em que devem ser incentivadas as iniciativas das comunidades locais e das cooperativas, que a CRP prevê e acautela o direito à habitação de todos os cidadãos.

Quadro de Referência Estratégica Nacional

O Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) constitui o enquadramento para a aplicação da política comunitária de coesão económica e social em Portugal no período 2007-2013. Apresenta como principal objectivo estratégico a qualificação dos recursos humanos, valorizando o conhecimento, a ciência, a tecnologia e a inovação, fomentando o desenvolvimento económico e sócio-cultural e de qualificação territorial, permitindo paralelamente a eficiência e a qualidade das instituições públicas.

Através dos Fundos Estruturais, do Fundo de Coesão, dos Programas Operacionais, no período 2007-2013, que incidem em três domínios de intervenção - o potencial humano, os factores de

competitividade da economia e a valorização do território – criam-se condições para que haja um desenvolvimento económico, social e territorial equilibrado e sustentado.

No que se refere ao financiamento de iniciativas relacionadas com a habitação, o Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) apoia, através de outros Programas Operacionais, projectos em áreas como sejam a regeneração urbana, equipamentos para a coesão local, unidades de cuidados primários e de saúde pública (incluindo unidades de saúde familiar e centros de saúde), requalificação da Rede Escolar de 1.º Ciclo do Ensino Básico e da Educação Pré-Escolar, mobilidade territorial, redes urbanas para a competitividade e inovação e a promoção e capacitação institucional.

Neste âmbito, o Programa Local de Habitação efectuou, com já se referiu, uma candidatura ao Programa Operacional Regional de Lisboa, no domínio da Promoção e Capacitação Institucional, integrada no Eixo Prioritário 1 - Competitividade, Inovação e Conhecimento do Programa Operacional Regional de Lisboa, com os objectivos específicos de promover o processo de projecção competitiva da região à escala internacional e a atractividade turística da região. A candidatura obteve parecer positivo e garantirá o financiamento de 40% do custo do PLH.

A C.M.L. também apresentou, recentemente, uma candidatura ao Programa Operacional Regional de Lisboa de um projecto de intervenção na Mouraria. Esta candidatura foi apresentada ao Regulamento Específico “Política de Cidades – Parcerias para a Regeneração Urbana” e tem um investimento total de 5.444.385,00 €, estando previstas operações de intervenção na Casa da Severa, Largo dos Trigueiros, Quarteirão dos Lagares e no espaço público. Esta candidatura assenta no compromisso entre a C.M.L. e diversos parceiros para, numa acção integrada, proceder à revitalização e reabilitação da Mouraria.

Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT)

O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), aprovado pela Lei n.º 58/2007, de 4 de Setembro, consagra as questões do acesso à habitação condigna, da reabilitação e revitalização das áreas centrais das aglomerações urbanas e do reforço das redes de equipamentos colectivos, como questões fundamentais e prioritárias para atingir os objectivos da política de cidades, nomeadamente a requalificação urbana das áreas centrais, a equidade e coesão sócio-territorial, a inclusão social e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

O Programa de Acção do PNPOT, no seu Capítulo 1 – Orientações Gerais, identifica 24 grandes problemas que o país enfrenta do ponto de vista do ordenamento do território. Especificamente no que diz respeito ao Desenvolvimento Urbano, é referenciando o Problema nº 7, ou seja a “degradação da qualidade de muitas áreas residenciais, sobretudo nas periferias e nos centros

históricos das cidades, e persistência de importantes segmentos de população sem acesso condigno à habitação, agravando as disparidades sociais intra-urbanas.”

Em seguida, enunciam-se os Objectivos Estratégicos, os Objectivos Específicos e as Medidas Prioritárias, contidos no Capítulo 2 – Programa das Políticas, do Programa de Acção do PNPO, e que se relacionam de forma transversal com a Habitação:

Objectivo Estratégico 1 – Conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e o património natural, paisagístico e cultural, utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e prevenir e minimizar os riscos.

Objectivo Específico 1.9. - Executar a Estratégia Nacional para a Energia e prosseguir a política sustentada para as alterações climáticas.

Neste contexto, é salientado que “(...) a prioridade deverá ser dada às tecnologias de edificação(...)”

Medidas Prioritárias:

9. Promover a qualidade ambiental e a eficiência energética dos edifícios e da habitação, nomeadamente desenvolvendo incentivos à incorporação de soluções de sustentabilidade no processo de construção e de reabilitação (...)

Objectivo Estratégico 2 - Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibérico, europeu, atlântico e global

Objectivo Específico 2.5. – Promover um maior equilíbrio na distribuição da população e assegurar condições de atracção de populações com níveis elevados de qualificação

Medidas Prioritárias:

2 Apoiar a mobilidade residencial através da maior eficiência do mercado de arrendamento privado, da alteração e melhoria dos modelos de gestão do parque de arrendamento público e de uma melhor adequação e flexibilidade nas condições de financiamento para a aquisição de habitação.

3. Promover a oferta de equipamentos sociais de apoio às famílias mais jovens, nomeadamente na área da infância, favorecendo a conciliação da vida pessoal, familiar e profissional.

Objectivo Estratégico 3 – Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infra-estruturas de suporte à integração e à coesão territoriais

Objectivo Específico 3.3. Promover um desenvolvimento urbano mais compacto e policêntrico no Continente, contrariar a construção dispersa, estruturar a urbanização difusa e incentivar o reforço de centralidades intra-urbanas.

O PNPO, neste contexto, estabelece claramente uma "(...) associação entre o crescimento das periferias e o abandono dos núcleos urbanos centrais", salientando que apesar dos esforços das autarquias para reabilitar o edificado e os espaços públicos dos núcleos históricos e as áreas centrais das cidades, permanecem situações de degradação, abandono e desqualificação, particularmente na cidade de Lisboa, sendo portanto "(...) necessário reforçar a intervenção neste domínio".

Medidas Prioritárias:

4. Incentivar novas parcerias para o desenvolvimento de programas integrados de reabilitação, revitalização e qualificação das áreas urbanas

Objectivo Estratégico 4 – Assegurar a equidade territorial no provimento de infra-estruturas e de equipamentos colectivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social

Objectivo Específico 4.3. - Desenvolver programas e incentivar acções que melhorem as condições de habitação, nomeadamente no que se refere aos grupos sociais mais vulneráveis.

Relativamente a este último objectivo específico relacionado com as condições de habitação, o PNPO é peremptório ao afirmar que "(...) as administrações central e local, isoladamente ou em parceria com entidades da sociedade civil, deverão intervir no domínio da habitação, promovendo, a qualidade de vida urbana e o acesso dos cidadãos a uma habitação condigna segundo critérios de qualidade, equidade, mobilidade e sustentabilidade (...)", acrescentando ainda que, em face do "(...) envolvimento crescente das autarquias locais no domínio da habitação, esta questão deve assumir uma importância reforçada nos instrumentos de ordenamento do território de nível municipal."

Medidas Prioritárias:

2. Implementar iniciativas de gestão e dinamização do mercado de arrendamento público, tornando o parque habitacional público mais qualificado, dinâmico e capaz de responder com maior equidade e proximidade às necessidades sociais da população

3. Incentivar o cumprimento de objectivos sociais por parte dos promotores imobiliários, nomeadamente através da afectação a habitação social de uma quota-parte da habitação nova ou a reabilitar ou ainda no âmbito de operações integradas de revitalização urbana.

5. Promover a inserção nos instrumentos de planeamento municipal dos objectivos sociais de combate à segregação urbana e de acolhimento e integração dos imigrantes e minorias étnicas, designadamente através da institucionalização dos princípios da diversidade nos modelos de usos e tipologias de habitação.

6. Concluir o Programa Especial de Realojamento e implementar programas municipais de resposta às graves carências habitacionais, em coerência com os objectivos de equidade social e territorial, reforçando a solução de reabilitação do parque devoluto em relação à construção nova.

Objectivo Especifico 4.4. - Dinamizar redes de equipamentos colectivos e programas para responder com eficácia às necessidades dos diferentes grupos sociais e das famílias, promovendo a integração dos grupos mais vulneráveis face à pobreza e à exclusão social e garantindo a segurança a todos os cidadãos.

Relativamente a este último objectivo específico relacionado com as redes de equipamentos colectivos de proximidade, que se relacionam muito directamente com a habitação e com a coesão social e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, o PN POT sublinha a necessidade de "(...) garantir uma oferta de equipamentos de solidariedade e acção social que responda, em todo o território, às necessidades dos diferentes grupos sociais, contribuindo para a promoção da equidade territorial e da inclusão social e dando uma resposta concertada às famílias".

Medidas Prioritárias:

1. Desenvolver um planeamento participado e reforçar a oferta de equipamentos de solidariedade e acção social, por forma a responder com eficácia às necessidades dos diferentes grupos sociais, nomeadamente, da infância e juventude, da população idosa, dos deficientes e de outros grupos vulneráveis, contribuindo para a promoção da equidade, da inclusão social e de uma resposta concertada de apoio às famílias.

O Programa Local de Habitação (PLH) de Lisboa, como documento estratégico que é, pretende estar em conformidade com o PN POT em múltiplos aspectos. No entanto, enquadra-se directa e concretamente no cumprimento do "Objectivo Especifico 4.3. – Desenvolver programas e incentivar acções que melhorem as condições de habitação".

Plano Estratégico da Habitação (PEH) 2008-2013

O Instituto Nacional de Habitação apresentou em 2008 o Plano Estratégico de Habitação para o período de 2007/2013. Trata-se de um documento onde se efectua um diagnóstico das carências

e dinâmicas habitacionais em Portugal nas últimas décadas, se analisam criticamente as políticas de habitação em curso e se aponta para uma estratégia a seguir.

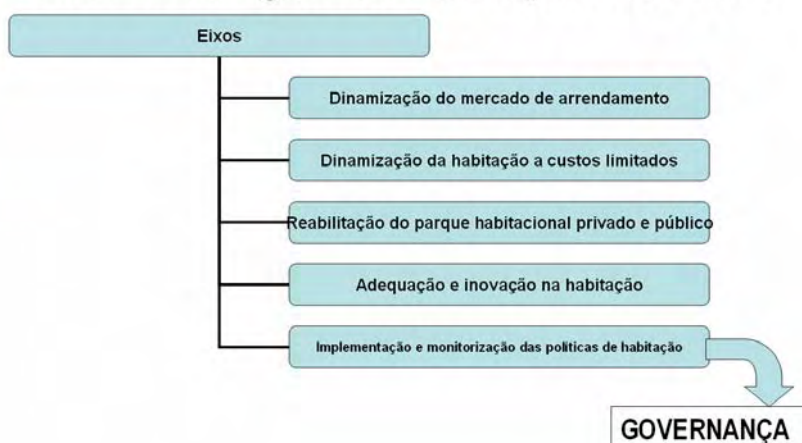
Os seus principais objectivos do PEH são:

- Análise regionalizada das necessidades de habitação no contexto das dinâmicas de mercado de alojamento;
- Análise crítica das políticas de habitação desenvolvidas nos últimos anos;
- Elaboração de propostas estratégicas detalhadas, para o desenho, implementação, monitorização e avaliação de políticas habitacionais no campo do alojamento social, da reabilitação e arrendamento;
- Concretização dos objectivos anteriores de forma participada com os vários actores sociais de forma a que as propostas não só sejam exequíveis mas sejam também incorporadas pelos vários parceiros sociais ao longo do processo.

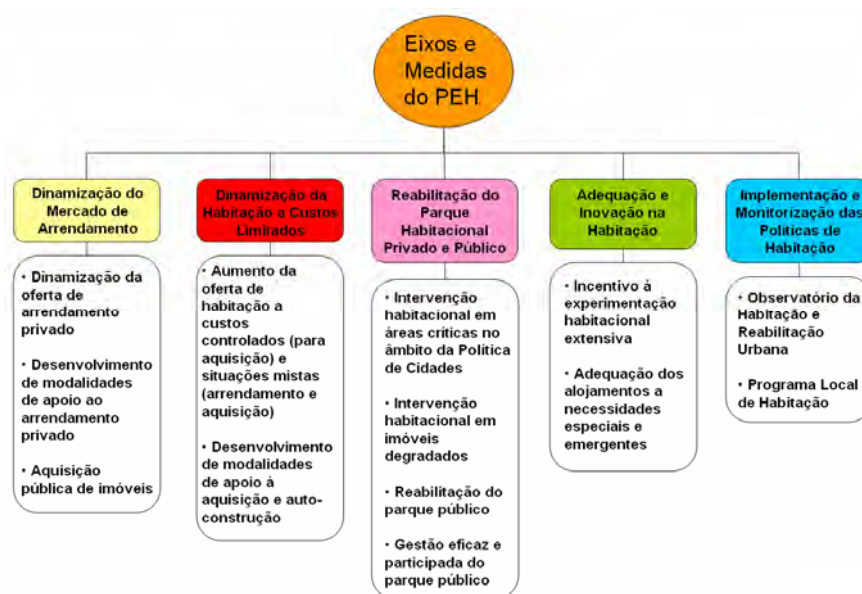
O PEH 2008-2013 realça, entre os instrumentos indispensáveis à sua implementação, os Programas Locais de Habitação, de âmbito municipal ou intermunicipal, devendo os municípios assumir, de forma clara e contratualizada, um papel importante não apenas na execução, mas também na definição, implementação e execução das políticas de habitação.

Foi com base no PEH 2008-2013 que a Câmara de Lisboa deliberou elaborar o seu PLH, definindo as suas prioridades nesta temática para a cidade.

Plano Estratégico da Habitação 2008-2013



Em termos estratégias e modelos a seguir, o Plano Estratégico da Habitação estrutura-se em 5 Eixos de Intervenção, os quais se organizam em 13 Medidas de Acção:



Estas medidas, de uma forma geral, pretendem promover a reabilitação e o arrendamento de edifícios já construídos, em detrimento da construção de raiz de imóveis para aquisição definitiva. Isto, através de uma parceria activa entre actores públicos e privados, na óptica do desenvolvimento sustentável.

3.4 Evolução legislativa

A legislação que elencamos refere a evolução legislativa nas seguintes áreas:

- Mercado de arrendamento
- Reabilitação urbana
- Habitação a custos controlados
- Propriedade resolúvel
- Renda apoiada
- Renda limitada e bolsas de habitação
- Serviços municipais de habitação
- Sector cooperativo
- Legislação dispersa

Os regimes de financiamento específicos para os diversos programas habitação e reabilitação pública ou apoiada serão detalhados no ponto 3.5 deste Relatório.

A conclusão principal que se retira da análise da evolução legislativa é que estamos perante um conjunto de medidas legislativas avulsas e muito dependentes das diferentes conjunturas que lhes deram origem, sem coerência global entre si e que no entanto coexistem no tempo e persistem na prática, mesmo depois de terem sido revogadas. O caso mais gritante é o da aplicação de legislação caduca de 1945, sobre cedências precárias, à maioria dos fogos de propriedade municipal em Lisboa, quando desde pelo menos 1993 as câmaras estavam obrigadas a unificar todos os regimes de cedência e arrendamento públicos desde 1976 deviam ter aplicado critérios uniformes e universais de atribuição.

Mercado de arrendamento – o Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU)

- Lei n.º 6/2006, de 27 de Fevereiro

O Novo Regime de Arrendamento Urbano (NRAU) foi aprovado pela Lei nº 6/2006, de 27 de Fevereiro e tem como finalidade a actualização gradual das denominadas rendas antigas, a minimização dos conflitos entre as partes e a criação de mecanismos para a resolução dos mesmos. Esta revisão assenta no princípio de que, os senhorios têm o direito a receber, pelo arrendamento da sua propriedade, um valor ajustado e que por sua vez tenha como contrapartida o cumprimento dos deveres de manutenção da sua propriedade. O Novo Regime do Arrendamento Urbano visa “alcançar objectivos considerados essenciais ao saudável desenvolvimento do mercado habitacional português, através de regras que, simultaneamente, promovam o mercado de arrendamento para habitação, serviços e comércio, facilitem a mobilidade dos cidadãos, criem condições atractivas para o investimento privado no sector imobiliário, devolvendo confiança aos agentes económicos, promovam a reabilitação urbana, a modernização do comércio, a qualidade habitacional e uma racional alocação de recursos públicos e privados”.

O NRAU tem como linhas de orientação geral os seguintes aspectos: a actualização das rendas antigas; a transmissão do arrendamento por morte do arrendatário; a renovação e reabilitação urbanas; a agilização processual.

O NRAU prevê um coeficiente de conservação, avaliado por técnicos de acordo com a lei. Se o coeficiente for baixo, o senhorio só poderá aumentar a renda se realizar obras de conservação/reabilitação.

As Câmaras Municipais devem instalar Comissões Arbitrais Municipais, com competências administrativas, decisórias e de acompanhamento, designadamente para: promover a determinação do nível e do coeficiente de conservação; definir, a requerimento dos interessados, as obras necessárias para a obtenção de um nível de conservação superior; e decidir sobre as reclamações relativas à determinação do coeficiente de conservação.

As CAM terão, também, competência para recolher e tratar informação relativa ao estado de conservação dos prédios arrendados dos municípios e informar os interessados acerca dos procedimentos relativos à actualização das rendas.

- Declaração de Rectificação n.º 24/2006, de 17 de Abril - De ter sido rectificada a Lei n.º 6/2006, de 27 de Fevereiro, que aprova o Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU)
- Decreto-Lei n.º 156/2006, de 8 de Agosto - Aprova o regime de determinação e verificação do coeficiente de conservação
- Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de Agosto - Aprova o regime jurídico das obras em prédios arrendados
- Decreto-Lei n.º 158/2006, de 8 de Agosto - Aprova os regimes de determinação do rendimento anual bruto corrigido e a atribuição do subsídio de renda
- Decreto-Lei n.º 159/2006, de 8 de Agosto - Aprova a definição do conceito fiscal de prédio devoluto
- Decreto-Lei n.º 160/2006, de 8 de Agosto - Aprova os elementos do contrato de arrendamento e os requisitos a que obedece a sua celebração
- Decreto-Lei n.º 161/2006, de 8 de Agosto - Aprova e regula as comissões arbitrais municipais
- Declaração de Rectificação n.º 67/2006, de 3 de Outubro - De ter sido rectificado o Decreto-Lei n.º 158/2006, de 8 de Agosto
- Declaração de Rectificação n.º 68/2006, de 3 de Outubro - De ter sido rectificado o Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de Agosto
- Portaria n.º 1192-A/2006, de 3 de Novembro - Aprova o modelo único simplificado através do qual senhorios e arrendatários dirigem pedidos e comunicações a diversas entidades, no âmbito da Lei n.º 6/2006, de 27 de Fevereiro, que aprovou o Novo Regime do Arrendamento Urbano, e dos Decretos-Leis n.os 156/2006, 157/2006, 158/2006 e 161/2006, todos de 8 de Agosto
- Portaria n.º 1192-B/2006, de 3 de Novembro - Aprova a ficha de avaliação para a determinação do nível de conservação de imóveis locados, nos termos do n.º 2 do artigo 33.º da Lei n.º 6/2006, de 27 de Fevereiro, que aprovou o Novo Regime do Arrendamento Urbano, regula os critérios de avaliação, as regras necessárias a essa determinação e estabelece a remuneração dos técnicos competentes e dos árbitros das comissões arbitrais municipais, ao abrigo dos Decretos-Leis n.os 156/2006, 157/2006 e 161/2006, todos de 8 de Agosto

Existe uma série de legislação complementar do NRAU que pode ser consultado em Anexo deste Relatório.

Nota final: A reforma legislativa que está na origem do NRAU está longe de ter alcançado os resultados desejados. Das 390.000 rendas antigas a nível nacional, apenas 2,6 por cento entraram em fase de reavaliação e menos de 0,5 por cento destes processos estão concluídos. A maioria dos proprietários preferem deixar estar tudo como está a sujeitar-se à realização de obras para as quais não têm retorno imediato. A desejada reabilitação urbana não está pois a suceder. O subsídio de renda previsto para os casos de idosos insolventes afectados por um aumento de renda ao abrigo do NRAU também não se tem revelado eficaz. Em Lisboa, o número de subsídios de renda atribuídos em 2008 pela Segurança Social foi de apenas 12 casos, num montante total de 1500 €.

Reabilitação urbana – SRUs e incentivos fiscais

Está prometida pelo Governo nova legislação sobre reabilitação urbana. É importante destacar que uma das maiores dificuldades que se colocam à reabilitação urbana reside no facto de os regulamentos específicos e sectoriais para a construção serem cada vez mais exigentes mas muitas vezes serem de difícil aplicação a cascos urbanos antigos. Estamos de certo modo a legislar no século XXI para tecido edificado que vem do século XIX e do século XX.

A principal iniciativa legislativa nesta área residiu na criação das Sociedades de Reabilitação Urbana e nos incentivos fiscais criados ao abrigo das leis do Orçamento de Estado para 2008 e 2009.

- Sociedades de Reabilitação Urbana

A figura das Sociedades de Reabilitação Urbana (SRU) surge com o Decreto-Lei nº 104/2004, de 7 de Maio, e permitiu às autarquias procederem à criação de entidades autónomas, de natureza empresarial, especialmente encarregues da operacionalização de acções de reabilitação ou de renovação de uma área previamente delimitada, como meio de maximizar a captação de investimento e a mobilização dos privados. Trata-se de um modelo de parceria publico-privada (PPP) cujos resultados também nem sempre estiveram à altura do que se esperava.

Em Lisboa foram criadas três SRU, a SRU Oriental, a SRU da Baixa Pombalina e a SRU Ocidental. As duas primeiras foram extintas em 2008, mantendo-se em actividade apenas a SRU Lisboa Ocidental.

- Incentivos fiscais na lei do Orçamento de Estado para 2008 – lei 67-A/2007, de 31 de Dezembro

Como instrumento adicional de estímulo às operações de requalificação urbana, incentivando os particulares a uma intervenção mais activa no processo e ao estabelecimento de parcerias com as entidades públicas, o consagrou um conjunto de benefícios fiscais na lei do Orçamento de

Estado para 2008. Para além da redução da taxa de IVA nas empreitadas de obras de reabilitação urbana realizadas em imóveis e em espaços públicos localizados em áreas de reabilitação urbana, estabelece-se um regime extraordinário de apoio à reabilitação urbana. Este regime traduz-se, no essencial, na concessão de um conjunto de benefícios fiscais às acções de reabilitação de imóveis, em prédios arrendados passíveis de actualização faseada de renda ou em prédios inseridos em Áreas de Reabilitação Urbana, em particular as classificadas como Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística (ACRUs), com incidência a três níveis: IRS, IRC e IMI.

Este regime inclui incentivos à constituição de Fundos de Investimento Imobiliário em reabilitação urbana, que ficam isentos de IRC, desde que pelo menos 75% dos seus activos sejam imóveis sujeitos a acções de reabilitação em Áreas de Reabilitação Urbana, ou sujeitos à tributação à taxa especial de 10% dos rendimentos em unidades de participação nestes fundos, em sede de IRS e IRC.

Por outro lado, os prédios urbanos sujeitos a acções de reabilitação são passíveis de isenção de imposto municipal sobre imóveis por um período de 5 anos, isenção que pode ser renovada por um período adicional de 3 anos.

Tal regime excepcional vigorará para as acções de reabilitação iniciadas entre o dia 1 de Janeiro de 2008 e o dia 31 de Dezembro de 2010, as quais devem estar concluídas até 31 de Dezembro de 2012.

- Incentivos fiscais na lei do Orçamento de Estado para 2009 – Lei n.º 64-A/2008 de 31 de Dezembro

A lei do OE para 2009 alargou os incentivos à reabilitação criados em 2008. Passaram a ser os seguintes:

IRC – Passam a ficar isentos de IRC rendimentos de fundos de investimento imobiliário que, entre outras condições, tenham 75% dos seus bens imóveis a recuperar em áreas de reabilitação urbana.

IRS – Os proprietários podem deduzir à colecta, em sede de IRS, parte dos encargos suportados com a reabilitação de imóveis localizados em área de reabilitação urbana e recuperados nos termos das respectivas estratégias de reabilitação, ou de imóveis arrendados abrangidos pelo Novo Regime de Arrendamento Urbano (NRAU), que sejam objecto de acções de reabilitação. Além disso, as mais-valias auferidas decorrentes da alienação de imóveis, situados em área de reabilitação urbana e recuperados nos termos das respectivas estratégias de reabilitação, são

tributadas à taxa autónoma de 5%, sem prejuízo da opção pelo englobamento. Os rendimentos prediais auferidos por sujeitos passivos de IRS residentes em território português também são tributadas à taxa de 5%, sem prejuízo da opção pelo englobamento, quando sejam inteiramente decorrentes do arrendamento de imóveis arrendados ao abrigo do NRAU ou quando estejam situados em área de reabilitação urbana, recuperados nos termos das respectivas estratégias de reabilitação.

IMI e IMT – Os novos benefícios fiscais abrangem isenções de IMI e IMT para prédios reabilitados entre 2008 e 2020 nos seguintes casos: a) prédios urbanos arrendados ao abrigo do NRAU; b) prédios urbanos localizados em área de reabilitação urbana. Quanto ao IMI, pode haver isenção por um período de cinco anos, renovável por mais cinco. Quanto ao IMT, pode haver isenção na primeira transmissão onerosa de prédio urbano ou fracção autónoma reabilitados, localizados em área de reabilitação urbana e destinados exclusivamente a habitação própria e permanente.

Vários destes incentivos dependem de deliberações das câmaras e assembleias municipais, que nem sempre os têm operacionalizado. Em Lisboa só foram tomadas deliberações no caso do OE de 2009, tendo a CML aprovado uma proposta de delimitação de “áreas de reabilitação urbana” que inclui 14 das 15 Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística de Lisboa.²

Habitação a custos controlados – evolução normativa

Alienação e cálculo do valor

O DL 141/88 de 22 de Abril, alterado pelo DL n.º 288/93 de 20 de Agosto, prevê o regime de alienação dos fogos de habitação social e terrenos que sejam da propriedade do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE) e do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS).

- Portaria n.º 1374/2007 de 22 de Outubro (última publicada e actualmente em vigor), no seu art.º 1º, fixou para o ano de 2007 o preço da habitação por metro quadrado de área útil a que se refere o art.º 5º/2/c) do DL n.º 141/88 consoante as zonas do país e, no seu art.º 2º, estabeleceu a fórmula de cálculo do preço de venda dos terrenos destinados a programas de habitação de custos controlados a que se refere o art.º 6º do DL 141/88 (com a redacção que lhe foi dada pelo DL n.º 288/93).
- Portaria n.º 500/97 (D.R. n.º 166, Série I-B de 1997-07-21): Estabelece disposições sobre os parâmetros de área e custos de construção, os valores máximos de venda e os conceitos a que devem obedecer as habitações a custos controlados. Revoga a Portaria n.º 828/88, de 29 de Dezembro.

² Proposta n.º 157/2009, dos vereadores Manuel Salgado e Helena Roseta. Aguarda aprovação pela Assembleia Municipal.

Para consultar portarias anteriores, veja o Anexo deste relatório.

Financiamento de construção a custos controlados

- O Decreto-Lei nº 165/93, de 7 de Maio: – Regula a concessão de financiamentos a empresas privadas de construção civil para a construção de habitação de custos controlados ao abrigo de contratos de desenvolvimento para habitação. – Revoga o Decreto-Lei nº 39/89, de 1 de Fevereiro, com excepção do artigo 15º, na parte em que mantém em vigor o artigo 8º, nº 1, alíneas b) a d), e do artigo 17º, ns. 3 a 5, do Decreto-Lei nº 236/85, de 5 de Julho. – Determina que as remissões efectuadas para o Decreto-Lei nº 39/89 se considerem feitas para o presente diploma.
- O Decreto-Lei nº 109/97, de 8 de Maio: – Regula os casos de segundas transmissões de habitações construídas com empréstimos bonificados concedidos ao abrigo de regimes de crédito à promoção municipal, cooperativa e privada de habitação a custos controlados para venda. – Dá nova redacção ao artigo 12º do Decreto-Lei nº 165/97, de 7 de Maio. – Revoga: 1) O artigo 13º, bem como o artigo 14º, na parte em que dispõe quanto ao ónus de inalienabilidade, do Decreto-Lei nº 220/83, de 26 de Maio; 2) A Portaria nº 1375/95, de 22 de Novembro.
- A Portaria nº 1375/95, de 22 de Novembro: – Determina que os proprietários ou as cooperativas que, nos termos do disposto no nº 3 do artigo 3º do Decreto-Lei nº 162/93, e no nº 4 do artigo 12º do Decreto-Lei nº 165/93, ambos de 7 de Maio, requeiram ao Instituto Nacional de Habitação o levantamento do regime de intransmissibilidade previsto naqueles diplomas, com vista à alienação dos respectivos fogos, estão obrigados ao reembolso do montante da bonificação, acrescido de juros à taxa de juro máxima contratual antes da bonificação praticada pelo INH, a contar da data da aquisição do fogo em causa, acrescida de 2%.
- Decreto-Lei n.º 299/95 (D.R. n.º 267, Série I-A de 1995-11-18): Estabelece regras que visam simplificar e uniformizar o processo de cálculo dos juros nos empréstimos a conceder ao abrigo de programas de habitação a custos controlados.

Propriedade resolúvel

O Decreto-lei nº 167/93, de 7 de Maio, estabelece o regime de propriedade resolúvel sobre prédios urbanos ou suas fracções autónomas, destinadas a habitação própria e permanente do adquirente.

A propriedade resolúvel baseia-se numa política de construção de habitações a custos controlados, com o apoio financeiro do estado, tendo em vista a obtenção de fogos mais baratos

e acessíveis as famílias carecidas de habitação. Define os critérios aplicáveis ao preço de venda, bem como ao pagamento das prestações e a amortização da dívida. O regime de propriedade resolúvel foi introduzido pelo decreto lei 23052, de 23 de Setembro de 1933.

Nota: o regime estabelecido no diploma sumariado é aplicável (segundo o nº 2 do artigo 1º) aos fogos construídos ou adquiridos para habitação social pelo estado, seus organismos autónomos e institutos públicos, bem como pelas regiões autónomas, pelos municípios e pelas instituições particulares de solidariedade social, quando tenham beneficiado de participações a fundo perdido concedidas pelo estado para a respectiva construção ou aquisição, bem como os fogos construídos ou adquiridos para habitação social pelas regiões autónomas, quando tenham beneficiado de participações a fundo perdido concedidas pela respectiva região para construção ou aquisição.

Renda apoiada

- O Decreto-Lei nº 166/93, de 7 de Maio: – Estabelece o regime de renda apoiada. Notas – 1) O regime de renda apoiada baseia-se na determinação dos valores de um preço técnico e de uma taxa de esforço; 2) Segundo o nº 2 do artigo 1º do diploma sumariado ficam sujeitos ao referido regime de renda apoiada os arrendamentos das habitações do Estado, seus organismos autónomos e institutos públicos, bem como os das adquiridas ou promovidas pelas Regiões Autónomas, pelos municípios e pelas instituições particulares de solidariedade social com participações a fundo perdido concedidas pelo Estado, bem como os arrendamentos das habitações adquiridas ou promovidas pelas Regiões Autónomas, participadas a fundo perdido pela respectiva Região.

Este diploma tem sido muito contestado na sua aplicação, por não ter em consideração, no cálculo da renda apoiada, os rendimentos per capita, mas sim os rendimentos globais do agregado. O Provedor de Justiça já alertou a Assembleia da República para a necessidade de corrigir esta distorção, que pode conduzir a valores profundamente injustos sempre que o agregado familiar tiver muitos membros e poucos rendimentos.

- Renda apoiada para jovens

A Portaria nº 1515-A/2007, de 30 de Novembro (Incentivo ao arrendamento por jovens), regulamenta o Decreto-Lei nº 308/2007, de 3 de Setembro, que cria o programa de apoio financeiro Porta 65 – Arrendamento por Jovens, em substituição do anterior Incentivo ao Arrendamento Jovem, definindo a respectiva concessão, candidatura, procedimentos de selecção e atribuição do referido apoio financeiro.

Este programa teve difícil aplicação no concelho de Lisboa dado que os limites de valores de renda inicialmente fixados não correspondiam aos valores reais na cidade.

- Complemento solidário para idosos

A Portaria nº 1446/2007, de 8 de Novembro (Complemento solidário para idosos), fixa os procedimentos de renovação da prova de recursos dos titulares do complemento solidário para idosos, previsto no Decreto-Lei nº 232/2005, de 29 de Dezembro.

Renda limitada e bolsas de habitação

Foram vários os regimes e os promotores de habitação para famílias carenciadas ao longo do Estado Novo, nomeadamente o regime de renda limitada fixado pelos Decretos-Leis n.os 36.212, de 7 de Abril de 1944, e 41.532, de 18 de Fevereiro de 1958. No entanto verificavam-se abusos, quer no valor das rendas praticadas, quer na atribuição das casas abrangidas. Por essa razão, em 1973, o Decreto-lei 607-73, de 14 de Novembro, reformou esse regime, inovando quanto ao modo como as casas de renda limitada deviam ser oferecidas para venda ou arrendamento. Previu-se então a criação de agências concelhias, ou «bolsas de habitação», que visavam assegurar a publicidade de todos os actos pré-contratuais, garantindo que as casas de renda limitada fossem utilizadas por determinados estratos económicos, “independentemente de prémios ou outros subterfúgios que se tornaram regra no regime legal anterior”.

As bolsas de habitação, previstas em 1973, não viram, contudo, a luz do dia. Trinta e seis anos depois, o tema mantém-se actual para as casas do património municipal da CML.

Serviços municipais de habitação

Dois anos após o 25 de Abril e constatando-se que o DI 608/73, que tinha criado as bolsas de habitação e responsabilizando os municípios pela sua concretização não estava a ser cumprido, o DL 797/76 de 6 de Novembro vem criar os “serviços municipais de habitação” com a natureza de serviços municipais especiais, dotados de autonomia administrativa e financeira e de personalidade jurídica, ou de serviços municipalizados. A sua função principal seria a atribuição dos fogos de habitação social, mas também o apoio e resposta aos munícipes no que se refere às questões de inquilinato e habitação. Este diploma visava ainda unificar todos os regimes de atribuição de habitação social com apoio público através do mecanismo do concurso público, com regulamento a definir por via legal e cometia aos serviços municipais a obrigação de inventariar e perspectivar sistematicamente as carências habitacionais do concelho.

Estas obrigações foram em Lisboa de certo modo ultrapassadas pela premência do problema da erradicação de barracas, que dominou as políticas municipais durante mais de três décadas, como veremos adiante neste relatório.

Sector cooperativo



- Lei n.º 51/96 (D.R. n.º 208, Série I-A de 1996-09-07): Código Cooperativo
- DL n.º 264/82, de 8/07 - Estabelece o regime de financiamento à construção do sector cooperativo
- DL n.º 349/83 de 30/07 - Concessão de empréstimos no âmbito do financiamento integrado para a promoção habitacional do sector cooperativo;
- Portaria n.º 930/83, de 18 de Outubro: - Estabelece normas relativas aos empréstimos às cooperativas de habitação e construção, regulados pelo Decreto-Lei n.º 264/82, de 8 de Julho, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 349/83, de 30 de Julho.
- Decreto-Lei n.º 76/85, de 25 de Março: - Autoriza o Instituto Nacional de Habitação, a Caixa Geral de Depósitos, o Crédito Predial Português e a Caixa Económica de Lisboa - Montepio Geral a conceder empréstimos a cooperativas de habitação e construção de qualquer grau para a construção ou aquisição de habitações destinadas ao regime de propriedade colectiva previsto no Decreto-Lei n.º 218/82, de 2 de Junho (art.º 10º alterado pelo DL n.º 447/85 de 12/11).
- Decreto-Lei n.º 37/88 (D.R. n.º 30, Série I de 1988-02-05): Possibilita às cooperativas de habitação económica que celebram contratos de financiamento ao abrigo do Decreto-Lei n.º 268/78, de 31 de Agosto, optarem pelo sistema de crédito definido pelo Decreto-Lei n.º 328-B/86, de 30 de Setembro.
- Decreto-Lei n.º 77/89 (D.R. n.º 52, Série I de 1989-03-03): Autoriza a transformação dos contratos em regime de propriedade colectiva das cooperativas de habitação para regime de propriedade individual, a favor dos moradores.
- Portaria n.º 159/88 (D.R. n.º 62, Série I de 1988-03-15): Estabelece que será fixada por comum acordo entre as cooperativas de construção e habitação e associações de moradores financiadas pelo ex-FFH a data a partir da qual se concretizará a opção pelo sistema de crédito instituído pelo Decreto-Lei n.º 328-B/86, de 30 de Setembro.
- Portaria n.º 302/88 (D.R. n.º 110, Série I de 1988-05-12): Concede empréstimos para projectos de equipamento social integrados em empreendimentos de habitação a custos controlados de promoção cooperativa pelo Instituto Nacional de Habitação (revogada pela portaria 371/97 de 6/06).
- Decreto-Lei n.º 183/92, de 22 de Agosto: - Determina a obrigatoriedade do regime de empreitadas de obras públicas para o recurso ao financiamento à construção de habitações sociais nos termos do Decreto-Lei n.º 264/82, de 8 de Julho, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 349/83, de 30 de Julho, e nos termos do Decretos-Lei n.º 220/83, de 26 de Maio, do Decreto-Lei n.º 110/85, de 17 de Abril, e do Decreto-Lei n.º 385/89, de 8 de Novembro.

- Decreto-Lei n.º 162/93, de 7 de Maio: – Estabelece o regime de intransmissibilidades dos fogos construídos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 264/82, de 8 de Julho, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 349/83, de 30 de Julho.
- Portaria n.º 836/92 (D.R. n.º 198, Série I-B de 1992-08-28): Estabelece as condições para determinação da bonificação nos financiamentos às cooperativas na aquisição de habitação destinada a arrendamento a jovens Nota: Há desconformidade entre o emissor que consta no sumário e o que consta no texto respectivo
- Decreto-Lei n.º 145/97 (D.R. n.º 133, Série I-A de 1997-06-11): Revê o regime de financiamento à promoção cooperativa a custos controlados para venda em regime de propriedade individual.
- Decreto-Lei n.º 502/99 (D.R. n.º 270, Série I-A de 1999-11-19): Estabelece o regime jurídico das cooperativas do ramo de habitação e construção e revoga o Decreto-Lei n.º 218/82, de 2 de Junho.

Cooperativas de Habitação para Jovens

- Decreto-Lei n.º 419/89 (D.R. n.º 276, Série I de 1989-11-30): Define um regime de crédito especial para cooperativas de construção e habitação cujos empreendimentos se destinam a jovens.
- Decreto-Lei n.º 163/92 (D.R. n.º 179, Série I-A de 1992-08-05): Institui um regime de crédito às cooperativas de construção e habitação para aquisição de habitações destinadas a arrendamento a jovens (revogado pelo DL 145/97 de 11/06).

Legislação diversa

- Decreto-Lei n.º 288/93 (D.R. n.º 195, Série I-A de 1993-08-20): Altera o regime de alienação de terrenos e de fogos de habitação social do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE) e do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS).

3.5 Programas públicos de habitação e reabilitação apoiada

3.5.1 Programas de Realojamento e Acesso à Habitação (PER, PROHABITA)

Programa Especial de Realojamento (PER)

O Decreto-Lei n.º 163/93, de 7 de Maio, que criou o Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto (PER), alterado pelo Decreto-Lei n.º 93/95, de 9 de Maio, pela Lei n.º 34/96, de 29 de Agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 1/2001, de 4 de Janeiro, prevê a concessão

de apoio financeiro para construção ou aquisição de habitações destinadas ao realojamento dos agregados familiares residentes em barracas e situações similares.

O conjunto de preocupações suscitadas pelas autarquias em relação a esta problemática veio determinar a necessidade do governo proceder à elaboração do PER, por forma a ajudar os municípios a erradicar, de uma forma mais eficaz, as barracas, casas degradadas e abarracadas dos seus concelhos, promovendo-se uma efectiva reconstrução do tecido social e urbanístico destes.

No caso específico da Área Metropolitana de Lisboa, podiam aderir ao PER todos os municípios abrangidos pela área metropolitana que identifiquem barracas nas respectivas áreas territoriais.

Essa adesão fez-se mediante a realização de um acordo entre o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE), o Instituto Nacional da Habitação (INH) e os municípios e que pressupôs:

- O levantamento exaustivo dos núcleos de barracas existentes nos respectivos municípios;
- A identificação dos proprietários dos terrenos dos núcleos de barracas existentes;
- A programação dos fogos a construir/ plano de afectação de fogos a afectar aos agregados familiares a realojar;
- A fiscalização da ocupação do solo pelo município;
- A demolição das barracas em simultâneo com o Realojamento;
- Assegurar que os terrenos em causa fiquem prioritariamente afectos à execução do programa PER.

Foi da competências do IGAPHE a disponibilização de:

- Recursos financeiros a fundo perdido até 50% do custo de aquisição e infra – estruturação de terrenos bem como do custo de construção dos empreendimentos construídos pelos municípios;
- Recursos financeiros a fundo perdido até 50% do valor de aquisição de fogos pelos municípios.

Por outro lado, foi da competência do INH, conceder directamente ou através de instituições de crédito empréstimos para financiar:

- A fundo perdido até 50% do custo de aquisição e infra-estruturação de terrenos bem como do custo de construção dos empreendimentos construídos pelos municípios.
- Até 50% do valor de aquisição de fogos pelos municípios.

A comparticipação do IGAPHE não podia ser acumulada com qualquer outra participação ou subsídio concedidos por outras entidades para o mesmo fim.

Os fogos construídos ou adquiridos passariam a propriedade dos municípios, estando sujeitos a um regime de intransmissibilidade pelo período de 15 anos e deviam ser atribuídos em regime de renda apoiada.

As instituições particulares de solidariedade social podiam aderir ao programa PER desde que actuassem na área dos municípios abrangidos pelo programa e se propusessem proceder a operações de realojamento. Os fogos construídos seriam propriedade destas instituições.

Programa PROHABITA

O PROHABITA tem como objectivo, a resolução global das situações de grave carência habitacional de agregados familiares residentes no território nacional. São consideradas situações de grave carência habitacional, os casos de agregados familiares que residem permanentemente em edificações, partes de edificações ou estruturas provisórias, caracterizadas por graves deficiências de solidez, segurança, salubridade ou sobrelotação, bem como as situações de necessidade de alojamento urgente, definitivo ou temporário, de agregados familiares sem local para habitar em virtude da destruição total ou parcial das suas habitações ou da demolição das estruturas provisórias em que residiam.

O PROHABITA permite também a concessão de apoios para construção de nova ou reabilitação de habitação própria e permanente, quando esta for total ou parcialmente destruída por calamidades, intempéries ou outros desastre naturais.

No âmbito do PROHABITA é ainda possível o pagamento do arrendamento de habitações ou do preço de permanência em estabelecimentos hoteleiros ou similares, por necessidade de alojamento urgente e temporário motivado pela inexistência de local para residir, relativamente a agregados familiares que não constem dos levantamentos realizados para efeito do PER e desalojados por via de demolições efectuadas em execução deste programa.

O PROHABITA é concretizado mediante a celebração de Acordos de Colaboração entre os Municípios ou Associações de Municípios e o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.

CONDIÇÕES DE ACESSO

Podem beneficiar de financiamento ao abrigo dos Acordos de Colaboração celebrados no âmbito do PROHABITA:

a) As Regiões Autónomas, as associações de municípios e os municípios outorgantes dos acordos de colaboração;

b) Os serviços da administração directa do Estado, os institutos públicos e as entidades públicas empresariais de capitais exclusivamente públicos com atribuições no âmbito territorial das Regiões Autónomas e competências para a promoção e gestão de habitação social;

c) As empresas públicas regionais e municipais, por si ou em representação da respectiva Região ou município desde que detenham, nos termos legais ou estatutários, os poderes necessários para a contratação do financiamento, incluindo a prática de todos os actos com este relacionados.

A QUEM SE DESTINA

Têm acesso à atribuição de uma habitação no âmbito do PROHABITA os agregados familiares que cumpram cumulativamente as seguintes condições:

a) Serem considerados agregados carenciados nos termos do decreto-lei nº 135/2004, de 3 de Junho, na redacção pelo Decreto-Lei nº 54/2007, de 12 de Março;

b) Nenhum dos seus membros deter, a qualquer título, outra habitação na área metropolitana do concelho do respectivo alojamento ou em concelho limítrofe deste, nem ter inscrita para efeitos fiscais, de segurança social ou outros outra residência permanente no território nacional;

c) Nenhum dos seus membros estar a usufruir de apoios financeiros públicos para fins habitacionais.

CONDIÇÕES DE FINANCIAMENTO

As condições de financiamento no âmbito do PROHABITA estão estabelecidas nos artºs. 15º a 16º-C do D.L. 135/2004, de 3 de Junho, na redacção dada pelo D.L. 54/2007, de 12 de Março, variando de acordo com a solução adoptada para a concretização do Acordo de Colaboração.

LEGISLAÇÃO

Decreto-Lei nº 167/93, de 7 de Maio; Decreto-Lei nº 158/2006 de 8 de Agosto; Decreto-Lei nº 135/2004, de 3 de Junho; Decreto-Lei nº 54/2007 de 12 de Março; Portaria nº 500/97 de 21 de Julho; Decreto-Lei nº 150-A/91 de 22 de Abril; Portaria nº 371/97, de 6 de Junho; Decreto-Lei nº 385/89, de 8 de Novembro; Portaria nº 696/2006, de 10 de Julho.

3.5.2 Programas de reabilitação e conservação (RECRIA, REHABITA, RECRIPH e SOLARH)

O objectivo geral dos Programas de Incentivo à Reabilitação de Construções é incentivar intervenção dos privados e municípios no património construído, resolver deficiências físicas e

anomalias construídas, ambientais e funcionais acumuladas ao longo do tempo e modernizar e beneficiar os imóveis, melhorando o seu desempenho funcional.

Os Programas de Incentivo à Reabilitação de Construções são os seguintes:

RECRIA (Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados - aprovado pelo Decreto-Lei nº329-C/2000 de 22/12)

Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados, 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.

Quem tem acesso ao RECRIA:

Os senhorios e proprietários de fogos cuja renda tenha sido objecto de correcção extraordinária nos termos da Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro, assim como os inquilinos e os municípios que se substituam aos senhorios na realização das obras em fogos com rendas susceptíveis daquela correcção, para procederem a: obras de conservação ordinária ou extraordinária ou obras de beneficiação.

Regime da Participação:

A participação total que for concedida é suportada em:

- 60% pela Administração Central, através do IGAPHE;
- 40% pela Administração Local, através do respectivo município;
- Ou 80% pelo IGAPHE e 20% pelo município nas obras de recuperação parcial, na reparação ou renovação de telhados ou terraços de cobertura.

O valor da participação pode aumentar em 10%, desde que as obras visem a adequação dos prédios às Medidas Cautelares de Segurança contra Riscos de Incêndio nos Centros Urbanos antigos.

Benefícios Fiscais:

Aplicação da taxa do IVA de 5% à totalidade do custo da obra em prédios recuperados com o apoio do Estado.

REHABITA (Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas - aprovado pelo Decreto-Lei nº105/96 de 31/07, alterado pelo Decreto-Lei nº329-B/2000 de 22/12)

O Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas visa apoiar a execução de obras de conservação, de beneficiação ou de reconstrução de edifícios habitacionais e as acções de realojamento provisório ou definitivo daí decorrentes, no âmbito de operações municipais de reabilitação urbana e concretiza-se mediante a celebração de Acordos de Colaboração entre o IGAPHE e o município respectivo, sendo ainda subscrito pelo INH.

Este programa é exclusivamente aplicável a núcleos urbanos históricos e o seu objectivo visa:

- Tornar mais célere a reabilitação de zonas urbanas antigas consideradas como áreas críticas de recuperação e reconversão;
- Apoiar financeiramente os municípios na execução de obras de conservação, beneficiação e reconstrução de edifícios habitacionais em zonas urbanas antigas;
- Estabelecer um regime de comparticipações e financiamento para:
 - o Reconstrução edifícios habitacionais.
 - o Aquisição ou construção de fogos destinados a realojamento provisório ou definitivo.
 - o Reconhecer o direito de preferência por parte dos municípios na alienação de imóveis situados em zonas declaradas críticas.

Se as obras visarem a adequação ao disposto no Regime sobre as Medidas Cautelares de Segurança contra Risco de Incêndio em Centros Urbanos Antigos (Decreto-lei nº426/89), o limite máximo da comparticipação é aumentado em 10%.

Acresce a possibilidade de uma comparticipação adicional a fundo perdido até ao montante de 10% para efeitos de realojamento e elaboração de projectos ou fiscalização.

RECRIPH (Regime Especial de Comparticipação e Financiamento de Prédios Urbanos no Regime da Propriedade Horizontal - aprovado pelo Decreto-Lei nº106/96 de 31/07)

O Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal (RECRIPH) visa o acesso das administrações de condomínio de edifícios habitacionais construídos até à data da entrada em vigor do Regulamento Geral das Edificações Urbanas, aprovado pelo Decreto-lei n.º 38382, de 7 de Agosto de 1951, ou após essa data, cuja licença de utilização tenha sido emitida até 1 de Janeiro de 1970.

O RECRIPH visa permitir que o processo de reabilitação urbana seja enriquecido com vista à existência de uma melhor qualidade de vida nos centros urbanos antigos, contribuindo para a conservação do seu património edificado.

Neste sistema, o prédio em questão tem de ser composto, pelo menos, por quatro fracções. As fracções autónomas têm que ser destinadas a habitação própria e permanente dos condóminos

ou estarem arrendadas para fins habitacionais, podendo apenas uma das fracções ser afectada ao exercício de uma actividade de comércio ou pequena indústria hoteleira aberta ao público. O valor da comparticipação é de 20% do montante total das obras. Se as obras visarem a adequação ao disposto no Regime sobre as Medidas Cautelares de Segurança contra Risco de Incêndio em Centros urbanos antigos (Decreto-lei nº426/89), o valor da comparticipação pode ser aumentado.

Poderá também traduzir-se no financiamento para execução de obras: nas partes comuns, cujo limite máximo pode ir até ao valor das obras não comparticipadas; nas fracções autónomas, desde que tenha sido solicitada comparticipação para obras nas partes comuns ou esteja certificado pela CML que já foram executadas as obras necessárias de conservação ordinária e extraordinária nas partes comuns. A comparticipação será concedida pela Câmara Municipal de Lisboa e pelo Instituto Nacional de Habitação. O financiamento será concedido pelo Instituto Nacional de Habitação.

SOLARH (Programa de Solidariedade e Apoio à Recuperação e Habitação - aprovado pelo Decreto-Lei nº39/2001 de 09/02)

O programa de apoio financeiro especial, designado por SOLARH, destina-se a financiar sob a forma de empréstimo, sem juros, a conceder pelo Instituto Nacional de Habitação a realização de obras de conservação ordinária ou extraordinária e de beneficiação nos seguintes casos:

- Em habitação própria permanente de indivíduos ou agregados familiares que preencham as condições previstas no Decreto-Lei n.º 39/2001, de 9 de Fevereiro;
- Em habitações devolutas de que sejam proprietários os municípios, as instituições particulares de solidariedade social, as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa que prosseguem fins assistências, e as cooperativas de habitação e construção;
- Em habitações devolutas de que sejam proprietárias pessoas singulares.

Quem tem acesso ao SOLARH:

O apoio financeiro referido pode igualmente ser concedido às pessoas e entidades referidas para a realização de obras de conservação ordinária ou extraordinária e de beneficiação nas partes comuns de prédios urbanos em regime de propriedade horizontal.

3.5.3 *Processos especiais de reconversão urbanística (ACRRU e AUGI)*

ACRRU

O regime que estabelece a definição de “Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística” (ACRRU) está previsto no artigo 41.º do Decreto-Lei nº 794/76, de 5 de Novembro (Lei de Solos). De acordo com esse regime, “poderão ser declaradas áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística aquelas em que a 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, atinjam uma gravidade tal que só a intervenção da Administração, através de providências expeditas, permita obviar, eficazmente, aos inconvenientes e perigos inerentes às mencionadas situações”.

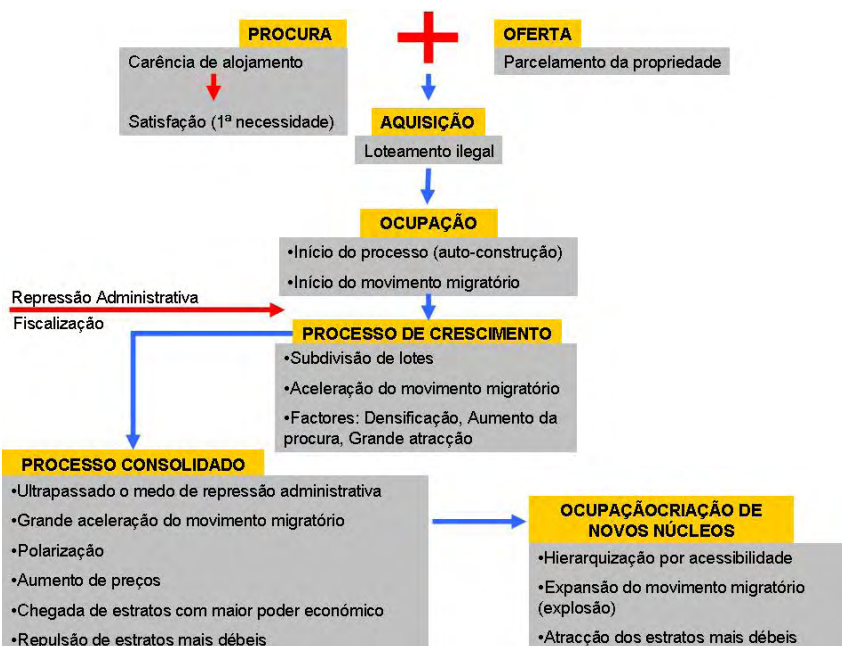
A declaração de ACRRU, feita por decreto, confere à Administração largos poderes de intervenção, que vão desde a posse administrativa à expropriação. O regime de ACRRU pode ser aplicado quer a zonas históricas degradadas, quer a áreas de génese ilegal.

AUGI

As áreas urbanas de génese ilegal (vulgo clandestinos), dadas as suas características morfológico-sociais, são potencialmente áreas de reconversão urbanística. Estão relacionados com uma prática urbanística ilegal, ou seja, não cumpriram os processos urbanísticos legalmente estabelecidos para o loteamento e para a construção de edificações e infra-estruturas.

O fenómeno dos loteamentos clandestinos desenvolveu-se na área metropolitana de Lisboa a partir da década de 60, com êxodo rural e a construção da ponte sobre o Tejo. Com o 25 de Abril e o regresso de centenas de milhares de pessoas das ex-colónias, o processo acelerou e tornou-se uma das grandes causas de exclusão territorial na região.

A figura seguinte ilustra o processo de aparecimento, crescimento e consolidação dos bairros clandestinos, resultado do profundo desfasamento entre o quadro jurídico-institucional, o preço da habitação e a realidade social.



Tanto os loteamentos como a construção clandestina foram-se tornando ao longo do tempo campo de acção comum para o desenvolvimento de um mercado paralelo de habitação própria ou arrendada, que procurava responder aos bloqueios e carestia do mercado legal. Apesar deste fenómeno ser visto como algo “indesejável” e prejudicial, este tipo de ocupação não planeada foi-se apropriando dos espaços periféricos das cidades e da AML em sucessivas coroas.

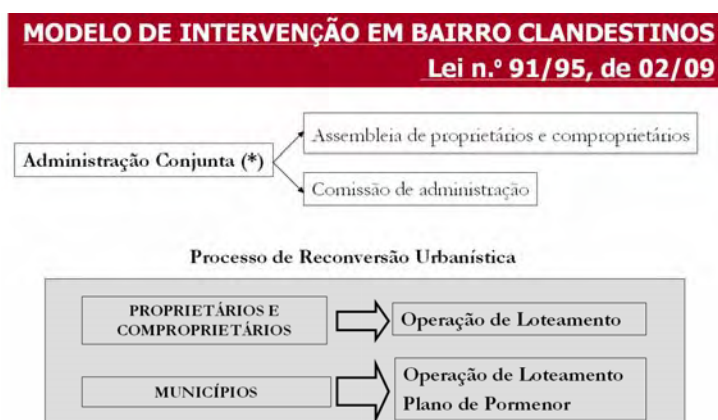
A partir de 1971, foi sendo insustentável “esconder” esta realidade, que se arrastou e trouxe consigo consequências gravíssimas, ao nível do planeamento, estruturação urbana e condições sociais e infra-estruturais. Com efeito, a Administração Pública viu-se obrigada a reconhecer este fenómeno e a traçar estratégias de intervenção, quer através da criação de sucessiva legislação específica, quer através de planos/estudos concretos destinados a recuperar urbanisticamente os bairros clandestinos.

LEGISLAÇÃO

Em 1976 é publicado o Decreto-lei 804/76, de 6 de Novembro, que determina as medidas a aplicar na construção clandestina, bem como nas operações de loteamento clandestino. De acordo com esse diploma, os bairros clandestinos podiam manter-se temporariamente, mas só poderiam legalizar-se se houvesse processos de reconversão urbanística produzidos por iniciativa particular ou municipal. Este diploma impedia a legalização de bairros clandestinos resultantes de loteamentos ilegais posteriores a 1976.

Em 1984 é publicada a portaria 243/84, de 17 de Abril, que fixa as condições mínimas de habitabilidade das edificações clandestinas.

Em 1995, na sequência da luta de muitas associações de moradores de bairros clandestinos, a Assembleia da República publica a lei nº 91/95, de 2 de Setembro, que estabelece o princípio da cooperação entre a os municípios e as assembleias de proprietários e comproprietários para permitir desencadear operações de loteamento ou planos de pormenor visando enquadrar a reconversão urbanística dos bairros de génese ilegal. A designação AUGI passa a ser utilizada em vez de "clandestino", forma de superar o estigma que essa palavra transportava sobre os respectivos bairros.



* Sem personalidade jurídica, inscrição no Registo Nacional de Pessoas Colectivas

A lei 91/95 já sofreu três alterações, através das leis 165/99, de 14 de Setembro, 64/2003, de 23 de Agosto e 10/2008 de 20 de Fevereiro.

3.5.4 Sociedades de Reabilitação Urbana (SRU)

Como já vimos, o Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de Maio, definiu o regime jurídico excepcional da reabilitação urbana de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística.

Assim, foram constituídas as Sociedades de Reabilitação Urbana (SRU), empresas municipais de reabilitação urbana, criadas pelos municípios para promover a reabilitação urbana de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística (Artigo 2.º do referido Decreto). Estas definem unidades de intervenção, nas quais serão realizadas as operações de reabilitação urbana, para as quais são elaborados documentos estratégicos, de acordo com os requisitos constantes do diploma (artigo 15º, n.º 2.º e 3.º).

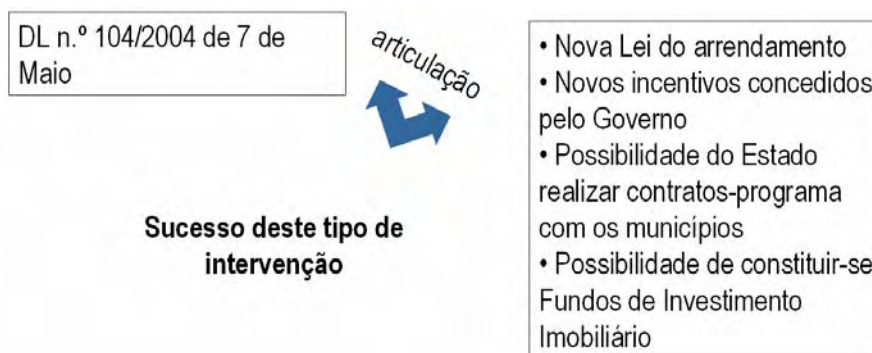
As principais competências inerentes a estas empresas são:

- Licenciar e autorizar operações urbanísticas;
- Expropriar os bens imóveis e os direitos a eles inerentes destinados à reabilitação urbana, bem como constituir servidões administrativas para os mesmos fins;
- Proceder a operações de realojamento;
- Fiscalizar as obras de reabilitação urbana, exercendo, nomeadamente, as competências previstas na secção V do Cap. III do DL n.º 555/99, de 16 de Dezembro;
- Exercer as competências previstas na alínea b) do n.º 1 do artigo 42.º, no n.º 2 do artigo 44.º e no artigo 46.º, todos da Lei dos Solos.

No que diz respeito aos procedimentos relativos à reabilitação urbana adoptados pelas SRU (artigo 13.º) devem obedecer aos seguintes princípios gerais:

- A recuperação dos imóveis deverá prioritariamente levada a cabo pelos proprietários e demais titulares de direitos reais sobre os imóveis a recuperar;
- As SRU deverão apoiar os proprietários na preparação e execução das acções de reabilitação;
- As SRU deverão informar os proprietários, demais titulares de direitos reais e arrendatários sobre os respectivos direitos e deveres no processo de reabilitação urbana, nomeadamente sobre as eventuais participações financeiras públicas ou bonificações de crédito a que os mesmos podem aceder.
- Desta forma, as SRU pretendiam desempenhar um papel importante na regeneração urbana das cidades, canalizando o esforço financeiro e o risco inerente que as operações deste tipo acarretam para a iniciativa privada, com apoios financeiros disponibilizados pelo Estado, sem retirar ao município o controlo sobre os processos de reabilitação.

O sucesso das SRU em Lisboa ficou muito aquém do que se esperava. Problemas fundiários, financeiros e logísticos, bem como alguma desarticulação entre as empresas criadas e os executivos municipais emergiram e criaram vários entraves. Das três SRU lançadas em Lisboa apenas uma, a SRU Ocidental, conseguiu lançar o seu plano de reabilitação da área de intervenção e aguarda financiamento solicitado ao BEI para avançar com o grosso das obras.



3.5.5 Programas de apoio à habitação jovem – IAJ e Porta 65 Jovem

O primeiro programa de arrendamento jovem, denominado Incentivo ao Arrendamento Jovem (IAJ), foi criado pelo Decreto-lei 162/92 de 5 de Junho e visava dinamizar o acesso ao arrendamento por parte dos jovens, que até então dispunham de crédito bonificado para aquisição de casa própria ao abrigo do Decreto-lei 328-B/86, de 30 de Setembro. A aprovação do Regime de Arrendamento Urbano (RAU) em 1990 e alguns abusos a que o programa de crédito bonificado tinha dado lugar levaram o governo a apostar no arrendamento, em contraposição ao apoio à casa própria, para os jovens.

O IAJ foi revogado e substituído em 2007 pelo programa Porta 65 – Jovem, sistema de apoio financeiro ao arrendamento por jovens, isolados, constituídos em agregados ou em coabitação, regulado por um conjunto de diplomas legais. O novo programa destina-se a jovens com idade igual ou superior a 18 anos e inferior a 30 anos (no caso de casais de jovens, um dos elementos pode ter até 32 anos), que reúnam determinadas condições de rendimento e promove subsídios ao arrendamento desde que os valores da renda pretendida se enquadrem em limites máximos fixados pelo governo. A primeira abertura de candidaturas, que têm de ser apresentadas on-line, decorreu entre Dezembro de 2007 e Janeiro de 2008. Novos períodos de candidatura têm sido abertos trimestralmente.

O Porta 65 Jovem foi bastante criticado por estabelecer condições tais que grande parte dos interessados ficavam excluídos. Em sucessivas rectificações foram corrigidos alguns dos valores limitativos, nomeadamente os escalões de renda que eram inferiores aos disponíveis no mercado, concretamente no caso da cidade de Lisboa. Actualmente, o escalão de rendas máximas para permitir o apoio do Porta 65 jovem, no concelho de Lisboa, varia entre 514,00 € (para fogos T0 e T1), 669,00 € (T2 e T3) e 771,00 € (T4 e T5).

O Porta 65 Jovem foi criado pelo Decreto-Lei n.º 308/2007, de 3 de Setembro, que também revogou o Decreto-Lei n.º 162/92, de 5 de Agosto. A restante legislação complementar, incluindo

portarias, rectificações e despachos, pode ser consultada no Portal da Habitação, em <http://www.portaldahabitacao.pt/pt/porta65j/>, que também recebe as candidaturas.

3.6 Principais lacunas e contradições da legislação e dos programas existentes

Analisando a enorme quantidade de legislação produzida na área da habitação, ressalta a ideia de que se foram sucessivamente tentando diferentes modelos de intervenção, nem sempre enquadrados numa estratégia coerente e continuada. Há contradições e lacunas que não permitem tirar o máximo proveito dos instrumentos legais existentes. Não tem havido uma monitorização dos vários programas lançados e uma análise comparativa dos seus resultados em função dos recursos públicos absorvidos. E os objectivos anunciados raras vezes foram alcançados, sendo o NRAU e o modelo de PPP das SRU alguns dos casos mais evidentes de frustração de expectativas.

Falta em Portugal uma lei de bases da habitação que dê corpo a um conjunto de princípios gerais que noutros países europeus se encontram já devidamente plasmados em lei geral. Temos uma excelente formulação constitucional do direito à habitação que depois não é sustentada por uma lei de bases, ao contrário do que sucede com a educação, a saúde ou a segurança social. Este tema já foi aliás alvo de debate na Assembleia da República, a propósito da petição dinamizada pela Plataforma Artigo 65 – Direito à Habitação.

Em relação às várias temáticas relacionadas com a habitação, podemos sintetizar deste modo as principais falhas:

ARRENDAMENTO

- Deficiente fórmula de cálculo e de avaliação do estado de conservação do fogo do Regime de Atribuição de Renda Apoiada (DL n° 166/93).
- Inadequação dos valores de renda máximos admitidos pelo Programa Porta 65 – Arrendamento por Jovens (DL n° 308/2007, regulamentada por Portaria n.º 1515-A/2007) relativamente aos valores médios de mercado.
- Insuficiência de medidas de apoio de subsídio de renda a agregados familiares desfavorecidos e maiores de 65 anos, integrados no Novo Regime de Arrendamento Urbano (DL n° 6/2006).
- Inexistência de legislação de protecção e de combate à discriminação no acesso ao mercado livre e apoiado do arrendamento.

VENDA

- Inexistência de apoios ao acesso de crédito bonificado para aquisição de habitação.
- Aplicação ineficiente do regime de Propriedade Resolúvel (DL nº 167/93) em Habitações a Custos Controlados (DL nº 141/88, alterado pelo DL nº 288/93)
- Inexistência de legislação de protecção e de combate à discriminação no acesso ao crédito imobiliário.

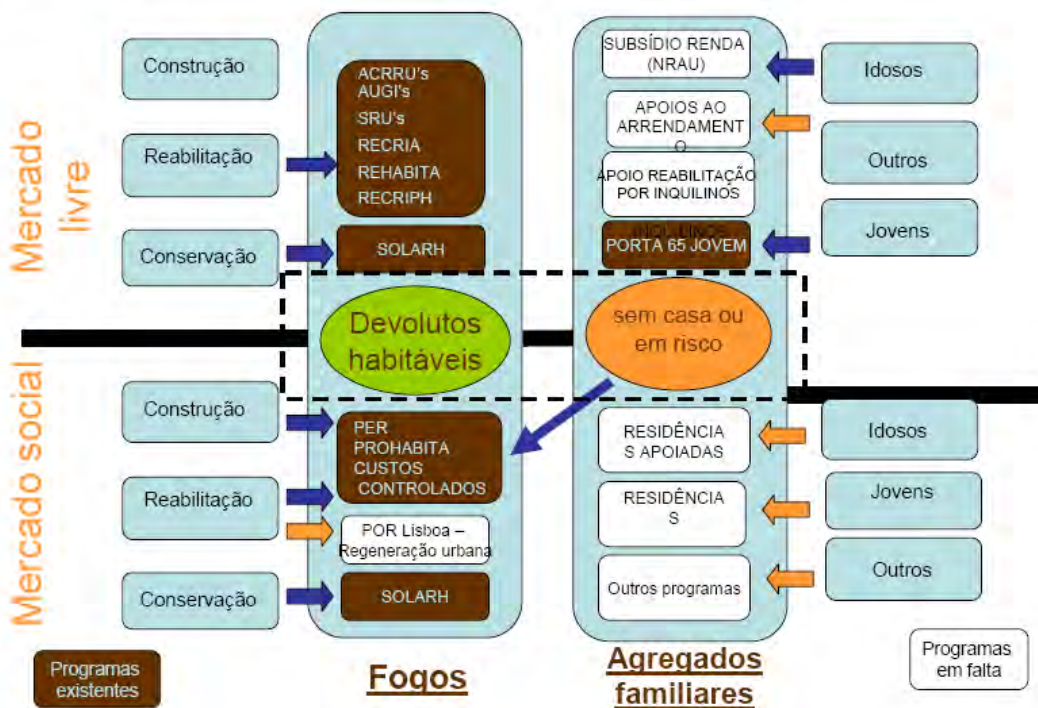
REABILITAÇÃO

- Ineficácia dos Programas PROHABITA (DL nº 54/2007) e REHABITA (DL nº 105/96), cuja aplicação depende de parcerias que as Autarquias locais não têm acolhido.
- Inexistência de programas de reabilitação com fins sociais expressamente dirigidos a fogos devolutos.
- Falta de coordenação entre os diversos programas de reabilitação e conservação, do edificado público e privado, com o regime de renda condicionada (DL 329-A/2000).

Se referenciarmos os programas e dispositivos legais existentes ao nosso modelo conceptual, visualizamos melhor os objectivos específicos de cada um e o tipo de lacunas existentes. Resta dizer que tratando-se de programas e dispositivos concebidos isoladamente e em tempos diferentes, a sua aplicação se torna muitas vezes confusa e difícil por parte dos interessados. E faltam sobretudo programas dirigidos ao arrendamento apoiado e a estratos específicos da população com maiores dificuldades no acesso a uma casa condigna, como os mais jovens (porque a habitação é cara), os mais idosos (porque têm habitações também idosas e não adaptadas), os isolados e os imigrantes (porque a habitação é cara e há discriminação).

Faltam igualmente programas ou dispositivos especialmente desenhados para conseguir recolocar no mercado os fogos devolutos, que no censo de 2001 representavam em Portugal perto de 524.000, dos quais 364.000 estavam fora do mercado.

Programas de âmbito nacional para a habitação



4. Enquadramento estratégico e territorial metropolitano

Nos termos da Constituição e da lei, cabe ao Estado definir os instrumentos de planeamento territorial que disciplinem o ordenamento e ocupação do espaço. Estado e mercado têm lógicas distintas, que podem complementar-se ou confrontar-se. Face à complexidade das transformações do território e à escassez de recursos, impõe-se um paradigma de intervenção pública que permita definir horizontes estratégicos e balizar a intervenção do mercado por forma a promover a coesão territorial e social e a qualidade de vida das pessoas. A desregulação dos mercados financeiros que se fez sentir desde a década de 90 e o aumento da circulação de capitais disponíveis para o investimento imobiliário criaram uma pressão adicional sobre o território metropolitano que os grandes investimentos públicos anunciados (novo aeroporto, TGV, Terceira Travessia do Tejo, etc.) concorrem para aumentar.

É por isso da maior importância que se conheçam e implementem estratégias territoriais promovidas pela Administração pública.

É essa uma das missões da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo, cuja área de intervenção actualmente inclui 18 municípios (Amadora, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Odivelas, Oeiras, Sintra e Vila Franca de Xira, na margem norte do Tejo e Alcochete, Almada, Barreiro, Moita, Montijo, Montijo, Palmela, Seixal, Sesimbra e Setúbal na margem sul). Este conjunto de municípios integra a Área Metropolitana de Lisboa.

A CCRR-LVT é responsável por três documentos regionais de grande importância: o Programa Operacional Regional de Lisboa, no quadro do QREN; o documento intitulado “Estratégia 2020”, que consagra uma visão prospectiva da AML até 2020; e o Plano Regional de Ordenamento do Território da AML, em fase de alteração à luz da decisão de mudança do novo aeroporto da Ota para Alcochete.

Vamos retirar de cada um destes documentos o enquadramento para o PLH de Lisboa, numa óptica de articulação metropolitana, já que não será possível “resolver” o problema da habitação da cidade de Lisboa dentro do município de Lisboa. A ausência de autoridades metropolitanas efectivas, nomeadamente na área dos transportes, é apenas a face mais visível das dificuldades com que nos deparamos.

4.1 Programa Operacional Regional de Lisboa (POR Lisboa)

Os problemas e as políticas de “Habitação” na cidade de Lisboa não podem ser analisadas somente na perspectiva da cidade. É imperativo abordar a questão ao nível metropolitano.

O Programa Operacional Regional de Lisboa (POR Lisboa) – 2007-2013, da responsabilidade da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo, assenta nas grandes recomendações da política de coesão, no desígnio estratégico do QREN e na Estratégia Regional “Lisboa 2020”. O documento que citamos é datado de Setembro de 2007.³

O POR Lisboa tem como área de intervenção a Região de Lisboa (NUT II), ou Área Metropolitana de Lisboa, constituída por 19 concelhos; destes, 9 (Amadora, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Odivelas, Oeiras, Sintra e Vila Franca de Xira) ficam na margem norte do Tejo e constituem a Grande Lisboa (NUT III) e os restantes 9 (Alcochete, Almada, Barreiro, Moita, Montijo, Montijo, Palmela, Seixal, Sesimbra e Setúbal) ficam na margem sul do Tejo e constituem a Península de Setúbal (NUT III).

A cidade de Lisboa assume um papel relevante nos objectivos que o PORL se propõe. Os desígnios do desenvolvimento regional obrigam a que se promova a adicionalidade de outros instrumentos de política, designadamente, o Fundo de Coesão, o PO Potencial Humano, o FEDER, a Cooperação Territorial Europeia e as Iniciativas Comunitárias. Espera-se que estes investimentos públicos alavanquem, de modo significativo, o investimento privado que assume aqui um papel decisivo.

Dos domínios críticos identificados na região emergem os quatro eixos prioritários que se definem no PORL: 1 - Competitividade, Inovação e Conhecimento; 2 - Sustentabilidade territorial, 3 - Coesão social e 4 -Assistência Técnica, que dão origem a um conjunto de projectos cuja pertinência e qualidade será aferida através de uma bateria de indicadores de resultados e de metas.

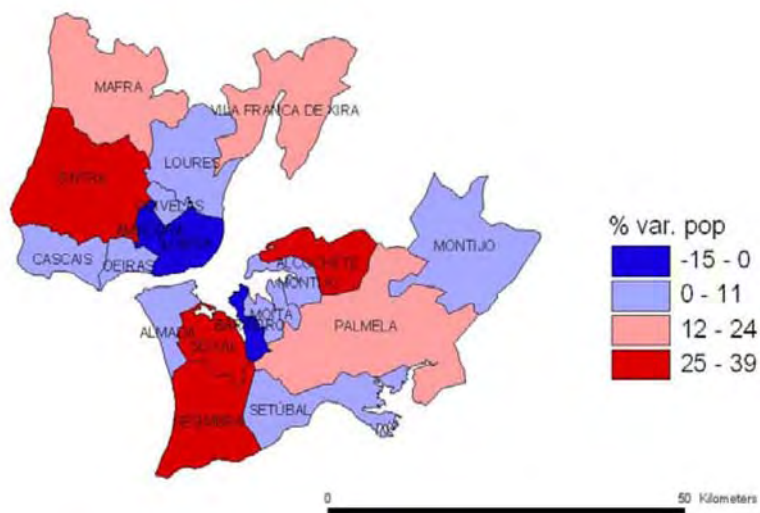
Para a definição destes quatro eixos estratégicos, o PORL apresenta um diagnóstico metropolitano com alguns indicadores respeitantes que se relacionam directa e indirectamente com a temática da habitação e que se passamos a referir.

Evolução da população

Conforme pode ser observado no quadro seguinte, ao contrário do que se verifica na cidade de Lisboa, entre 1991 e 2001, a Região de Lisboa registou um ritmo de crescimento demográfico bastante similar ao da média nacional, cerca de 5,5%, ligeiramente acima dos 5% de crescimento do país na última década.

³ <http://www.porlisboa.qren.pt/np4/file/1/polisboa.pdf>

Evolução da População 1991-2001



Fonte: POR Lisboa

Este crescimento demográfico resultou essencialmente dos movimentos migratórios, nomeadamente população que saiu de Lisboa para os concelhos vizinhos. O saldo migratório atingiu os 4,2%, enquanto o crescimento natural foi bastante modesto (0,5%). No entanto, segundo as previsões do INE, a Região de Lisboa crescerá 5,8% no período compreendido entre 2003 e 2015.

Segundo as estimativas do INE para 2004, assiste-se a um crescimento mais atenuado da Região de Lisboa no período 2001-2004 (3,5%, contra 5,6% entre 1991 e 2001), mas ainda superior à média nacional (1,7%) no mesmo período.

Evolução da População 1991-2001 e estimativas para 2004

	Pop.91	Pop.01	Var. 01-91	Estimativa 2004	Dens. Pop(hab/km2)
Portugal	9 867 117	10 356 117	5,0	10 474 685	113
Região de Lisboa	2 540 276	2 682 687	5,6	2 782 029	929
Grande Lisboa	1 880 215	1 947 261	3,5	2 003 584	1 446
Península Setúbal	640 493	714 589	10,36	747 153	138

Fonte: INE (Censos de 1981 e 1991) e Anuário Estatístico de 2004

Envelhecimento da População

O envelhecimento da população é um fenómeno cada vez mais acentuado na Europa. O país e a região de Lisboa seguem esta tendência e apresentam valores cada vez mais elevados. O facto de a população estar a envelhecer a um ritmo bastante elevado torna-se motivo de

preocupação não só ao nível económico mas também e principalmente social. Esta faixa etária caracteriza-se por ser uma população cada vez mais exigente e ciente dos seus direitos, nomeadamente o de uma habitação condigna. Uma vez que uma percentagem significativa do parque habitacional da cidade de Lisboa nem sequer apresenta condições mínimas de salubridade (água, esgotos, electricidade (...)), ou razoáveis níveis de acessibilidade para pessoas desta faixa etária, estamos perante um fenómeno em que urge agir rapidamente, com medidas imediatas mas também a pensar no futuro.

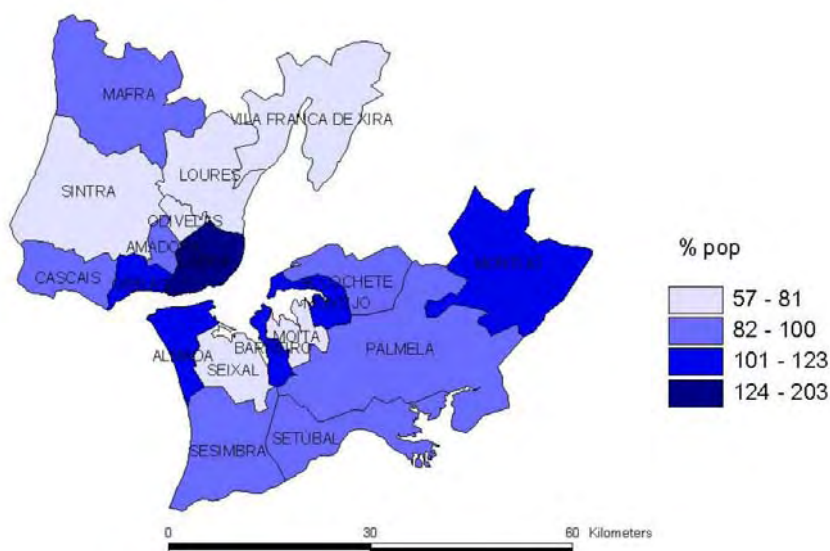
Evolução do índice de envelhecimento

	1991	2001	2001-1991	Estimativa 2004
Portugal	68,1	102,2	34,1	109,5
Região de Lisboa	62,94	98,98	36,04	101,39
Grande Lisboa	72,5	107,3	34,8	108,7
Península de Setúbal	56,5	93,4	36,9	96,5

Fonte: INE (Censos de 1981 e 1991) e Anuário Estatístico de 2004

Os dados mais recentes fornecidos pelo INE, referentes a 2004, corrigem ligeiramente a tendência registada no período 1991-2001, apesar de os concelhos manterem praticamente as mesmas posições, sendo que a cidade de Lisboa é o que se encontra mais envelhecido. De salientar que segundo um estudo da Eurostat Lisboa ocupava o 9º lugar correspondente às cidades mais envelhecidas da Europa.

Índice de Envelhecimento



Fonte: POR Lisboa

População Estrangeira

Nos últimos anos temos vindo a assistir a uma intensa imigração que se verifica para a Região. O acolhimento destes imigrantes poderá revelar as carências de infra-estruturas de acolhimento e, simultaneamente, potenciar os fenómenos de tensões suburbanas. Torna-se imperativo preparar o acolhimento dos imigrantes que já aqui habitam bem como daqueles que possam chegar, através de apoio em termos materiais e imateriais, proporcionando condições de trabalho e de vida condignas de forma a garantir a plena integração.

É de realçar que a presença desta diversidade de culturas introduz também na Região uma enorme riqueza cultural, tornando o caso da cidade de Lisboa numa capital cosmopolita integradora e "motor" da integração e divulgação desta diversidade cultural.

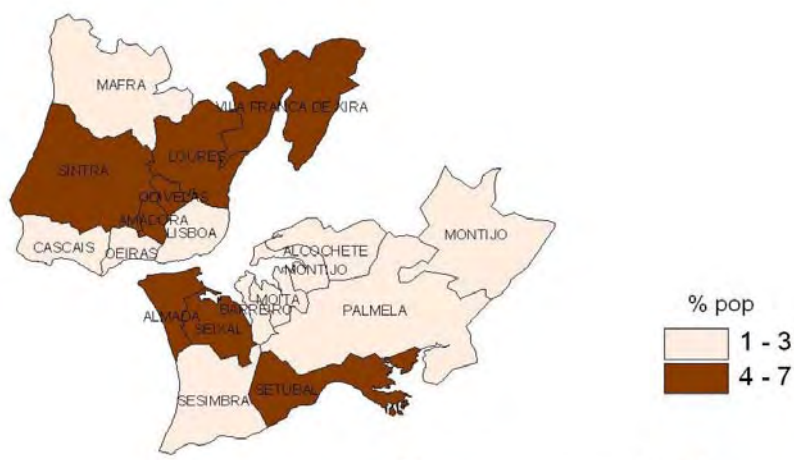
Analisando o quadro seguinte verificamos que a população estrangeira quase triplicou na última década na Região de Lisboa, com um aumento de 3,1% relativamente a 1991 – principalmente na Grande Lisboa, nos concelhos de Sintra (5,3%), Loures (4,8%) e Amadora (4,3%) - , distanciando-se assim do ligeiro aumento registado em Portugal (1,1%).

Percentagem de População Estrangeira 1991-2001

	2001	1991	Var 2001-1991
Portugal	2,2	1,1	1,1
Região de Lisboa	5,1	2	3,1
Grande Lisboa	4,7	1,8	2,9
Península Setúbal	3,7	1,3	2,4

Fonte: INE (Censos de 1981 e 1991)

População Estrangeira em 2001

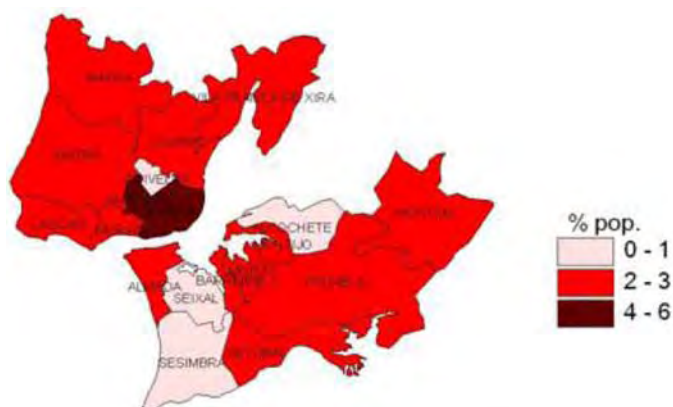


Fonte: POR Lisboa

Coesão social

A análise dos fenómenos de coesão, medida pelo peso dos beneficiários do RSI, salienta que estes tendem a aumentar, constituindo franjas de situações de exclusão merecedoras de particular atenção. Os dados estatísticos do INE revelam que a Grande Lisboa apresenta uma percentagem de beneficiários do RSI semelhante à média do Continente (3,3%). De salientar que a recente conjuntura económica veio agravar estes valores.

Beneficiários de RSI



Fonte: POR Lisboa

Analisando a Região de Lisboa, o indicador relativo aos beneficiários do RSI indica que existem franjas de exclusão social, designadamente nos concelhos em que há bolsas de pobreza relevantes: Amadora, Lisboa, Moita e Setúbal. As manchas de habitação precária, áreas urbanas degradadas, zonas de origem clandestina ou áreas centrais em desertificação existentes na Região de Lisboa, para além de outros factores, têm um peso relevante no défice de modernização, na desadequação das infra-estruturas de suporte à vida urbana e na insuficiente cobertura territorial de equipamentos de proximidade (desporto, lazer, cultura e participação cívica e saúde). Lisboa é o concelho que apresenta um maior número e uma maior percentagem de população abrangida pelo RSI.

Definição de Prioridades estratégicas

As orientações estratégicas do Programa Operacional de Lisboa focam os aspectos relevantes das principais dinâmicas recentes da Região e resultam de uma análise de pontos fortes e fracos. Destacamos os que se relacionam directamente com as questões da habitação:

Pontos Fortes:

- Imigração multicultural crescente com relevância demográfica, económica e social e diversificação de práticas e ofertas culturais;

- Aumento da oferta do ensino pré-escolar e melhoria dos equipamentos escolares;
- Equipamentos e instituições de excelência ao nível do ensino e formação profissional;
- Concentração de recursos humanos, financeiros e tecnológicos relevantes para a economia do conhecimento.

Pontos Fracos:

- Agravamento das condições de acesso a alguns dos serviços básicos (em especial na saúde), a par do aumento da marginalidade nas zonas urbanas;
- Desordenamento urbanístico e territorial, existência de zonas desqualificadas e de bairros clandestinos, degradação do parque habitacional dos bairros sociais e desertificação dos centros históricos;
- Rede local de equipamentos desportivos informais de proximidade insuficiente e má utilização e gestão dos equipamentos existentes;
- Desarticulação dos meios de transportes e aumento do transporte individual face ao transporte público.

Dos 4 eixos estratégicos do POR, são particularmente relevantes para a questão da Habitação os eixos 2 e 3, destacando-se como pontos críticos a fragmentação sócio-territorial, o défice de reabilitação do parque habitacional e a persistência de diversas zonas urbanas degradadas na Região.

Eixo 2 – Sustentabilidade Territorial

Medidas relevantes para a política de habitação:

- Melhorar a sustentabilidade e as condições de mobilidade urbana e metropolitana de forma a garantir ganhos na produtividade total dos factores:
 - O apoio a projectos à escala dos bairros ou de partes de aglomerado, preferencialmente enquadrados em Planos de Mobilidade concelhios, promovendo (à escala local) a transferência modal a favor da marcha a pé e dos transportes colectivos (...)
- Promover a eficiência e a sustentabilidade ambientais
 - (...) Lançamento de experiências piloto de bairros ambientalmente sustentáveis, tendo como horizonte a criação de tecido urbano com reduzidos impactos ambientais, através de novos patamares de eficiência energética, da reutilização e reciclagem de recursos, e da instalação de fontes de energia renováveis (...)"

Eixo 3 – Coesão Social

Medidas relevantes para a política de habitação:



- Promover parcerias para a Regeneração Urbana
 - (...) apoio a intervenções sócio-urbanísticas em áreas urbanas críticas – assentes em planos estratégicos – marcadas pela degradação do edificado e do espaço público, pela insuficiência de equipamentos sociais elementares e por processos crescentes de exclusão social (...)
- Apoiar a criação e desenvolvimento de serviços de proximidade dirigidos à população com necessidades especiais de apoio e promover a qualidade de vida e o bem-estar urbano.
 - Com este objectivo específico pretende-se a promoção de acções de inclusão social e económica dirigidas a grupos especiais, como os imigrantes, os idosos, os jovens, os desempregados.
 - Inserem-se neste objectivo o apoio aos Centros de Apoio aos Imigrantes – na senda de uma eficaz política de acolhimento e integração – visando a criação de mecanismos de acesso à informação (...).

Na implementação destas medidas o POR de Lisboa procura privilegiar o desenvolvimento de processos participativos e integrados, capazes de combater a elevada concentração de problemas ambientais, económicos e sociais que afectam as aglomerações urbanas.

4.2 Estratégia Regional de Lisboa 2020

No contexto do planeamento estratégico e com vista ao novo período de programação 2007-2013 (QREN), a CCDR-LVT promoveu a elaboração da “Estratégia Regional Lisboa 2020”, sintonizada com a chamada “Agenda de Lisboa”, dando prioridade aos domínios da ciência, tecnologia e inovação, ambiente e qualificação dos recursos humanos. A “Estratégia Regional Lisboa 2020” foi apresentada publicamente em Junho de 2007. Nela se definem a Visão e os Projectos Estruturantes para o desenvolvimento da Área Metropolitana de Lisboa, servindo, igualmente, como enquadramento do Programa Operacional Regional 2007- 2013.

Neste documento é efectuado um diagnóstico de que ressaltam: o desordenamento urbanístico e territorial, a existência de zonas desqualificadas e de bairros clandestinos, a degradação do parque habitacional dos bairros sociais e a desertificação dos centros históricos. Considera-se que “a «crise fiscal do Estado e o enfraquecimento das políticas públicas torna mais difícil o acesso aos serviços públicos, nomeadamente à habitação, saúde e qualificação profissional.»

Por outro lado, a região de Lisboa «apresenta zonas enobrecidas e recuperadas coexistentes com zonas precarizadas.». Afirma-se ainda que «sem uma política de cidade ou uma política de integração, nomeadamente pelo trabalho, a estrutura social e urbana tende a “guetizar-se” emergindo como região/cidade fragmentada.»

“O «princípio da requalificação e revitalização do território, do património habitacional e patrimonial, assegurando a coerência territorial, controlando o uso extensivo do solo, apoiando uma renovação de funções e formas de apropriação da terra e, sobretudo, conjugando tradição e modernidade no uso da cidade», constitui um dos princípios da intervenção territorial para a região de Lisboa.”

Pretende-se que Lisboa seja uma metrópole qualificada. O processo de metropolização que ocorreu nos últimos 30 anos acarretou algumas rupturas ao nível sócio-urbanístico, tais como: habitação precária, áreas de construção deterioradas, bairros de origem «clandestina», entre outros. A reabilitação e a revitalização dessas áreas constituem duas respostas urgentes a considerar, bem como, a avaliação dos «processos e resultados de programas como o Urban, o Proqual e o PER, definir áreas geográficas e funcionais críticas».”

A nova “estratégia regional” deverá ser dinamizadora das temáticas chave da região, através da organização de uma estrutura consistente e impulsionadora de acompanhamento com objectivos e tarefas definidas, com larga participação da sociedade civil, com visibilidade pública e com compromisso directo da Presidência da CCDR.

Conclui-se destes extractos que a temática da habitação e da requalificação urbana é uma temática central da estratégia regional até 2020, pelo que o PLH de Lisboa se constitui como um elemento que não só se insere como pode potenciara a concretização dessa estratégia.

4.3 Plano Regional de Ordenamento Territorial da Área Metropolitana de Lisboa – PROTAML

O Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROTAML) foi aprovado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2002, de 8 de Abril. Encontra-se neste momento em sede de alteração, de forma a incorporar as mudanças decorrentes da nova localização do aeroporto de Lisboa.

O PROTAML constitui-se como um documento fundamental para a Área Metropolitana de Lisboa, destacando-se como prioridades a sustentabilidade ambiental, a qualificação metropolitana, a coesão sócio-territorial e a organização do sistema metropolitano de transportes.

Este Plano adquire uma importância estratégica para a resolução dos graves problemas estruturais que o território metropolitano de Lisboa apresenta, com efeito negativo no desenvolvimento regional e nacional e na qualidade de vida das populações.

O PROTAML inclui as seguintes Opções Estratégicas:

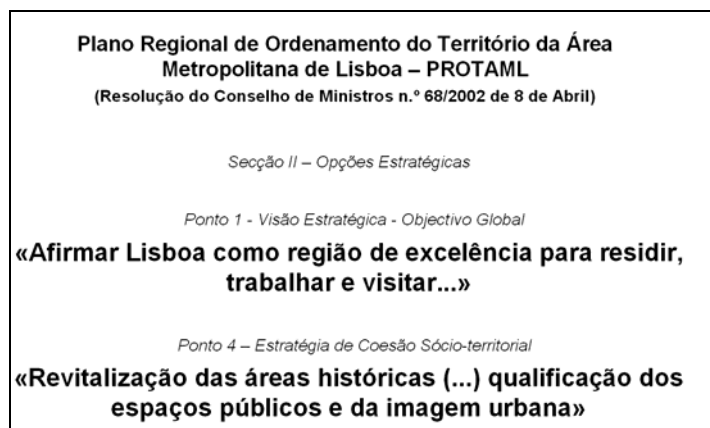
- Visão estratégica
- Estratégia económica
- Estratégia ambiental
- Estratégia de coesão sócio-territorial
- Estratégia territorial

Na visão estratégica assumem-se como uma das linhas de desenvolvimento para a AML: «Afirmar Lisboa como região de excelência para residir, trabalhar e visitar...»

Por outro lado, no âmbito da estratégia de coesão sócio-territorial propõe-se, como acção, que haja:

- Requalificação sócio-urbanística de áreas degradadas:
 - Bairros do Programa Especial de Realojamento (PER);
 - Dar vida aos subúrbios»;
 - Revitalização das áreas históricas;
 - Qualificação dos bairros sociais sub-equipados e degradados.
- Implementação de políticas de valorização dos recursos humanos, de emprego e empregabilidade;
- Implementação de uma política urbana e habitacional de equidade territorial.

Ainda na opção estratégica - Estratégia Territorial - foram identificados, entre outros, os «Espaços problema – (...) as áreas centrais (...) em perda de população residente (...) que integram a área central de Lisboa (...). Um dos objectivos da intervenção passa pela «Valorização do Património e das áreas históricas (...) e revitalização da área central de Lisboa».



Conclui-se assim que o PROTAML, mesmo antes da alteração em curso já tinha identificado a temática da habitação e da revitalização urbana em Lisboa como uma temática central. Deste modo se enquadra o PLH de Lisboa nos objectivos e prioridades do PROTAML.

5. Dinâmicas do mercado de habitação

5.1 Habitação no território metropolitano na segunda metade do século XX – da cidade de inquilinos à cidade de proprietários

O território da Área Metropolitana de Lisboa, que inclui, na margem norte do Tejo, os concelhos de Lisboa, Cascais, Sintra, Oeiras, Amadora, Odivelas, Loures e Vila Franca de Xira e, na margem sul, Alcochete, Montijo, Barreiro, Moita, Seixal e Almada, sofreu profundas transformações de uso e ocupação nos últimos 50 anos do século XX. O êxodo rural dos anos 60, o fim da ditadura em 1974, o novo poder local democrático a partir de 1976, o regresso de centenas de milhares de pessoas da ex-colónias nos finais de 70 e início dos anos 80, a alta das taxas de inflação e dos juros nos anos 80, a emergência da globalização financeira e dos grandes movimentos migratórios internacionais da década de 90, a entrada no euro e a liberalização do crédito bancário deixaram profundas marcas no território metropolitano, reflectindo as sucessivas políticas de habitação ensaiadas ou consentidas.

Um dos traços dominantes destas mudanças reside na transformação de Lisboa de cidade de inquilinos em cidade de proprietários com hipotecas bancárias. A compra de habitação própria, destinada a ser residência principal, foi estimulada a partir dos anos 80 e crédito bancário foi disponibilizado a vastos segmentos da população. A mudança dos estatutos de ocupação do alojamento na Área Metropolitana de Lisboa entre 1950 e 2001 foi analisada, a partir dos dados quantitativos dos Recenseamentos Gerais da População e da Habitação, por João Pedro Silva Nunes em artigo⁴ no qual nos baseamos exaustivamente e do qual extraímos todas as considerações e referências que se seguem.

As décadas de 50 e 60 - Uma cidade de inquilinos

Em Julho de 1950 foi realizado o primeiro *Inquérito às Condições de Habitação da Família*, cujo apuramento foi publicado pelo Instituto Nacional de Estatística em 1954. Em Lisboa, o regime dominante de ocupação do alojamento era o arrendamento. A capital afirmava-se indiscutivelmente como uma *cidade de inquilinos*. No interior do perímetro administrativo de Lisboa, 90% das famílias residentes em prédio vivia num alojamento alugado e, importa sublinhar, 28% ocupava uma «parte de fogo» – ou seja, encontrava-se na condição de sublocatária de uma *parte de casa* que partilhava com uma ou mais famílias. Nos concelhos vizinhos, a penetração do

4 "Uma cidade de proprietários? Mudanças na distribuição dos estatutos de ocupação do alojamento na Área Metropolitana de Lisboa entre 1950 e 2001", artigo publicado na revista Fórum Sociológico, nº 13/14, 2ª série, 2005, editada pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da UNL)

arrendamento não era tão forte como em Lisboa. Ainda assim as proporções de inquilinos são sempre superiores a 60%. Aí, também, a presença do inquilinato é concomitante à ocupação de «partes de fogo». Nesta condição alojavam-se 26% das famílias residentes em Oeiras, 24% das residentes no Barreiro, 17% em Almada e 16% em Loures.

O peso numérico do arrendamento generalizado tende a reunir condições de alojamento díspares. Para além da «sub-locação», o parque de alojamentos é muito diferenciado e a gama de rendas variável: dos grandes e caros apartamentos burgueses aos fogos das classes populares urbanas, de reduzida dimensão e organizados em torno do binómio quarto-cozinha.

Em proporções que variavam entre 4,8% em Lisboa e 33% em Sintra, a ocupação de alojamento próprio congregava situações distintas. Por um lado, o território formado por este conjunto de concelhos apresentava à época vastas áreas agrícolas e um habitat predominantemente rural, envolvendo o edificado residencial, estabelecimentos produtivos destinados à pecuária, armazéns, terreno agrícola, entre outras. Por outro lado, como mostram diversos trabalhos, pequenos segmentos de categorias sociais diversas vinham desde finais de Oitocentos a instalar-se nos subúrbios em regime de propriedade do solo e da casa. As vilas adjacentes às linhas de caminho de ferro de Sintra – a Amadora e Queluz, sobretudo, – da Azambuja (*linha do Norte*) ou de Cascais ainda hoje apresentam sectores residenciais que sugerem a ocorrência de processos semelhantes.

Se a constituição do alojamento em mercadoria passa pela construção do «sistema do proprietário capitalista», do *prédio de rendimento* e do aluguer, essa construção depende também de mecanismos que tornam disponível solo urbano para a construção e promoção de edificado residencial. Ora, na Lisboa da primeira metade do século XX, articulavam-se regimes de acesso ao solo e modos de edificação variados. Desde logo os casos de intervenção dos poderes públicos, municipais sobretudo, que combinavam poderes de expropriação com modalidades de alienação concorrencial de lotes, de que são exemplo as Avenidas Novas. Mas também um plural e extenso universo de pedidos de abertura de ruas secundárias, de realização de loteamentos privados e de uma sucessão de demolições lote-a-lote que vieram a marcar em muito os modos de produção e de distribuição do alojamento. À época, Lisboa era uma cidade em «conquista das quintas em seu redor»⁵.

A imagem oferecida pelo *Recenseamento Geral da População* de 1960 é semelhante àquela que acima se detalhou, com a vantagem de se poder distinguir em cada um dos concelhos um «centro urbano». Consequentemente, a diferença entre os territórios rurais e os núcleos suburbanos de Lisboa surge com maior expressão. Lisboa e os seus núcleos suburbanos são

⁵ Luis Baptista, 1987

territórios do inquilinato. Tanto na margem norte do Tejo, em Moscavide, em Algés, na Amadora ou em Queluz, como na margem sul, em Almada e na Cova da Piedade, na Baixa da Banheira e no Barreiro, as proporções de agregados domésticos arrendatários situavam-se em níveis em redor ou acima dos 80%.

No entanto, a noção de *família* utilizada no Recenseamento de 1950 foi substituída no Recenseamento de 1960 pela de *agregado doméstico*, aglutinando os *agregados uni e multi-familiares*. A aferição do universo da ocupação de *partes de casa* passaria a ser apenas possível através de subtracções e de cruzamentos entre os designados *agregados uni-familiares e multi-familiares*, não sem algumas atribuições de cálculo decorrentes dos conceitos estatísticos e dos apuramentos praticados. Ainda assim, para a cidade de Lisboa, estimava-se a presença de cerca de 57 mil famílias cujo estatuto de ocupação do alojamento decorria da sub-locação⁶. Já à escala da «grande Lisboa», a partir dos dados oficiais de 1960, João Faustino Cordeiro descreve um «grave problema habitacional», que se traduzia na presença de cerca de 115 mil famílias «sem habitação capaz»: isto é, 16 mil famílias vivendo em «barracas ou similares», 68 mil famílias «em partes de casa» e 29 mil famílias «em fogos superlotados».⁷

A *cidade dos senhorios*, dos prédios de rendimento e do inquilinato caracterizava-se por padrões de desigualdade social e económica que se traduziam na posição das classes sociais relativamente ao acesso aos meios ao alojamento e às suas características. Na medida em que os estatutos de ocupação do alojamento – proprietário, inquilino ou residente em habitação cedida – se associavam a qualificações e protecções jurídicas, estas conferiam diferentes graus de segurança na permanência no fogo – e correlativamente, ofereciam desigual gama de controlos, de regulações e de sanções mobilizáveis perante o incumprimento contratual. Todavia, à margem desse modos organizados de consumo do alojamento, um vasto sector da população de Lisboa e dos seus subúrbios alojava-se no constrangedor regime das *partes de casa*, alugava fogos em prédios clandestinos e vivia em miseráveis bairros de lata.

A emergência do instituto jurídico da propriedade horizontal

Em 1955 foi criado o instituto jurídico da Propriedade Horizontal, através do Decreto-Lei n.º 40 333 de 14 de Outubro de 1955. O articulado foi posteriormente vertido para o Código Civil de 1966. «Necessidade dos tempos modernos», refere o legislador no longo e rico preâmbulo ao Decreto, que acrescenta: «De um lado está a necessidade que quase todos os estados modernos sentiram, em maior ou menor grau, de restringir de alguma forma o alargamento progressivo da área das grandes urbes, com o fim de facilitar a resolução, entre outros, do problema dos transportes

⁶ Tavares da Silva, 1964

colectivos (...) e de impedir que à construção urbana fossem desnecessariamente sacrificados terrenos cuja utilização pode vir a fazer falta à agricultura num futuro (...) próximo (...). Do outro lado está o desejo compreensível, manifestado a breve trecho pela população, de ver facultada a possibilidade de aquisição do domínio sobre cada uma das diversas fracções autónomas em que os grandes edifícios podem funcionalmente ser divididos, dada a impossibilidade económica que para a generalidade da população passou a representar a aquisição da propriedade sobre todo o prédio.» Questões sensíveis na perspectiva da ordem urbana e da ordem social, dois tópicos frequentemente retomados na legislação urbanística e habitacional do Estado Novo.

A propriedade horizontal era tida como: «o único processo viável para alcançar semelhante objectivo, perante o aumento constante das populações e a intensidade crescente do urbanismo, consistiu na substituição do sistema tradicional das moradias independentes, mais a carácter com a pureza dos costumes e a tranquilidade da nossa vida doméstica, pelo sistema dos blocos residenciais, mais adequado por sua vez às exigências da vida moderna nos grandes centros populacionais». Para além da visão nostálgica da expansão ordenada da cidade sob a forma de núcleos de «moradias independentes», afirmada incessantemente nos primeiros anos do *Programa das Casas Económicas*, o legislador salientava as esperadas vantagens económicas decorrentes da promoção e construção de «blocos de apartamentos». Apesar dos inconvenientes graves que se assinalavam aos «regimes de comunhão de direitos» – leia-se, sobre a propriedade indivisa das partes comuns do imóvel – a propriedade horizontal era associada aos valores da estabilidade familiar, da poupança e do fomento económico:

Este instituto jurídico parece no entanto ter sido pouco mobilizado pelos senhorios nos vinte anos decorridos entre a sua promulgação e a Revolução de Abril de 1974. Segundo Osvaldo Aguiar⁸, «a tradição de boa parte do investimento se orientar para prédios de rendimento levou os proprietários de edifícios por andares a conservarem-nos no regime de propriedade geral e a arrendarem as fracções a diversos inquilinos.» «Para esta forma de investimento se orientava boa parte do aforro obtido no comércio, na indústria e nas profissões liberais. Dada a facilidade de administração deste tipo de investimento, os pequenos riscos que ele comportava e a estabilidade que caracterizava o escudo até à revolução de 25.04.1974, os prédios de rendimento constituíam como que um sucedâneo dos seguros de vida.»

Para o financiamento de prédios de rendimento capitais contribuíam capitais tão diversificados como os originários das actividades da burguesia agrícola, industrial e comercial, da poupança, não raro proveniente da imigração, de fundos investidos pelos «promotores institucionais» em

7 João Faustino Cordeiro, 1970

8 Osvaldo Aguiar, artigo Propriedade Horizontal, Enciclopédia Polis

habitação para arrendamento, passando pelas «empresas imobiliárias ligadas à banca, seguros (e) instituições de previdência social»⁹.

Não obstante, o regime da propriedade horizontal será mobilizado quer pelos construtores e promotores, quer pelos segmentos solventes da procura. No lado da oferta, o regime da propriedade horizontal promulgado irá permitir alterações significativas no universo da construção e na promoção imobiliária residencial, em especial nos modos de financiamento. Os proprietários fundiários, os construtores e os promotores, por vezes em articulação estreita, com frequência hipotecavam «fracções» ou a totalidade do prédio, ainda *no toco*, para financiar a finalização dos edifícios, procurando em seguida rapidamente pagar o crédito de modo a poder vender a *fracção livre de ónus e encargos*.

Já no lado da procura, o instituto da propriedade horizontal articular-se-á com os embrionários mecanismos de acesso à propriedade do alojamento concebidos pelo Estado Novo no final da década de sessenta. Dois grandes regimes de empréstimo para construção, melhoria e aquisição de habitação foram desenhados e aplicados: um será protagonizado pela *Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência*, outro, relativamente mais utilizado, será organizado pelos organismos da esfera do Ministério das Corporações e da Previdência Social, com critérios que incluíam a estabilidade no emprego, serem os candidatos «chefes de família» e «terem bom comportamento moral, profissional e civil».

Os anos do «deficit habitacional»

O ano de referência é agora 1970. Ano em que conjuntamente com o *XI Recenseamento da População* decorreu o *1º Recenseamento da Habitação*. Na mira deste dispositivo estava a relação entre a população e o parque habitacional.

Nos dados, agora analisados por distrito, evidencia-se a permanência de uma franja não negligenciável da população cuja relação com os meios de alojamento era precária. No distrito de Lisboa registavam-se 6% de famílias sub-locatárias e 4% habitando abrigos ou construções de acaso: barracas, celeiros, moinhos, garagens, escritórios, lojas, por exemplo. No distrito de Setúbal as proporções relativas a estas condições perante os meios de alojamento eram menores.

Ao longo da década de 1960, o tema do «deficit habitacional» impunha-se. O custo crescente com as rendas era um tópico permanente no levantamento do «problema da habitação» e era objecto de denúncia pública, por exemplo, nos Colóquios promovidos pelo Ministério das Obras

⁹ Mendes e Rodrigues, 1988

Públicas em 1969 ou nas reivindicações da Associação de Inquilinos Lisbonense. Em Lisboa e nos seus subúrbios vivia-se um agravamento das tensões entre senhorios e inquilinos.¹⁰

Um outro aspecto da crescente procura de habitação era sumariado do seguinte modo: «o regime da 'parte de casa' que era um fenómeno da cidade de Lisboa, transportou-se rapidamente à periferia devido aos altos níveis de rendas de casas atingidos nessas zonas. Acentua-se ainda, neste período (decénio 1960-1970), e de forma impressionante, a construção dita clandestina, cujo exemplo mais frisante, pela proporção escandalosa que tomou, é o da Brandoa (mas não se esqueça o Prior Velho, a Baixa da Banheira, etc.)»¹¹

A génese da figura contemporânea do *proprietário ocupante do alojamento*

No *Recenseamento Geral da População de 1981*, o esquema de classificação estatística colocado em prática é uma vez mais distinto. Dois grandes hemisférios foram então criados: o dos *alojamentos familiares ocupados pelo proprietário* e o dos *alojamentos familiares propriedade de um não ocupante* – ou seja, aqueles cuja propriedade é detida por empresas públicas ou privadas, por particulares, pelo Estado, pelas autarquias, Caixas de Previdência ou de cooperativas de habitação. O sub-universo dos alojamentos ocupados pelo proprietário era por sua vez clivado em duas classificações: *alojamentos associados a encargos de compra* e *alojamentos não associados a encargos de compra*. A afinidade entre o sistema de classificação estatístico e os instrumentos de política habitacional entretanto concebidos revelar-se-á com nitidez.

Durante os dois anos subsequentes à Revolução de Abril de 1974, a política de habitação caracterizou-se por um reforço da intervenção do Estado – na promoção directa, nos programas de apoio e na intervenção ao nível da política de solos¹². A partir de 1976 verificou-se uma inflexão da orientação política e, como sublinha António Fonseca Ferreira, «uma das primeiras medidas do novo Ministério (Ministério da Habitação, Urbanismo e Construção) – símbolo muito significativo dos propósitos governamentais – foi a criação de um sistema de crédito à aquisição de casa própria, com juros fortemente bonificados e prazos de amortização dilatados. Tratava-se de relançar a promoção, criando procura solvente através de subsídios do Estado».

Sucessivamente, por via legislativa alterações várias foram sendo introduzidas quer no regime de arrendamento urbano, quer na regulação dos investimentos do Estado e do sector público, quer ainda nos mecanismos dos sistemas de «crédito à compra de casa própria».

¹⁰ As rendas estavam congeladas em Lisboa e Porto mas não no resto do país, o que gerava regimes de protecção dos inquilinos diferenciados (nota nossa)

¹¹ Cordeiro, 1970

¹² Fonseca Ferreira, 1987

Em 1981, os alojamentos familiares ocupados pelo proprietário aos quais estavam associados encargos de dívida assumiam já valores significativos: na margem norte do Tejo, em Oeiras (28%) e em Sintra (25%) e em Vila Franca de Xira (22%); na margem sul, no Seixal (34%), no Barreiro e na Moita (19%). A menor proporção destes alojamentos encontramos-a em Lisboa (7%). Quanto às situações de arrendamento, doravante aferidas pelas colunas sob o rótulo *Proprietário Outro*, estas situavam-se ainda acima dos 45% em todos os concelhos considerados, sendo de destacar os valores registados na Amadora e no Barreiro (65% e 60%, respectivamente). A cidade de Lisboa, em 1981, surgia ainda com dois terços de alojamentos ocupados no regime do arrendamento (alojamentos propriedade particulares e a empresas) e era o concelho dotado do maior parque de alojamentos de origem pública da Área Metropolitana, representando 17% do total. Um valor sem correspondência no restante território.

Duas vias de acesso à «casa própria»

Com base num estudo realizado pelo Ministério da Habitação e das Obras Públicas (MHOP), Raul Silva Pereira (1983) levantava em traços largos o perfil do acedente à propriedade através de crédito concedido pela Caixa Geral de Depósitos e pelo Crédito Predial Português entre 1977 e 1978.¹³ Dos três mil casos analisados, o autor destacava o facto de em termos «sócio-profissionais» 47,9% dos acedentes à propriedade do alojamento serem «empregados de escritório», 19,7% serem «funcionários públicos» e 16,1% serem «operários industriais». A análise aos rendimentos destes agregados revelava o predomínio de estratos com solvabilidade superior à média. Em dois terços dos casos, a casa adquirida era um apartamento. Quatro quintos das aquisições concentravam-se nos distritos de Lisboa (43%), do Porto (23%) e de Setúbal (13%). As subvenções e bonificações facultadas pelo Estado e pelo Banco de Portugal representavam 1/5 do custo de aquisição. Entre 1976 e 1980 foram contratualizados 140 mil empréstimos para compra e construção directa de habitação¹⁴. A regulação da concessão de crédito tomava então como critérios o rendimento *per capita* do agregado, a proporção do valor emprestado face ao valor do fogo e o prazo máximo do empréstimo.

Mas o acesso à propriedade do alojamento não se fez exclusivamente a partir do crédito bancário. Especial destaque deve ser dado aos processos de loteamento ilegal e de construção clandestina que adquiriram enorme relevância na Área Metropolitana de Lisboa, durante os anos sessenta e setenta e início de oitenta do século XX. Luís Bruno Soares, António Fonseca Ferreira e Isabel Guerra (1985) analisaram os processos de loteamento ilegal, as transacções de lotes e as

¹³ O autor cita o estudo intitulado «O crédito bonificado à aquisição de casa própria em 1978 – análise económica e sociológica», Estudos Diversos, n.º 2/79, Gabinete de Planeamento e Controlo da Habitação e Urbanismo, MHOP, Dezembro de 1979.

¹⁴ Raul Silva Pereira, 1983

histórias de construção familiar de casa própria, em regra fundadas na mobilização de aforro e de trabalho a partir da família. O peso estimado da população residente no universo dos «clandestinos» era de 270 000 habitantes – isto é, 11% da população da Área Metropolitana de Lisboa em 1981. Os concelhos da margem norte do Tejo concentravam 74% dessa população. Concluem os autores: «A origem rural recente, um baixo nível de capital económico, cultural e social e a impossibilidade de uma elevada promoção profissional, surgem associados à interiorização de um determinado 'modo de vida' onde a família e o habitat ocupam um lugar estratégico e que se defronta com a incapacidade de acesso ao mercado legal.»

A experiência na *cidade de inquilinos* em decomposição era para muitos a experiência de uma «cidade bloqueada». Bloqueios que relevavam da rigidez e centralização do planeamento e do licenciamento urbanístico, do difícil acesso à propriedade do solo e da casa, bem como do custo elevado e da escassez relativa da promoção legal e da inadequação da oferta dessa mesma promoção legal perante os hábitos e as necessidades da população.

De notar que estes bairros se desenvolveram justamente nas décadas de arranque do processo de metropolização (1960 e 1970). Participaram na «morfogénese da metrópole», tomando a expressão de Michel Bassand (1997), constituindo territórios nos quais graves carências em infra-estruturas, em equipamento e em acessos rapidamente se evidenciaram. Condições que de resto não são apanágio exclusivo destes bairros, como bem sublinha Vítor Matias Ferreira (1997: 110).

A construção de um mercado de habitação destinada à compra

No decénio 1981-1991, as proporções de alojamentos ocupados pelo proprietário, com ou sem encargos de dívida, crescem em todo o território da Área Metropolitana de Lisboa. De um lado, o segmento dos alojamentos associados a encargos de dívida para a sua aquisição regista subidas superiores a dez pontos percentuais em todos os concelhos considerados, à excepção de Lisboa e de Almada. Já o segmento dos alojamentos propriedade de um ocupante sem encargos de dívida apresenta, em cada concelho, valores em regra superiores a um quarto do total de alojamentos familiares ocupados. Cômputo geral, em 1991, em onze dos treze concelhos considerados (excepção para Lisboa e em menor grau para Alcochete), o estatuto de ocupação do alojamento majoritário era já o regime da propriedade ocupante.

Esta evolução é concomitante ao prosseguimento da política de habitação orientada para a aquisição de casa própria iniciada em 1980. O Estado e a banca – nacionalizada, num primeiro momento, privatizada, mais tarde – institucionalizaram os mecanismos de crédito para a aquisição de casa própria. Numa primeira fase, entre 1980 e 1993, eram três as instituições de crédito autorizadas a atribuir empréstimos, as então designadas IEC – Instituições Especiais de Crédito: a Caixa Geral de Depósitos, o Montepio Geral e o Crédito Predial Português. Numa segunda fase,

entre 1993 e a actualidade, o mercado de crédito foi liberalizado. À concorrência entre instituições soma-se a progressiva constituição de uma infra-estrutura administrativa intimamente associada ao imobiliário e ao crédito. Desenvolveu-se não só um universo de seguros, de avaliações, de suporte jurídico e de registo notarial como ainda uma infra-estrutura financeira e um enquadramento jurídico complexos, regulando direitos e obrigações de uma pluralidade agentes envolvidos.

Nos anos '80, num contexto marcado por taxas de juro e de inflação na ordem dos dois dígitos, o arranque da política de apoio à aquisição de casa própria assentou em grande medida no apoio do Estado. A presença do Estado contribuiu para estabilização das formas e dos termos dos contratos de crédito. Os esquemas de bonificação das taxas de juro, de subvenções e de incentivos fiscais sucederam-se. Os tempos de espera na concessão do crédito, inicialmente medidos na ordem das dezenas de meses, foram-se encurtando.

À securização dos mecanismos de contratação de crédito junto dos adquirentes de habitação correspondeu a securização dos investimentos no sector da construção de edificado residencial, relançando o sector da construção de edifícios residenciais e oferecendo a possibilidade de escoamento de *stocks* de habitação¹⁵. Recorde-se que o excesso de habitações *novas* no mercado de venda era, e ainda hoje é, um tema recorrente nas análises sobre o sector. Mas fundamentalmente, a construção de um mercado de venda e a sua institucionalização contribuem para reduzir o tempo de amortização do investimento dos promotores oferecendo-lhes melhores condições perante as suas fontes de capital.

No quadro das políticas de habitação, a componente da bonificação das taxas de juro e das deduções fiscais – os dois grandes tipos de instrumento de política de fomento de compra de casa própria concebidos e postos em prática – têm vindo a ter um peso preponderante no conjunto das despesas do Estado no sector. Especificamente, os apoios à aquisição de casa própria cifram-se em redor dos quatro quintos do total de apoios a cada ano facultado – os restantes distribuem-se pelo apoio ao parque público, pelo programa de incentivo ao arrendamento jovem e pela participação do Estado nos programas RECRIA, RECRIPH e REHABITA.

Os dados do *Censos 2001* relativos ao território metropolitano de Lisboa revelam que em todos os concelhos em análise, à excepção de Lisboa, as proporções de alojamentos familiares clássicos ocupados pelo proprietário, com ou sem encargos de dívida, são superiores a dois terços: os concelhos do Seixal (85%) e de Sintra (79%) lideram a distribuição. A proporção correspondente aos alojamentos propriedade de um ocupante aos quais estão associados encargos de dívida

15 Mendes e Rodrigues, 1998

atinge 53% no Seixal, 50% em Sintra, 46% na Moita e em Vila Franca de Xira. Territorialmente, as verdadeiras *frentes avançadas da metropolização* são constituídas por edificado residencial destinado à venda. Em Lisboa, concelho onde cerca de um terço dos alojamentos ocupados é propriedade de particulares ou de empresas, o arrendamento abrange 47% dos alojamentos, em parte devido ao peso dos alojamentos propriedade dos Estado, de organismos públicos, da Autarquia e de Instituições sem Fins Lucrativos (12%).

Uma cidade de proprietários?

Os padrões de distribuição dos estatutos de ocupação do alojamento observados para a cidade de Lisboa e seus concelhos limítrofes ao longo dos últimos 50 anos indiciam uma mudança: do predomínio de um mercado de arrendamento ao predomínio de um mercado de compra através de crédito bancário, implicando os adquirentes numa dívida a longo prazo; de um modo de investimento centrado no *prédio de rendimento* a um outro modo vocacionado para a promoção de habitação destinada à venda; de uma organização da rentabilidade do investimento imobiliário baseada na amortização de longo prazo realizada através da renda cobrada ao inquilino a uma mais rápida rotação dos capitais investidos obtidos através de fontes de financiamento diversificadas em prazos relativamente mais curtos – ademais, a distribuição do risco num mercado de compra e venda é partilhada entre promotores, instituições bancárias e adquirentes. Se no obverso de uma *cidade de inquilinos* se encontrava uma *cidade de senhorios*, numa *cidade de proprietários com encargos de dívida* encontrar-se-á uma *cidade de instituições financeiras*.

Se se entender o parque de alojamentos como resultante de processos de promoção, edificação e reconversão imobiliária fundados em capitais originários de fontes de financiamento diversas, incluindo créditos bancários, a repartição, a cada momento, dos alojamentos pelos estatutos de ocupação representa as diferentes vias através das quais esses montantes de dívida são socializados. A este nível, a intervenção do Estado e o desenho das políticas de habitação afigura-se central: seja na política de solos, no tempo e no modo como realiza a regulação urbanística ou na orientação dos programas habitacionais que apoia, seja nos esquemas de subvenções e bonificações que concebe e coloca em prática.

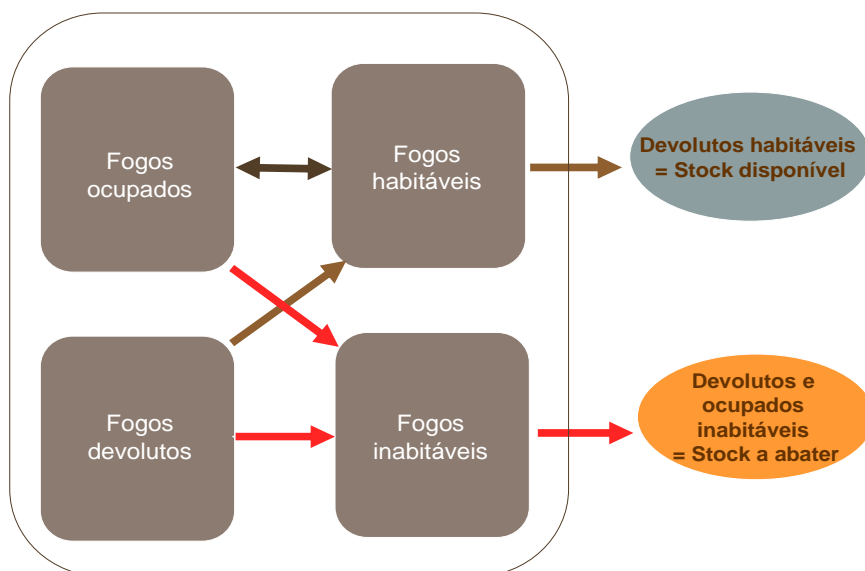
5.2 Dinâmicas actuais do Mercado de habitação

Analizadas as grandes tendências dos últimos 50 anos do século XX no mercado e nas políticas da habitação em Lisboa, é altura de tentar identificar as dinâmicas actuais, tendo em consideração o contexto dos dados mais recentes: crise financeira gerada pelo sector hipotecário do “sub-prime” nos EUA, rápida globalização da crise, consequências económicas e sociais generalizadas, recessão e perspectivas de forte agravamento do desemprego. Este contexto já afecta o sector

imobiliário português, que embora não tão exposto quanto o espanhol também teve a sua “bolha imobiliária” na década de 90 e sofre de problemas estruturais que correm o risco de se agravar. Em 2007 foi já visível na AML a desaceleração do mercado imobiliário. A crise actual pode no entanto ser também uma oportunidade de mudança, levando à assumpção de novas atitudes e à procura de novas soluções.

Recorremos ao nosso modelo conceptual para perceber quais as dinâmicas que importa analisar. Com efeito, os conjuntos de fogos e de agregados familiares não são estáticos. Há fogos novos e fogos a abater, há novas a entrar e agregados a sair (ou a extinguir-se), há dinâmicas que são próprias do mercado livre e outras que são específicas do mercado privado.

Do lado do agregado dos fogos (oferta) podemos esquematizar as dinâmicas em curso do seguinte modo:

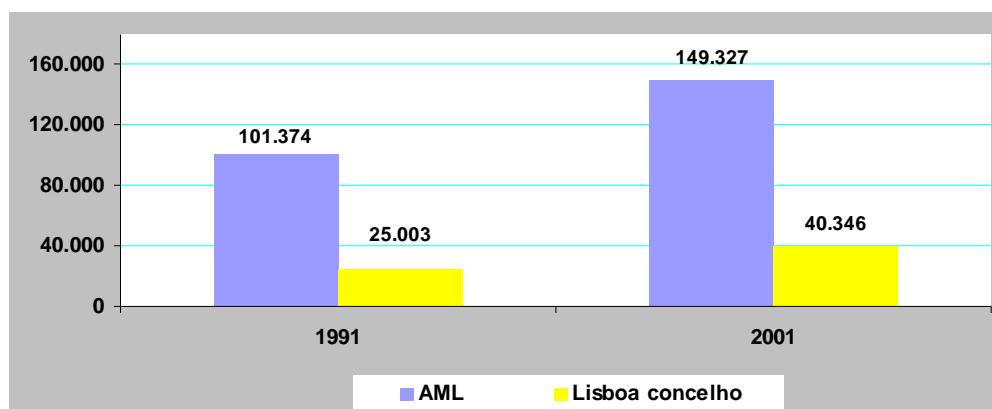


Um dos principais indicadores das distorções do mercado imobiliário na Área Metropolitana e na cidade de Lisboa é o crescimento de alojamentos vagos, que de acordo com os dados dos censos do INE aumentou de 9%, em 1991, para 12% na AML e 14% na cidade de Lisboa, em 2001. Isto significa que em 1991 havia um stock de casas vazias de 101.374 na AML e de 25.003 em Lisboa, stock esse que em 2001 aumentou para 149.327 e 40.346, respectivamente. As razões deste estado de coisas são múltiplas: uma parte destes fogos está no mercado e não é escoada, outra aguarda licenciamento, outra ainda não está no mercado porque não há confiança ou porque as condições de habitabilidade são demasiado baixas. Há finalmente uma parte deste stock, que não conseguimos quantificar, que está vazio por corresponder a um mero investimento financeiro

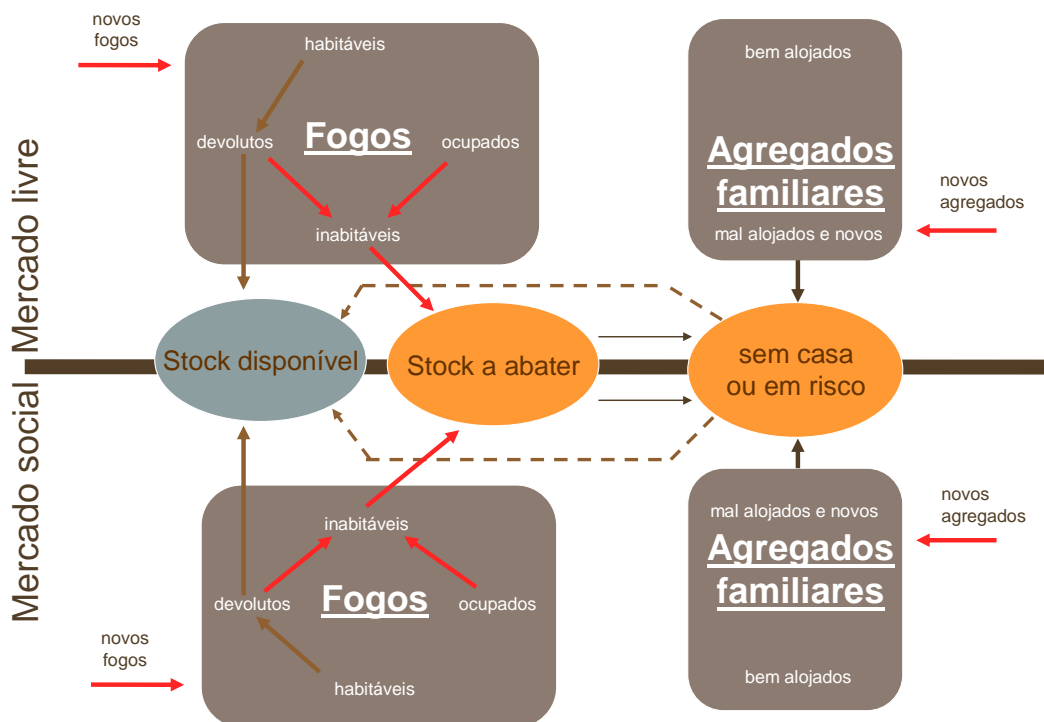
à espera do melhor retorno. Este fenómeno terá abrandado na sequência da crise financeira, que provocou uma queda acentuada das expectativas de retorno.

O gráfico seguinte ilustra o crescimento do fenómeno dos fogos vagos entre 1991 e 2001, quer na área metropolitana, quer na cidade de Lisboa.

Fogos vagos entre 1991 e 2001



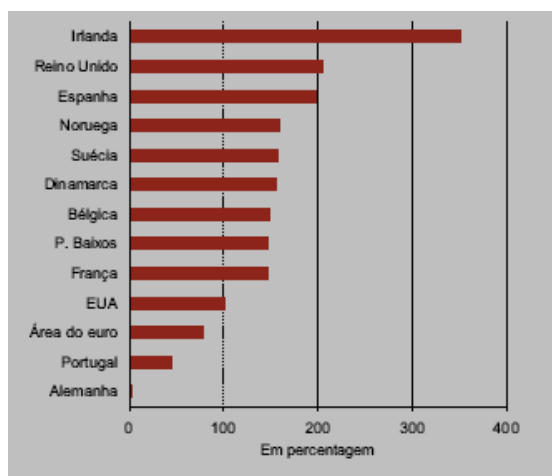
A compreensão das dinâmicas de mercado não se esgota na evolução da oferta (ou falta dela). Implica compreender também a evolução da procura, do lado dos agregados familiares. É o que se procura esquematizar na figura seguinte, que continua a ter como referência o nosso modelo conceptual e que permite compreender que o stock de fogos vazios pode e deve ser uma oportunidade quando há muitas famílias sem casa ou a viver em casas sem condições mínimas. Ponto é que os poderes públicos exerçam a sua função, definindo as estratégias com clareza face as agentes económicos e intervindo na correcção das disfunções e falhas do mercado, nomeadamente para garantir o acesso à habitação condigna aos agregados que não o conseguem fazer sem apoio público.



Evolução do mercado imobiliário no contexto da globalização financeira

Entre 1996 e 2007 o mercado de habitação caracterizou-se por um crescimento acumulado dos preços, que atingiu 100% nos EUA e 200% no Reino Unido. Em média, na zona do euro, os preços cresceram 80%, com grandes diferenças entre o comportamento dos preços nas várias economias, com destaque para o caso da Irlanda, onde o aumento foi de 350% e o da Alemanha onde os preços permaneceram quase inalterados.

Crescimento acumulado do preço da habitação entre 1996 e 2001



Fontes: Banco de Pagamentos Internacionais, Imométrica e Thomson Reuters.

Nota: a) Os preços no Reino Unido, em Espanha, na Dinamarca, em Portugal e na Alemanha dizem respeito a todas as habitações (novas e usadas), enquanto na Irlanda, Noruega, Suécia, Bélgica, França, Holanda e EUA se referem a usadas. A série para a área do euro é uma agregação das séries nacionais calculada pelo BCE.

Em Portugal, o crescimento acumulado de preços entre 1996 e 2007 foi de 45% conforme dados constantes do Boletim Económico do Banco de Portugal (BdP), evidenciados no gráfico acima. O BdP considera que os preços da habitação, depois de terem registado uma aceleração moderada no final da década de 90, desaceleraram no início da corrente década. Verifica-se no entanto uma discrepância relativamente aos dados divulgados pelo Índice Confidencial Imobiliário, que utiliza a base de dados do site Lardocelar.com, e que conclui que a valorização total nominal do mercado habitacional português foi de 208% entre 1998 e 2007.

Embora os mercados de habitação sejam mercados locais, muito afectados por condições específicas de cada economia – questões legais e fiscais – a grande sincronização que ocorreu no comportamento dos preços desde meados da década de 90 em diversos países, sugere a influência de factores comuns:

- Redução significativa das taxas de juro durante a década de 90 e a sua permanência em níveis baixos durante a primeira metade da presente década
- A inovação financeira e o aumento da concorrência, devida à maior liberalização do sector financeiro, terão levado as instituições de crédito a financiarem mais facilmente os empréstimos à habitação. A actual crise, como é sabido, é fruto desse comportamento
- A redução dos preços no mercado accionista em 2001-2003, na sequência do reventamento da bolha das “dotcom” em paralelo com a ampla liquidez, terá induzido alguma reafectação a favor do mercado imobiliário
- O crescimento relativamente elevado e sustentado do rendimento disponível das famílias registado em vários países (Irlanda, RU, Espanha, EUA e a França)
- Um crescimento muito acentuado das segundas habitações, com destaque para os países do sul da Europa, favorecido pela redução dos custos de transporte, em conjunto com os factores anteriormente enunciados
- O crescimento da população, em vários países associado à imigração
- A redução da dimensão média dos agregados familiares

O actual ajustamento em baixa nos mercados de habitação estará em larga medida a reflectir uma inversão de alguns dos determinantes favoráveis da procura, mas ocorre num contexto em que existiam sinais de que os preços estavam sobrevalorizados em algumas economias.

Desde meados de 2007, a crise financeira exacerbou a evolução negativa da procura de habitação, que tem tendência a persistir. O impacto mais directo é a redução do investimento em construção. Num contexto de dificuldades de acesso ao crédito e de uma evolução

desfavorável do rendimento disponível, o efeito tenderá a ser maior em economias com um maior endividamento das famílias, que é o que se verifica em Portugal.

Endividamento das famílias portuguesas

Ao longo da década de 90, com a acentuada descida das taxas de juro nominais e reais, e com a abolição de algumas barreiras legais, o recurso ao crédito tornou-se mais acessível a um conjunto mais vasto de pessoas. Este efeito foi amplificado pela implementação de um sistema de taxas de juro subsidiadas, cujo objectivo era possibilitar a aquisição de habitação por parte das famílias dos estratos de rendimento mais baixo.

Segundo o relatório anual do Banco de Portugal, o endividamento das famílias portuguesas continuou na presente década a crescer a taxas bastante superiores às do seu rendimento disponível.

O valor total da dívida das famílias no final de 2007 representava 129% do seu rendimento disponível (em 2000 era de 86%). Os empréstimos concedidos aos particulares cresceram em 2007 a uma taxa de 9%, que é relativamente elevada quando comparada com as variações nominais do PIB e do rendimento disponível (5% e 3,7%, respectivamente), tendo ainda como agravante o perfil ascendente das taxas de juro (a taxa euribor a 12 meses variou de 2,3 em 2005 para 3,3 em 2006 e 4,4 em 2007).

O endividamento dos particulares tem crescido de forma sustentada, a taxas bastante superiores quer às do seu rendimento disponível quer à dos seus activos. O consumo privado em 2007 continuou a crescer a uma taxa superior à do rendimento disponível, apesar de evidenciar alguma moderação. A evolução do consumo privado nos dois últimos anos tem sido acompanhada pelo recurso acrescido das famílias a crédito bancário ao consumo.

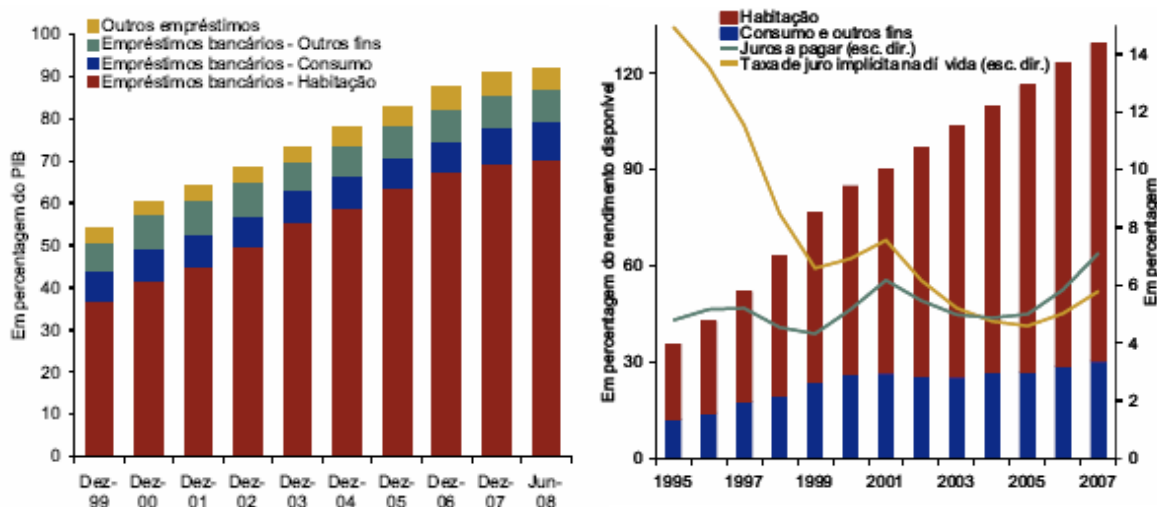
No 1º semestre de 2008, os empréstimos a particulares para aquisição de habitação registaram um abrandamento, reflexo da deterioração das expectativas de um número crescente de famílias relativamente à situação económica geral, à situação financeira específica, à evolução do desemprego e à respectiva capacidade para poupar e por via de um maior custo do serviço de dívida. De acordo com o Banco de Portugal, os encargos com juros relativos à dívida dos particulares terão aumentado 0,7 pontos percentuais do PIB, comparativamente ao 1º semestre de 2007.

No 1º semestre de 2008, a capacidade de financiamento dos particulares representou cerca de 0,9% do PIB, o que correspondeu a uma diminuição face ao observado quer no semestre

homólogo, quer no conjunto do ano de 2007, e reflectiu essencialmente a manutenção da trajectória descendente da taxa de poupança deste sector.

A dívida financeira dos particulares continuou a aumentar, representando no final do 1º semestre de 2008 92% do PIB (conforme gráfico à esquerda). Constatamos também, através do gráfico à direita, que o endividamento (em 2007) atinge 129% do rendimento disponível, quando em 2006 atingia 123%. A habitação é o grande factor de endividamento das famílias portuguesas.

Dívida financeira dos particulares/ endividamento dos particulares e juros a pagar



Fonte: INE e Banco de Portugal; nota a) Os juros a pagar, em % do rendimento disponível, são estimativas do BdP relativas aos juros totais de empréstimos

O crescimento sustentado do endividamento das famílias a taxas bastante superiores às do seu rendimento disponível tem feito aumentar as preocupações quanto à capacidade de continuarem a suportar os encargos com o serviço de dívida. A informação agregada tem revelado que no seu conjunto o risco de crédito associado ao sector das famílias é moderado, na medida em que o incumprimento na carteira dos bancos, apesar de apresentar uma tendência crescente, se mantém baixo. A prestação da habitação é a último compromisso que se deixa de pagar.

A desagregação da participação das famílias no mercado da dívida, de acordo com os dados do Inquérito ao Património e Endividamento das Famílias realizado pelo Banco de Portugal e do INE em 2006 e 2007, mostra que os escalões de rendimentos com rácios mais altos entre a dívida total e o rendimento são os de menores rendimentos, com destaque para os 25 % de famílias com rendimentos mensais entre 700 e 1060 € (ver quadro seguinte).

Em termos etários, verifica-se que o peso da dívida é tanto mais alto quanto mais baixa a faixa etária, o que confirma a ideia de que o mercado habitacional está a penalizar fortemente os

últimos a chegar, que por sua vez não têm acesso a rendimentos estáveis elevados (ver quadro seguinte).

*Participação das famílias no mercado da dívida
e indicadores do endividamento para as famílias com dívidas*

Descrição	% Famílias	Participação no mercado dívida (%)	Dívida total / Rendimento Mediana	Dívida total / Riqueza Mediana	Serviço dívida/ Rendimento mensal Mediana
Total	100,0%	41,6%	1,443	0,278	0,219
Rend. mensal por agregado					
375-500 Euros	10,0%	12,6%	1,887	0,389	0,413
500-700 Euros	15,0%	21,4%	2,081	0,433	0,374
700-1060 Euros	25,0%	39,6%	2,143	0,357	0,283
1060-1630 Euros	25,0%	49,1%	1,598	0,296	0,233
1630-2630 Euros	15,0%	57,5%	1,275	0,257	0,159
>= 2630 Euros	10,0%	63,9%	0,976	0,212	0,119
Idade					
23-30	4,0%	57,9%	3,943	0,609	0,300
30-40	19,0%	66,2%	2,464	0,433	0,261
40-50	25,0%	56,7%	1,492	0,276	0,205
50-65	28,0%	36,7%	0,700	0,134	0,164
>65	25,0%	10,7%	0,400	0,063	0,157

Fonte: Inquérito ao Património e Endividamento das Famílias realizado pelo Banco de Portugal e INE (4º trimestre 2006 e 1º trimestre 2007)

Caracterização da oferta na Área Metropolitana de Lisboa

Segundo estudo realizado pela Confidencial Imobiliário/Imométrica, com base num método de amostragem, e referenciado no Relatório do Estado do Ordenamento do Território (REOT), elaborado em 2009 pela DMPU/CML no âmbito da revisão do Plano Director Municipal, a Área Metropolitana de Lisboa (AML) possuía, no final do 2º trimestre de 2008, cerca de 193.300

alojamentos em oferta¹⁶. De acordo com as estatísticas da CI, este valor reflecte um aumento de 8% face ao trimestre anterior.

O maior volume de oferta registava-se no município de Lisboa, com mais de 33 mil fogos disponíveis, representando 17% da oferta residencial da AML. Na variação entre trimestres, Lisboa aumentou a sua oferta em 6%. De acordo com o SIR (Sistema de Informação Residencial, 1º trimestre de 2008), as freguesias do Castelo e Lumiar são as áreas de Lisboa com maior volume de oferta, com 1.800 registos, seguidos de Benfica/Carnide, Zona Oriental e Stª: Maria dos Olivais.

Os dezoito municípios da AM Lisboa têm em média 10.700 alojamentos em oferta cada um; acima deste valor médio, encontram-se seis municípios, Lisboa, Cascais, Sintra, Seixal, Almada e Oeiras, onde se encontra concentrada 2/3 da oferta residencial da área metropolitana. Entre os dois primeiros trimestres de 2008, todos estes municípios aumentaram o número de alojamentos disponíveis (sendo este acréscimo mais expressivo nos municípios do Seixal e de Almada, ultrapassando a fasquia dos 10%).

A evolução entre trimestres também foi positiva nos restantes doze municípios da AML, no entanto foram os municípios com menor volume de oferta, como Alcochete, Montijo, Moita e Barreiro, que sentiram com maior intensidade o crescimento da oferta residencial, embora, no seu conjunto, estes municípios não representem mais do que 6% do total da oferta residencial da AML.

Valor médio de fogos para venda

No 2º trimestre de 2008, segundo o estudo da CI/Imométrica, o valor médio/m² de oferta dos fogos da AML era de 1.651 €/m². A variação registada entre os dois primeiros trimestres do ano foi de apenas 0,1%. Lisboa é o município com valores médios de oferta mais elevados, a registar um aumento de 0,7% entre os primeiros dois trimestres de 2008, atingindo os 2.384 €/m² no 2º trimestre de 2008.

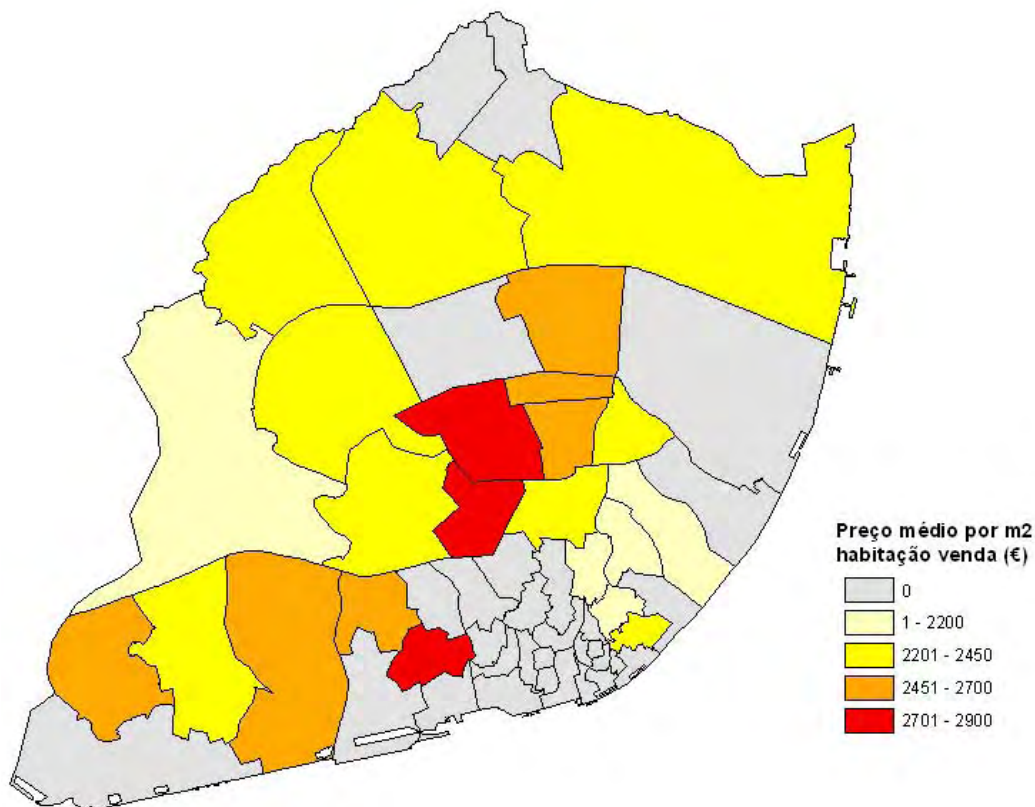
Note-se que estes valores médios variam consoante as tipologias, encontrando-se normalmente valores médios por m² mais elevados para tipologias mais pequenas. Também os fogos novos registam valores por m² mais elevados que os fogos usados. Segundo números da Primeyield¹⁷, em 2007 o valor médio por m² dos fogos usados na Grande Lisboa oscilava entre 85 e 93% do valor relativo aos fogos novos.

A nível de freguesias do município de Lisboa, no primeiro trimestre de 2008, verificam-se os valores mais elevados do preço médio/m² de oferta de habitação para venda nas freguesias da Lapa

¹⁶ O número de alojamentos em oferta não coincide com o número de fogos vazios; há fogos em oferta que ainda estão ocupados, no mercado de usados, e há fogos vazios que estão fora do mercado.

(2.900€/m²), S. Sebastião da Pedreira (2.850€/m²), N.ª. Sr.ª de Fátima (2.750€/m²) e S. Francisco de Xavier (2.700€/m²).

Preço médio por m² – Habitação para venda



Fonte: Confidencial Imobiliário/Imométrica, 2008

Acompanhando Lisboa, entre os concelhos mais caros para venda estão Cascais e Oeiras, com valores médios acima de 1.900 €/m². Estes três municípios representam cerca de 38% da oferta residencial registada no 2º trimestre do ano. Mas, ao contrário de Lisboa, verificou-se, nos restantes dois municípios, uma ligeira redução nos valores médios, com uma descida de 0,2% em Cascais e de 0,3% em Oeiras.

No intervalo de valores de 1.600 a 1.300 €/m² encontram-se oito municípios da AM de Lisboa; Odivelas, Loures e Amadora situam-se acima de 1.500 mil €/m², no entanto, entre os dois últimos trimestres sofreram reduções nos valores médios em oferta, com a maior redução de valores da área metropolitana a ser protagonizada por Odivelas, descendo 0,9%.

17 Dados para 2005, 2006 e 2007 disponíveis em <http://www.prime-yield.com>. Os totais de fogos disponíveis para oferta são muito discrepantes em relação aos da CI/Imométrica.

Valor médio de fogos para arrendamento

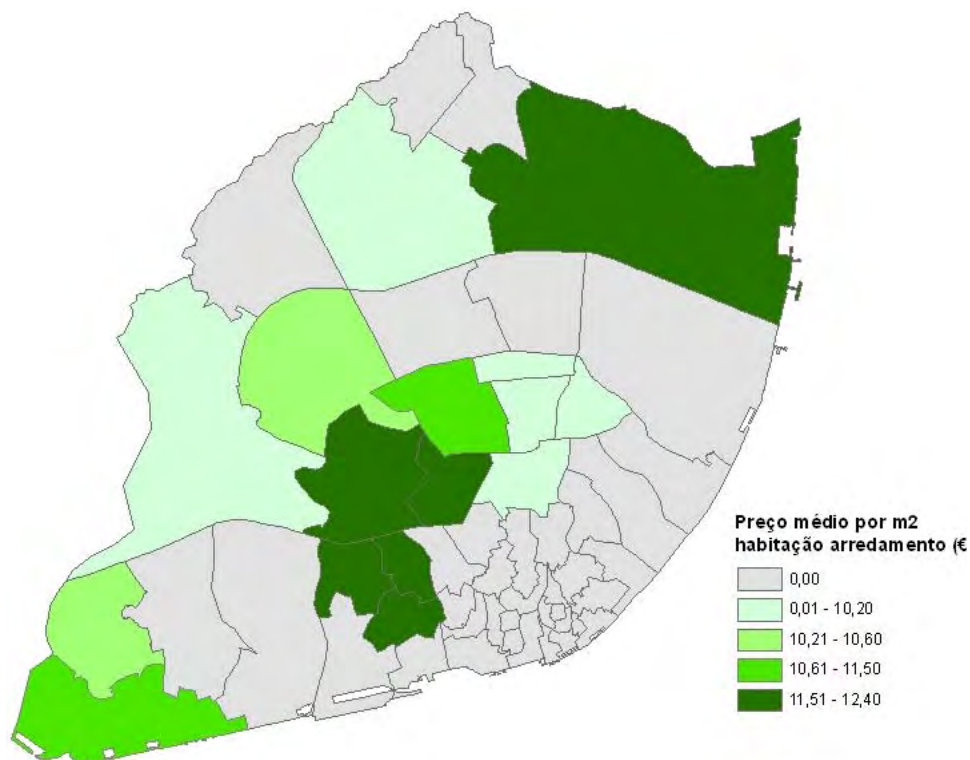
De acordo com dados da Primeyield para 2007, os valores médios de fogos disponíveis para arrendamento variavam entre 475 e 1.100 €, consoante a localização e a tipologia, conforme quadro abaixo.

Valores médios de fogos disponíveis para arrendamento segundo tipologia

Tipologia	T0	T1	T2	T3
Área	45 m2	70 m2	110 m2	135 m2
Valor médio por m2				
Lisboa	13,33	10,00	7,73	8,15
Grande Lisboa	10,56	8,13	7,23	6,71
Valor médio da renda				
Lisboa	600 €	700 €	850 €	1.100 €
Grande Lisboa	475 €	569 €	795 €	906 €

Estes valores comparam com os valores por m2 referenciados no estudo da CI/Imométrica já citado, no qual se admite que em certas freguesias de Lisboa o valor médio para arrendamento mensal em 2008 podia chegar aos 12,4 €/m2.

Preço médio por m2 – Habitação para arrendamento



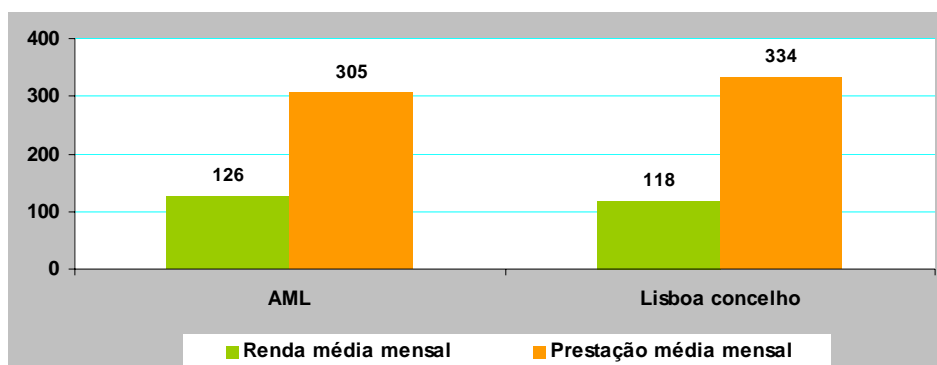
Fonte: Confidencial Imobiliário/Imométrica, 2008

No que diz respeito ao mercado de arrendamento, nas freguesias de Lisboa os valores atingem máximos de 12,4€ por m2 por mês, o que equivale a uma renda mensal, para um fogo de 100 m2,

de 1.240 €. São valores demasiado elevados face aos valores de venda e que reflectem a falta de confiança no mercado de arrendamento e a inclusão de uma margem de risco excessiva no valor da renda mensal.

Quer no que respeita à venda, quer no que respeita ao arrendamento, os valores médios acima referidos situam-se bastante acima dos valores dos encargos com prestações ou com arrendamento revelados pelo censo de 2001. Esta variação deve-se, não apenas à subida do custo dos fogos para venda ou arrendamento entre 2001 e 2008 mas também ao facto de o censo incluir, não apenas os fogos novos ou que entraram em contratos de arrendamento novos, mas a totalidade dos fogos existentes. Este efeito é muito visível no facto de os valores médios de arrendamento serem na cidade de Lisboa inferiores aos da região, dado o peso de arrendamentos antigos ainda existentes em Lisboa.

Valor mensal das rendas e das prestações em 2001 (valor em Euros)



Esta situação revela os limites do recurso a médias estatísticas. Elas escondem os extremos, as disparidades e as disfunções que continuam a verificar-se no mercado de habitação, recomendando uma cautela acrescida na generalização de dados e uma necessidade absoluta de o PLH de Lisboa se ancorar no terreno, com o apoio das Juntas de Freguesia, sempre mais próximas da realidade do que a pesada máquina administrativa municipal.

As discrepâncias de dados que encontrámos revelam também que falta uma base de dados da oferta de habitação que possa ser validada publicamente. Será talvez essa uma das missões de um "observatório da habitação", de nível nacional ou regional, em linha com todas as recomendações internacionais no sentido de promover uma maior transparência de um mercado tão sensível e importante como é o mercado imobiliário.

O desajuste entre a oferta e a procura no mercado de arrendamento é confirmado pela ANP (Associação Nacional de Proprietários) que em recente conferência de imprensa relatada pela Lusa refere que, num universo de 10.000 contratos feitos nos 2 últimos anos com rendas acima dos

500 Euros, 30% não são cumpridos. A ANP estima que, num universo nacional de 70.000 contratos, mais de metade das rendas estão abaixo dos 50 Euros e 25% são inferiores a 20 Euros, sendo difícil proceder à reabilitação com rendas de 10 e 20 Euros. Relativamente ao NRAU (Novo Regime de Arrendamento Urbano), refere que passados 3 anos se assiste à estagnação absoluta, apontando a complexidade e o custo elevado de todo o processo de actualização de renda no âmbito do NRAU. A ANP propõe a criação de uma Sociedade Pública de Aluguer para dar credibilidade ao mercado de arrendamento privado e a instituição de uma renda mínima de 50 Euros. Ainda relativamente ao NRAU, refere que o objectivo inicial do Governo era a actualização de pelo menos 20.000 contratos antigos por ano; após 3 anos verificou-se o pedido de avaliação de apenas 10.000 casas e, destas, somente a actualização de 1.000.

Oferta excede a procura mas os preços não baixam

Um outro indicador importante para avaliar o comportamento do mercado de habitação para venda é o ritmo de novas entradas na oferta de fogos, que no mercado de fogos usados, quer no de fogos novos.

Segundo a CI/Imométrica, até ao 1º semestre de 2007 o segmento de mercado dos alojamentos usados, que representou 55% da oferta referente ao conjunto dos municípios de Lisboa, Cascais e Oeiras, foi caracterizado por um fluxo crescente de novas ofertas, tendo desacelerado após este momento e revelando uma ligeira recuperação em 2008. Por outro lado, durante todo o período em análise (de 2006 ao 1º semestre de 2008) o ritmo de novas ofertas foi sempre superior ao ritmo de procura. Esta constatação torna evidente que existe um desajustamento entre a oferta e a procura, com o mercado imobiliário residencial a apresentar sistematicamente um excesso de oferta face à procura, facto que, no entanto, não tem conduzido à baixa de preços.

O segmento de mercado dos alojamentos novos denota maior estabilidade do que o dos usados, embora o 1º semestre de 2007 também marque o começo de um período de desaceleração. A taxa semestral de novas ofertas manteve-se constante, com o valor de 20%, ao longo de três semestres, reduzindo-se para 17% no 2º semestre de 2007 e voltando a subir no semestre seguinte para 18%. A taxa de procura arrancou de um valor mínimo (8%) no 1º semestre de 2006, evoluindo num sentido favorável ao longo dos dois semestres seguintes, alcançando o valor máximo de 13% no 1º semestre de 2007. O diferencial entre a oferta e a procura era de 12 pontos percentuais no começo de 2006, caindo para metade no 1º semestre de 2008. De todo o modo, o motor para essa “descompressão” do mercado está mais associado ao menor ritmo de oferta do que ao aumento da procura, que se mantém em níveis baixos, de 12%.

Quanto aos tempos médios de absorção da oferta pela procura, eles tendem a crescer, como consequência do abrandamento da procura de imóveis.

A média dos tempos de absorção na AM Lisboa nos últimos dois anos e meio foi de 7,8 meses nos fogos usados e 8,2 meses no caso dos novos. Ao longo deste período o segmento de mercado dos usados tem tempos de absorção mais baixos face ao segmento dos novos. Esta tendência só se alterou no 1º trimestre de 2008, com esta relação a tornar-se mais favorável aos alojamentos novos.

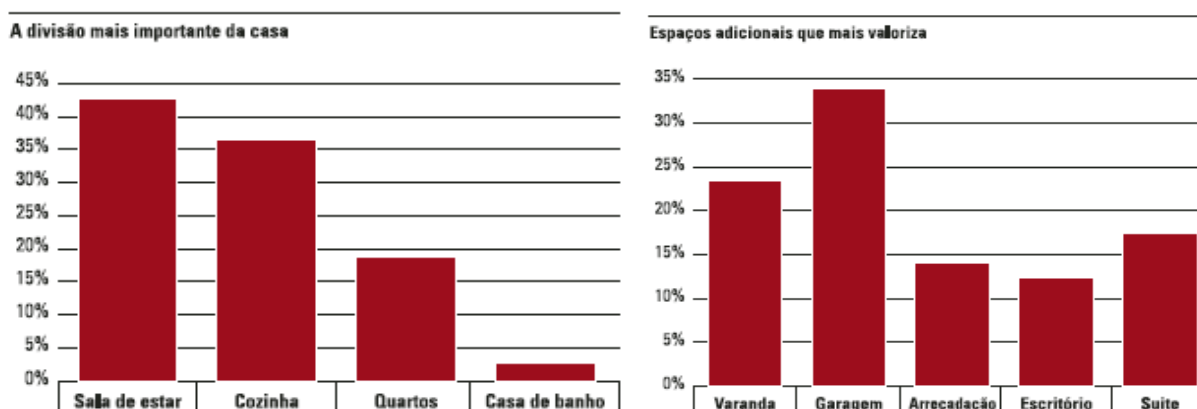
Lisboa, Cascais e Oeiras são dos municípios da área metropolitana a evidenciar melhores tempos de absorção. No caso de Lisboa e Oeiras o tempo médio de absorção nos fogos usados foi de 7 meses no 2º trimestre de 2008. Somente Odivelas e Alcochete conseguiram melhor resultado, com 6 meses.

Relativamente aos fogos novos, os três municípios acima mencionados apresentam desempenhos menos favoráveis, embora acompanhando a média da AML, com 9 meses em Lisboa e Cascais e 8 meses em Oeiras.

Aspectos qualitativos da procura de habitação - aspirações existentes

De acordo com um estudo efectuado em 2004 pela CML sobre a caracterização do mercado da procura de habitação na AML¹⁸, com base em inquéritos telefónicos realizados a uma amostra representativa da população residente na AML e no município de Lisboa, destaca-se a valorização dada a alguns atributos do produto imobiliário que surgem como decisivos no processo final de aquisição. Destes, salientam-se a importância dada ao espaço social da habitação (sala) e à existência de espaços adicionais à mesma, com particular relevância para a garagem.

Valorização dos atributos do produto imobiliário



Fonte: CML, Habitação e Mercado Imobiliário na Área Metropolitana de Lisboa, Outubro 2004, pg 101

Fluxos Migratórios das Famílias

Os fluxos migratórios das famílias são um bom indicador do comportamento da procura.

Tendo por base o Serviço Transfer dos CTT, segundo o qual as famílias e as empresas podem receber numa nova morada a correspondência que tenha sido remetida para uma outra morada onde residiam anteriormente, a Confidencial Imobiliário/Imométrica, recolheu e tratou os dados relativos ao universo das famílias que subscreveram esse serviço, no período de 2005 a Setembro de 2008, para a Área Metropolitana de Lisboa e respectivos municípios, totalizando 47.445 registos.

A leitura dos dados deve ter presente que estes correspondem apenas ao universo de fluxos de famílias que subscreveram o Serviço Transfer dos CTT. De igual modo, o apuramento do número de pessoas é feito de acordo com o número de membros dos agregados familiares inscritos no serviço.

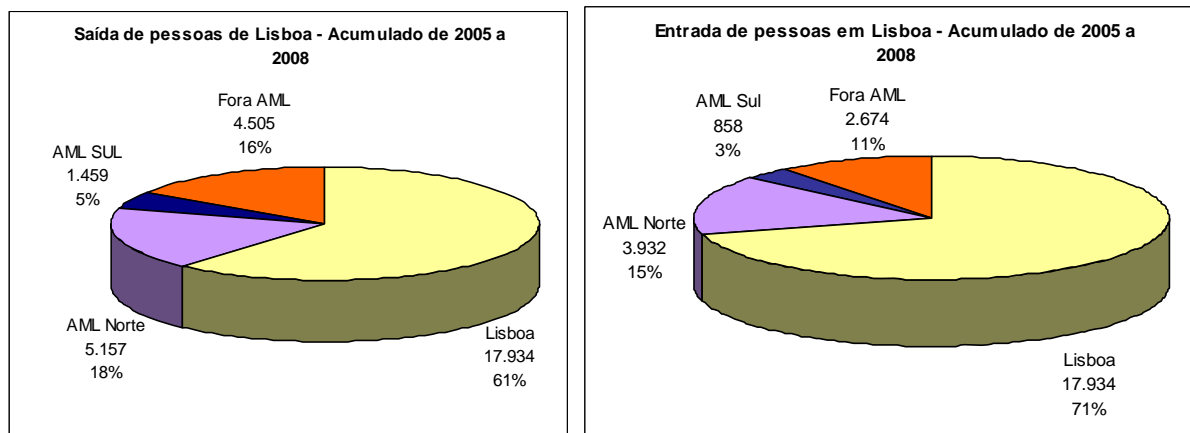
Evolução e Variação da População Residente na AML - 1981 a 2001, Estimativa da População do INE para 2007 e Fluxos Migratórios da População registada nos Serviços dos CTT

Unidade	POPULAÇÃO*							Fluxos Migratórios dos Serviços dos CTT**		
	1981	1991	Variação	2001	Variação	2007	Variação	Entradas	Saídas	Variação
Mafra	43.899	43.731	-168	54.358	10.627	68.709	14.351	2.584	1.762	822
Amadora	163.878	181.774	17.896	175.872	-5.902	173.413	-2.459	3.235	3.742	-507
Cascais	141.498	153.294	11.796	170.683	17.389	186.947	16.264	8.299	7.923	376
Lisboa	807.937	663.394	-144.543	564.657	-98.737	499.700	-64.957	25.398	29.055	-3.657
Loures	276.467	192.143	-84.324	199.059	6.916	196.467	-2.592	4.159	4.537	-378
Odivelas	n.d.	130.015	n.d.	133.847	3.832	151.358	17.511	3.040	2.938	102
Oeiras	149.328	151.342	2.014	162.128	10.786	171.472	9.344	6.439	6.502	-63
Sintra	226.428	260.951	34.523	363.749	102.798	437.471	73.722	9.129	10.797	-1.668
Vila Franca de Xira	88.193	103.571	15.378	122.908	19.337	140.091	17.183	2.861	2.691	170
Grande Lisboa	1.897.628	1.880.215	-17.413	1.947.261	67.046	2.025.628	78.367	65.144	69.947	-4.803
Alcochete	11.246	10.169	-1.077	13.010	2.841	16.813	3.803	765	611	154
Almada	147.690	151.783	4.093	160.825	9.042	166.148	5.323	4.187	4.141	46
Barreiro	88.052	85.768	-2.284	79.012	-6.756	78.277	-735	1.843	1.901	-58
Moita	53.240	65.086	11.846	67.449	2.363	71.374	3.925	1.220	1.361	-141
Montijo	36.849	36.038	-811	39.168	3.130	41.210	2.042	1.229	1.068	161
Palmela	36.933	43.857	6.924	53.353	9.496	61.758	8.405	1.161	980	181
Seixal	89.169	116.912	27.743	150.271	33.359	173.406	23.135	2.990	3.164	-174
Sesimbra	23.103	27.246	4.143	37.567	10.321	50.236	12.669	1.668	1.303	365
Setúbal	98.366	103.636	5.270	113.934	10.298	123.564	9.630	503	429	74
Península de Setúbal	584.648	640.495	55.847	714.589	74.094	782.786	68.197	15.566	14.958	608
Área Metropolitana	2.482.276	2.520.710	38.434	2.661.850	141.140	2.808.414	146.564	80.710	84.905	-4.195

* Fonte: INE Portugal, Censos 1981, 1991 e 2001 e Estimativas da População Residente, 2007

** Dados Confidencial Imobiliário (2005-2008)

Fluxos Migratórios da População registada nos Serviços dos CTT – Saídas e Entradas



Fonte: Dados Confidencial Imobiliário (2005-2008)

De acordo com esta amostra, verifica-se que na Área Metropolitana de Lisboa os municípios onde a tendência é de um aumento significativo dos seus quantitativos de população são: Mafra (822), Alcochete (154), Palmela (181), Montijo (161) e Setúbal (74). Em situação inversa, reconhece-se um decréscimo expressivo nos municípios da Amadora, de Lisboa, de Sintra e da Moita.

Comparando estes dados com as previsões do INE para 2007, verifica-se que há uma inversão de tendência para os Municípios de Oeiras, Sintra, Moita e Seixal, o mesmo acontecendo para a totalidade da Área Metropolitana de Lisboa, para a qual se previa uma tendência de aumento da população. De acordo com os dados dos fluxos migratórios essa tendência é de diminuição.

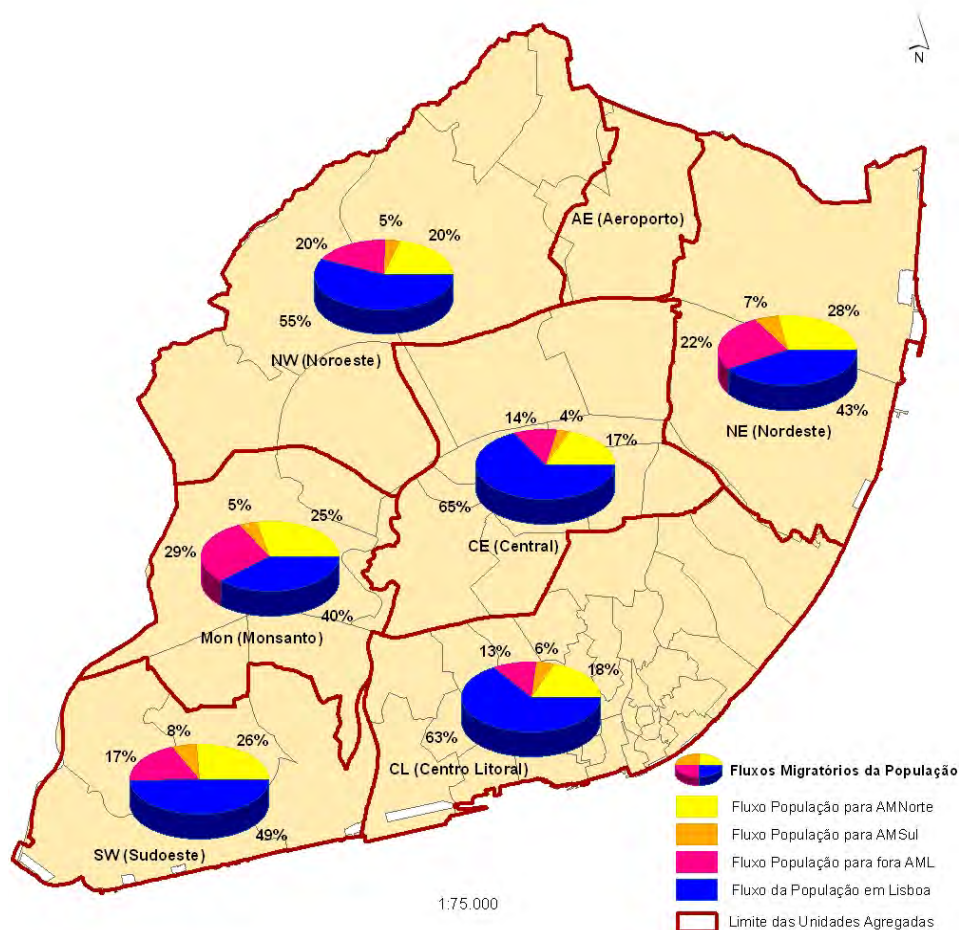
Na análise por freguesias dentro do concelho de Lisboa¹⁹, verifica-se que as freguesias do S. Jorge de Arroios, Lumiar, N.º Sr.ª de Fátima e S. Sebastião da Pedreira são aquelas onde se observam maiores fluxos de saída de população para outro local do município de Lisboa, independentemente da freguesia de destino, sendo de respectivamente 1290, 1276, 1118 e 1160.

Relativamente às saídas para AML constata-se um maior peso relativo de saídas para a AML Norte (78,3%) face à AML Sul (21,7%). No caso da primeira situação, nota-se que a principal proveniência da população tem origem nas freguesias do Lumiar (422) e S. Jorge de Arroios (342). Na segunda, identifica-se a freguesia da Penha de França como sendo a que origina maiores fluxos.

Verifica-se, ainda, ocorrerem aproximadamente 15% para fora da AML, face ao total de fluxos registados, cujas origens são atribuídas em maior peso às freguesias do Lumiar e S. Domingos de Benfica, com respectivamente 390 e 348 registos.

Fluxos migratórios da população – saídas para o município de Lisboa, AML norte, AML sul e para fora da AML (Unidades Agregadas)

Fluxos migratórios da população – saídas para o município de Lisboa, AML norte, AML sul e para fora da AML (Unidades Agregadas)



A figura anterior revela os fluxos migratórios da amostra relativamente às saídas para os seguintes destinos: município de Lisboa, AML norte, AML sul e para fora da AML. Verifica-se que as freguesias que concentram um maior número de saídas para fora de Lisboa se situam em toda a coroa periférica da cidade, com valores de fixação no município inferiores a 50 por cento. Apenas nas zonas do casco histórico central e das Avenidas Novas se regista que o número de saídas para fora de Lisboa é inferior ao número de mudanças de residência dentro do município.

6. A perspectiva do cidadão

6.1 Estudo de opinião da Marktest sobre a Habitação na área da grande Lisboa

Objectivos

Este estudo de opinião foi realizado pela Marktest para o PLH de Lisboa com o objectivo de conhecer a opinião dos residentes e dos não residentes sobre a problemática da habitação na região, avaliando os seguintes aspectos:

- Nível de satisfação com a habitação onde mora - Motivos de insatisfação
- Nível de satisfação com o local onde mora (freguesia) – Motivos de insatisfação
- Tipo de equipamentos de proximidade existentes no local (freguesia) onde mora (ensino, saúde, comércio, cultura/Lazer/desporto, transportes, comércio, jardins/parques, etc.)
- Satisfação com a cidade de Lisboa a nível de:
 - Rede viária/estacionamento
 - Equipamentos culturais/lazer e desporto
 - Transportes
 - Espaços Públicos
 - Relação qualidade/preço a nível das habitações
 - Qualidade do ambiente
- O que motiva/motivaria a residir em Lisboa. Vantagens/Desvantagens
- O que poderia ser feito a nível da habitação para atrair mais cidadãos a residirem em Lisboa
- Nível de prioridades de implementação de um conjunto de possíveis medidas (4 grandes eixos e 8 medidas definidas no Plano Estratégico) que poderão minimizar os problemas de habitação em Lisboa

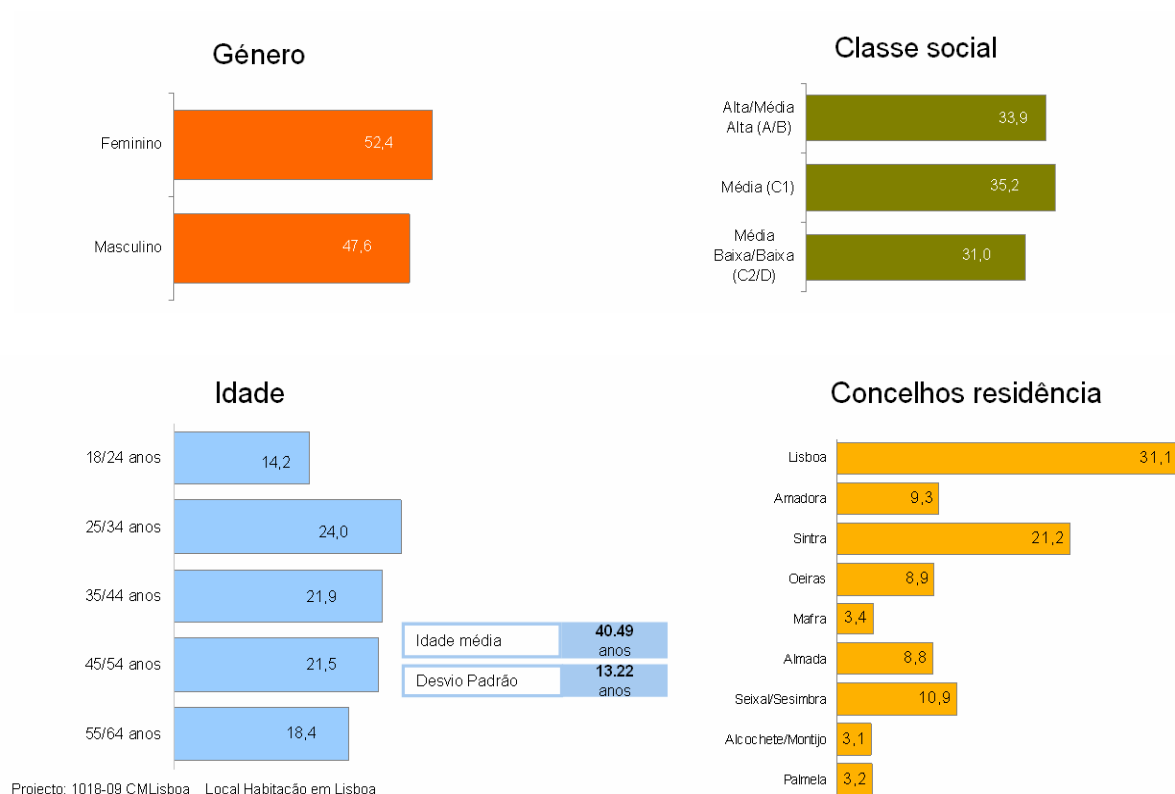
Metodologia

- Tipo de estudo
 - Abordagem quantitativa.
 - Entrevista telefónica (sistema CATI), suportada por questionário estruturado, desenvolvido pela Marktest, posteriormente analisado e validado pelo Cliente, com perguntas abertas e fechadas e com duração média aproximada de 15 minutos.
- Universo
 - O universo a considerar é constituído por indivíduos de ambos os sexos, residentes nos concelhos de Lisboa, Amadora, Sintra, Mafra, Oeiras, Almada, Seixal,

Alcochete, Sesimbra e Palmela, com idades compreendidas entre os 18 e os 64 anos, residentes em lares que possuem telefone de rede fixa.

- Amostra
 - A amostra foi estratificada por Concelho, com uma distribuição proporcional ao universo definido, considerando as variáveis género e idade.
 - A amostra é constituída por 1000 entrevistas.
 - A margem de erro máxima para o total, para um intervalo de confiança de 95%, é de ± 3.10 pp.
- Recolha de informação
 - Os lares inquiridos foram seleccionados aleatoriamente, pelo processo random digital dialing, a partir de uma base de dados de números de telefone, sendo aplicado em situações de ausência temporária ou não atende o método de 3 call-backs.
 - Selecção do elemento amostral – em cada unidade amostral (residência), a selecção do elemento amostral foi feita de acordo com quotas pré-definidas, considerando as variáveis: idade e género.
 - A recolha foi efectuada diariamente entre os dias 16/02/2009 e 01/03/2009.
 - As entrevistas foram conduzidas por entrevistadores, com 18 ou mais anos, formados e treinados especificamente para este estudo, com briefing específico e simulação de entrevista.
- Controlo de qualidade
 - O controlo de qualidade da informação recolhida efectuou-se em 4 fases distintas:
 - Foram efectuadas 7 entrevistas de pré-teste ao questionário inicial, que permitiu aferir a sua adequação aos objectivos definidos.
 - Acompanhamento na sala de CATI.
 - Supervisão: foi realizada supervisão telefónica por segundo contacto, tendo sido novamente contactados cerca de 11% do trabalho efectivo a 100% dos elementos intervenientes. Neste processo, foram confirmadas algumas das respostas do entrevistado.
 - Validação de consistência de respostas: durante o processo de recolha de informação, o sistema MTCATI permite efectuar de imediato uma validação lógica no próprio momento da aplicação de um questionário. Sendo a validação lógica aplicada automaticamente e em tempo real, posteriormente, apenas se torna necessário proceder à validação de consistência. Esta detecta incongruências pela análise conjunta de várias respostas.

Caracterização da amostra



- 11

O universo da amostra para conhecer a opinião dos residentes e dos não residentes sobre a problemática da habitação caracterizou-se da seguinte forma:

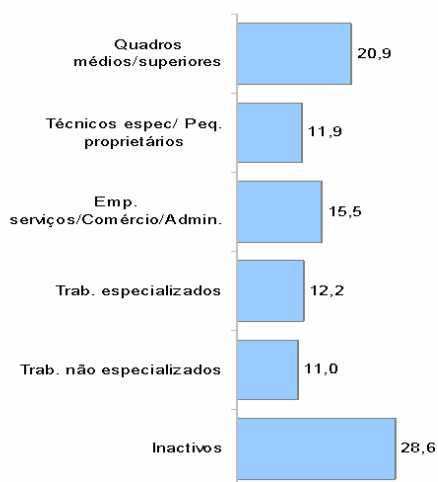
Relativamente ao Género a maioria é do sexo feminino com 52,4% da amostra;

A classe média é a mais representativa (35,2%), seguida da classe média alta e da classe média baixa, 33,9% e 31% respectivamente, estando desta forma abrangidas aproximadamente, com o mesmo grau de representatividade, estas classes sociais/económicas;

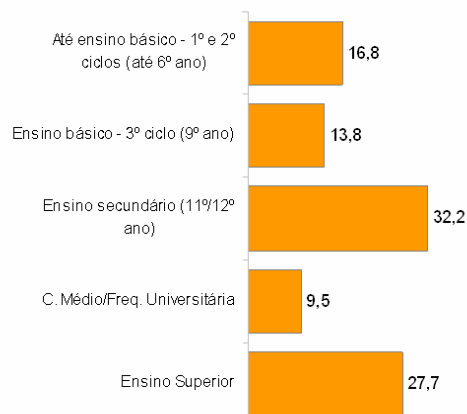
Em relação à idade dos inquiridos, a mais representada é a faixa etária compreendida entre os 25 e os 34 anos de idade (24%);

A maioria dos inquiridos reside no concelho de Lisboa (31,1%), seguindo-se o concelho de Sintra com 21,2%. Os concelhos da Amadora, Oeiras, Almada e Sesimbra/Seixal, têm um grau de representatividade semelhante que variam entre os 8,8% e os 10,9%. Os Concelhos com menor taxa de inquiridos são os que residem em Maфра, Palmela e Alcochete/Montijo com 3,4%, 3,2% e 3,1% respectivamente.

Grupos ocupacionais



Instrução escolar

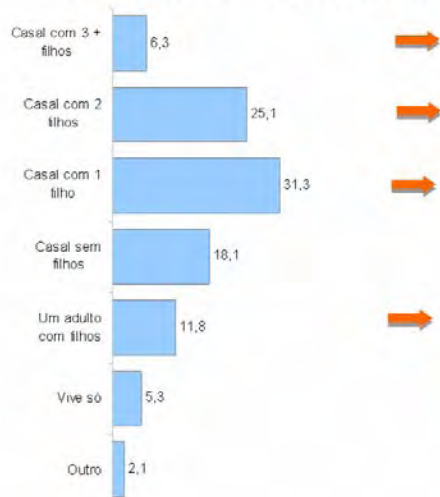


No que diz respeito aos grupos ocupacionais desta amostra, o mais representado é a população inactiva (28,6%), que inclui donas de casa, aposentados/reformados, desempregados.

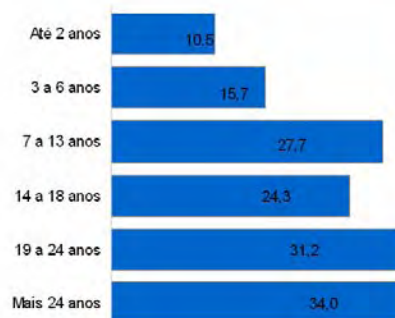
Os "quadros superiores" é o 2º grupo mais representado, com 20,9% de inquiridos.

Em relação ao Grau de Instrução, a maioria, 32,2% possui o ensino secundário (11º e 12º ano) logo seguido pelos inquiridos com o grau de ensino superior (27,7%).

Constituição do agregado familiar



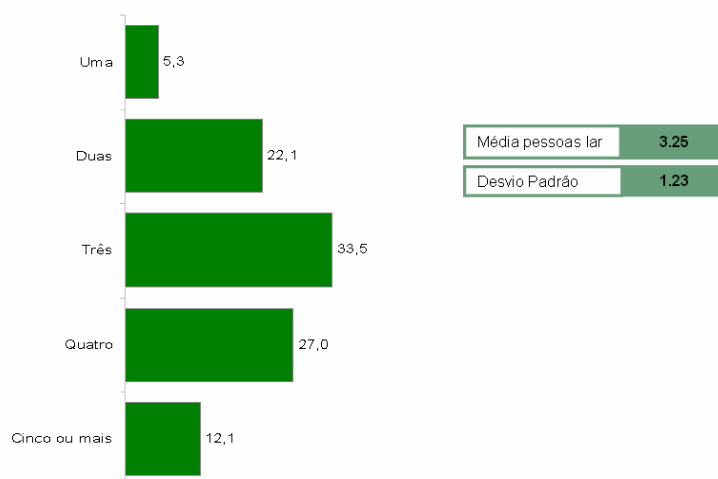
Idade dos filhos



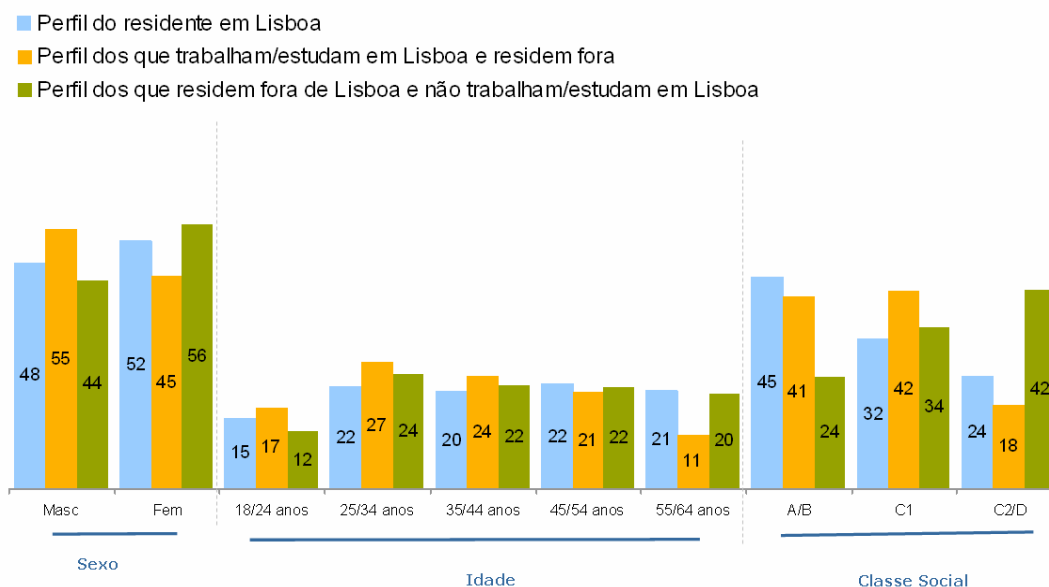
Dos agregados familiares com filhos, o mais representativo são os casais com 1 filho e 2 filhos (31,3% e 25,1% respectivamente), no entanto, é de salientar que desta amostra fazem parte 11,8% de inquiridos que representam o agregado familiar constituído por um adulto com filhos. Os casais sem filhos representam 18,1% da amostra e 5,3% vivem só.

As idades mais representativas dos filhos dos inquiridos, são os do escalão etário com 24 anos ou mais (34%).

Nº de pessoas que residem no alojamento



Do total da amostra, 33,5% vivem em alojamentos com três pessoas, e 27% residem em alojamentos com quatro pessoas; apenas 5,3% da amostra vivem sós.



Perfil dos residentes em Lisboa:

- A maioria dos inquiridos são do sexo feminino, 52 e 48 são do sexo masculino;
- Quanto à idade, na faixa etária entre os 25 e os 55 anos, o número de inquiridos varia entre os 20 e os 22; a faixa etária dos 18/24 anos é a menor, com 15 inquiridos;

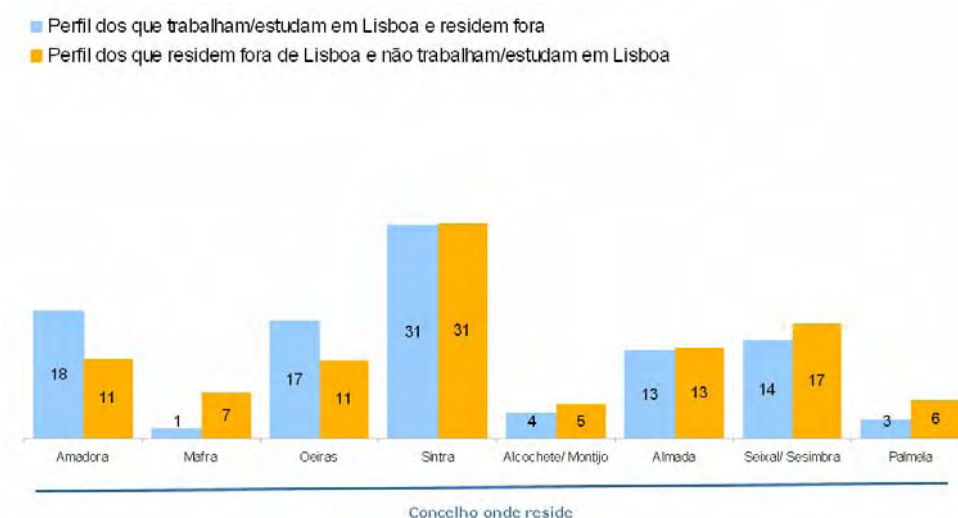
- A classe social mais representativa é a A/B, com 45 respostas e a menos representativa é a C2/D, com 24.

Perfil dos que trabalham/estudam em Lisboa e residem fora:

- A maioria dos inquiridos são do sexo masculino, 55 e 45 são do sexo feminino;
- A faixa etária mais representada é a dos 25/34 anos, com 27 respostas e a menos representada é a faixa etária 55/64 anos, com 11 respostas;
- Quanto à classe social, a classe A/B e C1 apresentam valores semelhantes, com 41 e 42, indivíduos, respectivamente.

Perfil dos que residem fora de Lisboa e não trabalham/estudam em Lisboa:

- Maioria dos inquiridos é do sexo feminino, 56 e 44 são do sexo masculino;
- A faixa etária dos 25/34 anos é a mais representada, com 24 respostas; as faixas etárias dos 35/44 anos e 45/54 anos apresentam valores semelhantes - 22 respostas;
- A classe social mais representada neste perfil é a C2/D, com 42 respostas e a menos representada é a A/B com 24 respostas.



De acordo com a amostra definida, e tendo em conta a necessidade de incluir neste estudo de opinião de pessoas que trabalham/estudam em Lisboa e residem fora ou que residem fora de Lisboa e não trabalham/estudam em Lisboa, o maior número de inquiridos com estes dois perfis incidu sobre o concelho de Sintra, com 31 respostas em cada perfil.

O segundo concelho com mais respostas foi o da Amadora, com 18 inquiridos que trabalham/estudam em Lisboa e residem fora, seguindo-se o concelho de Oeiras com 17 respostas também para o mesmo perfil.

Para o perfil dos que residem fora de Lisboa e não trabalham/estudam em Lisboa, os concelhos Seixal/Sesimbra é o que reúne o segundo maior número de repostas – 17.

Habitação onde reside

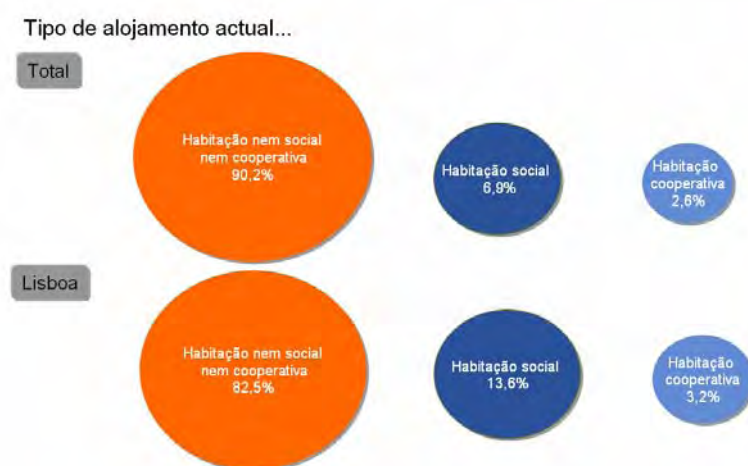


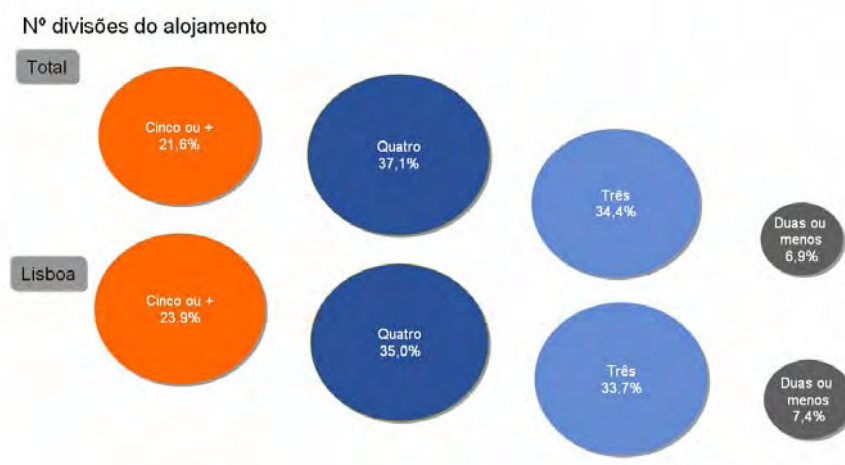
Do total da amostra, 74,1% da habitação onde reside é casa própria; para o concelho de Lisboa esse mesmo valor baixa para 58,6%;

Relativamente à casa arrendada, esta representa 20,7% para o total da amostra e 33,3% para a cidade de Lisboa. Permanecer em casa de familiares assume uma taxa mais elevada para Lisboa, 7,4% do que para o total dos concelhos estudados, com 4,5%.

A maioria dos inquiridos 90,2% vivem em habitações que não são nem sociais nem cooperativas; para o concelho de Lisboa, esse valor desce para os 82,5%.

A Habitação social representa assim 13,6% do alojamento actual dos inquiridos de Lisboa, enquanto do total da amostra representa apenas 6,9%. Também o sector cooperativo apresenta um maior peso em Lisboa, com 3,2% do tipo de alojamento, enquanto nos restantes concelhos assume uma taxa de 2,6%.

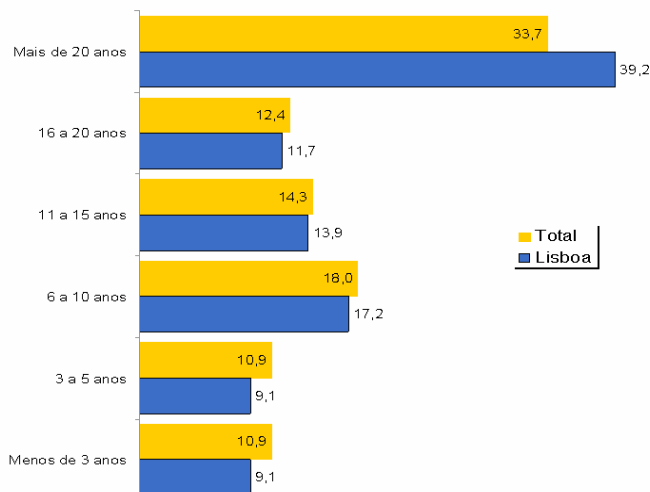




Predominam as quatro divisões do alojamento, quer para o total da amostra, com 37,1% das respostas, que para o concelho de Lisboa, com 35% de respostas.

Os alojamentos com três divisões têm valores semelhantes, quer para o total quer para o concelho de Lisboa, com 34,4% e 33,7%, respectivamente.

Tempo de residência no alojamento



A maioria dos inquiridos vive no mesmo alojamento há mais de 20 anos: 39,2% dos residentes de Lisboa e 33,7% dos outros concelhos.

Com menos de 3 anos de residência no mesmo alojamento registam-se 10,9% da amostra total e 9,1% dos residentes em Lisboa.

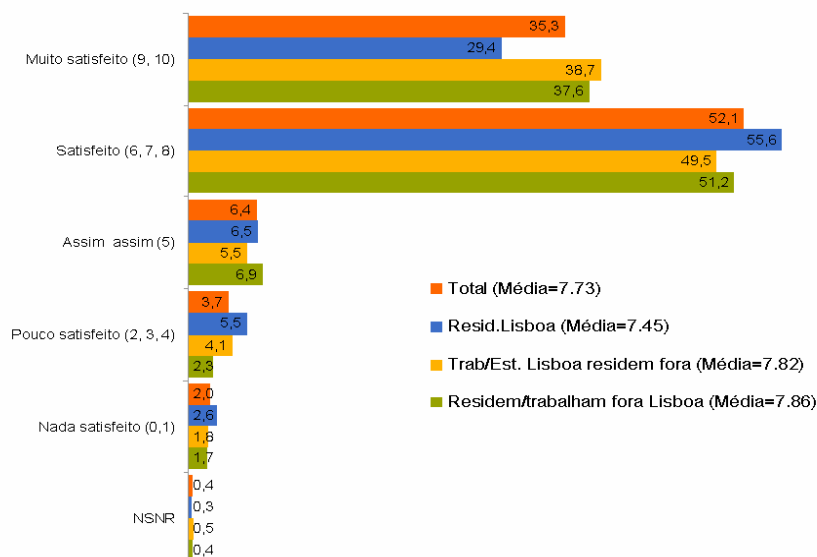
Relativamente à satisfação com o alojamento, 35,3% dos inquiridos estão muito satisfeitos com o alojamento, embora nesta categoria, os que trabalham/estudam em Lisboa e residem fora são os

que apresentam um maior grau de satisfação, com 38,7%, enquanto os que residem em Lisboa, apenas 29,4% referem estar muito satisfeitos com o alojamento

Na categoria “satisfeito” com a habitação, responderam 52,1% da amostra, com os residentes de Lisboa com maior representação – 55,6% e os que residem e trabalham fora de Lisboa com uma taxa de 51,2% nesta categoria.

De referir que nas categorias “Pouco Satisfeito” ou “Nada Satisfeito”, foram os residentes de Lisboa que registaram valores de respostas mais elevados, 5,5% e 2,6%, respectivamente.

Satisfação com o alojamento



Podemos concluir que a maioria dos inquiridos estão satisfeitos com o seu actual alojamento, a média registada é de 7.73 numa escala numérica de 0 a 10 em que o 0 representa Nada satisfeito e 10 Muito satisfeito.

Os que residem em casa própria e os que moram em moradias são os mais satisfeitos (8.03 8.28, respectivamente)

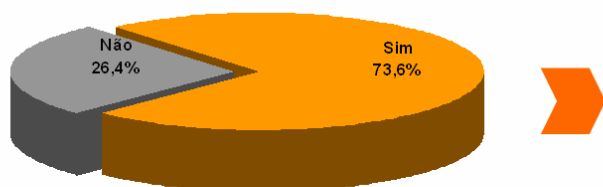
Os que residem ou trabalham fora de Lisboa bem como os que trabalham ou estudam em Lisboa mas residem fora apresentam níveis de satisfação superiores aos que residem em Lisboa.

Principais motivos de insatisfação com o actual alojamento



Os principais motivos de insatisfação com o actual alojamento prendem-se com o facto da casa necessitar de obras, conseqüentemente por ser uma casa antiga/velha.

Já residiu em outra casa que não a actual?



Já residiu em outra casa

Masculino	74,9%
Feminino	72,4%
18/24 anos	59,6%
25/34 anos	71,1%
35/44 anos	80,3%
45/54 anos	79,0%
55/64 anos	73,2%
A/B	78,6%
C1	74,9%
C2/D	66,6%
Residem Lisboa	70,9%
Trab/Est. Lisboa residem fora	78,2%
Residem/Trabalham fora Lisboa	73,2%

Cerca de 74% dos inquiridos já residiram em outra casa que não a actual. Note-se que na maioria dos casos a mudança de casa ocorreu dentro do mesmo concelho onde já residiam.

Concelho de residência actual versus concelho onde residia

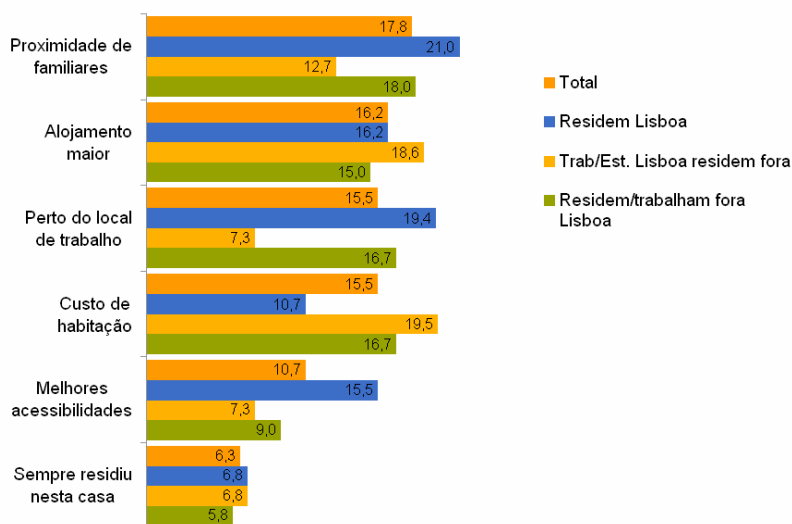
		Concelho onde residia						
		Total	Lisboa	Sintra	Seixal/Sesimbra	Amadora	Oeiras	Almada
Concelho onde reside	Lisboa	29.9%	70.2%	6.4%	5.9%	13.1%	16.4%	9.4%
	Sintra	21.7%	6.2%	82.4%	2.0%	21.3%	6.6%	1.9%
	Seixal/Sesimbra	11.3%	4.3%	1.6%	80.4%	3.3%	1.6%	20.8%
	Amadora	10.0%	9.1%	1.6%	0.0%	54.1%	4.9%	5.7%
	Oeiras	9.4%	3.4%	3.2%	0.0%	4.9%	60.7%	1.9%
	Almada	8.1%	4.3%	1.6%	11.8%	1.6%	6.6%	60.4%
Base		732	208	125	51	61	61	53

A maioria dos inquiridos permaneceu no mesmo concelho após a mudança de casa para a actual

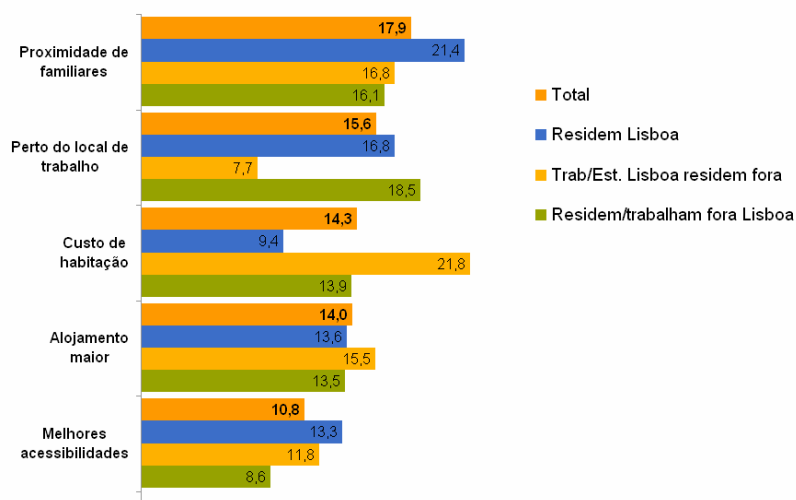
Há uma maior mobilidade nos que residiam na Amadora e actualmente residem em Sintra (21.3%); nos que residiam em Almada e foram para o Seixal/ Sesimbra (20.8%); dos que residiam em Oeiras 16.4% e mudaram-se para Lisboa.

Local onde reside

Motivos que o levaram a escolher este local para residir

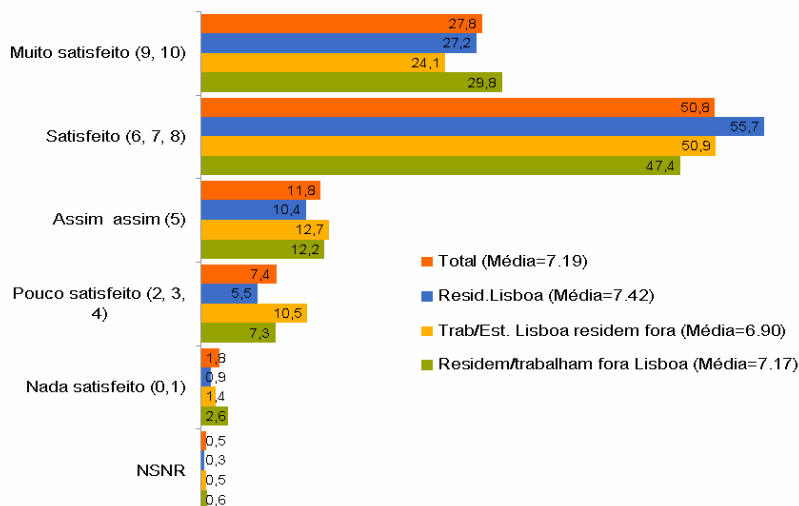


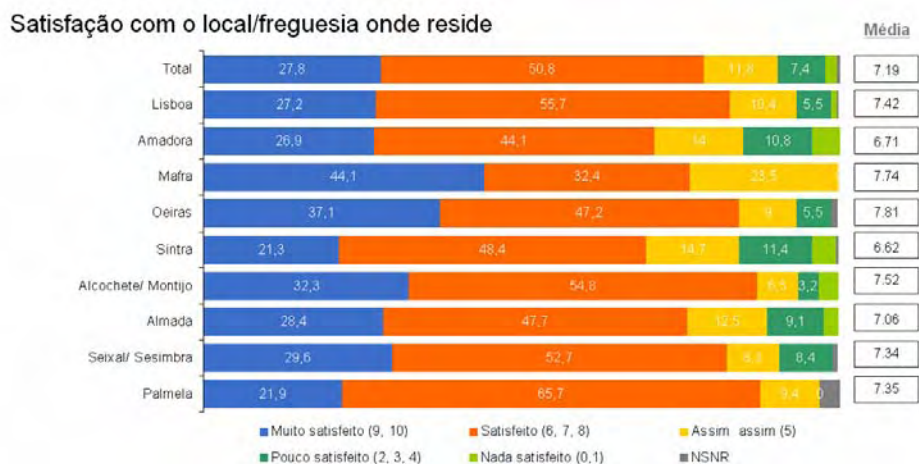
Motivo determinante na escolha do local para residir



Os motivos que levaram a escolher o local de residência são em primeiro lugar, o ficar próximo de familiares, o possuir um alojamento maior, a proximidade com o local de trabalho, o custo da habitação e as melhores acessibilidades. No entanto o motivo determinante é sobretudo de carácter afectivo: proximidade de familiares.

Satisfação com o local/freguesia onde reside





Definitivamente, os inquiridos estão satisfeitos com o local/freguesia onde residem (média=7.19), sendo que os residentes nos concelhos de Oeiras (média=7.81), Mafra (média=7.74) e Alcochete/Montijo (média=7.52) são os que apresentam maior satisfação com o local onde residem.

Principais motivos de insatisfação com o local onde reside



Relativamente aos inquiridos que se encontram insatisfeitos com o local onde residem, os motivos mencionados são a falta de segurança e o facto de se tratar de uma zona problemática.

Mudança de local de residência

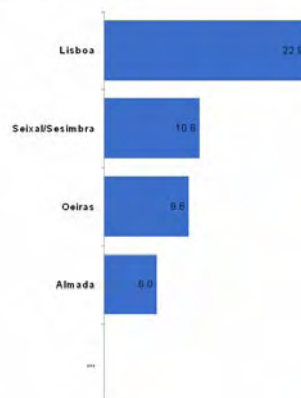
Pensa mudar-se para outro concelho



Pensam mudar para outro concelho

Masculino	8.9%
Feminino	7.9%
18/24 anos	10.6%
25/34 anos	15.1%
35/44 anos	7.3%
45/54 anos	3.7%
55/64 anos	4.4%
A/B	10.1%
C1	9.1%
C2/D	5.5%
Residem Lisboa	6.5%
Trab/Est. Lisboa residem fora	11.8%
Residem/Trabalham fora Lisboa	7.0%

Concelho para onde tenciona mudar-se



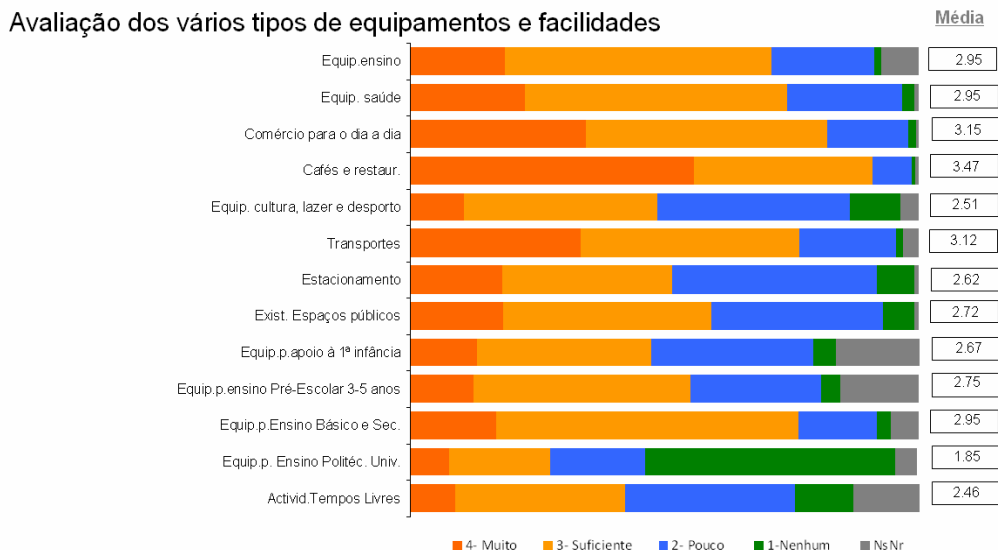
Motivos que o levam a pensar mudar-se para outro concelho



Apenas 8% pensam mudar para outro concelho, destes 23% declaram mudar para o concelho de Lisboa.

O motivo fulcral que leva a pensar mudar de concelho prende-se com a proximidade do local de trabalho.

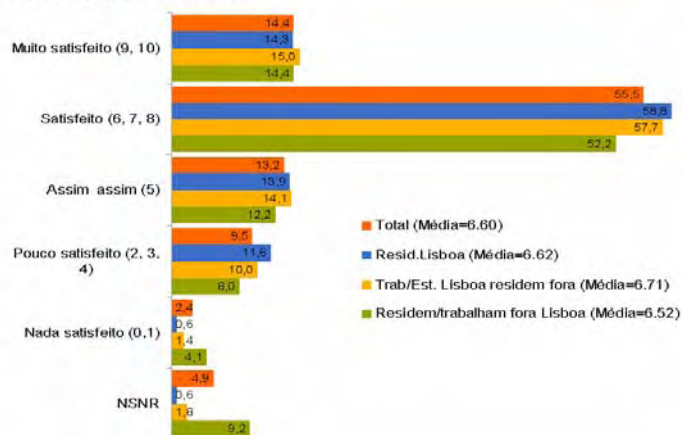
Avaliação da quantidade de equipamentos/facilidades existentes ou não no local



Na avaliação do tipo de equipamentos existentes no local de residência, destacam-se os cafés/restaurantes. O comércio para o dia a dia e os transportes são suficientes. Os equipamentos públicos de ensino Politécnico e Universitário são poucos. Os restantes equipamentos avaliados apresentam valores médios próximo do suficiente.

Avaliação da Cidade de Lisboa

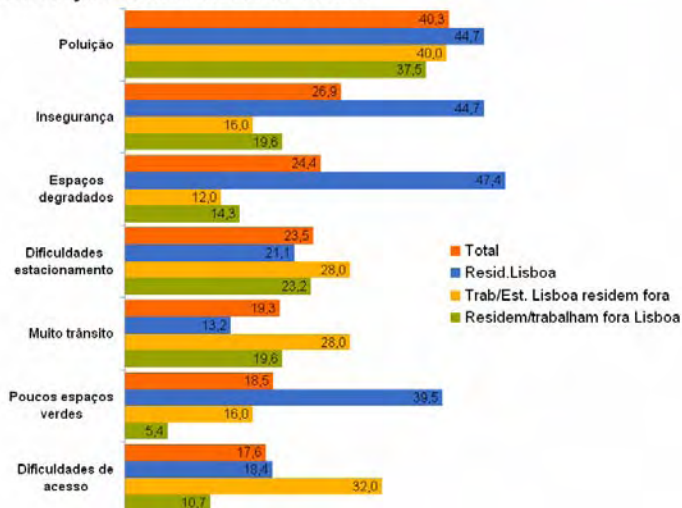
Satisfação com a cidade de Lisboa



De um modo geral os inquiridos estão satisfeitos com a cidade de Lisboa (6.60)

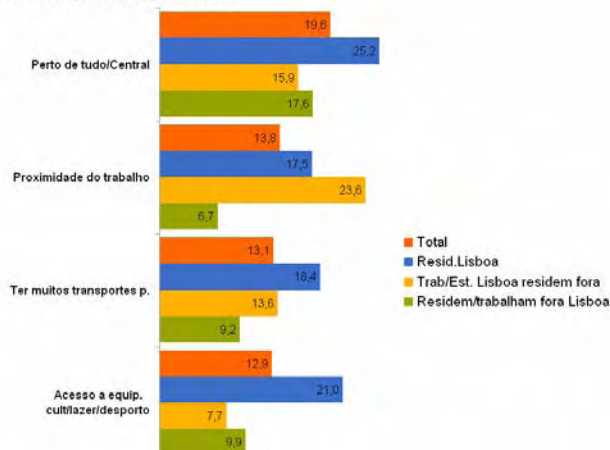
Aproximadamente 12% dos inquiridos encontram-se insatisfeitos com a cidade de Lisboa.

Principais razões de insatisfação com a cidade de Lisboa



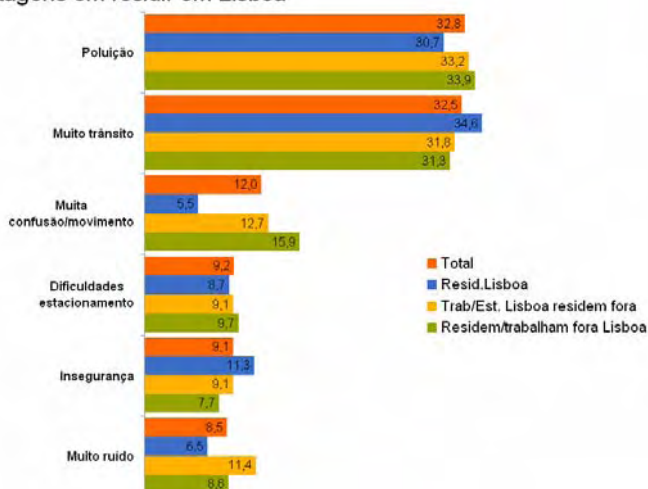
As principais razões de insatisfação com a cidade de Lisboa devem-se a factores como a poluição (40.3%), insegurança (26.9%), espaços degradados (24.4%) e as dificuldades de estacionamento (23.5%).

Principais vantagens em residir em Lisboa



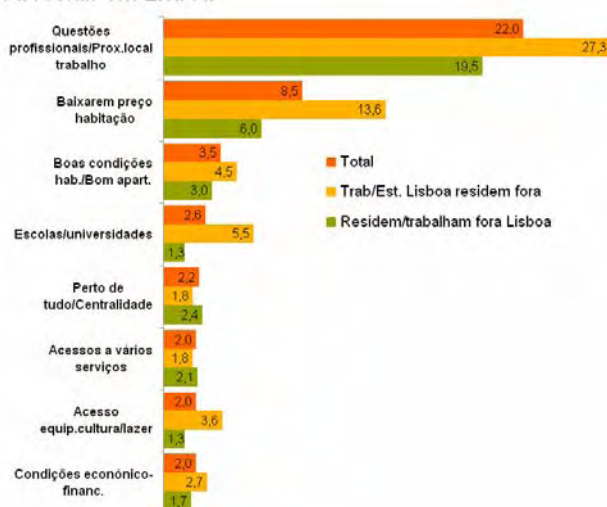
As principais vantagens de residir em Lisboa prendem-se com o facto de estar perto de tudo/central, a proximidade do trabalho, haver muitos transportes e a possibilidade de acesso a equipamentos de cultura/lazer e desporto.

Principais desvantagens em residir em Lisboa



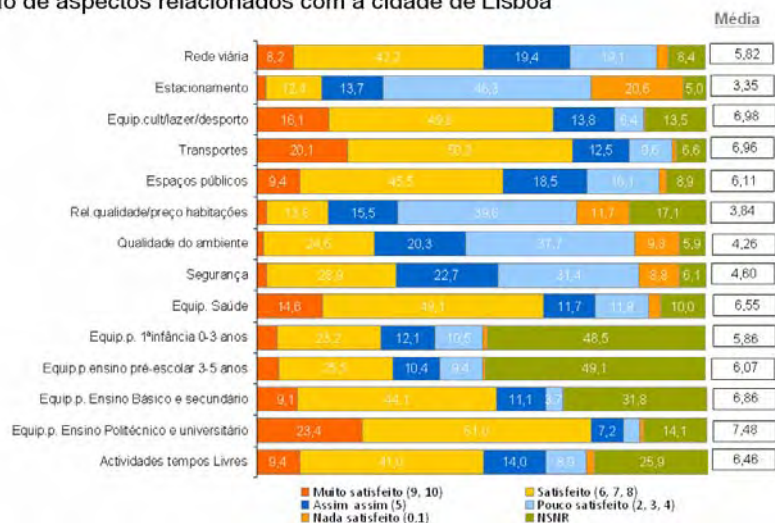
As desvantagens focam-se com os problemas da poluição ambiental e sonora (32.8%), com a existência de muito trânsito (32.5%), muita confusão/movimento (12%), dificuldades de estacionamento (9.2%) e insegurança (9.1%).

Motivos que o levariam a residir em Lisboa

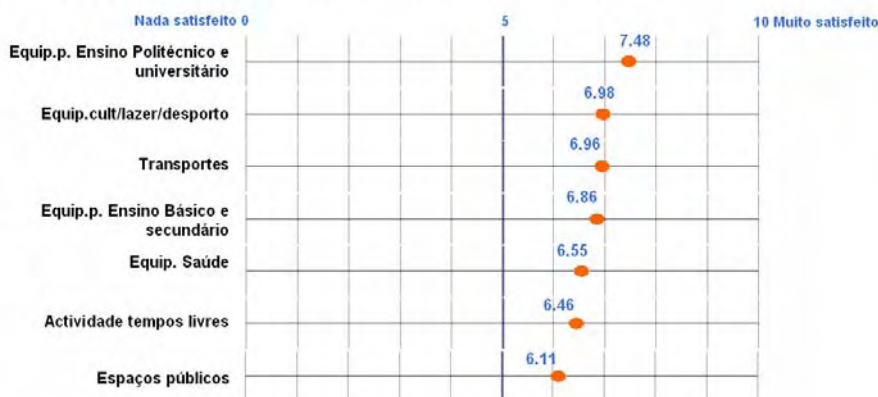


O que poderia ser feito para atrair mais cidadãos a residirem em Lisboa prende-se por um lado com políticas de oferta de emprego e por outro com políticas de planos habitacionais mais aliciantes. 22% dos inquiridos que não residem no concelho de Lisboa declaram que a proximidade do local de trabalho e a oferta de emprego os levaria a residirem em Lisboa. 14% afirmam que se baixassem o preço da habitação, se tivessem boas condições de habitação iriam residir para Lisboa.

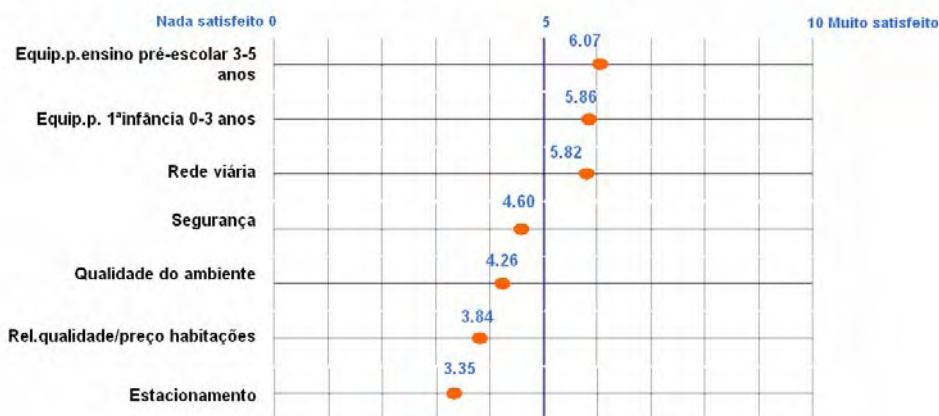
Avaliação de aspectos relacionados com a cidade de Lisboa



Avaliação de aspectos relacionados com a cidade de Lisboa



Avaliação de aspectos relacionados com a cidade de Lisboa



Na avaliação dos diferentes aspectos relacionados com a cidade de Lisboa, aqueles que apresentam um maior nível de satisfação são:

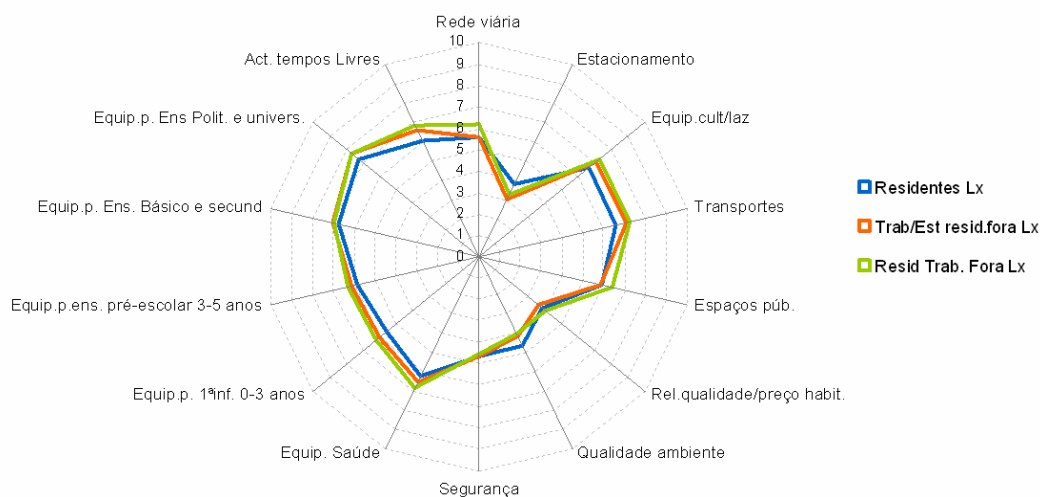
- Equipamentos públicos de ensino Politécnico e Universitário (média=7.48)



- Equipamentos de cultura/lazer e desporto (média=6.98)
- Transportes (média=6.96)
- Equipamentos públicos de ensino Básico e Secundário (média=6.86)
- Equipamentos de saúde (média=6.55)

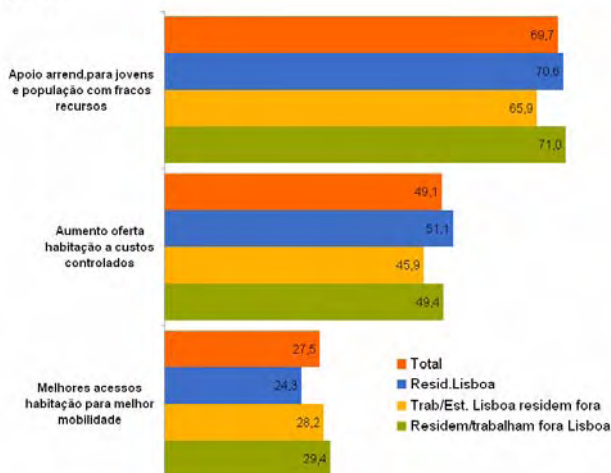
Os aspectos menos satisfatórios são o estacionamento da cidade de Lisboa (média=3.35); a relação qualidade/preço a nível das habitações (média=3.84); a qualidade do ambiente (média=4.26) e a segurança (média=4.60).

Avaliação de aspectos relacionados com a cidade de Lisboa



O estacionamento é sem dúvida o aspecto menos satisfatório nesta avaliação da cidade de Lisboa.

3 medidas mais eficazes



As medidas consideradas mais eficazes para atraírem mais cidadãos a residirem na cidade de Lisboa são fundamentalmente medidas de carácter habitacional:

- Apoio ao arrendamento para jovens e população com fracos recursos (69.7%)
- Aumento da oferta de habitação a custos controlados (49.1%)
- Melhores acessos à habitação para uma melhor mobilidade (27.5%)

7. Processo participativo do PLH

“A participação constitui um dos elementos de inovação não só como fim em si mesmo, mas como um objectivo instrumental na hipótese de que constitui a única maneira de obter a redefinição das propostas do Plano às necessidades de planeamento” – in “La Participación Publica en el Planeamiento Metropolitano”, Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid”, 1985

Equacionar os objectivos de planeamento e escolher a melhor forma de concretizá-lo nos espaços urbanos passa hoje por uma activa participação das populações, eleitos locais e técnicos, de molde a interpretar e confrontar as aspirações e os interesses das respectivas comunidades com os meios técnicos e financeiros dos Municípios e a estimular a iniciativa da administração pública.

Para tanto, a actual actividade de planeamento urbanístico terá de partir da negação dos processos de decisão rígidos, introduzindo uma flexibilidade na formulação das políticas de desenvolvimento. Esta atitude pressupõe o recurso à negociação entre o poder político e os agentes que operam no território - pacto com agentes económicos e população - tanto mais eficaz quanto for realizado em tempo oportuno.

Na prática do planeamento a participação da população deve ser verificada ao longo do processo, através de amplas consultas e contratos, com vista a obter a informação desejada, auscultar reclamações e necessidades e ajudar a formular os objectivos que interessam àquela comunidade específica.”²⁰

7.1 Participação dos serviços da CML e Empresas Municipais – Pontos de contacto

O PLH de Lisboa assumiu-se desde o início como um processo participativo, que deverá ter como interlocutores privilegiados as Juntas de Freguesia e os serviços e empresas municipais, que detêm importantes parcelas de informação e recursos técnicos que é preciso mobilizar de forma colaborativa. De acordo com a metodologia aprovada pelos órgãos municipais, foram realizadas diversas reuniões bilaterais com os diferentes serviços da CML, empresas municipais e outras entidades com competência nesta matéria a fim de dar a conhecer especificamente os objectivos deste Programa e percepção da informação existente e recolha de dados.

20 Craveiro, M. T., Nunes da Silva, F. (2000). Revista da Associação dos Urbanistas Portugueses “Urbanismo”, n.º 6 – Participação Pública na operacionalização do Planeamento Municipal

Para o efeito foram realizadas as seguintes reuniões:

Serviços CML:

- DMH, DMPU, DMCRU, DMCRU/DGIAT, DMGU, DMCC/DIA, DPI, DMASED/DAS.
- Empresas Municipais:
- EPUL, Gebalis, SRU da Zona Ocidental, SRU da Baixa Pombalina, Lisboa e.nova – Agência Municipal de Energia e Ambiente.

Entidades exteriores à CML:

- IHRU, Fenache, Sociedade Gestora da Alta de Lisboa

Um dos objectivos do PLH é criar uma rede de contactos permanentes entre a Unidade de Projecto do PLH e os serviços da CML e Empresas Municipais envolvidas no desenvolvimento de políticas ou medidas relevantes nesta área. Para isso, e no seguimento das reuniões efectuadas, foram nomeados “Pontos de Contacto”, com o intuito de acompanhar sistematicamente a elaboração do referido PLH. A sua constituição, prevista desde a criação da Unidade de Projecto, é uma “inovação” e factor de maior relevância para o desenvolvimento de um programa desta natureza dentro de uma instituição como a Câmara Municipal de Lisboa, permitindo garantir a troca constante de informação e saberes entre os serviços e por forma a que exista um consenso geral aquando das resoluções estratégicas definidas pelo PLH. O objectivo é maximizar recursos e valorizar o conhecimento existente: por isso uma Unidade de Projecto tão pequena (com apenas 7 técnicos superiores e um secretariado) assumiu a vasta tarefa de elaborar o PLH. Só com uma estratégia colaborativa e pró-activa de todos os interessados será possível concluir a missão pretendida.

Os “pontos de contacto” têm reunido com a equipa do PLH todos os meses, cabendo-lhes trazer informação e apreciar criticamente todas as propostas que vão sendo carreadas para o PLH.

7.2 Workshops e fóruns do PLH

7.2.1 Fórum das Freguesias

O Programa Local de Habitação foi desenvolvido segundo uma metodologia participativa e interactiva, privilegiando o papel das freguesias e da sociedade civil.

Foi com esse propósito que se realizou no dia 10 de Novembro o primeiro fórum de trabalho com as Juntas de Freguesia e Assembleias de Freguesia da cidade, com 44 participantes das várias forças políticas representadas na Assembleia Municipal. Considerando que estes actores locais têm um conhecimento profundo da realidade local, que na maioria das vezes ultrapassa as estatísticas, com esta iniciativa pretendeu-se conhecer a realidade concreta das questões

habitacionais em Lisboa, não apenas do ponto de vista quantitativo (muitas vezes disponível em estatísticas oficiais, embora os censos nacionais tenham prazos excessivos de actualização de 10 anos), mas também qualitativo, ou seja, um conhecimento que apenas na vivência diária é possível conseguir.

Metodologia

Foi solicitado aos participantes deste fórum que respondessem a um inquérito com questões abertas, em que eram abordadas diversas temáticas relacionadas com a habitação, para melhor caracterizar as freguesias: dinâmicas populacionais, habitação, equipamentos de proximidade, espaços públicos, mobilidade, aspectos socioeconómicos e o papel das freguesias para lidar com os desafios da habitação.



Eng.º Fernando Santo, Vereadora Helena Roseta, Dr.ª Teresa Craveiro e Prof. João Farinha

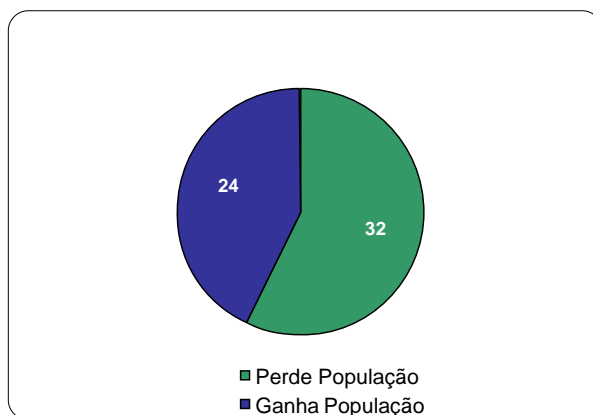
Com este tipo de respostas, procurou-se identificar a riqueza e diversidade de informação que cada autarca tem da sua freguesia, permitindo-nos conhecer em detalhe as diferentes problemáticas da habitação/reabilitação, mas também as propostas preconizadas para a resolução dessas questões.

O inquérito, distribuído a todos os participantes do fórum e enviado posteriormente a todas as freguesias, visou essencialmente informação qualitativa, permitindo fazer um retrato da realidade que, em termos metodológicos de tratamento da informação, coloca alguns entraves. O facto de cada inquirido responder de acordo com a sua perspectiva, não existindo as chamadas

“respostas fechadas” para fazer a sua escolha de opinião, deu origem a um número de respostas muito diversificado. Assim, mesmo assumindo a perda de informação, foi necessário agrupar as respostas por temáticas e linguagens que se consideraram comuns de forma a possibilitar um tratamento estatístico, a partir do qual alguns tipos de questões terão maior enfoque.

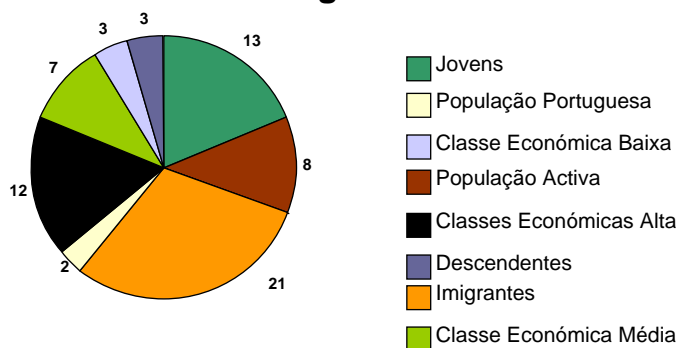
Resultados do Inquérito

Foram 49 os inquéritos respondidos (alguns inquéritos foram respondidos após o fórum). Na primeira questão, procurámos conhecer as dinâmicas populacionais de cada freguesia, se perderam ou ganharam população. No total das respostas, 32 freguesias referem que perderam população e 24 que ganharam população.



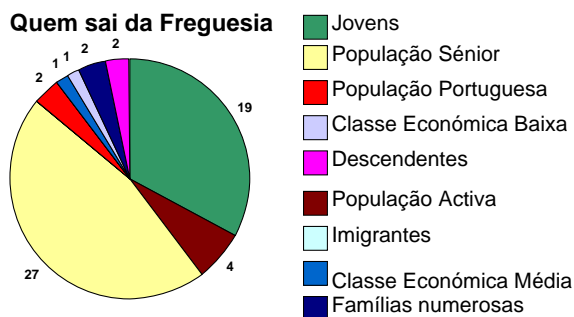
Quanto à questão de saber quem são os novos residentes da freguesia, a maioria (21 freguesias) indica que são imigrantes, 13 referem que são jovens e 12 classe económica alta; a população activa (8 respostas), a classe económica média (7 respostas) e os descendentes (5 respostas), também fazem parte dos novos residentes nas freguesias.

Quem entra na Freguesia



Quem sai das freguesias é essencialmente a população sénior (27 respostas), em que se destacam dois grandes motivos: por óbito, mas também porque há um regresso à terra natal.

Os jovens são, segundo os autarcas, o segundo grupo que mais deixam as freguesias, (19 respostas), seguindo-se a população activa (4 respostas).

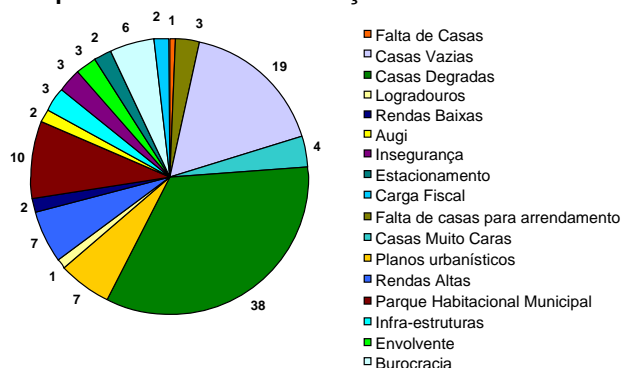


Sobre o grau de importância das questões da habitação para melhorar a qualidade de vida e permitir um desenvolvimento equilibrado da freguesia, 21 dos inquiridos consideraram muito forte, 17 consideraram forte e 4 de importância mediana. Três dos inquiridos consideraram reduzida a importância do tema da habitação e 2 muito reduzida.



Foi pedido aos autarcas que enunciassem os principais problemas da habitação na sua freguesia, pelo que foram apresentadas uma grande diversidade de problemáticas nesta área que posteriormente foram devidamente agrupadas para se poderem trabalhar do ponto de vista estatístico.

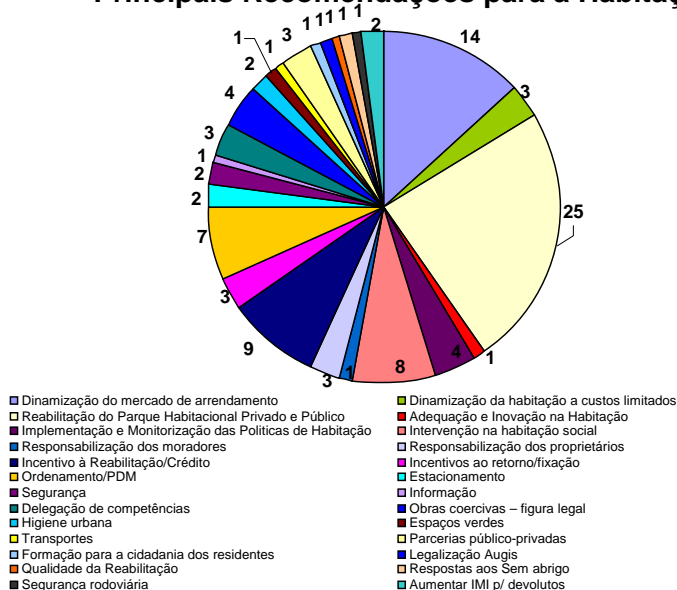
Principais Problemas da Habitação



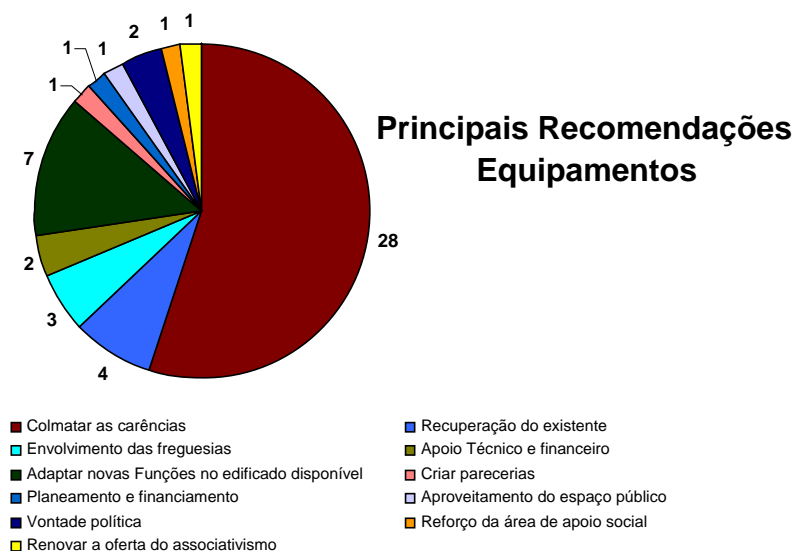
Os principais problemas enunciados foram as casas degradadas (38 respostas), as casas vazias (19 respostas), os problemas relacionados com o parque habitacional municipal (10 respostas). A falta de planos urbanísticos e as rendas altas (7 respostas cada), a burocracia em excesso (6 respostas), foram outros dos problemas referidos, como a falta de casas disponíveis na freguesia para os descendentes, casas muito caras, rendas altas, falta de estacionamento, falta de infra-estruturas, insegurança, AUGI's, o estado de degradação dos logradouros, a falta de arranjo da envolvente, etc.

Quanto às recomendações para ultrapassar os problemas relacionados com a habitação, estes passam por reabilitar o parque habitacional público e privado, com 25 respostas, dinamização do mercado de arrendamento, 14 respostas, incentivo à reabilitação/crédito, 9 respostas, intervenção na habitação social, 8 respostas, políticas de ordenamento do território, 7 respostas. Também foram apresentadas outras recomendações como a adequação e inovação na habitação, responsabilização dos moradores relativamente a alguns problemas relacionados com a habitação, nomeadamente na habitação municipal; estabelecer parcerias público-privadas para a reabilitação de imóveis, delegação de competências para as Juntas de Freguesia para pequenas reparações nas habitações, implementação e monitorização das políticas de habitação, dinamização da habitação a custos controlados, foram outras das propostas apresentadas.

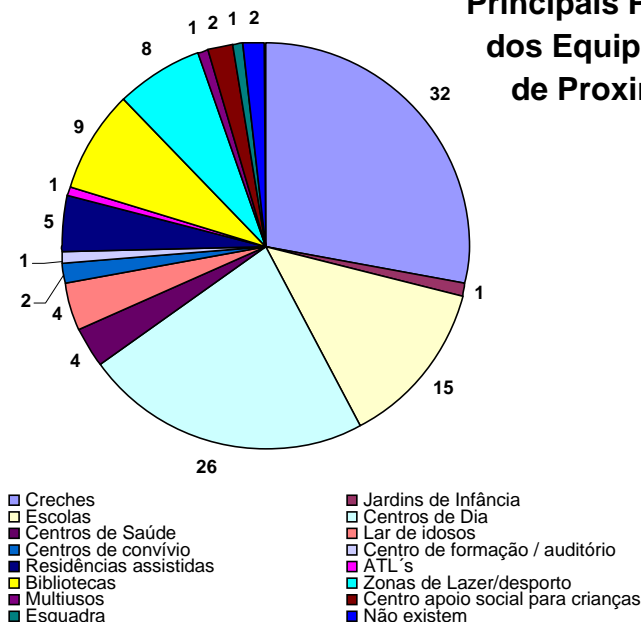
Principais Recomendações para a Habitação



As principais recomendações para a resolução dos problemas relativos às necessidades de equipamentos, foram na sua maioria no sentido de colmatar as carências apresentadas (28 respostas); outra solução apresentada passaria por adaptar novas funções no edificado disponível na freguesia, com 7 respostas e 4 responderam que se deveria recuperar o existente. Outras recomendações apresentadas centram-se no envolvimento das freguesias, criação de parcerias, necessidade de planeamento e financiamento, entre outras.

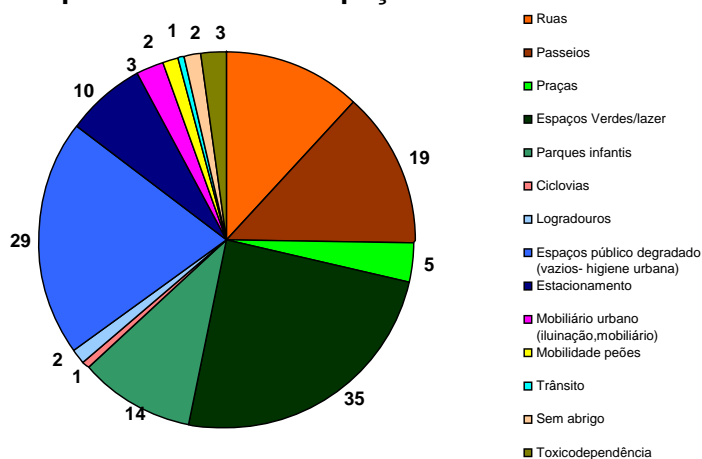


Principais Problemas dos Equipamentos de Proximidade



Relativamente aos equipamentos de proximidade, aquele que os autarcas consideraram de necessidade de primeiro grau nas suas freguesias foram as creches (32 respostas), seguindo-se os centros de dia (22 respostas), escolas (15 respostas) e Bibliotecas (9 respostas), zonas de lazer/desporto (8 respostas). Para além destas, foram também referidas necessidades de centros de saúde, lares de idosos, centros de convívio, centros de formação/auditório, residências assistidas, ATL's, espaço multiusos e centro de apoio social para crianças e esquadras. Duas respostas referem que na sua freguesia não existem equipamentos de proximidade.

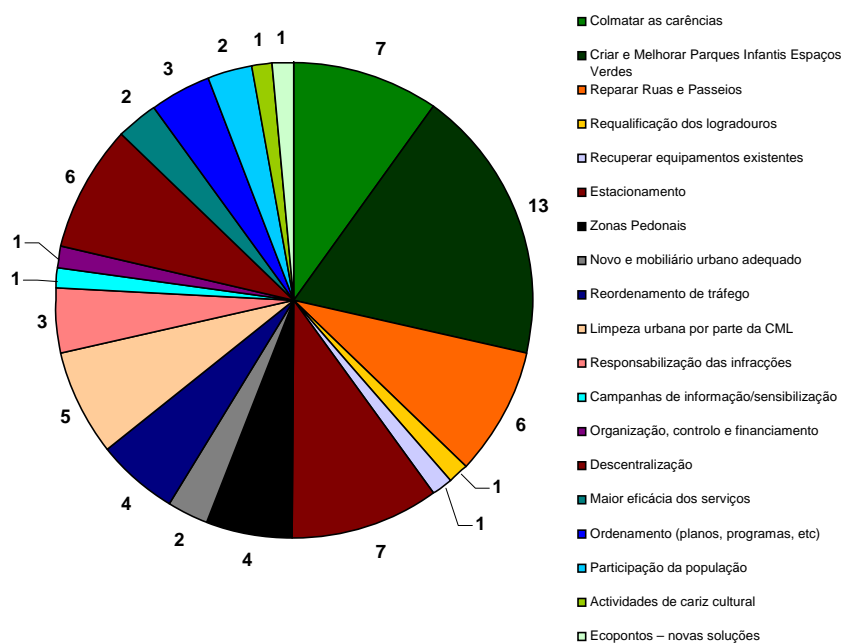
Principais Problemas - Espaço Público



Sobre o espaço público, os principais problemas apresentados foram: a necessidade de mais espaços verdes/lazer, com 35 respostas, seguindo-se as questões relacionadas o espaço público degradado (29 respostas), com os passeios (ou a sua ausência), dificultando a mobilidade e colocando os peões em situação de insegurança, com 19 respostas. Questões ligadas às ruas e aos parques infantis também foram referidos, com 17 e 14 respostas, respectivamente.

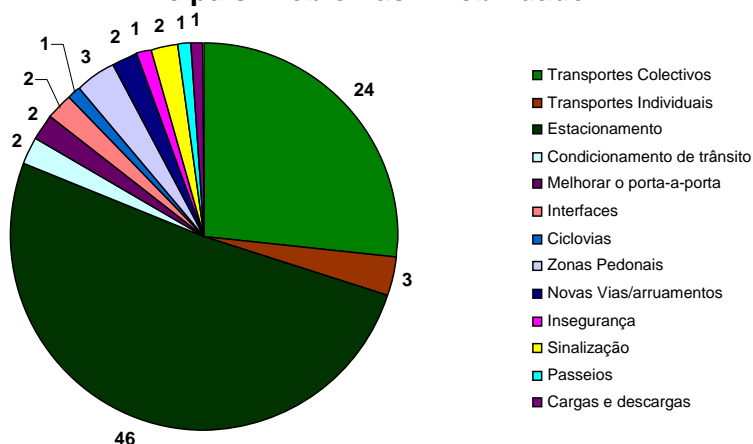
Para além do referido, foram igualmente enumerados problemas com as praças, ciclovias, estacionamento desregulado, falta ou degradação do mobiliário urbano existente, e ainda problemas de natureza social, como a toxicodependência e os sem-abrigo, que fazem do espaço público a “sua casa”.

Principais Recomendações - Espaço Público



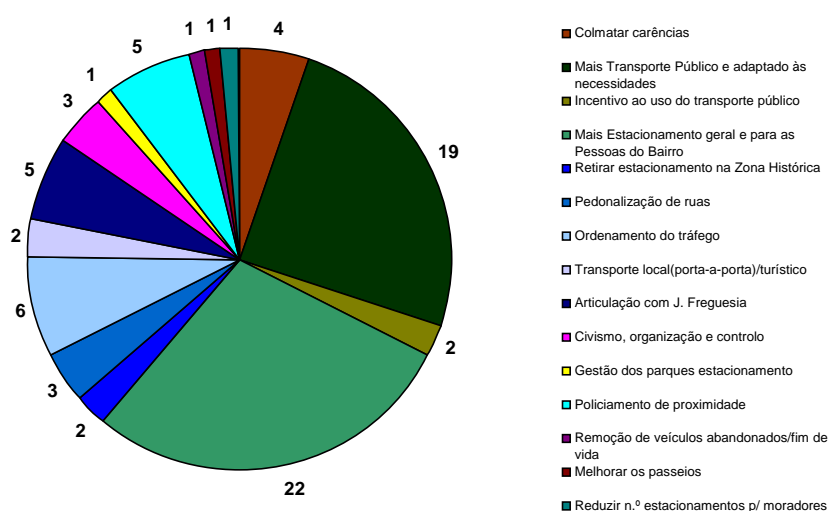
As recomendações para resolução dos problemas do espaço público são essencialmente para criar e melhorar parques infantis e espaços verdes (13 respostas), colmatar carências (7 respostas), melhorar/aumentar o estacionamento (7 respostas), descentralização para as Juntas de Freguesia para resolução de alguns problemas relacionados com o espaço público (6 respostas), limpeza urbana por parte da CML (5 respostas) e reordenar o tráfego (4 respostas), entre outras apresentadas.

Principais Problemas - Mobilidade



Relativamente à mobilidade, os problemas relacionados com o estacionamento são os que representam o maior número de respostas, 46, ficando a falta de uso dos transportes colectivos em 2º lugar, com 24 respostas. O uso excessivo de transportes individuais e a necessidade de criação de zonas pedonais, cada uma com 3 respostas, foram outras problemáticas apresentadas. Nesta temática foram abordadas outras questões como a necessidade de mais estacionamento, melhorar o serviço porta-a-porta, e a sinalização, que se apresenta deficitária, regularizar cargas e descargas, melhorar os passeios para segurança dos peões, condicionar o trânsito em algumas zonas da cidade.

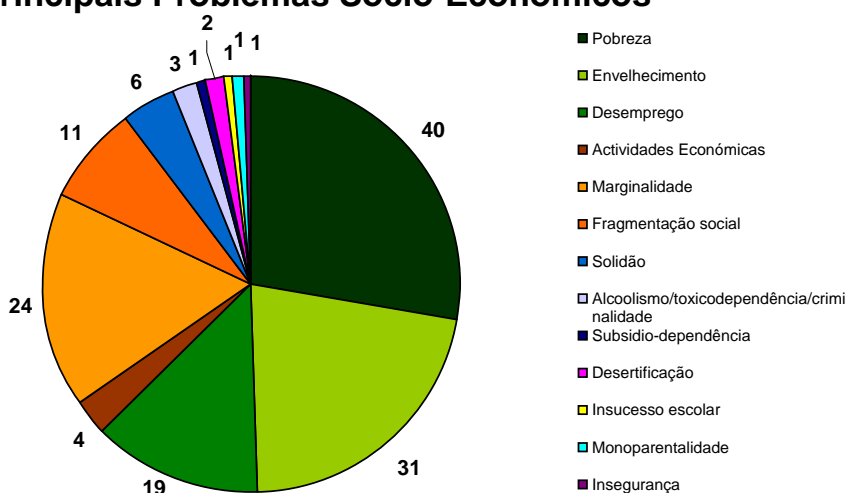
Principais Recomendações - Mobilidade



As recomendações para ultrapassar os problemas anteriormente enunciados passam por proporcionar mais estacionamento em geral e para as pessoas do bairro (22 respostas), existência

de mais transporte público adaptado às necessidades (19 respostas), ordenamento do tráfego (6 respostas) apostar no policiamento de proximidade e melhorar a mobilidade em geral em estreita colaboração com as Juntas de Freguesia (5 respostas para cada recomendação). Foi também proposto o incentivo ao uso de transportes públicos, melhorar os passeios, remover os veículos abandonados em fim de vida dos passeios, entre outros.

Principais Problemas Sócio-Económicos



Os problemas socioeconómicos mais referidos pelos autarcas foram em primeiro lugar a pobreza, com 40 respostas, seguindo-se o envelhecimento, com 31 respostas e a marginalidade com 24 respostas; o desemprego obteve 19 respostas, a fragmentação social 11 e a solidão 6 respostas. Foram ainda referidas outras problemáticas como as dependências, alcoolismo/toxicoddependência/criminalidade, a subsidio-dependência, o insucesso escolar, a desertificação e a monoparentalidade

Principais Recomendações Sócio-Económicas



O leque de recomendações para melhorar as problemáticas socioeconómicas é vasto, no entanto poderemos destacar apenas as mais representativas, como uma maior segurança para os cidadãos (14 respostas) apoio aos idosos e aos jovens (9 respostas para cada recomendação), mas também apoio das instituições à população carenciada em geral (8 respostas), promoção de mais emprego (8 respostas) e apoio institucional às famílias (6 respostas). Apoio à inclusão, promoção da formação/qualificação, políticas de apoio aos grupos mais desfavorecidos, articuladas entre a CML e as Juntas de Freguesia, regulamentação da distribuição de subsídios, promoção dos valores da cidadania, tanto em direitos como em deveres, foram outras das recomendações para responder às problemáticas relacionadas com as dificuldades socioeconómicas.

Breve Resumo

Poderemos concluir, relativamente às problemáticas da habitação/reabilitação, que foram estes os principais problemas e propostas referidos pelos autarcas:

Principais problemas:

- Casas degradadas/em ruína;
- Casas fechadas com condições de habitabilidade;
- Especulação do mercado imobiliário (as novas construções nas freguesias, são quase sempre inacessíveis para a população local);
- Habitações sem condições de habitabilidade (sem casa de banho, sem cozinha, sem água, difíceis acessos, etc.)

- Tendência para a desertificação (dos 42 inquéritos respondidos, 32 respostas referem que a freguesia perde população e 24 que ganha população, quase sempre população imigrantes ou residentes de classe média alta, que vêm habitar as novas construções);
- Falta de equipamentos de proximidade nas freguesias, factor que também condiciona a procura de uma habitação;
- Mobilidade – ruas e passeios com necessidade de obras, falta de estacionamento em geral e trânsito desordenado.

Principais Propostas Apresentadas:

- Dotar as freguesias de meios e recursos para realizar pequenas obras de intervenção que se considerem prioritárias e urgentes, não apenas nas habitações (casas de banho, coberturas, cozinhas), mas também ao nível do espaço público;
- Aproveitar alguns edifícios devolutos da freguesia e “adaptá-los” como equipamento de proximidade;
- Medidas/apoios para os proprietários realizarem obras em fogos alugados, mesmo quando a renda cobrada é baixa.

Síntese do trabalho de grupos realizado durante o Fórum

Para além do inquérito individual distribuído a todos os participantes no Fórum das Freguesias, foi desenvolvido um processo participativo durante os trabalhos do Fórum, que envolveu, através de trabalho por grupos, a identificação dos problemas e das medidas mais inovadoras, mais urgentes e mais viáveis a desenvolver.



Sessão de trabalho do Fórum das Freguesias

Os resultados dessa participação, animada pela equipa do Professor João Farinha da UNL, foram os seguintes, agrupados em 5 temáticas:

Fórum das Freguesias

SÍNTESE DE RESULTADOS

	PROBLEMAS	PROPOSTAS		
		MAIS URGENTES	MAIS INOVADORES	MAIS VIÁVEIS
REABILITAÇÃO OBRAS	<ul style="list-style-type: none"> - Degradação do Parque habitacional; - Habitações c/ necessidades de obras; - Assegurar condições mínimas de habitabilidade em todos os fogos; - Reabilitação Urbana; - Recuperação do Património Histórico; - Segurança e requalificação dos logradouros; 	<ul style="list-style-type: none"> - Pequenas Reparações na Habitação Municipal e Particular; - Gente Nova na Cidade; 	<ul style="list-style-type: none"> - Redução da Carga Fiscal para a Habitação; - Reabilitação Prioritária dos Circuitos Históricos; 	<ul style="list-style-type: none"> - Fiscalização mais eficaz do estado de conservação dos edifícios arrendados; - Conforto em casa;
ESPAÇOS VERDES ESPAÇOS PÚBLICOS	<ul style="list-style-type: none"> - Aumentar os espaços verdes na cidade; - Passeios, Jardins e logradouros com necessidade de intervenção; - Falta de segurança nos espaços de lazer, para crianças e adultos; 	<ul style="list-style-type: none"> - Melhoria da Sinalização; 	<ul style="list-style-type: none"> - Articular com Saúde Pública 	<ul style="list-style-type: none"> - Fiscalização para os espaços verdes e os espaços públicos
EQUIPAMENTOS COLECTIVOS	<ul style="list-style-type: none"> - Ausência de equipamentos nos Bairros Municipais (Creches, espaços desportivos, espaços verdes, espaços culturais); - Abandono de Idosos; - Falta de creches; - Falta de qualidade de vida. 	<ul style="list-style-type: none"> - Centro de apoio à população com idade superior a 65 anos e com necessidade de apoio de terceiros; 	<ul style="list-style-type: none"> - Criação de um programa de voluntariado no âmbito do Plano Nacional da Educação 	<ul style="list-style-type: none"> - Criação de Centros de Apoio aos sem-abrigo;
INTEGRAÇÃO SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> - "Guetos" nos PER e destes em relação às freguesias; - População Desintegrada; 	<ul style="list-style-type: none"> - Policiamento de proximidade 	<ul style="list-style-type: none"> - Conhecer a realidade das famílias e bairros 	<ul style="list-style-type: none"> - Educação e Formação – Criar Raízes
FOGOS DEVOLUTOS	<ul style="list-style-type: none"> - Ocupação ilegal de fogos devolutos; - Edifícios devolutos em teoria, ocupados na prática; - Prédios devolutos e degradados, com necessidade de obras de requalificação; - Prédios devolutos pertencentes à CML; - Desertificação de algumas áreas da cidade; 	<ul style="list-style-type: none"> - Levantamento de casas devolutas feito pelas Juntas de Freguesia; 	<ul style="list-style-type: none"> - Calendarização de recuperação de imóveis degradados (volantes) 	<ul style="list-style-type: none"> - Recenseamento por freguesias do estado geral da Habitação

7.2.2 Fórum dos Trabalhadores Municipais na área da Habitação

O Fórum realizado no dia 17 de Novembro de 2008 para os colaboradores da Câmara Municipal que trabalham em áreas ligadas à habitação/reabilitação e das Empresas Municipais (GEBALIS, EPUL SRU) teve como propósito conhecer o trabalho desenvolvido pelos diversos serviços nesta matéria, procurando em simultâneo propostas para melhorar o estado da habitação na cidade.



Vereador Manuel Salgado, Eng.ª Marta Sotto-Mayor, Vereadora Helena Roseta, Dr. Luís Natal Marques, Dr. João Teixeira e Prof. João Farinha

Assistiram a este evento 168 pessoas, distribuídas da seguinte forma, de acordo com o organigrama da CML:

Departamento de Planeamento Estratégico	47 Participantes
Direcção Municipal de Planeamento Urbano	
Direcção Municipal de Gestão Urbanística	
Divisão de Administração, Relações Públicas e Apreciação Liminar	
Divisão de Apoio Técnico e Segurança de Obras	
Direcção Municipal de Conservação e Reabilitação Urbana	

Direcção Municipal de Habitação	44 Participantes
Departamento de Planeamento e Projectos;	
Departamento de Gestão Social do Parque Habitacional	
Direcção Municipal de Acção Social, educação e Desporto	
Departamento de Acção Social	
Departamento de Educação e Juventude	
Departamento de Desporto	
Departamento de Património Imobiliário	17 Participantes
EPUL	27 Participantes
GEBALIS	
SRU	
Direcção Municipal de Protecção Civil, Segurança e Tráfego	44 Participantes
Direcção Municipal de Finanças	
Direcção Municipal de Actividades Económicas	
Direcção Municipal da Cultura	
Direcção Municipal de Recursos Humanos	
Direcção Municipal de Projectos e Obras	
Direcção Municipal de Ambiente Urbano	
Direcção Municipal de Serviços Centrais	
Convidados (CCDRLVT, Polícia Municipal, IHRU; Serviços Sociais da CML; Assembleia Municipal (3.ª e 4.ª Comissão), Gabinete Lisboa, Cidade Educadora, entre outros	10 Participantes

Inquérito aos participantes

O inquérito disponibilizado aos participantes no “Fórum dos colaboradores da CML e Empresas Municipais” procurava aferir as opiniões relativamente ao estado da habitação na cidade de Lisboa.

Para além da análise dos pontos fortes e pontos fracos das várias vertentes da habitação (habitação, mercado imobiliário, Programas de Realojamento e Programas ligados à Reabilitação), o tema da habitação foi tratado como um triângulo, agregando em simultâneo as questões ligadas aos equipamentos de proximidade e à mobilidade, pois considera-se que estes são factores-chave que influenciam, quer a procura, quer a qualidade da habitação na cidade.

A metodologia utilizada foi um inquérito com questões abertas, pois considerou-se fundamental a riqueza e diversidade do conhecimento dos participantes que só estaria acessível com esta metodologia. O trabalho sobre a problemática da habitação desenvolvido por estes técnicos, confere-lhes um conhecimento e um sentido crítico relativamente a estas áreas que importa conhecer; quer os técnicos da Autarquia, quer os técnicos das Empresas Municipais presentes neste evento, reúnem um conjunto de informações riquíssimas, contribuindo dessa forma para um conhecimento mais aprofundado das problemáticas ligadas à habitação na cidade de Lisboa.

Com o inquérito procurou-se também conhecer propostas nas diversas áreas em análise, uma vez que o trabalho desenvolvido no terreno por estes colaboradores e técnicos das Empresas Municipais permite uma avaliação mais criteriosa das medidas a sugerir.

É importante realçar que a metodologia utilizada (inquérito com questões abertas) traz algumas vantagens e desvantagens, que todavia são conscientes e assumidas. A riqueza das questões abertas, em que se pretende que cada inquirido seja testemunho da realidade que conhece e com a qual trabalha, acaba por ser “ajustada” por categorias quando estas são tratadas de acordo com uma grelha construída para análise desses mesmos inquéritos.

Apesar de apenas 11 participantes terem respondido ao inquérito, considerou-se de interesse tratar as respostas recebidas, na medida em que nos fornecem algumas “pistas” que poderão servir para um futuro inquérito, desta vez com as questões “fechadas”. A análise dos resultados deste Inquérito pode ser consultada no Anexo a este Relatório. Apresenta-se aqui apenas um resumo dos principais problemas identificados e das propostas apresentadas.

Principais problemas:

- Núcleos históricos degradados e despovoados;
- Edifícios degradados e fogos inabitados;
- Perda de população;
- Concentração de Problemas nos Bairros Sociais;
- Sobreposição de acções em diferentes Departamentos da CML;
- Falta de partilha de informação;
- Burocracia;
- Ausência de estratégia partilhada;
- Morosidade na tomada de decisão;
- Dificuldade de obtenção de verbas.

Propostas Apresentadas:

- Reabilitação de imóveis degradados;
- Intervenção nos Bairros Sociais;
- Simplificação dos processos de licenciamento ligados à reabilitação;
- Programas de reabilitação dirigidos aos jovens;
- Promoção da cidade de Lisboa, a nível nacional e Internacional;
- Seleccionar prioridades em função dos meios financeiros disponíveis;
- Concurso de ideias para revitalização;
- Parcerias público-privadas;
- Políticas de incentivo à reabilitação que favoreça o arrendamento a custos controlados;
- Simplificação de processos;
- Criação de bolsa de arrendamento com rendas controladas;
- Recuperação de edifícios antigos;
- Criação de Fundo de Investimento Imobiliário.

Síntese do trabalho de grupos realizado no Fórum

Para além do inquérito individual distribuído a todos os participantes, foi desenvolvido um processo participativo durante os trabalhos do Fórum, que envolveu, através de trabalho por grupos, a identificação dos problemas, de ideias para projectos e da indicação das medidas mais inovadoras, mais urgentes e mais viáveis a desenvolver.



Sessão de trabalho durante o Fórum dos colaboradores da CML e Empresas Municipais

Os resultados dessa participação, animada pela equipa do Professor João Farinha, foram os seguintes, agrupados em cinco problemas identificados como mais relevantes e que foram:

- Edifícios degradados com fogos inabitáveis
- Mercado de arrendamento bloqueado
- Deficiente oferta pública de habitação a custos limitados
- Elevados preços da habitação de qualidade
- Concentração de problemas em bairros sociais

Apresentam-se de seguida as fichas síntese dos resultados do trabalho de grupo realizado.

Fórum dos Colaboradores da CML e Empresas Municipais

SÍNTESE DE RESULTADOS

PROBLEMAS	IDEIAS DE PROJECTOS	PROPOSTAS		
		MAIS URGENTES	MAIS INOVADORES	MAIS VIÁVEIS
EDIFÍCIOS DEGRADADOS COM FOGOS INABITÁVEIS	<ul style="list-style-type: none"> - Acção fiscalizadora da CML na aplicação da nova legislação, criação do B.I. do edifício; - Alienação de edifícios municipais devolutos; - Alteração de legislação do RECRIA; - Arrendamento a baixo custo; - Bolsas de edifícios p/ reabilitação conjunta; - Criação de grupo na CML de apoio aos senhorios; - Concurso de ideias de intervenção; - Seguro de renda feito por inquilino; - Monitorização de fontes de financiamento dentro da CML; - Levantamento exaustivo do edificado degradado e devoluto; - Intervenção por quarteirão ao abrigo de um plano de execução. - Gabinete de apoio ao inquilino e proprietário de obras de manutenção/conservação. 	<ul style="list-style-type: none"> -Recuperação; -Criação de uma bolsa de realojamento; -Compatibilização /revisão da legislação existente; - Cruzamento de 2 bases de dados: estado de conservação do edificado e ocupação; 	<ul style="list-style-type: none"> -Promoção da viabilidade de construção do património municipal; -Concurso de cedência de direito de superfície; -Criação de Gabinete de mediação para a reabilitação e conservação do edificado; -rentabilização do património existente com vista à criação de habitação dentro da cidade; - Concurso de ideias; 	<ul style="list-style-type: none"> -Alteração aos programas de participação para obras existentes; -Criação de um Gabinete de apoio à manutenção/Conse rvação; -Promover parcerias de reabilitação; -Beneficiação /conservação dos edifícios; - Bolsa de edifícios para reabilitação conjunta;

Fórum dos Colaboradores da CML e Empresas Municipais

SÍNTESE DE RESULTADOS (cont.)

PROBLEMAS	IDEIAS DE PROJECTOS	PROPOSTAS		
		MAIS URGENTES	MAIS INOVADORES	MAIS VIÁVEIS
MERCADO DE ARRENDAMENTO BLOQUEADO	<ul style="list-style-type: none"> - Actualização do cadastro predial; - Adaptar o novo RAU; - Agilizar procedimentos de despejo; - Agilizar/desburocratizar processos de arrendamento; - Benefícios fiscais p/ a reabilitação; - Criação de fundos imobiliários p/ arrendamentos; - Criação e alargamento de programas de apoio ao arrendamento; - Fixar cotas para arrendamento nos novos empreendimentos; - Soluções versáteis na requalificação dos fogos, adequados aos arrendatários e tipologias dos fogos. 	<ul style="list-style-type: none"> -Revisão dos instrumentos legais em vigor: NRAU e Porta 65; -Incentivo ao Mercado de Arrendamento; - Funcionamento pleno e eficaz da Comissão Arbitral Municipal de Lisboa; 	<ul style="list-style-type: none"> -Criação de agências de arrendamento; -Actualização obrigatória e periódica do cadastro do Registo Predial; - Soluções Versáteis de Arrendamento 	<ul style="list-style-type: none"> -Criação e alargamento de programas de apoio ao incentivo ao arrendamento; -Agilização/ desburocratização no processo de arrendamento; - Quotas para arrendamento;

Fórum dos Colaboradores da CML e Empresas Municipais

SÍNTESE DE RESULTADOS (cont.)

PROBLEMAS	IDEIAS DE PROJECTOS	PROPOSTAS		
		MAIS URGENTES	MAIS INOVADORES	MAIS VIÁVEIS
DEFICIENTE OFERTA PÚBLICA DE HABITAÇÃO A CUSTOS LIMITADOS	<ul style="list-style-type: none"> - Arrendamento de fogos da CML a particulares; - Alargamento da faixa etária nos programas de venda promovidos pela EPUL e CML; - Apoio à criação de novas cooperativas; - Arrendamento temporário p/ jovens; - Aquisição de solos por parte da CML p/ habitação; - Controlo de especulação imobiliária através da construção em terrenos cedidos em direito de superfície; - Plano de intervenção conjunta, envolvendo concelhos limítrofes; - Criação de mecanismos p/ alteração da lei dos solos; - Definição da CML de zonas de reabilitação, em colaboração c/ entidades privadas p/ oferta pública; - Gestão eficaz dos fogos municipais e do património disperso; 	<ul style="list-style-type: none"> - Reabilitação do património municipal devoluto; - Desburocratização/agilização de procedimentos na reabilitação urbana; - Incentivos às Empresas privadas; - Instituição de cotas para habitação a custos controlados nas novas construções privadas - Reabilitação de fogos municipais; - Candidatura a Programas de financiamento para reabilitação (QREN ou outros) 	<ul style="list-style-type: none"> - Alteração do Ordenamento Jurídico; - Ceder imóveis públicos degradados a empresas particulares para reabilitação; - Criação de um plano de intervenção conjunta com os concelhos da AML; - Requalificação Urbana de quarteirões; - Habitação a custos controlados; - Bolsa de Arrendamento temporário. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reajustamento e adequação dos programas promovidos pela Administração Central; - Aumento do número de concursos de venda/arrendamento de fogos a custos limitados; - Tornar a gestão mais eficiente e eficaz; - Dinamização do sector cooperativo; - Disponibilização de terrenos municipais a cooperativas e outras entidades privadas; - Gestão eficaz dos fogos municipais de Bairros Sociais e Património Disperso.

Fórum dos Colaboradores da CML e Empresas Municipais

SÍNTESE DE RESULTADOS (cont.)

PROBLEMAS	IDEIAS DE PROJECTOS	PROPOSTAS		
		MAIS URGENTES	MAIS INOVADORES	MAIS VIÁVEIS
ELEVADOS PREÇOS DA HABITAÇÃO DE QUALIDADE	<ul style="list-style-type: none"> - Definir critérios de qualidade para as várias zonas: tipologias, áreas, acessibilidades, e mobilidade; estacionamento, espaços verdes, equipamentos de proximidade; - Disponibilizar aos compradores a "ficha económica da fracção"; - Dissociar o conceito de qualidade do conceito de luxo; - Identificar na cidade zonas estratégicas p/ localização de habitação de qualidade, articulando c/ necessidades de reequilíbrios sociais; - Incentivar o mercado de venda/arrendamento, proveniente da reabilitação urbana; - Incentivar com cedência de terreno a promoção de cooperativas, c/ base nos critérios de qualidade; - P/ propriedades municipais, promover parcerias c/ promotores c/ plafonds p/ venda e quotas de arrendamento; - Penalizar a especulação imobiliária através da implementação de regras claras; - "Mercado Abastecedor de materiais de construção" p/ centralizar recursos e diminuir custos; 	<ul style="list-style-type: none"> - Incentivar o mercado de arrendamento/venda proveniente de reabilitação urbana; - Identificar na cidade zonas preferenciais para a localização de habitação de qualidade; - Reformulação de regulamentação urbanística; 	<ul style="list-style-type: none"> - "MARL" da construção Dissociar o conceito de qualidade do conceito de custo; - Incentivar a promoção cooperativa; 	<ul style="list-style-type: none"> - Penalizar a especulação imobiliária através da implementação de regras claras; - Identificar solos e edifícios municipais coincidentes c/ as zonas estratégicas identificadas; - Ficha económica da fracção;

Fórum dos Colaboradores da CML e Empresas Municipais

SÍNTESE DE RESULTADOS (cont.)

PROBLEMAS	IDEIAS DE PROJECTOS	PROPOSTAS		
		MAIS URGENTES	MAIS INOVADORES	MAIS VIÁVEIS
CONCENTRAÇÃO DE PROBLEMAS EM BAIROS SOCIAIS	<ul style="list-style-type: none"> - Acompanhamento técnico multidisciplinar no local; - Actividades lúdicas e pedagógicas; - Alteração do sistema de atribuição do RSI; - Aplicar a Lei; - Apoio aos idosos; - Bairros mais inseridos na malha urbana; - Clarificar as regras de utilização dos fogos municipais; - Rede de intervenção c/ os parceiros existentes no bairro; - Equipamentos de proximidade; - Equipamentos sociais; - Formação cívica; - Intervir na saúde mental da população; - Facilitar troca de fogos, ajustados às necessidades dos agregados; - Polícia de proximidade; - Qualificação dos espaços públicos e das zonas verdes; - Voluntariado; - Sensibilização para a interculturalidade da cidade; - Utilização dos espaços comuns e comerciais p/ dar vida aos bairros; - Promover a participação e responsabilização; - Planeamento arquitectónico adequado; - Projectos de qualificação e formação; - Vistorias e fiscalizações com avaliação periódicas; - Premiar o sentido de pertença 	<ul style="list-style-type: none"> - Equipa multidisciplinar de intervenção local; - Promoção do emprego local das populações; - Aplicar a Lei; - Criação/ Implementação de equipamentos de proximidade; 	<ul style="list-style-type: none"> - Premiar o sentido de pertença; - Alteração da imagem do Bairro Social; - Sensibilizar, formar, responsabilizar, Qualificar; - Alteração do sistema de Rendimento Social de Inserção (RSI); 	<ul style="list-style-type: none"> - Quebrar barreiras territoriais e sociais; - Gestão mais eficaz do parque habitacional; - Criar e cuidar dos espaços públicos

7.2.3 Workshop "Habitação como um Mercado"

O workshop "Habitação como um Mercado" realizou-se em 9 de Dezembro, desdobrado em duas partes:

- De manhã, o debate teve como mote o tema "Da crise à oportunidade de mudança" e reuniu participantes das entidades representativas do sector imobiliário ao longo de toda a cadeia de valor, desde a construção à promoção, avaliação e mediação imobiliária, bem como representantes dos consumidores, das entidades públicas do sector e especialistas convidados.
- De tarde, o debate centrou-se na temática do arrendamento, com a presença das associações de inquilinos e de proprietários de Lisboa, da Ordem dos Advogados, de representante da Secretaria de Estado responsável pelo NRAU e da Comissão Arbitral Municipal.



Perspectiva da mesa de trabalho do workshop "Habitação como um mercado"

Habitação como um mercado - Da crise à oportunidade de mudança

Este workshop reuniu 26 participantes e foi integralmente gravado para posterior edição da respectiva acta.

Os trabalhos ficaram marcados por algumas grandes constatações, partilhadas pelos intervenientes:

- É necessária uma mudança de paradigma no mercado imobiliário, que passa pela consciência da responsabilidade ética dos intervenientes; o modelo de negócio vigente está ultrapassado; as pessoas querem habitat e não apenas casa;
- A reabilitação deve ser uma grande oportunidade em Lisboa, invertendo a tendência maioritária para a construção nova; mas a reabilitação exige instrumentos e saber e não se compadecem com legislação inadequada;
- A Câmara Municipal de Lisboa tem um papel muito importante neste processo: precisa de reconquistar a confiança e a credibilidade, nomeadamente eliminando burocracias e encurtando os prazos de decisão;
- Os instrumentos financeiros e fiscais de apoio à reabilitação têm de ser dimensionados de acordo com as características do sector; é muito difícil reunir parceiros; se os montantes exigíveis para as parcerias forem muito elevados, só os grandes actores acabarão por beneficiar dos apoios;

- É fundamental estabelecer um diálogo sistemático, frontal e transparente entre a autarquia e os intervenientes no sector imobiliário; o sector desconhece muitas vezes as intenções e projectos do município, mas está disponível para uma estratégia colaborativa, baseada em objectivos claramente definidos.
- O mercado de arrendamento é uma oportunidade em face da crise, mas é preciso dar confiança e oferecer produtos atractivos
- A reabilitação muitas vezes falha porque não há “volantes” para realojar os ocupantes enquanto duram as obras; a CML devia apostar em bolsas municipais para este fim

Resumem-se em seguida algumas das principais pistas deixadas pelos intervenientes.

IHRU - Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana

Encontrar soluções mais flexíveis dadas as dinâmicas populacionais da cidade de Lisboa. Colmatar as necessidades dos jovens e dos idosos.

SGAL - Sociedade Gestora da Alta de Lisboa

Simplificação dos processos.

DECO - Associação Portuguesa para a Defesa dos Consumidores

Não tem existido uma estratégia concertada entre as várias entidades que actuam no processo.

A reabilitação continua a ser pouco atractiva para o investidor.

ANAI - Associação Nacional de Avaliadores Imobiliários

Apesar do NRAU existe um “trauma” social em relação ao arrendamento. É necessário desmistificar que o arrendamento seja um mau investimento.

AICE - Associação dos Industriais da Construção de Edifícios

O arrendamento é um mercado de alto risco, que não interessa aos investidores. É necessário fazer uma maior aposta nas “rendas a custos limitados”.

APEMIP - Associação dos Profissionais e Empresas de Mediação Imobiliária de Portugal

Imposto Municipal sobre Imóveis – a carga fiscal é muito “pesada”.

APPII - Associação Portuguesa de Promotores e Investidores Imobiliários

É necessário reformular o negócio imobiliário. Ao nível da reabilitação tem de existir um trabalho coerente e concertado entre a CML e os agentes económicos. Defendem-se mini-fundos imobiliários com os mesmos benefícios fiscais.

Sociedade de Reabilitação Urbana – Lisboa Ocidental

Incluir nos processos de reabilitação o espaço público e o estacionamento. O financiamento é um problema.

Prof. Augusto Mateus

Olhar para Lisboa como a cidade central metropolitana, não apenas como “cidade central”.

O Plano Estratégico de Habitação está focalizado na requalificação e na reabilitação: duas oportunidades. É necessário estabelecer prioridades.

Confidencial Imobiliário/ Imométrica

A grande diferença de valores dos solos é um desafio.

Lisboa tem o capital de valorização mais elevado em termos de investimento, no entanto não existe muita margem de lucro.

GECORPA - Grémio das Empresas de Conservação e Restauro do Património Arquitectónico

A reabilitação é o caminho. Cerca de 40 mil fogos devolutos em Lisboa são um activo importantíssimo (cerca de 10.000 Milhões de euros). É necessário gerir este activo.

APFIPP - Associação Portuguesa de Fundos de Investimento, Pensões e Património

Existem questões legais para reflectir, ainda não existe a confiança necessária para apostar no arrendamento - segurança e celeridade de despejo.

Criar fundos de investimento para pequenas intervenções.

É necessário garantir prestações mais baixas no arrendamento, comparativamente com as rendas do crédito à habitação.

ANEOP - Associação Nacional de Empreiteiros de Obras Pública

A Habitação é um meio para atingir o fim: “As pessoas devem sentir-se bem na cidade.”

Apostar nas acessibilidades, equipamentos e estruturas de apoio.

AECOPS - Associação de Empresas de Construção e Obras Públicas

É necessário regular o mercado de arrendamento e tornar o investimento atractivo.

EPUL - Empresa Pública de Urbanização de Lisboa

É necessário identificar quais os participantes nos processos de reabilitação.

Garantir preços mais baratos no produto final, através do solo (40% do valor final), em direito de superfície ou outros processos não incorporando o valor do solo.

A escolha dos materiais deve ser eficaz e eficiente.

O Estado devia adquirir fogos (hoje estão mais baratos) para assumir a dinamização do mercado de arrendamento e dar o exemplo.

FEPICOP - Federação Portuguesa da Indústria da Construção e Obras Públicas

Apostar forte na reabilitação, repensar o papel das sociedades de reabilitação que deverão funcionar como agentes facilitadores e rever a lei do arrendamento.

Sendo o sector da habitação um sector tão importante na sociedade portuguesa existe uma necessidade de com os respectivos organismos públicos e políticas públicas.

INCI - Instituto da Construção e do Imobiliário

O papel da Câmara Municipal acho que devem passar por competir a protecção do espaço urbano, a protecção social e a agilização dos processos, e não tanto na reabilitação do edificado, que deve caber principalmente aos privados

Apresenta-se em baixo uma síntese das principais ideias e propostas sugeridas em termos de reabilitação.

REABILITAÇÃO

- Tornar mercado mais atractivo
- Mobilizar privados
- Metodologia de reabilitação: levantamento de situação, conhecer o edificado; bom projecto de reabilitação; empresa qualificada; fiscalizar a intervenção de reabilitação; competência do dono da obra e das pessoas e dos técnicos
- reabilitação pressupõe conhecimento e qualificação dos recursos humanos presentes nas empresas.
- As empresas que são vocacionadas para as intervenções de reabilitação, são as pequenas empresas, em consórcio, agregando as diferentes especialidades e não os grandes empreiteiros
- começar pela Baixa-Pombalina, reunindo esforços e pegando num quarteirão completo e replicar em outros quarteirões piloto
- Alterar o CCP (artº. nº. 29) – o procedimento mais adequada a intervenções de reabilitação é o procedimento por negociação
- Criar pequenos fundos imobiliários (a partir de 1M€ e inferiores a 50M€), destinados à reabilitação de edifício a edifício.
- Eliminar de barreiras burocráticas
- Simplificar procedimentos
- Encurtar os prazos do licenciamento
- Criar plataforma única de comunicação dos promotores com a CML
- É preciso “acarinhar” os Promotores
- Alargar a intervenção e melhorar o funcionamento das SRU existentes
- Dar incentivos fiscais (IMT, IRS, Taxas Municipais) e outros benefícios
- Já existem actualmente muitíssimos incentivos fiscais à Reabilitação no novo Orçamento do Estado
- Custos adicionais para certificação energética
- Dificuldade na obtenção do regime de Propriedade Horizontal
- Elevado valor das Taxas Municipais
- Complexidade entre 7 actores: o Avaliador; o Proprietário; o Empreiteiro; o Investidor; o Mediador; a Câmara; o Comprador
- Criar nova ética na área da construção
- Oferecer produtos reabilitados atractivos, com condições, e que sejam vendáveis (estacionamento, elevador, eficiência energética)
- Integrar a Reabilitação do edificado com a reabilitação do Espaço Público e a oferta de estacionamento na envolvente
- A escala de intervenção não pode ser a casa, é no mínimo o quarteirão, do bairro

Habitação como um mercado – O sector do arrendamento

Este workshop reuniu 10 participantes e foi integralmente gravado para posterior edição da respectiva acta.

O debate centrou-se na aplicação do NRAU, nas críticas que ele tem suscitado e nas dificuldades que a sua aplicação encerra, quer do ponto de vista dos senhorios, quer do ponto de vista dos inquilinos. Foram apresentadas sugestões para fazer regressar a confiança ao mercado de arrendamento, nomeadamente com a criação de um seguro de renda. Referiu-se a possibilidade de tribunais arbitrais especializados para as situações de conflitualidade no arrendamento, que permitiriam solucionar estes conflitos de forma mais célere. Foi debatida a questão da necessidade de dar prioridade à reabilitação. Os apoios públicos à reabilitação urbana e ao arrendamento são pouco conhecidos. A Comissão Arbitral Municipal prestou esclarecimentos sobre os processos entrados. Nas zonas históricas, foi suscitada a dificuldade do estacionamento, que torna essas zonas menos atractivas.



Workshop “Habitação como um mercado”

Resumem-se em seguida algumas das principais pistas deixadas pelos intervenientes.

Associação Lisbonense de Proprietários

O arrendamento habitacional constitui uma actividade económica ruínosa, por via de condicionamentos legais que parecem ser politicamente inultrapassáveis durante os próximos 10 anos.

Com o NRAU, ao fim de 10 anos, após obras e reavaliação, é fixado um rendimento bruto máximo de 4% do valor patrimonial, que corresponde a 50 a 75% do valor do mercado.

Seguro de rendas: mediante seguro mensal, o senhorio cobre-se para os desembolsos pontuais e muito fortes que venham das necessidades de reabilitação ou de reconversão de que o seu imóvel possa ter necessidade.

Só os imóveis de construção mais recente terão viabilidade de serem reabilitados para relançamento no mercado de arrendamento.

Novas iniciativas são requeridas, como encurtamento dos prazos de aprovação, benefícios fiscais e financiamentos a juro moderados, relativamente às taxas vigentes no NRAU.

Associação dos Inquilinos Lisbonenses

Devemos situar-nos na questão da oferta, da qualidade e do preço. Se não houver oferta, não há exercício do direito à habitação; e se essa oferta não tiver qualidade e preço acessível, também não satisfaz o direito.

Não deixa de ser curioso que se coloque de novo agora a questão do comprar ou arrendar, como se isso fosse um dilema e não uma opção. De facto não pode ser um dilema, tem que ser uma opção. O arrendamento é e deve ser uma opção dos cidadãos perante a oferta que possa haver.

É verdade que há muitas rendas baixas; é verdade que muitas rendas já foram actualizadas, não no quadro do NRAU, mas por via de obras ou do RECRUA. Mas há uma situação que nunca é falada: muito do parque habitacional não está assim tão degradado, porque ao longo dos anos os inquilinos fizeram as obras. Se incorporarmos o valor das obras nas rendas, não é verdade que o valor seja de 5 ou 10 euros ou algo assim parecido, mas sim de 40, 50 ou 60. Toda esta situação levou a várias distorções, uma delas é também esta.

Somos o país da Europa com menos investimento na área da reabilitação, o que é muito grave. É preciso criar mecanismos, o RECRUA está mais ou menos em fase terminal, moribunda, desde 2000. É necessário que a Administração se mexa mais no sentido de incentivar e dinamizar esta área de actividade também económica.

O processo administrativo é extremamente complicado para gente que é em regra idosa e até solitária, é necessário que haja apoio público para a parte da sociedade mais carente, através de subsídios ou de arrendamento público.

Sugiro, no âmbito municipal, que se crie um registo prévio de todas as casas para arrendar.

Comissão Municipal Arbitral (Sr.ª Eng.ª Isabel Pereira)

Média de 120 a 150 vistorias por mês.

Não basta permitir que se façam estacionamento, é preciso ter uma política de circulação na cidade e de estacionamento para residentes mesmo na via pública.

A Câmara, como senhoria, não apresentou ainda nenhum pedido de actualização de renda à CAM; e eu penso que sendo uma senhoria com muitos fogos para arrendar, se calhar, uma nota de que acredita no processo seria participar nele de outra forma que não na parte só de controlo.

Ordem dos Advogados:

Com muito poucas obras é possível ao senhorio aumentar a renda mais do dobro.

O que nós estamos a fazer no arrendamento é excluir pessoas, porque não têm histórico de capital, não têm fiador e ficam na rua e vivem mal, porque têm só um emprego há dois meses, porque não dão confiança ao senhorio, o senhorio tem medo.

É preciso arranjar um mecanismo judicial e cruzar o mecanismo judicial dos despejos com a flexibilidade na criação dos contratos de arrendamento.

Dr. António Ribeiro:

Em termos do arrendamento não habitacional, existe um conjunto de regras potencialmente imperativas, no regime jurídico do arrendamento urbano, actual, dito novo, que aumentam significativamente o risco dos fundos imobiliários; portanto, quando aplicamos os coeficientes de risco, diminuimos o valor. Isso é muito claro relativamente aos valores antes do NRAU e depois do NRAU.

Representante do Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local:

Se nós aplicarmos o diploma que prevê a duplicação do IMI para os prédios devolutos, talvez possamos aqui marcar alguma diferença. O Orçamento de Estado mantém a duplicação do IMI para os prédios devolutos, mas triplica para os prédios em ruína, e isso é uma diferença.

7.2.4 Workshop “Habitação como um Direito”

Realizou-se no passado dia 13 de Dezembro de 2008 um workshop “A habitação como um direito” para discutir a problemática da habitação/reabilitação na cidade. O evento foi dirigido às comissões de moradores, cooperativas de habitação e construção, grupos e movimentos da sociedade civil relacionados com estas problemáticas ou associações de imigrantes.

O workshop realizou-se a um sábado, julgando-se que assim seria mais fácil garantir a presença dos interessados. Teve no entanto uma escassa participação (27 participantes). A equipa do PLH deparou-se aliás com algumas dificuldades para fazer chegar a informação sobre a iniciativa ao conhecimento das associações e comissões de moradores. A CML não dispõe de bases de dados com moradas e contactos de organizações da sociedade civil a quem a própria Constituição da República reconhece o direito de intervir na resolução dos problemas habitacionais.



Dr.ª Teresa Craveiro, Vereadora Helena Roseta, Dr.ª Ursula Caser

A existência de um sítio do PLH na internet, que só arrancou em 2009, e a realização de novas iniciativas participativas do PLH, de âmbito mais descentralizado, poderão ser um meio de ultrapassar estas dificuldades.

Metodologia

Neste workshop, à semelhança dos fóruns anteriores, foi distribuído um inquérito com o objectivo de conhecer melhor as problemáticas da habitação/reabilitação através das vivências e opiniões dos actores representados.

O inquérito com questões fechadas, ou seja, com as hipóteses de respostas já apresentadas, procurou conhecer os principais problemas relacionados com a habitação dos bairros dos inquiridos, assim como os relacionados com os equipamentos e serviços de proximidade, o espaço público, a mobilidade, com um enfoque, quer para o seu estado de conservação, quer para as suas carências.

Foram também abordadas as problemáticas sociais e as questões que definem a qualidade da habitação/bairro.

Procurou-se ainda saber com este inquérito quais os principais entraves ao aluguer de habitação, ou por que é que se continua a preferir comprar em vez de alugar casa.

Apesar de só se terem obtido 12 respostas (cujos resultados não são, por isso, suficientemente representativos das opiniões dos diversos grupos convidados para este workshop), do ponto de

vista qualitativo as respostas apresentadas são contributos importantes. Remetemos a respectiva análise para o Anexo deste Relatório).

Apresentamos de seguida um resumo das principais dos resultados do inquérito:

Breve Resumo

Principais problemas:

- Existência de habitações sem esgotos, sem retrete, sem água, sem electricidade, sem banho e sem cozinha e com infiltrações;
- Habitações envelhecidas, sem obras de manutenção;
- Zonas antiga da cidade com dificuldade de implementar a reabilitação;
- Habitação desadequada à população com reduzida capacidade de mobilidade;
- Preços elevados para compra e arrendamento;
- Casas devolutas/degradadas;
- Envelhecimento do parque urbano e da população;
- Desertificação dos centros históricos da cidade;
- Crescimento Desordenado;
- Espaço verde e espaço público degradado.

Propostas Apresentadas:

- Promoção da construção/reabilitação a custos controlados;
- Incentivos à construção e reabilitação de equipamentos;
- Gestão local de equipamentos e espaços verdes em parceria com a comunidade;
- Medidas de combate à desertificação da cidade;
- Melhorar a oferta de comércio e serviços de proximidade dos bairros;
- Dinamizar o mercado de arrendamento apostando numa oferta custos/qualidade que seja atractiva;
- Os equipamentos e as acessibilidades como factores determinantes na escolha de uma habitação.

Síntese do trabalho de grupo realizado no workshop

À semelhança do que ocorreu nos anteriores fóruns, este workshop foi desenvolvido de acordo com uma metodologia participativa animada pela equipa do Prof. João Farinha, da Universidade Nova de Lisboa. Os participantes dividiram-se em grupos de trabalho que identificaram os principais problemas e apresentaram as propostas que consideraram mais urgentes, mais inovadoras e mais viáveis.



Actividade 1 - Avaliação das políticas do Plano Estratégico de Habitação Nacional 2008/2013 – workshop “Habitação como um direito”

Segue-se um quadro resumo que sintetiza o trabalho de grupo realizado no workshop.

WORKSHOP “A HABITAÇÃO COMO UM DIREITO”

SÍNTESE DE RESULTADOS

	PROBLEMAS	PROPOSTAS		
		MAIS URGENTES	MAIS INOVADORES	MAIS VIÁVEIS
GRUPO A: AMEIXOEIRA, BEATO, BENFICA, CARNIDE, CHARNECA, LUMIAR, MARVILA, ST.ª M.ª OLIVAIS, SÃO DOMINGOS DE BENFICA	<ul style="list-style-type: none"> - Edifícios Devolutos; - Preços de venda/arrendamento elevados; - Segurança; - Transportes; - Má gestão do Património; - Mau ambiente nos bairros (vizinhança); - Tribunais não funcionam 	<ul style="list-style-type: none"> -Reabilitação do Parque Edificado; -Reordenamento político-administrativo do município; 	<ul style="list-style-type: none"> -Auto-reabilitação dos fogos Municipais; - Gestão Participada por bairro; 	<ul style="list-style-type: none"> -Relançamento da EPUL; - Provedor do Bairro;
GRUPO B: AJUDA, ALCÂNTARA, ALTO DO PINA, ALVALADE, C. GRANDE, CAMPOLIDE, N.SR.ª FÁTIMA, ST.ª M.ª BELÉM, S. FRANCISCO XAVIER, S. JOÃO BRITO, S. JOÃO DEUS, S. SEBASTIÃO DA PEDREIRA	<ul style="list-style-type: none"> - Custos – rendas e prestações bancárias; - Apoios Sociais; - Apoios Culturais e religiosos; - Propriedade devoluta; - Desarticulação Social. 	<ul style="list-style-type: none"> - Interligação Urbana; 	<ul style="list-style-type: none"> -Empreendedorismo Social; 	<ul style="list-style-type: none"> - Diminuição da Propriedade Devoluta;

WORKSHOP “A HABITAÇÃO COMO UM DIREITO”

SÍNTESE DE RESULTADOS (cont.)

	PROBLEMAS	PROPOSTAS		
		MAIS URGENTES	MAIS INOVADORES	MAIS VIÁVEIS
GRUPO C: ANJOS, CORAÇÃO DE JESUS, LAPA, MERCÊS, PENA, PENHA DE FRANÇA, PRAZERES, STA. ENGRÁCIA, STA. ISABEL, SANTO CONDESTÁVEL, SANTOS-O-VELHO, S. JOÃO, S. JORGE DE ARROIOS, S. JOSÉ, S. MAMEDE	<ul style="list-style-type: none"> - Programas e o acesso aos tipos de habitação social disponíveis; - Acesso à habitação, tipologias disponíveis; - Mobilidade, acessibilidades e estacionamento; - Espaço Público/equipamentos; - Manutenção do edificado; - Condições precárias de habitabilidade; - Fogos devolutos; 	<ul style="list-style-type: none"> - Utilização dos fogos devolutos; 	<ul style="list-style-type: none"> - Inserção urbana dos bairros de habitação social existentes; 	<ul style="list-style-type: none"> - Fixação de cotas para habitação social nas novas urbanizações
GRUPO D: CASTELO, ENCARNAÇÃO GRAÇA, MADALENA, MÁRTIRES, SACRAMENTO, SANTA CATARINA, STA. JUSTA, SANTIAGO, STO. ESTÊVÃO, S. CRISTÓVÃO E S. LOURENÇO, S. MIGUEL, S. NICOLAU, S. PAULO, S. VICENTE DE FORA, SÉ, SOCORRO	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de oferta de habitação para arrendamento a preços acessíveis; - Edificado muito degradado; - Aumento do n.º de fogos devolutos; - Envelhecimento da população e desertificação; - Declínio de sectores de peq. Actividades económicas (peq. Comércio, ofícios tradicionais, comércio de proximidade) - Burocracia nos processos de reabilitação; 	<ul style="list-style-type: none"> - Bairros com gente 	<ul style="list-style-type: none"> - Dinamizarte; 	<ul style="list-style-type: none"> - Incentivos à Reabilitação para arrendamento

7.2.5 Análise dos eixos e medidas do Plano Estratégico Nacional

Em cada um dos fóruns e workshops realizados em 2008 foi disponibilizado um painel com um octógono no qual estavam discriminadas 8 das principais medidas previstas no Plano Estratégico de Habitação Nacional 2008/2013, sendo pedido aos participantes que assinalassem, com um autocolante, as 4 que consideravam mais importantes.

Participação – Medidas mais votadas do Plano Estratégico 2008-2013



Painel das Medidas mais votadas do Plano Estratégico de Habitação Nacional 2008/2013

Cruzando a análise, dos octógonos presentes nos eventos realizados (Fórum das Freguesias, Fórum dos Colaboradores da CML e EMs, “Habitação como um Mercado” e “Habitação como um Direito”), é possível confrontar os respectivos resultados.

Agrupámos as oito medidas em 4 grandes eixos, respectivamente:

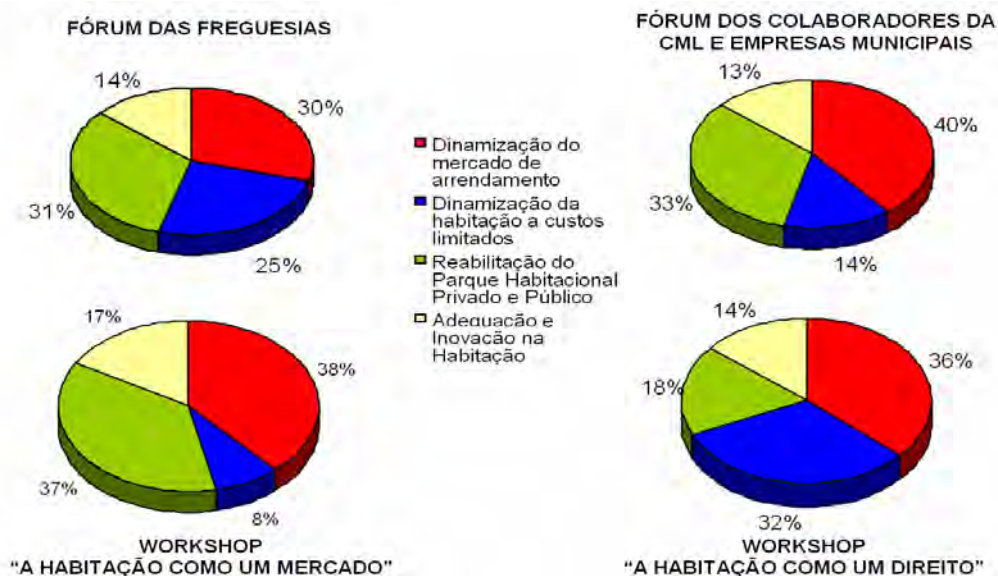
- Dinamização do mercado de arrendamento
- Reabilitação do parque habitacional privado e público
- Dinamização da habitação a custos controlados
- Adequação e inovação na habitação

O eixo **“Dinamização do mercado de arrendamento”** foi o mais escolhido em três dos Fóruns realizados: Fórum dos colaboradores e EMs, com 40%, “A Habitação como um Mercado”, com 38% e “A Habitação como um Direito”, com 36% das respostas; apenas no Fórum das Freguesias este eixo foi a segunda escolha, com 31% das preferências.

O eixo **“Reabilitação do parque habitacional privado e público”** foi o segundo mais escolhido em 2 dos octógonos analisados: 37% das escolhas no workshop “Habitação como um Mercado”, 33% no “Fórum dos Colaboradores da CML e EM’s”. No fórum “A Habitação como um Direito”, este eixo ocupa o 3.º lugar das preferências, com 18%; neste fórum, a “Dinamização da habitação a custos limitados”, foi o segundo eixo mais escolhido, com 32%.

De referir que o eixo **“Adequação e inovação na habitação”**, oscila em todos os workshop’s, entre os 13 e 14% das preferências; somente no workshop “A Habitação como um Mercado” esse eixo obteve 17% das preferências.

Resultado das Medidas mais votadas do Plano Estratégico de Habitação Nacional 2008/2013



Constata-se que há uma diferença significativa entre as escolhas do workshop “A Habitação como um mercado” e do workshop “A Habitação como um direito”. Enquanto no primeiro a reabilitação do parque público e privado tem calar preferência, no segundo caso é a dinamização da habitação a custos controlados que sobreleva as preferências.

Nestes resultados deve considerar-se o público-alvo que seleccionou as preferências, uma vez que as expectativas, assim como a percepção das dificuldades e as formas de as ultrapassar, diferem entre si; daí o enriquecimento trazido pela diversidade de perspectivas.

7.3 Outros processos de participação ²¹

7.3.1 Atendimento – pedidos de reabilitação apoiada (Recria, Rehabita, Recriph, Solarh)

O quadro seguinte resume o atendimento realizado pela Direcção Municipal de Conservação e Reabilitação Urbana no segundo semestre de 2008.

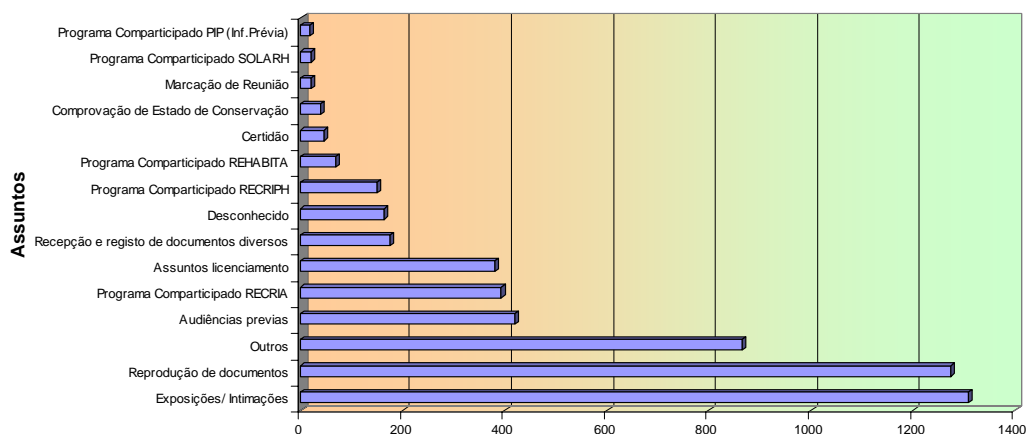
Atendimento da DMCRU (último semestre de 2008)

ASSUNTO	Total
Assuntos licenciamento	380
Audiências prévias	419
Certidão	46
Comprovação de Estado de Conservação	38
Exposições/ Intimações	1308
Marcação de Reunião	19
Outros	865
Programa Comparticipado PIP (Inf. Prévia)	17
Programa Comparticipado RECRIA	393
Programa Comparticipado RECRIPH	149
Programa Comparticipado REHABITA	68
Programa Comparticipado SOLARH	19
Recepção e registo de documentos diversos	174
Reprodução de documentos	1273
Total Geral	5331

²¹ Fonte, CML, DMH, DGIAT e DIA

Verifica-se que entre os 5.331 pedidos atendidos na DMCRU no segundo semestre de 2008, 629 (11,8%) resultam de pedidos relativos a programas de participação pública em obras particulares (Recria, Recriph, Reabita e Solarh). Não dispomos dos dados relativos à conclusão dos pedidos efectuados, mas segundo informação recolhida em reunião dos pontos de contacto do PLH muitas destas solicitações não chegam a bom termo dadas as grandes exigências processuais que implica. Por exemplo: um proprietário que solicita apoio através do Recria pode ver o processo indeferido devido a falta de legalização do fecho de uma marquise. Este tipo de situações inviabiliza um muito maior recurso aos programas de reabilitação e conservação apoiada.

5331 Atendimentos da DMCRU - Entre 01-06-2008 e 31-12-2008



7.3.2 Atendimento - Procura de Habitação

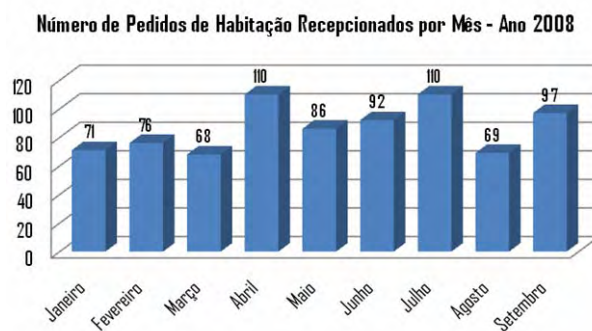
A Câmara Municipal de Lisboa é diariamente confrontada com inúmeros pedidos de habitação municipal, efectuados por famílias ou indivíduos isolados que procuram uma habitação condigna. São pessoas excluídas do mercado de arrendamento e/ou sem possibilidade de aquisição com recurso ao crédito bancário.

A capacidade municipal de resposta está muito aquém da procura. O número de fogos municipais disponíveis é cada vez mais escasso para solucionar todas as pretensões recebidas.

No ano de 2008, mais propriamente até ao final do mês de Setembro, foram recepcionados pelo Departamento de Gestão Social do Parque Habitacional 1074 pedidos de atribuição de habitação, dos quais 779 efectuados por indivíduos residentes no Concelho de Lisboa, 110 por residentes fora do Concelho de Lisboa e 185 pedidos efectuados através de carta ou e-mail.

O DGSPH identificou o perfil social dos requerentes, embora nesta análise apenas estejam contemplados residentes no Concelho de Lisboa com pedido efectuado através de Processo aberto no atendimento, uma vez que os pedidos recepcionados por carta/e-mail não contêm a informação necessária.

Número de pedidos de habitação recepcionados durante o ano de 2008



Até 30 de Setembro de 2008 foram recepcionados 779 pedidos de habitação, efectuados por indivíduos residentes no Concelho de Lisboa, perfazendo uma média mensal de 87 pedidos.

Este dado compara com 2754 pedidos de atribuição de habitação recepcionados nos anos de 2006, 2007 e 2008 (até final de Agosto), o que representa a mesma média mensal de 87 pedidos.

Distribuição dos Pedidos de Habitação por Freguesias

Freguesias	Nº pedidos	%
Ajuda	30	3,9
Alcantara	22	2,8
Alto Pina	0	0,0
Avelãs	4	0,5
Arcozelo	31	4,0
Azambuja	33	4,2
Bairro	38	4,9
Barcelos	6	0,8
Campanhã	8	1,0
Campolide	27	3,5
Carnide	9	1,2
Castelo	2	0,3
Charneca	48	6,2
Coração Jesus	6	0,8
Encarnação	6	0,8
Graca	6	0,8
Lapa	4	0,5
Lisboa	2	0,3
Lumiar	30	3,9
Miraflores	75	9,6
Miraflores	11	1,4
N. Senhora Fatima	11	1,4
Pera	8	1,0
Penha Franca	27	3,5
Prazeres	6	0,8
S. Cordeiro	2	0,3
S. Cristovão S. Lourenço	1	0,1
S. Domingos Benfica	10	1,3
S. Francisco Xavier	4	0,5
S. João	23	3,0
S. João Brito	8	1,0
S. João das	3	0,4
S. Jorge Arroios	22	2,8
S. José	8	1,0
S. Mamede	4	0,5
S. Miguel	5	0,6
S. Paulo	11	1,4
S. Sebastião Pedreira	7	0,9
S. Vicente Fora	8	1,0
Santiago	1	0,1
Santos-o-Velho	11	1,4
Se	3	0,4
Socorro	6	0,8
Sa. Catarina	6	0,8
Sa. Engracia	2	0,3
Sa. Isabel	10	1,3
Sa. Justa	4	0,5
Sa. Maria Balem	9	1,2
Sa. Maria Oliveiras	40	5,1
Sa. Sebastião	21	2,7
Sa. Estevão	8	1,0
Total	779	100

De acordo com os dados expressos, a freguesia de Marvila é a que apresenta um valor mais expressivo de pedidos de habitação, com 75 pedidos, seguida da freguesia da Charneca com 48 e Sta. Maria dos Olivais com 40 respectivamente.

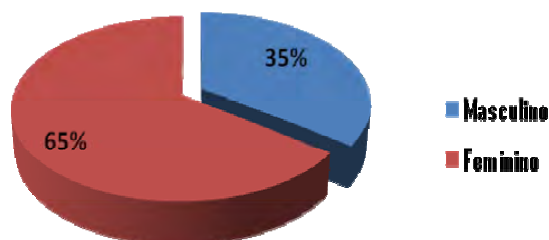
Também podemos concluir, a partir da observação do seguinte quadro, que a grande maioria dos requerentes (74 %) residem no Concelho de Lisboa há mais de 5 anos.

Nº anos residência concelho Lisboa

	Nº de Ocorrências	%
= ou < 1 ano	20	2,6
2 a 3 anos	51	6,5
4 a 5 anos	27	3,5
Mais de 5 anos	577	74,1
Sem Informação	104	13,4
Total	779	100

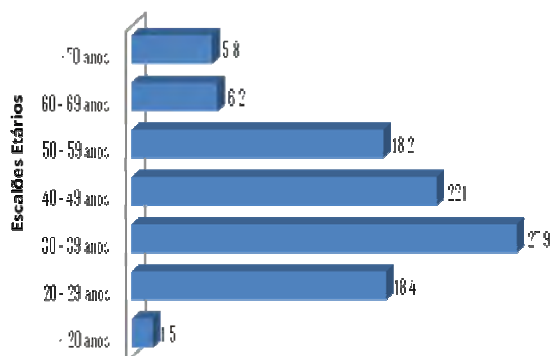
Caracterização Sócio-Demográfica

Distribuição dos requerentes por género (%)



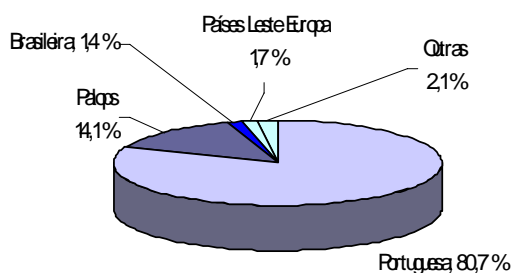
A partir da observação desta figura, verifica-se estamos maioritariamente perante uma população do sexo feminino, representando 65% do total dos indivíduos.

Distribuição dos requerentes segundo escalão etário (%)



Os requerentes são em maioria uma população ainda jovem, em idade activa, com idades compreendidas entre os 20 e os 59 anos, com destaque para os indivíduos que se encontram nos escalões dos 30 aos 39 e dos 40 aos 49 anos idade, que representam aproximadamente 50%, ou seja, metade das ocorrências verificadas.

Distribuição dos requerentes segundo nacionalidade



Relativamente à origem dos requerentes, podemos concluir que 81% dos requerentes são de nacionalidade portuguesa, representando aproximadamente, sendo 19% de imigrantes. Os requerentes de origem africana, nomeadamente, oriundos de Países de Língua Oficial Portuguesa, representam 14%.

Distribuição dos requerentes segundo o estado civil

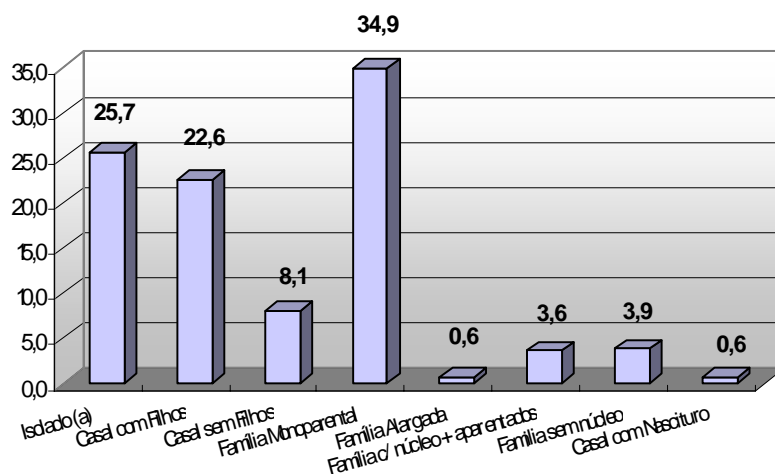
	Nº Ocorrências	%
Solteiro (a)	292	37,5
Casado (a) / União Facto	272	34,9
Viúvo (a)	46	5,9
Separado (a) / Divorciado (a)	169	21,7
Total	779	100

Da observação do quadro, podemos apurar que os requerentes são em maioria solteiros, representando aproximadamente 38% das observações. Também com forte representatividade, se destacam os requerentes que se encontram casados ou a viver em união de facto, com 35% aproximadamente das observações. De salientar ainda a representatividade dos indivíduos separados e/ou divorciados com 24 %, o que pode indiciar situações de empobrecimento. Com efeito, as três maiores causas de geração de novos pobres são o desemprego, a doença e o divórcio, neste caso sobretudo para as mulheres.

Considerando o total de solteiros, separados e/ou divorciados e viúvos (69%), estamos perante a existência de agregados familiares compostos por poucos elementos, o que corrobora a tendência da actual sociedade portuguesa.

Relativamente ao tipo de família mais verificado, a partir dos dados expressos na figura seguinte, podemos reter que a família monoparental é, no universo em estudo, o tipo de família com valores mais expressivos, com aproximadamente 35% das observações, seguida dos indivíduos isolados com aproximadamente 26% e dos casados, ou a viver maritalmente, que representam aproximadamente 23% do total dos requerentes.

Distribuição dos requerentes segundo o tipo de família



Evidencia-se ainda que, do total dos isolados, que representam cerca de 26% do total, 6 % respeitam a idosos com mais de 60 anos, reforçando uma tendência verificada em Lisboa: população envelhecida e que vive só, reclamando novas respostas de habitação, em particular residências assistidas.

Distribuição das ocorrências da população isolada de 60 e mais anos

	Nº Ocorrências	%
Não	730	93,7
Sim	49	6,3
Total	779	100

Caracterização Socio-Económica

Distribuição dos requerentes segundo a condição perante trabalho

	Nº Ocorrências	%
Trabalhador conta própria	14	1,8
Trabalhador conta outrem	405	52,0
Desempregado (a)	140	18,0
Reformado/Pensionista	134	17,2
Doméstica	5	0,6
Estudante	6	0,8
Trabalhador/Estudante	4	0,5
Beneficiário RSI	56	7,2
Formação Profissional	4	0,5
Baixa Médica	4	0,5
Não responde	7	0,9
Total	779	100

De acordo os valores apresentados, metade dos requerentes, isto é 52% dos indivíduos, encontra-se a exercer uma actividade profissional por conta de outrem, o que manifesta ser população que trabalha em Lisboa, a quem se poderia dar condições para se enraizar na cidade. São também um sinal da nova pobreza (ou do grande desajustamento do mercado habitacional), pois apesar de trabalharem não conseguem aceder a uma habitação condigna. Também com forte expressão se apresentam os indivíduos na condição de desempregado, com uma representatividade de 18%, seguidos dos reformados/pensionistas, que representam 17% do total dos requerentes.

Destaca-se ainda a representatividade dos indivíduos que beneficiam de subsídios estatais, nomeadamente, aqueles que têm como base de subsistência o Rendimento Social de Inserção (7,2%).

Distribuição dos requerentes segundo o rendimento mensal agregado

	Nº Ocorrências	%
< /= Ordenado Mínimo Nacional	220	28,2
400 - 800 Euros	354	45,4
801 - 1200 Euros	79	10,1
1201 - 1600 Euros	31	4,0
> 1600 Euros	12	1,5
Não responde	83	10,7
Total	779	100

Aproximadamente metade dos agregados familiares dos requerentes auferem mensalmente valores de rendimentos que se situam entre os 400 e os 800 Euros. No entanto, no cômputo geral, a maioria dos requerentes tem valores de rendimento mensal muito baixos; 28% não chegam a atingir o salário mínimo nacional.

De salientar que estes valores têm como fonte as declarações prestadas pelos requerentes nos formulários de candidatura, não lhes tendo sido pedido qualquer tipo de comprovativo de tais declarações.

Caracterização Habitacional

Distribuição dos requerentes segundo o tipo habitação

	Nº Ocorrências	%
Barraca	4	0,5
Casa Particular (Alugada/Familiares)	512	65,7
Residencial/Pensão/Quarto ou Parte Casa	85	10,9
Alojamento Colectivo (Centro Acolhimento/Recuperação Etc.)	27	3,5
Sem Casa / Sem Abrigo	18	2,3
Alojamento Transitório (Casa Porteiro, Função, Emprestada)	70	9,0
Habitação Própria	14	1,8
Habitação Municipal	35	4,5
Outros (Roulotte, Parques Campismo, Etc.)	14	1,4
Total	779	100

No que respeita ao tipo de alojamento onde residem e de acordo com a informação prestada pelos próprios, aproximadamente 66% dos indivíduos residem em casas particulares alugadas, seguidos dos que residem em quarto alugados de residenciais ou pensões, com aproximadamente 11% das observações.

Também com algum destaque se encontram os que residem em alojamentos transitórios, como por exemplo, Porteiros, Casas de Função ou alojamentos emprestados por amigos e/ou familiares, que representam 9% do total dos indivíduos.

Importa fazer referência nesta análise ao motivo apresentado pelos requerentes no formulário de candidatura. De acordo com o quadro seguinte, o principal motivo apresentado pela maioria dos requerentes prende-se com factores de ordem económica, isto é, alegam dificuldades económicas para fazer face às despesas mensais, representando aproximadamente 34% dos pedidos apresentados. Também com alguma representatividade se encontram os que alegam a sobreocupação ou falta de assoalhadas com aproximadamente 15% das observações, seguidos das situações de ordem de despejo (11%) e outros motivos (10,8%). Estes outros motivos respeitam fundamentalmente a situações de jovens que vivem em coabitação com o agregado familiar dos pais e pretendem autonomizar-se e também as situações de mulheres vítimas de violência doméstica que procuram alternativa habitacional.

Distribuição dos requerentes segundo a motivo pedido

	Nº Ocorrências	%
Alojamento s/condições habitabilidade	21	2,7
Acção Despejo	84	10,8
Sobreocupação/Falta assoalhadas p/ agregado	115	14,8
Mau estado conservação do alojamento/Ruína	81	10,4
Mau ambiente familiar / Maus tratos/Violência doméstica	54	6,9
Problemas Saúde	53	6,8
Saída Lar / Pensão ou Residencial	11	1,4
Saída Alojamento Colectivo (Hospital, Prisão, Etc.)	7	0,9
Mudança Local Trabalho	1	0,1
Outro Motivo	84	10,8
Carência Económica	262	33,6
Não respondem	6	0,8
Total	779	100

A análise dos pedidos de habitação municipal representa um valor por defeito da procura, não apenas porque nem todos os agregados tomam a iniciativa de se dirigir à CML para apresentar um pedido mas também porque não integra os pedidos apresentados junto de outras fontes (ver Anexo para a caracterização das candidaturas efectuadas a habitação municipal dirigidos ao DGSPH em 2006, 2007 e 2008).

Mas o que importa salientar é que estes dados apenas têm resultados estatísticos. Não dispondo a CML de nenhum programa de acesso à habitação específico e uma vez findos o PIMP e o PER, a maior parte dos pedidos tem como destino o arquivamento, à excepção dos casos mais graves que se procuram encaminhar. Esta é uma lacuna que é preciso corrigir

Para desenhar uma estratégia de habitação municipal é preciso conhecer com maior rigor a procura. Esse conhecimento deve ser feito de forma pró-activa, através de uma sistema informatizado de recolha de pedidos de habitação, acessível on-line e no qual as juntas de freguesia, a Santa Casa da Misericórdia e as IPSS possam colaborar.

7.3.3 Reuniões de Câmara Descentralizadas

Nas reuniões públicas descentralizadas mensais da Câmara Municipal de Lisboa, foram colocadas pelos munícipes várias questões que se relacionam directamente com as três dimensões do Programa Local de Habitação, nomeadamente a habitação, o espaço público e equipamentos de proximidade e a mobilidade.

Numa óptica de sistematização e organização das intervenções feitas pelo público nessas reuniões, foram agrupados, pelos temas de interesse, os vários assuntos apresentados, que culminaram no seguinte quadro resumo :

Sistematização e organização dos assuntos discutidos nas reuniões públicas descentralizadas da CML

Questões	Sugestões
Habitação	
Degradação do parque habitacional	Limpeza das áreas de mato
Falta de condições de habitabilidade	Venda de habitações propriedade da Câmara Municipal, a um preço de mercado mais baixo
Arrendamentos ilegais	Atribuição de novas casas camarárias adaptadas às necessidades e às tipologias de cada família
Casas sem licença de habitação	Aumento da fiscalização da Câmara
Possível proliferação de bairros / casas ilegais	Requalificação de bairros
Ruído - consequência da multifuncionalidade das várias fracções dos prédios	Licenciamento de habitações
Preço elevado das habitações	Novos projectos e medidas para fixar população, sobretudo jovem
Incapacidade da C.M na resposta às várias necessidades da procura pela habitação	
Diminuição da população activa e jovem na cidade	
Falta de manutenção, intervenção e conservação do parque habitacional camarário	

Habitações ocupadas clandestinamente
Problemas consequência do realojamento
Casas reabilitadas demasiadamente pequenas
Elevado número de fogos desabitados / desocupados
Prédios em risco de desmoronamento

Promover e mobilizar os proprietários privados a reparar os seus imóveis

Espaço Público e Equipamentos

Questões relacionadas com espaços para os quais havia projectos e que, sem qualquer informação prévia, foram alterados dando origem a outros empreendimentos
Diversificação das actividades lúdicas, nomeadamente para os mais idosos
Iluminação Pública
Falta de equipamentos colectivos de educação, nomeadamente Jardins-de-infância e creches;
Falta de equipamentos colectivos direccionados para os idosos, por exemplo Centros para a Terceira Idade
Problemas na gestão da recolha do lixo, nomeadamente dos Eco pontos
Falta de condições nos jardins públicos, nomeadamente na questão da manutenção e limpeza
Número e raça de animais abandonados
Reduzido número de equipamentos desportivos que permitam a boa prática da actividades recreativas
Falta de condições de acessibilidade e mobilidade nas bermas e passeios
Limpeza de jardins e via pública
Falta de equipamentos de saúde e de acessibilidade aos mesmos

Maior manutenção dos equipamentos e mobiliário urbano, nomeadamente no que concerne à iluminação pública

Maior interacção entre a Câmara e as associações locais que prestam serviços à comunidade

Novos Planos de Pormenor

Mobilidade

Poluição Sonora
Estacionamento
Reduzida frequência, quando não é nula, de transportes públicos rodoviários em certas freguesias/paragens
Marcação e novas passadeiras para peões
Problemas de sinalética
Má marcação e conservação / manutenção das linhas e traços contínuos e descontínuos das vias

Protecção contra o ruído

Diversificação e aumento de percursos rodoviários

Maior fiscalização da EMEL e PSP

Mais parquímetros

Outros Temas

Aumento da população envelhecida

Elevada taxa de desemprego

Problemas relacionados com a pobreza, toxicodependência,
prostituição e marginalidade

Elevado número de famílias disfuncionais

Grande número de emigrantes

Conflitos inter raciais

Insegurança

Coesão Social baseada nas
actividades desenvolvidas pelas
colectividades de bairro

Mais policiamento

Para a distribuição espacial dos assuntos apresentados nas reuniões descentralizadas, ver Anexo deste Relatório.

7.4 Conferência (Re)Habitar Lisboa

A Conferência (Re)Habitar Lisboa, que decorreu no dia 6 de Março no Teatro Aberto, marcou o arranque da segunda fase do Programa Local de Habitação (PLH) de Lisboa, onde se pretendeu debater o actual panorama habitacional da cidade e se confrontaram as políticas nacionais e locais de habitação com outras práticas internacionais. Foram apresentadas as experiências da “Empty Homes Agency”, que lida com a vaga de casas devolutas no Reino Unido, a dimensão e consequências da bolha imobiliária em Espanha, a experiência da recente implementação legal em França do DALO - “droit au logement opposable” (direito à habitação vinculativo do Estado) e a vivência do orçamento participativo em Belo Horizonte, no Brasil, nomeadamente na área do Plano Local de Habitação.



Imagem da Conferência (Re)Habitar Lisboa

Esta conferência contou com a presença de cerca de 400 participantes; a variedade dos temas e a qualidade das sucessivas intervenções foram duas das razões que terão prendido a assistência, o que muito contribuiu para o sucesso da iniciativa.



Perspectiva da adesão à Conferência (Re)Habitar Lisboa

O programa, lista de oradores e a totalidade das intervenções podem ser consultados on-line no sítio do PLH ²²

Entre as recomendações e sugestões que resultaram deste encontro destacam-se as seguintes:

- Reconhece-se que também existiu uma “bolha imobiliária em Portugal”, que teve um pico nos anos 90, quando as taxas de juro atingiram mínimos históricos e a banca incentivou o crédito fácil. Impõe-se a necessidade de reformas radicais da legislação sobre o ordenamento do território e sobre a fiscalidade, incidindo mais sobre o património e menos sobre os rendimentos. É necessário um controlo público da apropriação privada de mais valias urbanísticas. Estas devem ser mais orientadas para a comunidade e para isto é preciso uma maior conjugação com o ponto de vista municipal.
- As operações de reabilitação urbana deviam ter um tratamento acelerado, uma via verde, devido ao interesse público destas intervenções para recuperar o degradado parque

²² Ver Actas da Conferência Re-Habitar Lisboa, em <http://habitacao.cm-lisboa.pt/?no=401000100217,000>

edificado do país. Há que preparar equipas aptas para licenciar projectos de reabilitação de forma mais rápida e sem burocracia.

- Sugere-se a criação uma espécie de mini-fundos imobiliários, com incentivos fiscais, para mobilizar investimento privado para a reabilitação, que não pode ser só para as classes mais altas e tem de ser pensada também para as classes médias.
- Nas zonas a reabilitar, há que ter em conta as dificuldades de estacionamento, sobretudo em centrais da cidade - dando como exemplo a Baixa; sugerem-se parcerias público-privadas para a construção de silos automóveis em edifícios devolutos.
- As operações de reabilitação urbana devem ter reduções fiscais e de taxas camarárias.
- É preciso maior apoio ao arrendamento jovem e à população com fracos recursos, para que a capital possa recuperar parte dos 300 mil habitantes que perdeu nos últimos 60 anos.
- É preciso aumentar a oferta de habitação a custos controlados e melhorar os acessos.
- Defende-se o apoio à troca de casa, mediado pelo Estado, o que permitia poupar esforço a quem precisa de se deslocar diariamente para Lisboa para trabalhar, mas mora fora, e quem mora em Lisboa mas sai diariamente para trabalhar noutro local.
- Urge uma maior aposta no apoio às juntas de freguesia e a criação de fundos de financiamento para reabilitação, geridos por estes órgãos locais com o apoio técnico das Câmaras Municipais.
- Casas municipais vazias podiam ser utilizadas de para hotéis "low-cost", ou "hotéis sociais", que poderiam ser usados para casos de emergência em que a autarquia tem de realojar as pessoas ou para população flutuante. Seria além uma oportunidade para gerar emprego.
- Podia incentivar-se a partilha de habitação, em que as pessoas mais velhas receberiam estudantes, que pagariam uma baixa renda e até fariam "companhia".
- Propõe-se a criação de um seguro de renda, para que o acto de celebrar um contrato de aluguer não seja um "totoloto" para os proprietários.
- Sugere-se um portal de informação para viabilizar o encontro entre a oferta e a procura de casa em Lisboa. Este portal devia ter informação validada e segura na área de aquisição de habitação.

No seguimento da apresentação destas propostas, os presentes foram informados de que a CML irá aplicar isenções em IMT (Imposto Municipal Sobre Transmissões Onerosas) na primeira transacção de edifícios reabilitados nas Áreas Críticas de Reabilitação Urbana (ACRRU) e de IMI (Imposto Municipal de Imóveis) durante 10 anos para as mesmas situações, de acordo com proposta que aguarda aprovação pela Assembleia Municipal. Para os restantes casos de reabilitação de edifícios haverá redução de IMI.



Vereadora - Helena Roseta, Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades - Dr. João Ferrão e
Presidente da Câmara Municipal de Lisboa - Dr. António Costa

7.5 Monitorização e Avaliação

De acordo com a metodologia aprovada para a elaboração do PLH de Lisboa, realizou-se em 2 de Março o primeiro workshop de avaliação do trabalho desenvolvido pela equipa. Foram convidados especialistas universitários e personalidades com relevante experiência no sector da habitação.

O workshop avaliou os primeiros resultados do diagnóstico do PLH e algumas das linhas de força que deverão enquadrar a estratégia da habitação em Lisboa, a submeter à Conferência "(Re)Habitar Lisboa", que teve lugar em 6 de Março.

Houve consenso na necessidade de encarar as políticas de habitação de forma integrada, englobando os equipamentos de proximidade, o espaço público e a mobilidade. Foi verberada a frequente descontinuidade das políticas quando há mudança de mandatos e a falta de avaliação, quer das boas práticas, quer dos erros cometidos.

Um dos temas que gerou controvérsia foi o de saber se Lisboa deve recuperar níveis demográficos do passado, ou até onde se deve prever o crescimento da capital. Houve quem defendesse que os 500.000 habitantes actuais representam um patamar de equilíbrio e não propriamente uma "perda" face aos 800.000 que Lisboa já teve. Há consciência de que nos últimos trinta anos muita coisa mudou e o tamanho e tipo de famílias de hoje são distintos dos do passado.

Mais pacífica foi a necessidade de definir políticas de âmbito nacional para a habitação, pois, como foi sublinhado, “o problema da habitação de Lisboa não se resolve em Lisboa.” A elevada quantidade de fogos devolutos e a necessidade de haver casas a preços acessíveis para as famílias foram outro dos temas invocados.

Estiveram presentes os arquitectos Nuno Teotónio Pereira, Manuel Graça Dias, Raul Hestnes Ferreira e Francisco Silva Dias, os professores do IST José Antunes Ferreira, Carlos Bana e Costa e Manuel Costa Lobo, os investigadores do LNEC António Baptista Coelho, Fernando Gonçalves e Ana Pinho, os docentes universitários Jorge Malheiros e João Seixas, o bastonário Fernando Santo, o economista Nuno Caleia, as juristas Sofia Galvão e Teresa do Passo, a deputada Leonor Coutinho, a ex-vereadora Maria José Nogueira Pinto, o engenheiro Pedro Cruz Gomes e a representante do IHRU, Virgínia Almeida.

A CML esteve representada pelos vereadores Helena Roseta e Manuel Salgado e pela Directora do Departamento do Planeamento Estratégico, Teresa Craveiro.

8. O caso de Lisboa: análise e diagnóstico territorial

8.1 Introdução e fontes de informação

A metodologia aprovada para o PLH previa uma primeira fase, intitulada “Conhecer”, que deveria ter ocorrido entre Outubro de 2008 e Janeiro de 2009. Foi, no entanto, necessário prolongar esta fase até Março de 2009. O presente Relatório corresponde aos resultados do trabalho realizado nessa 1ª fase do PLH – uma fase de diagnóstico, que implicou a recolha de informação disponível através de diferentes suportes e fontes (serviços e empresas municipais, freguesias, organizações da sociedade civil, empresas e entidades promotoras de habitação, etc).

Foi muito importante nesta fase a contribuição dos “pontos de contacto”, quer de serviços, quer de empresas municipais, referidos no capítulo 1 deste Relatório e sem os quais não teria sido possível elaborá-lo.

Também foi de importância decisiva a quantidade de informação sistematizada e actualizada contida no “Relatório de Estado do Ordenamento do Território”, cuja elaboração foi coordenada pelo Departamento de Planeamento Urbano da DMPU e que foi divulgado ao executivo municipal no final de Janeiro de 2009.²³

Os restantes dados consultados, de forma expedita e transversal, estão identificados em todos os quadros e cartografia do PLH.

De registar a dificuldade de lidar com dados censitários do INE que só se actualizam de 10 em 10 anos. As Estimativas da População entre censos nem sempre correspondem à realidade no terreno, sendo contrariadas pelos dados relativos à construção de fogos novos.

8.1.1 O diagnóstico do REOT

O REOT sistematiza e reúne um conjunto de dados de grande importância para avaliar as várias políticas que têm sido implementadas na cidade, permitindo não só avaliar a aplicação das regras do PDM de 1994 mas também saber até que ponto as estratégias definidas no Plano Estratégico Municipal (PE) aprovado em 1992 foram seguidas e quais os resultados obtidos.

Para isso o REOT define um grande conjunto de indicadores urbanos, organizados segundo diferentes temáticas, a saber:

²³ Pode consultar o REOT no sítio do PLH em <http://habitacao.cm-lisboa.pt/?no=405000100221,010>

- Estrutura Demográfica
- Estrutura Económica
- Ambiente
- Estrutura Urbana
- Equipamentos de Utilização Colectiva
- Mobilidade e Transportes
- Redes de Infra-estruturas

A temática da habitação encontra-se desenvolvida no capítulo sobre a estrutura urbana e inclui: um enquadramento geral do sector da habitação no contexto nacional e regional; um diagnóstico resumido da situação actual no concelho; uma análise dos fogos novos construídos entre 2001 e 2008; um ponto de situação sobre a política social de habitação; e uma análise das dinâmicas actuais do mercado imobiliário na área metropolitana de Lisboa.

De um modo geral, o REOT constata que apesar das preocupações do PE no sentido de estancar a hemorragia da população residente de Lisboa, esta continuou ao longo de toda a década de 90. Por outro lado, apesar dos instrumentos e do investimento municipal em reabilitação urbana, o fenómeno dos alojamentos devolutos agravou-se sobretudo na zona central da cidade, persistindo também aí um elevado número de edifícios em mau estado de conservação. Os fenómenos de regresso ao centro, segundo o REOT, não foram até ao momento suficientes para contrariar a tendência da perda de população.

O REOT remete o aprofundamento da análise destas dinâmicas para o âmbito do Programa Local de Habitação.

8.2 O diagnóstico do PLH – a análise à escala municipal e infra-municipal

O PLH é um instrumento de natureza estratégica que pretende fundamentar escolhas nas políticas habitacionais do município. Para além das políticas e instrumentos disponíveis (apresentados nos capítulos 3 e 4 deste relatório), das necessidades e disfunções do mercado (apresentadas no capítulo 5) e das principais preocupações e sugestões dos diferentes actores e dos cidadãos (capítulos 6 e 7), é função deste relatório apresentar um diagnóstico à escala municipal, incluindo uma análise geo-referenciada que permita suportar com objectividade as prioridades a definir na matriz estratégica do PLH (2ª fase).

O presente capítulo deste Relatório destina-se por isso a apresentar uma análise territorial geo-referenciada de indicadores sobre o parque habitacional (edifícios e alojamentos), sobre a

população residente e sobre factores económicos relevantes, realizada pela equipa do PLH e apresentada sob a forma de Atlas do PLH no volume 2 deste relatório.

No capítulo 9 deste relatório completa-se o diagnóstico com um breve enquadramento histórico das políticas públicas de habitação no concelho de Lisboa e com uma sistematização e avaliação das principais tendências, problemas e políticas municipais seguidas, de acordo com os seguintes dez grandes temas diferenciados, seleccionados entre os múltiplos problemas e situações existentes:

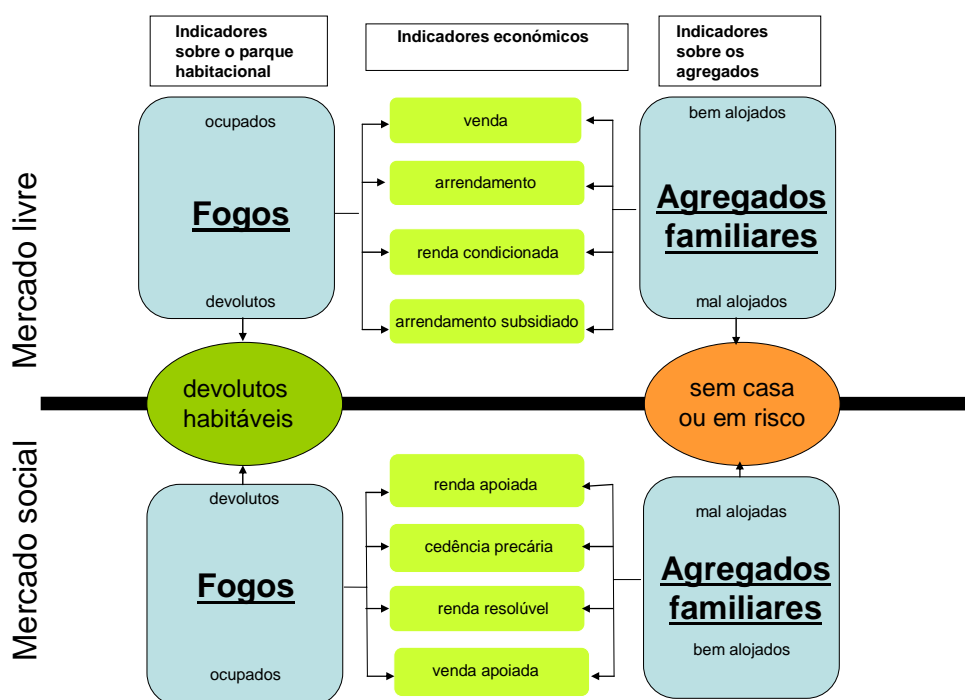
1. Realojamento
2. Reabilitação/Requalificação
3. Gestão do parque habitacional municipal
4. Processos especiais de reconversão: AUGI e bairros críticos
5. Mercado de arrendamento e intervenção municipal
6. Fogos devolutos
7. Sector cooperativo
8. População sem abrigo
9. Carências sócio-urbanísticas
10. Mobilidade

8.3 Análise territorial geo-referenciada – o Atlas do PLH

Para uma análise territorial de questões relacionadas com a habitação na cidade de Lisboa, para além da escala urbana do panorama geral da cidade e das suas relações interconcelhias, é necessário introduzir escalas mais finas, intra-concelhias, que cheguem à realidade local de bairro. Para isso, optou-se por tratar os dados estatísticos ao nível do quarteirão, que corresponde à subsecção dos censos do Instituto Nacional de Estatística.

8.3.1 Indicadores e metodologia

Recordemos o nosso modelo conceptual, que faz referência a dois grandes conjuntos de informação (os fogos e os agregados familiares), bem com às relações que o mercado e as políticas de habitação estabelecem entre eles (valores de venda, arrendamento, encargos fiscais) etc.



Os indicadores que procurámos na análise territorial espelhada no Atlas do PLH dividem-se em 3 grandes conjuntos:

- Dados sobre o parque habitacional (divididos em dois subconjuntos: edifícios e alojamentos)
- Dados sobre os residentes
- Dados económicos

Com base nos indicadores seleccionados construímos uma base de dados geo-referenciada – o Atlas do PLH – que integra o volume 2 deste Relatório. Estamos perante temáticas que abordam questões de várias naturezas e com comportamentos e dinâmicas diferentes, nomeadamente: o urbanismo, as condições sociais e económicas, o património, etc. As fontes da base de dados do Atlas do PLH são várias; a maior parte é informação estatística do INE (censos de 1991 de 2001). Mesmo tendo em consideração o desfasamento temporal destes dados, principalmente no que diz respeito às questões sociais e económicas, processos bastante dinâmicos e sujeitos a alterações constantes em curtos espaços de tempo, a cartografia obtida permite uma visualização espacializada e rápida de tendências relativas a inúmeras variáveis, directa ou indirectamente relacionadas com a habitação e, conseqüentemente, com influência no cidadão e sua qualidade de vida.

Cada um dos 33 mapas do Atlas do PLH identifica a fonte e a data a que se referem os dados e é acompanhado por uma ficha que resume as suas principais potencialidades e a análise crítica dos dados. Além disso cada mapa é acompanhado de uma tabela com os valores numéricos do

país, da região, do concelho e das 53 freguesias, sempre que disponíveis, bem como da variação entre 1991 e 2001, se for caso relevante.

Os mapas relativos ao valor patrimonial médio baseiam-se em dados de 31.12.2008 da Direcção Geral de Informática e de Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA) do Ministério das Finanças. O sistema de referência cartográfico utilizado foi o Sistema de Coordenadas Militares Português HGDLx (Hayford Gauss Datum Lisboa).²⁴

8.3.2 Análise dos dados sobre os edifícios

Os indicadores sobre os edifícios correspondem a 12 dos 33 mapas do Atlas do PLH e incluem os seguintes dados:

- Número total e idade média dos edifícios entre 1991 e 2001 (mapas 1 e 2)
- Concentração do uso residencial dos edifícios em 2001 (mapas 3 a 5)
- Número de edifícios devolutos em 2007 (mapa 6)
- Necessidade de grandes reparações e edifícios muito degradados em 2001 (mapas 7 e 8)
- Características da cobertura em 2001 (mapas 9, 10, 11 e 12)

Constata-se que o concelho de Lisboa teve uma variação negativa de 13,9% no número total de edifícios entre 1991 e 2001, ao contrário do que sucedeu no país e na região (mapa 1). Destacam-se 9 freguesias onde houve aumento absoluto do número de edifícios (Alvalade, Ameixoeira, Carnide, Mártires, Mercês, Pena, Santiago, S. Nicolau e Sé) contra as restantes 44 com diminuição. As freguesias com maior diminuição são Marvila e Lumiar, com menos 1263 e 1368 edifícios, respectivamente. Este fenómeno estará associado aos processos de demolição de barracas.

Valor do número total de edifícios entre 1991 e 2001

	1991	2001	variação%
Portugal	2.861.719	3.160.043	10,4%
AML Lisboa	357.806	394.520	10,3%
Lisboa (Concelho)	62.041	53.387	-13,9%

A idade média do parque edificado no concelho de Lisboa aumentou entre 1991 e 2001, também ao contrário do que aconteceu com a média nacional e regional (mapa 2). Passou de 50,9 anos em 1991 para 53,8 anos em 2001, correspondendo a uma menor produção de construção nova e/ou ao envelhecimento do edificado sem reabilitação. As zonas de construção mais antiga situam-se nas zonas históricas das freguesias da Baixa, Bairro Alto e Castelo, Alcântara, Ajuda, Beato e Marvila, e nos núcleos históricos da periferia, Carnide, Ameixoeira, Charneca.

²⁴ O formato da versão digital permite visualizar cada unidade estatística com maior detalhe, sem limite de resolução.

Idade média dos edifícios

	1991	2001	variação
Portugal	36,2	33,9	-2,2
AML Lisboa	32,0	32,3	0,2
Lisboa (Concelho)	50,9	53,8	2,9

O número de edifícios exclusivamente residenciais na cidade de Lisboa (mapa 3) diminuiu na década de 90 em quase cerca de 10.000 edifícios, passando o seu peso no total de edifícios de 81% para 77%. Este peso é inferior à média nacional em mais de 10% e mesmo inferior à média regional. Esta situação deve-se ao elevado peso de funções centrais características de uma cidade capital e também à perda de residentes nas últimas décadas. As áreas centrais apresentam menor concentração de áreas exclusivamente residenciais, nomeadamente na Baixa, Marquês de Pombal, Saldanha e Avenidas Novas. Os mapas 4 e 5 complementam estes dados.

Concentração de edifícios exclusivamente residenciais

	1991	% total	2001	% total
Portugal	2.621.454	91,6%	2.887.305	91,4%
AML Lisboa	320.212	89,5%	349.183	88,5%
Lisboa (Concelho)	50.197	80,9%	41.295	77,4%

O elevado número de edifícios devolutos em Lisboa é um dos principais sintomas de disfuncionamento do mercado de habitação na cidade. O resultado cartografado no mapa 6 teve como fonte um levantamento efectuado pela CML em 2007. Foram então identificados 4.665 edifícios total ou parcialmente devolutos²⁵. Com excepção das zonas de construção recente, onde não ocorrem, os edifícios devolutos encontram-se espalhados pelas zonas consolidadas do centro e periferia da cidade, sendo as freguesias com maior concentração de edifícios devolutos nas áreas históricas centrais (Santa Justa, Mártires, Santo Estêvão, Madalena e Sé estão à frente no ranking, com entre 58% a 32% dos respectivos edifícios devolutos). As freguesias com mais edifícios devolutos em número absoluto são, por ordem decrescente, Prazeres, S. Domingos de Benfica, Marvila, Lapa, Graça, S. João de Brito, Santa Maria de Belém, Santo Estêvão e Beato, todas com mais de 150 edifícios devolutos.

Os mapas 7 e 8 revelam dados sobre o estado de conservação dos edifícios em 200, de acordo com o INE. Os edifícios com necessidade de grandes reparações eram cerca de 8% do total dos edifícios do concelho, num total de 4.568. As áreas de concentração de edifícios nesta situação aparecem distribuídas por toda a zona central consolidada, com excepção das zonas de construção recente, sendo a predominância concentrações entre 0 e 14% de edifícios nessas

²⁵ Para este levantamento foi utilizado o conceito fiscal de prédio devoluto definido pelo Decreto-Lei n.º 159/2006, de 8 de Agosto

condições por quarteirão. Salientam-se por ordem decrescente as freguesias de Santa Justa, São Nicolau, Socorro, Castelo e Mártires com entre 28% e 20% dos respectivos edifícios com necessidades de reparação grandes. Em números absolutos, destaque para as freguesias de Santo Condestável, Marvila, Beato, Campolide e Ajuda, todas com mais de 200 edifícios identificados.

Os edifícios muito degradados, cuja concentração em 2001 está cartografada no mapa 8, encontram-se sobretudo no centro, enquanto os edifícios devolutos estão mais espalhados pelas zonas consolidadas do centro e periferia. Salientam-se por ordem decrescente, em percentagem de concentração, as freguesias de São Miguel, Castelo, Mártires, São Paulo e Santiago, com percentagens que variam entre 33% e 18% dos respectivos edifícios muito degradados. As freguesias do Castelo e Mártires associam as maiores concentrações de edifícios com necessidades de reparação grandes e muito degradados. Em valores absolutos, as freguesias com maior número de edifícios muito degradados são, por ordem decrescente, Santo Condestável e Campolide com mais de 200 casos, e Santa Isabel e Beato, com mais de 100.

Os mapas 7 e 8 sobrepõem às manchas de concentração dos edifícios com grandes necessidades de reparação ou muito degradados em 2001 os polígonos dos edifícios devolutos identificados pelo levantamento da CML em 2007, de modo a avaliar a possível correspondência entre os fenómenos analisados.

Finalmente, os mapas 9 a 12 cartografam dados de 2001 referentes ao tipo de cobertura dos edifícios de Lisboa (terraço, telha, cobertura inclinada com outros materiais e mistos). Tendo em atenção a importância das coberturas para a instalação de equipamentos alternativos de produção de energia, nomeadamente a instalação de painéis solares, esta informação é particularmente relevante no quadro de políticas de eficiência energética e melhoria do comportamento global dos edifícios. O cruzamento do tipo de cobertura com a idade e estado de conservação do edificado poderá fornecer informação sobre a estimativa de custos de intervenção para introdução de isolamento térmico.

As coberturas em terraço oferecem melhores condições de acesso e instalação de painéis solares que as revestidas a telha, mas acusam muitas vezes isolamento deficiente. Este tipo de cobertura não é usual em Lisboa, situando-se o maior número de casos em zonas de construção recente. A cobertura a telha é a mais utilizada em Lisboa, seja em edifícios residenciais, em zonas históricas e centrais ou em zonas de construção recente, seja em tipologias térreas familiares ou colectivas em altura. Muitas das construções não residenciais são também de cobertura em telha. É de realçar que dos 3.014 quarteirões com pelo menos um edifício com cobertura em telha, 2.029 têm

acima de 84% dos edifícios com telha. Este fenómeno caracteriza de forma muito clara a tipologia construtiva e a sua grande unidade por quarteirão, demonstrando ainda o grande potencial de intervenção, em particular nesta tipologia de edifícios, à escala do quarteirão.

Tipo de cobertura em 2001

		% total
Terraço	4.038	7,2
Inclinada revestida a telha	43.644	77,7
Inclinada revestida com outros materiais	2.631	4,7
Mista (telhado e terraço)	2.506	4,5

8.3.3 *Análise dos dados sobre os alojamentos*

Os indicadores sobre os alojamentos incluem 9 dos 33 mapas do Atlas do PLH e incidem sobre os seguintes dados:

- Número total dos alojamentos (mapa 13)
- Alojamentos de residência habitual (mapa 14) e alojamentos vagos (mapa 15)
- Alojamentos com condições sanitárias deficientes – sem retrete (mapa 16)
- Casa própria e arrendamento público e privado (mapas 17 a 20)
- Número médio de residentes por alojamento (mapa 21)

O número total de alojamentos em Lisboa (mapa 13) cresceu 13.830 entre 1991 e 2001, de acordo com o INE. Este crescimento correspondeu a um aumento de 5%, bem inferior ao aumento de 20% registado no país e na região na mesma década. O aumento do número total de alojamentos, contraposto à diminuição do número de edifícios e à perda de população, indicia uma evolução das tipologias, com preferência pelos edifícios de habitação colectiva, largamente preponderantes no processo de erradicação das barracas, por exemplo; mas também é sintomático de uma alteração da dimensão e características dos agregados familiares, bem como de um aumento das exigências de conforto e do poder de compra.

Variação do número total de alojamentos entre 1991 e 2001

	1991	2001	variação%
Portugal	4.193.923	5.054.922	20,5%
AML Lisboa	1.077.902	1.295.832	20,2%
Lisboa (Concelho)	279.234	293.064	5,0%

Analisando agora a variação dos alojamentos de residência habitual entre 1991 e 2001 (mapa 14), verifica-se que o número total decresceu em 9.366 fogos na cidade, uma variação negativa de 4 %, ao contrário das variações positivas da ordem dos 16 % no país e na região. Destaca-se, apesar da diminuição geral, o aumento deste indicador nas freguesias da coroa exterior como Ameixoeira, Benfica, Campo Grande, Carnide, Charneca, Lumiar, Olivais, S. Francisco Xavier e S.

Domingos de Benfica; na zona central da cidade, com um comportamento geral de diminuição, registre-se a excepção da Encarnação.

Varição dos alojamentos de residência habitual entre 1991 a 2001

	1991	2001	variação%
Portugal	3.083.154	3.578.548	16,1%
AML Lisboa	841.954	982.722	16,7%
Lisboa (Concelho)	234.818	225.452	-4,0%

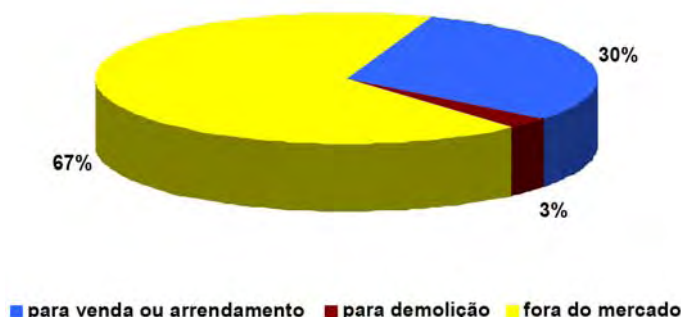
De acordo com os Censos de 2001, o total de alojamentos vagos (mapa 15) no concelho de Lisboa era de 40.346, cerca de 14% do total. Este número sofreu um aumento de mais de 60% em relação a 1991. O total de alojamentos vagos também cresceu no país e na região, respectivamente 23,5 e 47,3%.

Varição do número de alojamentos vagos entre 1991 e 2001

	1991	% total	2001	% total	variação	variação%
Portugal	440.291	10,5%	543.777	10,8%	103.486	23,5%
AML Lisboa	101.374	9,4%	149.327	11,5%	47.953	47,3%
Lisboa (Concelho)	25.003	9,0%	40.346	13,8%	15.343	61,4%

Do total de alojamentos vagos em Lisboa, cerca de 30% encontravam-se para venda ou arrendamento, 3% era identificado para demolição, encontrando-se os restantes 67% identificados como "outros casos", ou seja, fora do mercado. Esta situação tem várias causas, sendo uma delas a da aquisição para aforro ou especulação, mas também o aguardar as condições de renovação urbana ou a falta de confiança no mercado do arrendamento. A existência de fogos vagos conduz à degradação do parque habitacional, e a sua concentração agrava as condições de segurança e a imagem da cidade.

Situação dos alojamentos vagos em Lisboa em 2001



A maior concentração de alojamentos vagos situava-se em 2001 nas zonas centrais de Lisboa, da frente ribeirinha a Alvalade, mas ainda de forma significativa algumas zonas em Alcântara, Ajuda, Prazeres, Santos, Castelo, São João, Marvila e Benfica. De salientar a primeira fase do Bairro Padre

Cruz, que apresenta uma percentagem de fogos vagos entre 10 a 20% e o Bairro da Encarnação entre 10 e 30%.

No mapa 15, ao mapeamento do indicador do INE foram sobrepostos os polígonos dos edifícios devolutos do levantamento da CML de 2007, de modo a avaliar a relação de correspondência entre os fenómenos analisados.

Embora se tenha continuado a assistir a um esforço de melhoria das condições de habitabilidade entre 1991 e 2001, e sendo esta realidade em Lisboa bastante melhor do que a média nacional, o número de alojamentos sem condições básicas de conforto é ainda muito elevado. Esta é uma situação menos visível do que a das barracas, mas que tem de ser erradicada. Um dos indicadores mais relevantes é o do número de fogos sem retrete (mapa 16), que eram cerca de 1300 em Lisboa em 2001. É de realçar que a variação entre 1991 e 2001 foi mais assinalável no todo nacional e na AML do que no concelho de Lisboa. Em algumas freguesias, como Marvila, Campolide e Ajuda, existiam em 2001 mais de 100 fogos sem instalações sanitárias. Em termos de concentração, é nas freguesias mais pequenas do centro histórico, como Socorro, Santo Estêvão, Santiago, Sé, São Cristóvão e São Lourenço, que se registam concentrações mais elevadas (2.8%, 2.7%, 2.7%, 2.35 e 2.2%, respectivamente).

Variação do número de alojamentos sem retrete entre 1991 e 2001

	1991	% total	2001	% total
Portugal	252.694	8,2%	88.591	2,5%
AML Lisboa	16.532	2,0%	5.827	0,6%
Lisboa (Concelho)	3.874	1,6%	1.334	0,6%

Os mapas 17, 18 e 19 espelham a concentração do alojamento público, da casa própria e do alojamento privado arrendado em 2001. Quanto ao alojamento público (mapa 17), a cidade de Lisboa detinha em 2001 uma proporção de alojamento de propriedade pública quatro vezes superior à média nacional e mais do dobro da média regional. Esta proporção correspondia a 28.251 alojamentos, cerca de 12,5% do total de alojamentos do concelho de Lisboa. As freguesias com maior número de alojamentos públicos eram, em 2001, Marvila, Olivais e Carnide, com 7.650, 3.409 e 2541, respectivamente. As freguesias com maior concentração de alojamento público eram Marvila, Carnide e Charneca, com 62%, 40% e 30%, respectivamente.

Alojamento de propriedade pública em 2001

		% total
Portugal	114.293	3,2%
AML Lisboa	49.952	5,1%
Lisboa (Concelho)	28.251	12,5%

Apesar de o alojamento em casa própria (mapa 18) ter crescido em Lisboa, entre 1991 e 2001, a percentagem de casa própria na cidade é inferior a 50%, muito abaixo das médias nacional e regional. Em 2001, havia 106.289 alojamentos de propriedade própria no concelho de Lisboa, o que correspondia a 47% do total. A proporção de alojamentos clássicos de proprietário ocupante é mais elevada nas áreas de expansão da cidade, que correspondem ao período de crescimento em finais da década de 80, facto relacionado com a política de incentivo e acesso ao crédito da habitação e a bonificação do crédito para jovens. A coroa da cidade revela-se por isso predominantemente de propriedade própria, por oposição ao centro.

Alojamento em casa própria – variação entre 1991 e 2001

	1991	% total	2001	% total	variação	variação%
Portugal	1.978.087	64,2%	2.688.469	75,1%	710.382	35,9%
AML Lisboa	445.128	52,9%	658.320	67,0%	213.192	47,9%
Lisboa (Concelho)	76.993	32,8%	106.289	47,1%	29.296	38,1%

Quanto à concentração de arrendamento privado (mapa 19), a situação inverte-se. A cidade de Lisboa detém a mais relevante oferta de arrendamento, quer face à média nacional (20%) quer face à região de Lisboa (28%). O número de fogos arrendados no concelho caiu de perto de 30.000 na década em análise, fenómeno acompanhado pelo despovoamento e a degradação do parque habitacional. A distribuição dos alojamentos arrendados em 2001 concentra-se na área central, centro histórico e arco ribeirinho e reflecte uma relação entre a idade do parque e o regime de propriedade. Existem contudo alguns casos pontuais, nalgumas áreas das freguesias de Alcântara, Ajuda, Benfica, Lumiar e Marvila, com um elevado peso de alojamentos arrendados.

Alojamento em casa privada arrendada – variação entre 1991 e 2001

	1991	% total	2001	% total	variação	variação%
Portugal	834.385	27,1%	720.878	20,1%	-113.507	-13,6%
AML Lisboa	330.251	39,2%	279.418	28,4%	-50.833	-15,4%
Lisboa (Concelho)	135.246	57,6%	105.869	47,0%	-29.377	-21,7%

A data média do contrato de arrendamento (mapa 20) em Lisboa era em 2001 de 1973, inferior à média nacional e regional. A média dos contratos de arrendamento tem portanto mais de 30 anos.

É nas áreas centrais e arco ribeirinho onde se manifestam com mais expressão os contratos de arrendamento antigos, anteriores ao 25 de Abril, que correspondem às de maior envelhecimento populacional e menos povoadas. É também aí e nas áreas centrais que se manifesta a maior concentração de imóveis devolutos, degradados e com necessidades elevadas de reparação.

A Reforma do Arrendamento Urbano (RAU), aprovada em 1990, previa actualizações de rendas de forma muito limitada e não motivou os proprietários para a manutenção dos prédios. Novo

Regime do Arrendamento Urbano (NRAU), de 2006, é posterior ao último censo. O total de arrendamentos anteriores ao RAU era em 2001 de 76.242 (72%) sendo os posteriores 27.625 (26%).

Arrendamentos privados em Lisboa por data do contrato até 2001

	<1990	% total	>1990	% total
Lisboa concelho	76.242	72,0%	27.625	26,1%

O número médio de residentes por alojamento (mapa 21) desceu significativamente nos últimos dez anos, tanto no país como na região e no concelho, mas Lisboa regista valores inferiores à média nacional. Na distribuição deste indicador na cidade, constata-se um binómio centro/coroa, em que no centro, principalmente na Baixa, Bairros históricos como Castelo, Alfama, mas também Alcântara, Ajuda, Benfica, existem muitas subsecções estatísticas em que a média de residentes é de 1 a 2 indivíduos e que simultaneamente detêm mais de 60% de residentes com mais de 65 anos. Seria importante avaliar nestas subsecções a predominância de famílias unipessoais. A coroa periférica detém um número médio de residentes superior, com população mais jovem e um parque habitacional menos envelhecido.

Variação do número médio de residentes por alojamento em 1991 e 2001

	1991	2001
Portugal	3,2	2,9
AML Lisboa	3,0	2,7
Lisboa (Concelho)	2,8	2,5

8.3.4 Análise dos dados sobre os residentes

Os indicadores sobre os residentes incluem 7 dos 33 mapas do Atlas do PLH e incidem sobre os seguintes dados:

- Número total de residentes (mapa 22)
- Concentração de residentes mais novos (mapa 23) e mais idosos (mapa 24)
- Concentração de residentes empregados (mapa 25)
- Concentração de residentes menos qualificados (mapa 26) e mais qualificados (mapa 27)
- Concentração de residentes imigrantes (mapa 28)

O número de residentes (mapa 22) em Lisboa diminuiu em número absoluto cerca de 100.000 entre 1991 e 2001 e cerca de 300.000 nos últimos 30 anos. Esta dinâmica contrariou as dinâmicas nacional e regional. No universo das 53 freguesias do concelho de Lisboa, apesar da tendência geral de perda demográfica, 4 freguesias aumentaram o número de residentes: Carnide, Charneca e Lumiar, na periferia da cidade, e Encarnação, no Bairro Alto.

Variação do número total de residentes entre 1991 e 2001

	1991	% total	2001	% total	variação	variação%
Portugal	9.867.147	100,0%	10.356.117	100,0%	488.970	5,0%
AML Lisboa	2.520.708	25,5%	2.661.850	25,7%	141.142	5,6%
Lisboa (Concelho)	663.394	6,7%	564.657	5,5%	-98.737	-14,9%

A concentração de residentes com menos de 14 anos (mapa 23) revela que Lisboa perdeu cerca de um terço das suas crianças e jovens entre 1991 para 2001. A perda percentual é mais do dobro da média nacional e regional e representa um envelhecimento crescente da cidade. Este facto correlaciona-se com a saída nas últimas décadas de população activa jovem para os concelhos limítrofes e com o envelhecimento natural da população da cidade. A nível geográfico, é nas áreas de crescimento da cidade, com datas de construção mais recente, que se encontra uma maior concentração de população jovem e, ao mesmo tempo, uma dimensão média de residentes por alojamento superior, predominando nestas zonas a forma de aquisição de casa própria ou o arrendamento em áreas de recente realojamento social. As freguesias com mais residentes jovens em valor absoluto eram, em 2001, além de Benfica, S. Domingos de Benfica e Carnide, as freguesias da coroa periférica, como Lumiar, Olivais e Marvila. Destacam-se com maior concentração de residentes mais novos as seguintes freguesias: Charneca, 20.4%, Carnide, 17.4%, Lumiar, 16.1%, Marvila, 15.4% e Ameixoeira, 14.6%.

Variação dos residentes com menos de 14 anos entre 1991 e 2001

	1991	% total	2001	% total	variação	variação%
Portugal	1.972.403	20,0%	1.656.602	16,0%	-315.801	-16,0%
AML Lisboa	454.524	18,0%	396.221	14,9%	-58.303	-12,8%
Lisboa (Concelho)	94.306	14,2%	65.548	11,6%	-28.758	-30,5%

A concentração de idosos na cidade de Lisboa vem reflectida no mapa 24. Na década de 90, a cidade envelheceu, tendo a proporção de idosos aumentado de 18,8% para 23,6% em 2001. Segundo o INE, estima-se que em 2007 essa proporção seja de 24,2%. A média da cidade era bastante superior à média nacional e regional. Lisboa era, em 2001, o concelho mais envelhecido da Área Metropolitana. As freguesias que em 2001 detinham uma proporção de idosos superior a 30% e à média do concelho foram algumas freguesias das Avenidas Novas (freguesias de Alvalade, São João de Brito, São João de Deus) e da área histórica da Baixa (Santa Justa, São Nicolau e Santiago). As freguesias de Santa Maria de Belém e Alcântara, a Ocidente, bem como algumas freguesias da coroa central, como Santo Condestável, Santa Isabel, São Sebastião da Pedreira, São Jorge de Arroios, Penha de França, Graça, Anjos, Santo Estêvão, São Vicente de Fora e Sé encontram-se também acima da média do concelho, com valores muito próximo dos 30%. Inversamente, as freguesias menos envelhecidas correspondem a algumas freguesias limítrofes, da coroa periférica da cidade. Numa análise geográfica mais desagregada, destaca-se uma concentração de idosos em alguns quarteirões das áreas históricas da Baixa e das Avenidas Novas, entre os eixos da Av. Roma e Av. Gago Coutinho, em outras áreas pontuais da

cidade, como Pedrouços e Ajuda, no Centro da freguesia de São Domingos de Benfica, ou em alguns quarteirões de Olivais Sul.

Variação dos residentes com mais de 64 anos entre 1991 e 2001

	1991	% total	2001	% total	variação	variação%
Portugal	1.342.744	13,6%	1.693.493	16,4%	350.749	26,1%
AML Lisboa	309.660	12,3%	410.046	15,4%	100.386	32,4%
Lisboa (Concelho)	124.565	18,8%	133.304	23,6%	8.739	7,0%

Se se analisar o índice de envelhecimento (calculado como o total de pessoas com mais de 64 anos por cada 100 pessoas com menos de 14 anos), verifica-se que Lisboa tem um índice de envelhecimento duplo da média nacional e regional – o que é uma outra face do declínio da cidade.

Índice de envelhecimento entre 1991 e 2001

	1991	2001	variação
Portugal	68,1	102,2	34,2
AML Lisboa	68,1	103,5	35,4
Lisboa (Concelho)	132,1	203,4	71,3

O total da população activa empregada (mapa 25) no concelho de Lisboa diminuiu em cerca de 30.000 na década de 90, mas a sua proporção na cidade, devido à perda de residentes, aumentou, representando em 2001 cerca de 44,5% do total da população do concelho. Esta dinâmica é oposta à do país e da região, onde a população activa aumentou, respectivamente 12 e 15% na última década.

Na distribuição geográfica, a proporção de população empregada inferior à média do concelho é relativamente uniforme, porque enquanto na coroa periférica há mais residentes dependentes jovens, nas áreas centrais da cidade encontram-se mais dependentes idosos. Contudo, às áreas de construção mais recente, com menos de 20 anos, corresponde de um modo geral a maior concentração de população empregada, incluindo algumas áreas centrais pontuais onde se realizaram operações de renovação urbana.

As freguesias com maior proporção de população activa em 2001 eram, por ordem decrescente, Lumiar, Sacramento, Ameixoeira, S. Francisco Xavier e S. Domingos de Benfica. Inversamente, as freguesias com menor proporção de população activa eram S. Miguel, Santo Estêvão, Castelo, Ajuda e Alcântara.

Variação da população empregada entre 1991 e 2001

	1991	% total	2001	% total	variação	variação%
Portugal	4.130.165	41,9%	4.650.947	44,9%	520.782	12,6%
AML Lisboa	1.115.839	44,3%	1.284.673	48,3%	168.834	15,1%
Lisboa (Concelho)	281.134	42,4%	251.444	44,5%	-29.690	-10,6%

Em termos de qualificação, os mapas 26 e 27 reflectem, respectivamente, a concentração de residentes com menos e com mais qualificação. Na década de 90, assistiu-se globalmente a uma maior qualificação dos indivíduos, diminuindo de 48% para 38% em Lisboa a percentagem dos residentes com até ao quarto ano de escolaridade. A qualificação foi mais intensa na cidade de Lisboa, que detinha em 2001, relativamente a 1991, menos um terço de indivíduos com baixa qualificação.

As áreas com concentração de população residente menos qualificada correspondem aos bairros históricos, a bairros de realojamento social na freguesia de Marvila, a algumas áreas limítrofes da cidade e a alguns quarteirões históricos do arco ribeirinho. A Ocidente, verifica-se ainda este tipo de concentração em freguesias como Ajuda e Alcântara, com excepção de algumas áreas objecto de renovação urbana.

Variação da população com menos qualificação entre 1991 e 2001

	1991	% total	2001	% total	variação	variação%
Portugal	6.109.983	61,9%	5.186.772	50,1%	-923.211	-15,1%
AML Lisboa	1.267.151	50,3%	1.075.107	40,4%	-192.044	-15,2%
Lisboa (Concelho)	317.767	47,9%	215.820	38,2%	-101.947	-32,1%

Em termos de qualificação superior (mapa 27), a cidade de Lisboa supera as médias nacionais e regionais. Comparativamente ao país, o concelho de Lisboa ultrapassa em 10%, totalizando cerca de 100.000 residentes com curso superior completo, o que representa uma média aproximada de 1 em cada 5. As áreas com concentração de população residente mais qualificada correspondem às freguesias de S. Francisco Xavier, Lumiar, S. Sebastião da Pedreira, S. João de Deus e Alvalade, variando nestas freguesias entre os 34% e 29% de residentes com curso superior. Contrariamente, os bairros históricos, os bairros de realojamento social na freguesia de Marvila, algumas áreas limítrofes da cidade e quarteirões históricos do arco ribeirinho concentram o menor número de residentes com curso superior completo, exactamente o comportamento inverso ao do mapa anterior. Também inversamente ao mapa anterior, encontram-se na coroa periférica níveis de qualificação elevados em áreas de população mais jovem, mais densamente povoadas e com maior proporção de empregados, que frequentemente correspondem a áreas de construção mais recente e de crescimento da cidade, com valores patrimoniais das fracções mais elevados.

Além destas, encontram-se áreas de elevada qualificação da população no eixo central (Marquês de Pombal/Saldanha/Avenida da República) e no eixo Marquês de Pombal/Amoreiras/Campo de Ourique/Estrela, também com um elevado valor patrimonial.

População com mais qualificação em 2001

		% total
Portugal	674.094	6,5%
AML Lisboa	278.788	10,5%
Lisboa (Concelho)	97.022	17,2%

Lisboa acolhe actualmente cidadãos das mais diferentes nacionalidades que escolheram a cidade para viver, trabalhar, estudar ou simplesmente visitar, o que lhe confere um carácter cosmopolita, enriquecido com os diferentes valores culturais, tradicionais e linguísticos, resultantes dessa diversidade.

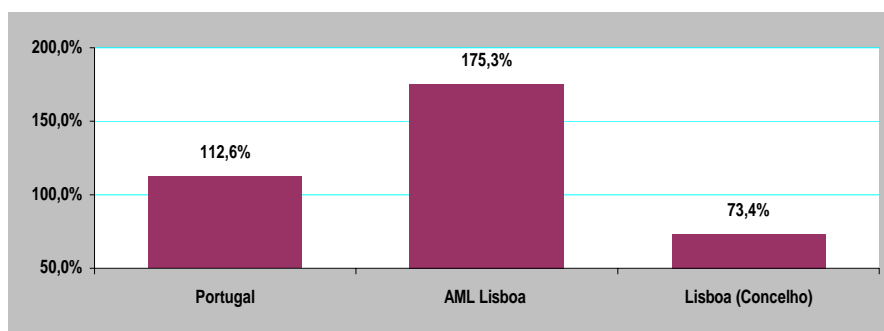
Segundo os dados gerais do censo de 2001, o concelho de Lisboa apresenta um total de população residente de 564.657 indivíduos, dos quais 537.963 (95,2%) são de nacionalidade portuguesa e 18.736 (3,3%) são de nacionalidade estrangeira; dos restantes cerca de 7.873 (1,3%), 85 são apátridas e os outros têm mais de uma nacionalidade. Na análise desta variável, deverá ter-se em atenção o facto de o apuramento deste fenómeno ser particularmente susceptível à não contabilização de muitos dos imigrantes clandestinos. Sabe-se ainda que a maioria destes, apesar de não fazerem parte das estatísticas oficiais, se encontrarão inseridos nas suas comunidades.

Na comparação da realidade entre o concelho de Lisboa com a Área Metropolitana de Lisboa, a Região de Lisboa e o País, salienta-se que os valores do concelho são superiores aos nacionais, mas muito inferiores aos da AML e da Região, que são superiores ao dobro da média nacional. Repara-se também que entre os censos de 1991 e 2001 estes valores mais que duplicaram e se acentuou a diferença de concentração entre a AML e as restantes, como se vê pelo quadro e gráfico seguintes:

População Imigrante entre 1991 e 2002

	1991	% total	2001	% total	variação	variação%
Portugal	106.644	1,1%	226.715	2,2%	120.071	112,6%
AML Lisboa	45.567	1,8%	125.446	4,7%	79.879	175,3%
Lisboa (Concelho)	10.802	1,6%	18.736	3,3%	7.934	73,4%

Taxa de variação da população imigrante entre 1991 e 2001



A análise do mapa 28 revela a concentração por quarteirões de imigrantes residentes em 2001, excluídos os de nacionalidade intra-comunitária e os portadores de dupla nacionalidade. O total analisado é de 14.250 (cerca de 2,5% da população residente total) e 76,1% da população estrangeira total.

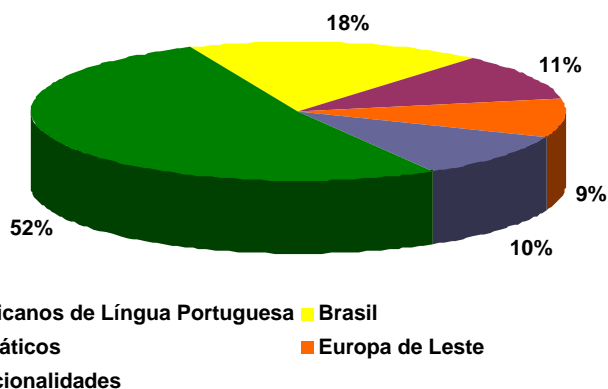
Na representação da distribuição destes 14.250 imigrantes pela cidade, apesar de aparecerem distribuídos por toda a cidade, existem conjuntos de quarteirões onde a concentração total de imigrantes se regista entre os 10 e os 50% de residentes.

Verificam-se algumas freguesias de eleição, sendo elas, classificadas segundo o ranking percentual: Charneca, Madalena, Pena, São Cristóvão e São Lourenço, e Mártires, onde as concentrações de população imigrante variam desde os 8,9% aos 5,6%. No entanto as freguesias que acolhem mais imigrantes em número absoluto são: Charneca, Marvila, Benfica, São Jorge de Arroios e Olivais (Entre 931 e 634).

Analisando agora a distribuição por agrupamentos de nacionalidades, verifica-se que na cidade de Lisboa, a população com nacionalidade dos PALP é dominante, com 7.355 mil indivíduos; segue-se a população de nacionalidade brasileira, com 2.562 indivíduos; de nacionalidade asiática, com 1.568 indivíduos; e da Europa de Leste, como a Ucrânia, Roménia, Rússia ou Moldávia, com 1.271.

População imigrante em Lisboa por agrupamentos de nacionalidades em 2001

	numero	% total
Países Africanos de Língua Portuguesa	7.355	51,6%
Brasil	2.562	18,0%
Países Asiáticos	1.568	11,0%
Europa de Leste	1.271	8,9%
Outras nacionalidades	1.494	10,5%
Total (sem EU15 e sem dupla nacionalidade)	14.250	100,0%

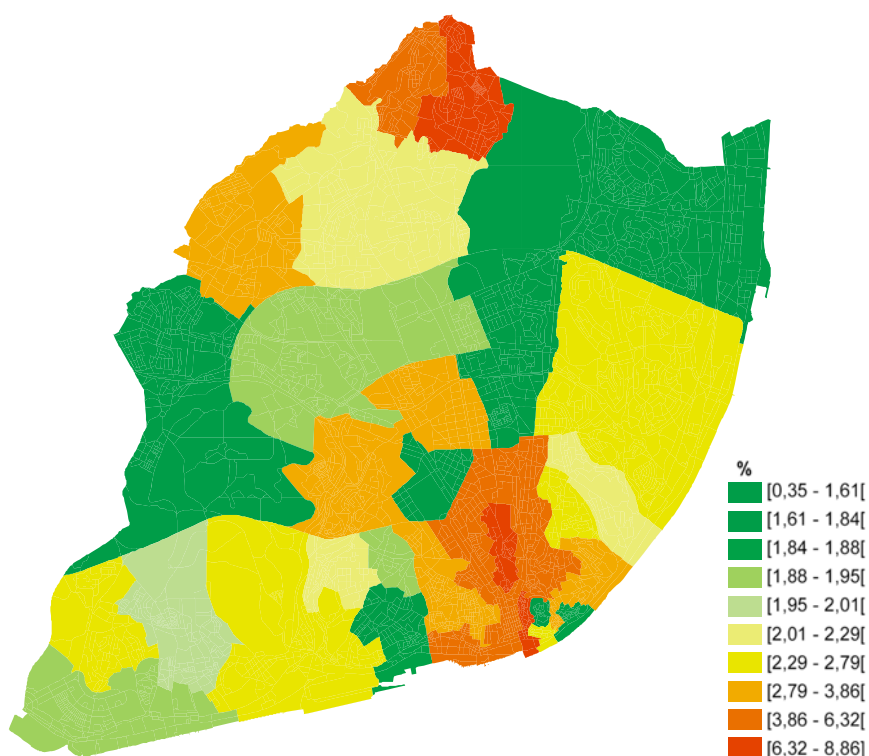


Na análise da distribuição dos imigrantes segundo agrupamento de nacionalidades, podem-se destacar as freguesias que ocupam lugares de destaque no ranking, que variam segundo as nacionalidades em causa:

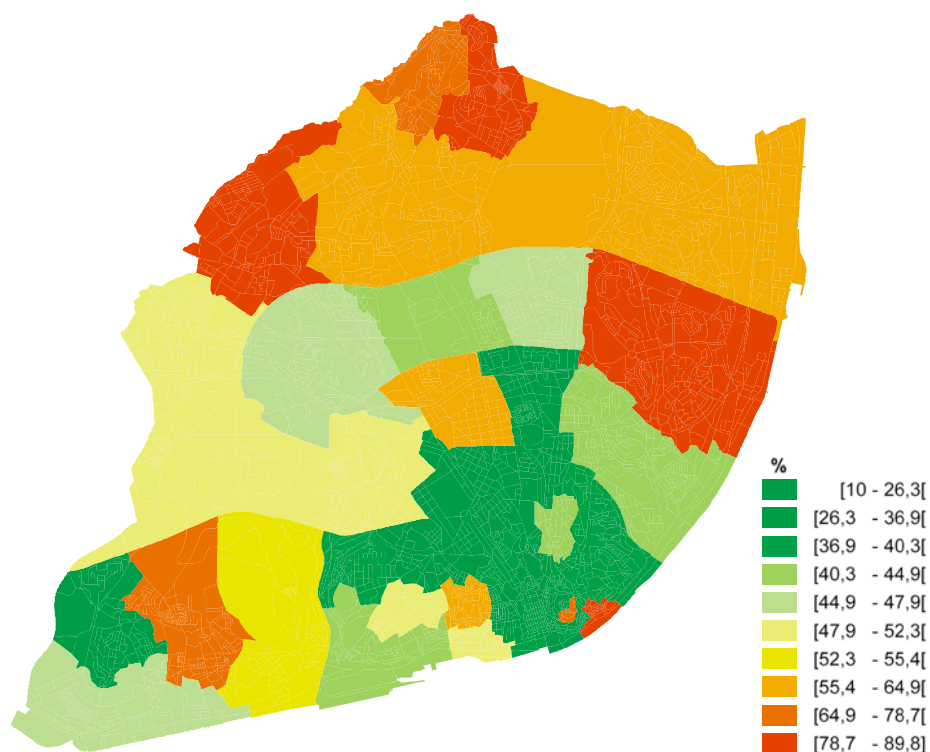
- Países Africanos Língua Portuguesa: destacam-se as freguesias de Charneca, Carnide, Santo Estêvão, Marvila, Ameixoeira;
- Brasil: destacam-se as freguesias de Mártires, Sacramento, São João de Deus, Alvalade e São Miguel;
- Ásia: destacam-se as freguesias de Santa Justa, São Cristóvão e São Lourenço, Pena, Socorro, Sé.
- Europa de Leste: destacam-se as freguesias de Castelo, São Miguel, Graça, São Sebastião da Pedreira e São Paulo.

Estas variações são visíveis nos mapas seguintes:

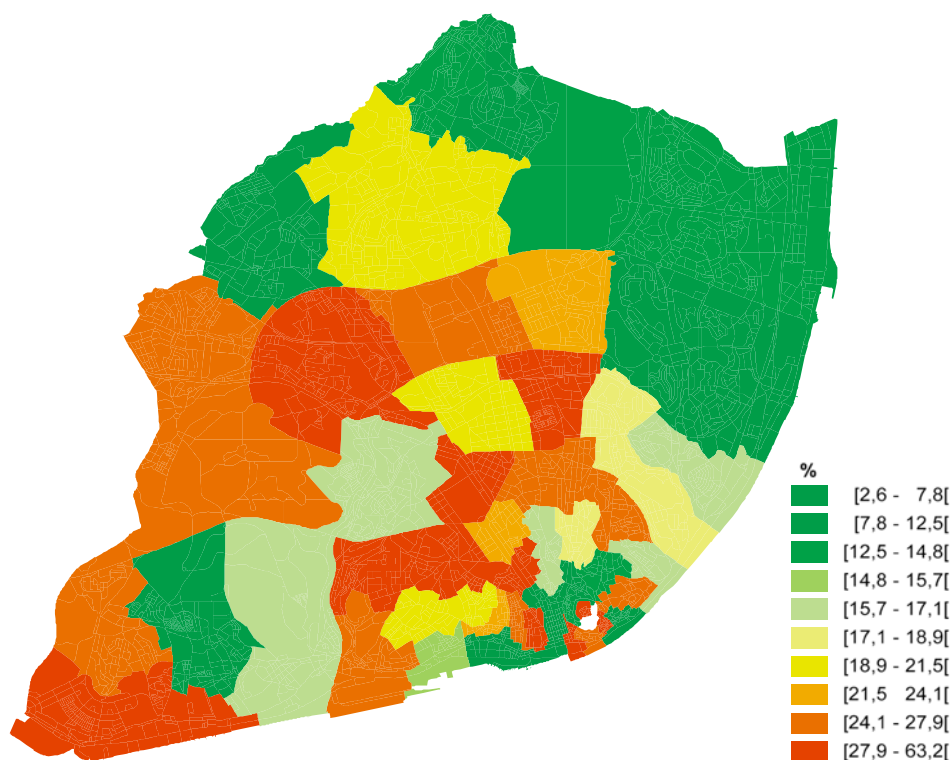
Concentração Total de imigrantes por freguesia (INE, Censos 2001)



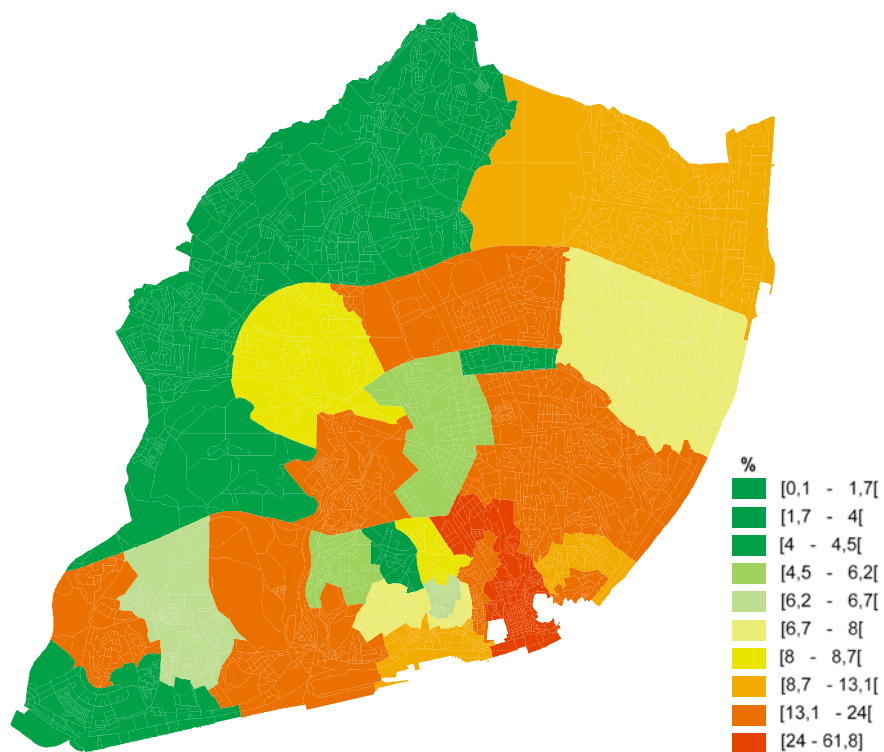
Concentração de imigrantes dos PALP por freguesia INE, Censos 2001)



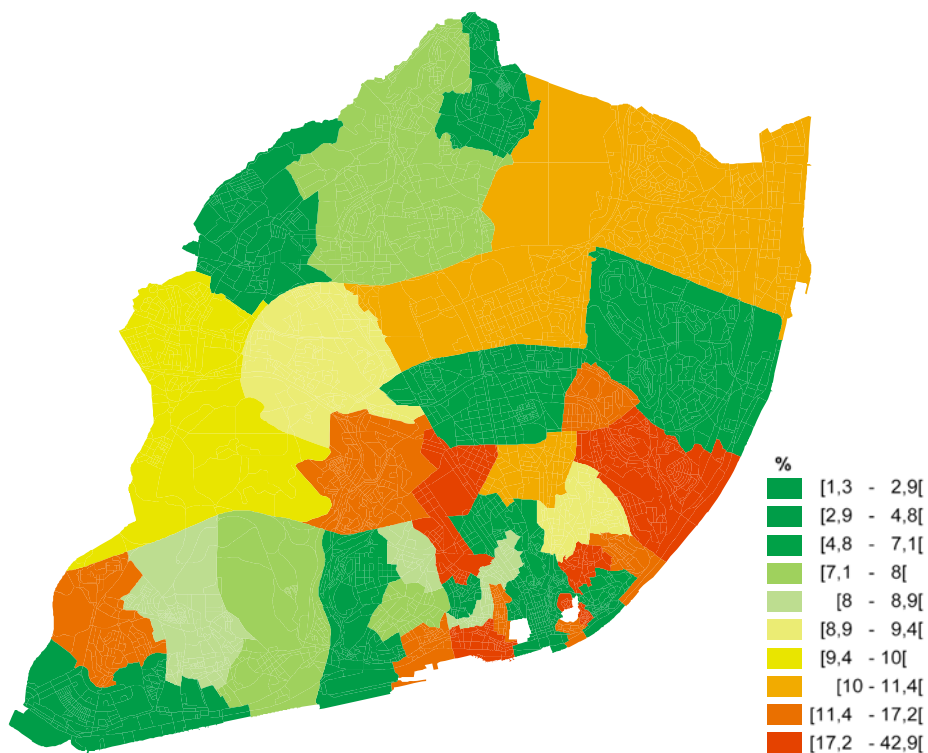
Concentração de imigrantes do Brasil por freguesia (INE, Censos 2001)



Concentração de imigrantes da Ásia por freguesia (INE, Censos 2001)



Concentração de imigrantes da Europa de Leste por freguesia (INE, Censos 2001)



8.3.5 *Análise dos dados económicos e fiscais*

A análise dos dados económicos e sociais incluem 5 dos 33 mapas do Atlas do PLH e incidem sobre os seguintes dados:

- Dados fiscais e patrimoniais (mapas 29 a 31)
- Dados sobre os encargos dos agregados familiares com a habitação (mapas 32 e 33)

O mapa 29 ilustra os valores do coeficiente de localização fixados em Lisboa para o cálculo do valor patrimonial tributável em sede de Imposto Municipal sobre Imóveis, de acordo com dados da Direcção Geral de Contribuições e Impostos de 2003. Recorde-se que o valor patrimonial tributável implica a aplicação de uma fórmula que envolve: a área bruta de construção, a área de implantação, o valor médio da construção por m² e quatro coeficientes: o coeficiente de afectação, que depende dos usos do edificado e varia entre 0,08 e 1,2; o coeficiente de localização, que varia entre 0,35 e 3; o coeficiente de qualidade e conforto, que varia entre 0,5 e 1,7; e o coeficiente de vetustez, que varia entre 0,35 e 1.

É competência do município elaborar periodicamente uma proposta de zonamento que defina o coeficiente de localização. Em Lisboa o valor do coeficiente de localização fixado pelo município varia actualmente entre 1,2 e 3,0.

Este índice é mais elevado nas seguintes zonas da cidade:

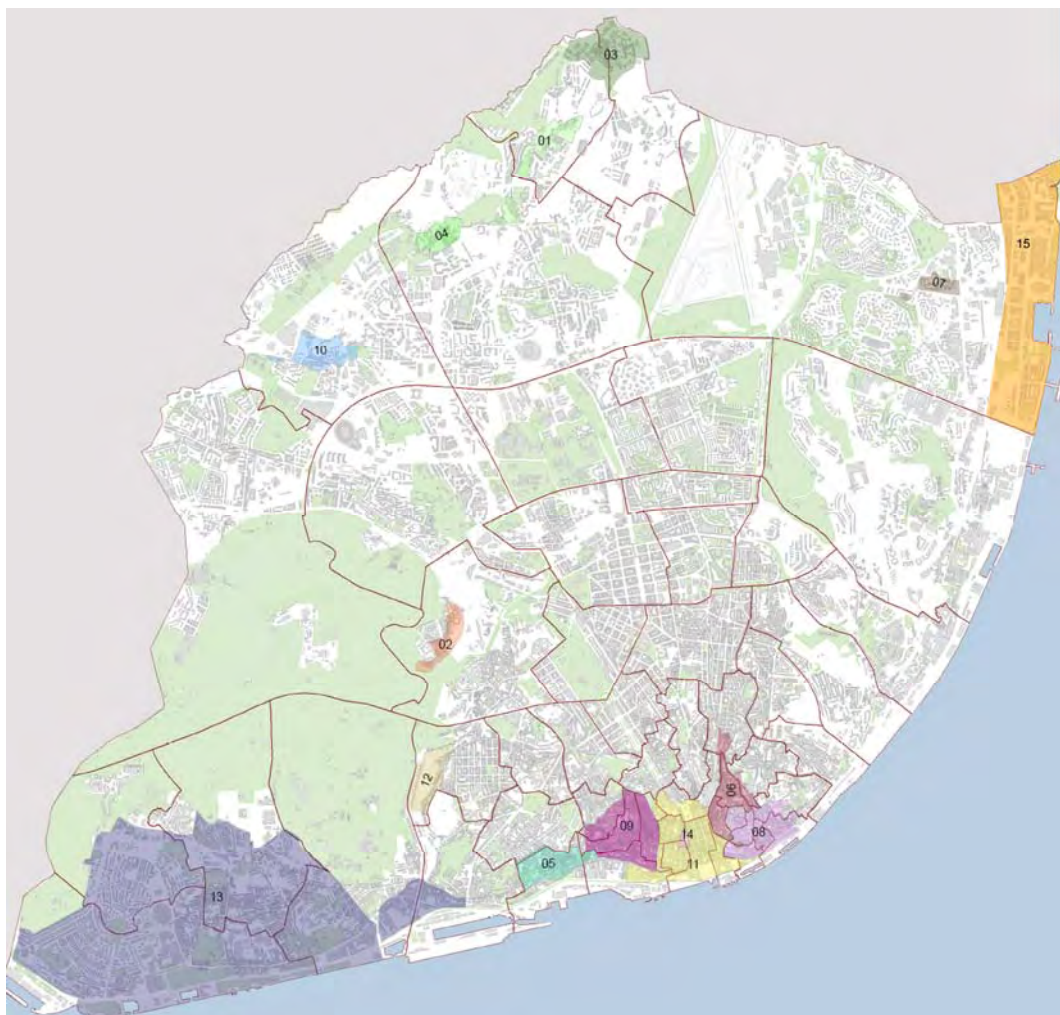
- Na área central: Bairro Alto - Príncipe Real, Avenida da Liberdade - Av. da República, Rua Braamcamp - Lapa, Amoreiras - Av. José Malhoa;
- A ocidente: área ribeirinha histórica e monumental, Belém e Restelo, Calçada da Tapada - Alto de Santo Amaro;
- A Oriente: Parque das Nações.

Inversamente, os valores mais baixos correspondem a áreas de realojamento, antigos bairros sociais e zona histórica oriental, bem como nas zonas de lazer e recreio da cidade (Monsanto e Vale de Chelas).

A coincidência entre os valores mais altos do IMI com zonas onde se pretende incentivar a reabilitação deve motivar uma reanálise do zonamento deste coeficiente em Lisboa. Por outro lado, é necessário cruzar este zonamento com as "áreas de reabilitação urbana" aprovadas pelo executivo para efeitos de benefícios fiscais ao abrigo da lei do Orçamento de Estado para 2009 e que correspondem a 14 das 15 Áreas Críticas de Reversão e Recuperação Urbanística

(ACRRU) existentes em Lisboa.²⁶ Pode consultar os incentivos fiscais em causa no excerto da lei do Orçamento de Estado para 2009 em Anexo.

Delimitação das ACRRU



DESIGNAÇÃO DAS ACRRU:

- 01 Área Crítica de Recuperação e Reversão Urbanística da Ameixoeira e do Lumiar
- 02 Área Crítica de Recuperação e Reversão Urbanística do Bairro Liberdade
- 03 Área Crítica de Recuperação e Reversão Urbanística do Bairro das Galinheiras
- 04 Área Crítica de Recuperação e Reversão Urbanística do Paço do Lumiar
- 05 Área Crítica de Recuperação e Reversão Urbanística da Madragoa
- 06 Área Crítica de Recuperação e Reversão Urbanística da Mouraria
- 07 Área Crítica de Recuperação e Reversão Urbanística dos Olivais Velho

²⁶ Esta deliberação da CML, de 25 de Fevereiro de 2009, aguarda aprovação pela Assembleia Municipal.

- 08 Área Crítica de Recuperação e Reversão Urbanística de Alfama e Colina do Castelo
- 09 Área Crítica de Recuperação e Reversão Urbanística do Bairro Alto e Bica
- 10 Área Crítica de Recuperação e Reversão Urbanística de Carnide-Luz
- 11 Área Crítica de Recuperação e Reversão Urbanística do Chiado
- 12 Área Crítica de Recuperação e Reversão Urbanística do Casal Ventoso
- 13 Área Crítica de Recuperação e Reversão Urbanística das UOP
- 14 Área Crítica de Recuperação e Reversão Urbanística da Baixa-Chiado
- 15 Área Crítica de Recuperação e Reversão Urbanística da EXPO 98

Os mapas 30 e 31 ilustram o valor patrimonial tributável médio dos edifícios e das fracções, com base em dados de 31.12.2008 da Direcção Geral de Informática e de Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA) do Ministério das Finanças relativos ao valor patrimonial tributável declarado para efeitos de IMI. Os valores correspondentes referem-se a todos os tipos de uso e não apenas ao uso habitacional. O valor patrimonial médio dos edifícios distribui-se na cidade em função de três grandes factores: localização, idade da construção e data da avaliação. Por isso, além das zonas centrais, as zonas de construção mais recente apresentam valores patrimoniais mais elevados (Telheiras, Parque das Nações, Alta de Lumiar). Como referência geral, a média do valor patrimonial dos edifícios no concelho de Lisboa, é de 616.627€. Destacam-se com valores patrimoniais médios superiores as freguesias do Lumiar, Olivais, São Domingos de Benfica, São Sebastião da Pedreira e Carnide, variando entre os 2,5 milhões € e os 1,4 milhões de €. Com valores médios inferiores, as freguesias de Castelo, São Miguel, Santo Estêvão, Socorro, Santiago, oscilando entre os 51 mil € e os 102 mil €, respectivamente.

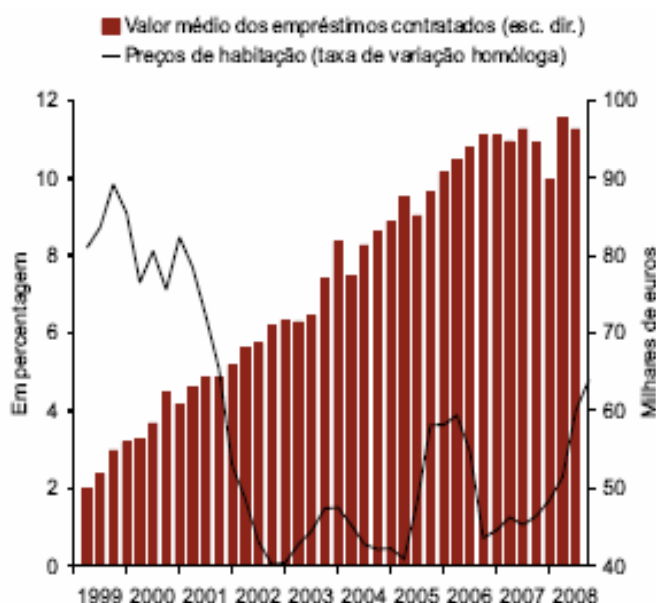
Quanto ao valor patrimonial médio das fracções em propriedade horizontal (mapa 31), o valor médio do concelho é de 64 mil euros, mas este valor varia entre menos de 10 mil euros e 25,5 milhões. Destacam-se com valores patrimoniais médios superiores as freguesias de Mártires, São Francisco Xavier, São Sebastião da Pedreira, Santa Isabel e Charneca, e com valores mais baixos Socorro, São Miguel, Santo Estêvão, Graça e Penha de França.

O mapa 31 traduz uma representação da realidade do valor patrimonial do edificado mais fidedigna do que o mapa 30, anulando distorções, nomeadamente a distorção relacionada com a dimensão. Pela análise do mapa, destaca-se uma zona entre a Almirante Reis e o rio, onde o preço médio da fracção é muito mais baixo. Interessa saber se este fenómeno é devido apenas à distorção provocada pela pequena dimensão média da fracção ou se há outros factores, já que se constata a coincidência do baixo valor patrimonial com o elevado número de edifícios

devolutos e uma grande concentração de edifícios muito degradados e/ou a necessitar de grandes reparações.

Os encargos com a habitação em Lisboa estão reflectidos nos mapas 32 e 33. O mapa 32 espelha a distribuição espacial dos encargos com a habitação própria²⁷ em 2001. O valor médio em Lisboa era de 334 €, superior à média nacional (291€) e regional (305€). A leitura destes valores e do mapa 32 deve ser corrigida em função de dados mais recentes, que actuaram em sentido contrário: se por um lado o valor médio dos empréstimos contratados subiu sistematicamente entre 1999 e 2008, por outro a taxa de variação homóloga dos preços da habitação regista uma queda a partir de 2002.

Evolução dos preços da habitação e do valor médio dos empréstimos contratados

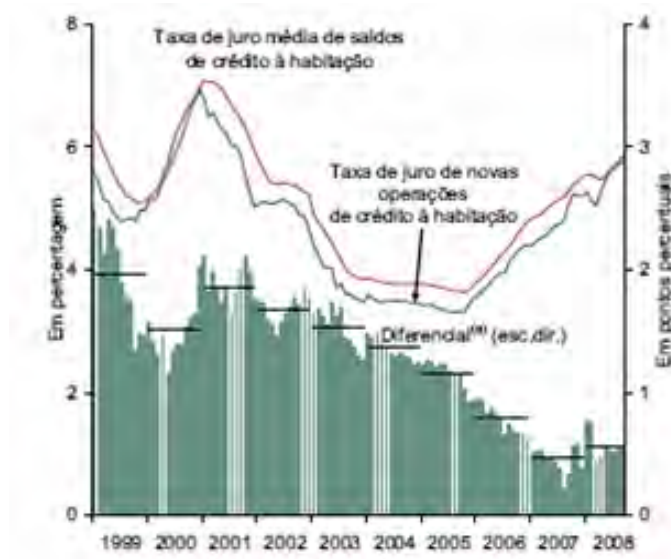


Fonte: Direcção Geral do Tesouro e índice Confidencial Imobiliário

Há ainda que ter em consideração a variação das taxas de juro, que estiveram em queda entre 2001 e 2005, retomando um ciclo de subida drasticamente interrompido com a crise financeira actual. Com a actual recessão, no primeiro trimestre de 2009 a taxa de juro de referência definida pelo Banco Central Europeu atingiu mínimos históricos, que não se reflectem no entanto de forma linear e imediata nas prestações da casa.

²⁷ Este valor é apenas referente aos encargos da prestação bancária, não incluindo encargos fiscais como o IMI nem encargos de condomínio

Taxas de juro de crédito a particulares para aquisição de habitação



Fonte: Banco de Portugal - Nota: diferencial entre a taxa de juro de novas operações e a Euribor a 6 meses (último valor Setembro de 2008)

O mapa 33 reflecte os valores médios dos encargos mensais com casa arrendada, de acordo com o censo de 2001. Constatase que a média mensal do concelho era de 118 €, inferior às médias nacional e regional. É um efeito da elevada percentagem de rendas antigas na cidade, que vimos na análise do mapa 20. Confrontando os valores médios dos encargos com a casa própria com os dos encargos com o arrendamento, verifica-se que estes eram, em 2001 e no total da cidade, cerca de um terço daqueles. Estes valores médios escondem no entanto uma realidade que o mapa 33 revela: as rendas médias são de modo geral mais altas na periferia norte e ocidental do que no resto da cidade. Isto significa que as rendas recentes incorporam um elevado factor de risco, atingindo valores que desincentivam a procura de arrendamento. Como vimos no capítulo 5, os valores médios dos fogos disponíveis para arrendamento em Lisboa, de acordo com dados da Primeyield para 2007, variavam entre 475 e 1.100 €, consoante a localização e a tipologia. São os últimos a chegar que pagam a factura mais alta, fazendo com que no acesso ao arrendamento a discriminação seja mais visível pela idade do que pelo rendimento. Com a queda das prestações da casa, por efeito da baixa taxa de juro, o arrendamento tende a tornar-se menos atractivo, quer para quem procura de novo, porque é caro, quer para quem tem arrendado há muito, porque não consegue valores actualizados.

9. O caso de Lisboa: avaliação das políticas municipais

Neste capítulo completa-se o diagnóstico com um breve enquadramento histórico das políticas públicas de habitação no concelho de Lisboa e com uma sistematização e avaliação das principais tendências, problemas e políticas municipais seguidas, de acordo com os seguintes dez grandes temas diferenciados, seleccionados entre os múltiplos problemas e situações existentes:

1. Realojamento
2. Reabilitação/Requalificação
3. Gestão do parque habitacional municipal
4. Processos especiais de reconversão: AUGI e bairros críticos
5. Mercado de arrendamento e intervenção municipal
6. Fogos devolutos
7. Sector cooperativo
8. População sem abrigo
9. Carências sócio-urbanísticas
10. Mobilidade

9.1 100 Anos de políticas públicas de habitação em Lisboa ²⁸

Dada a importância que tem conhecer a história dos chamados “bairros sociais”, para compreendermos a actual situação da habitação no município de Lisboa, onde cerca de um quinto dos actuais residentes vive em habitação municipal ou pública, apresentamos de seguida uma breve resenha que mostra como diferentes políticas ao longo de 100 anos influenciaram a natureza e as características que deram origem à cidade que hoje conhecemos. A principal fonte deste capítulo é a DMH da CML, completada com outros estudos citados em referência.

9.1.1 Final do Século XIX e 1ª República

O processo de industrialização que se verificou neste período provocou em Lisboa um acréscimo populacional que desencadeou o aparecimento de novas habitações sem condições mínimas de habitabilidade. Face a esta situação e até finais dos anos 20, o papel do Estado limitou-se à demolição de habitações sem condições de salubridade e à criação de medidas legislativas que favoreciam a iniciativa privada e o sector imobiliário.

²⁸ Texto adaptado a partir do estudo fornecido pela DMH-CML em Janeiro de 2009 e do livro “Cidade e Habitação Social: o Estado e o Programa de Casas Económicas em Lisboa”, de Luís V. Baptista, editora Celta, 1999

Surgem pátios e vilas operárias em Xabregas, Alcântara e Belém, áreas de cariz industrial. No final do século, as intervenções do Estado no domínio da habitação visavam sobretudo incentivar a habitação privada para a promoção de casa económicas, porém sem sucesso.

Após a Revolução de 1910, vão colocar-se em prática os ideais republicanos, salientando-se a título de exemplo, em 1913, a Regulamentação da Lei do Inquilinato, cujo objectivo era dificultar as acções de despejo e limitar a actualização das rendas. Porém, é através do Decreto-Lei nº 4137 de 24 de Abril de 1918 que se promove o primeiro esboço de habitação social, com a construção de “casas económicas” destinadas ao alojamento dos grupos sociais menos abastados. Esta iniciativa acabaria por ser concretizada, dando mais tarde origem aos bairros do Arco do Cego e da Ajuda, em Lisboa.

9.1.2 As políticas do Estado Novo entre 1926 e 1950

As Casas Económicas ²⁹

Os primeiros fogos do Bairro do Arco do Cego, inaugurado em 1935, em pleno Estado Novo, foram ocupados por funcionários da C.M.L., ao arpejo das intenções originais. Nos anos 50, cumpridos os 240 pagamentos mensais acordados, a propriedade do bairro passaria a ser privada, deixando de fazer sentido a designação de “bairro social”.

Em 1930 é publicado o primeiro Regulamento Geral da Construção Urbana para a cidade de Lisboa e são feitas demolições de habitações nos bairros da Liberdade, Bairro do Rêgo e do Caramão da Ajuda, construídas sem licença camarária. Surge em 1933 um Programa de Habitação que constituiu a primeira grande intervenção do Estado Novo na Habitação: o programa das “Casas Económicas” autorizava o Governo a promover a construção de habitação, em colaboração com as Câmaras Municipais, com as corporações e com organismos do Estado. Estas casas eram atribuídas segundo o regime de propriedade resolúvel, na tipologia unifamiliar com quintal. Destinavam-se a empregados e operários que fossem sócios dos sindicatos corporativos e ainda a funcionários do Estado, civis e militares.

²⁹ Programa regulamentado pelo Decreto-lei nº 23.502, de Setembro de 1933



Bairro da Encarnação: vista aérea - Atlas Urbanístico de Lisboa, Argumentum, Novembro 2006

Fazem parte deste programa os bairros do Alto da Serafina, do Alto da Ajuda e das Terras do Forno; e ainda, mais tarde, os bairros Madre de Deus, Encarnação, Calçada dos Mestres, Santa Cruz (Benfica) e Caselas, inserindo-se no conceito de “cidade jardim” que permitia uma aplicação da ideologia do Estado Novo, transposta para a visão da “aldeia na cidade”.



Bairro da Encarnação: a “aldeia” na cidade - Atlas Urbanístico de Lisboa, Argumentum, Novembro 2006

O mapa seguinte, publicado na obra citada de Luís V. Baptista em 1999, mostra os primeiros bairros de casas económicas de Lisboa. Apesar da origem social, uma parte destes bairros, como o bairro do Arco do Cego ou o Bairro do Restelo, não só estão completamente integrados na malha urbana da cidade mas são zonas que hoje atingem altos valores patrimoniais.

Primeiros bairros de casas económicas de Lisboa

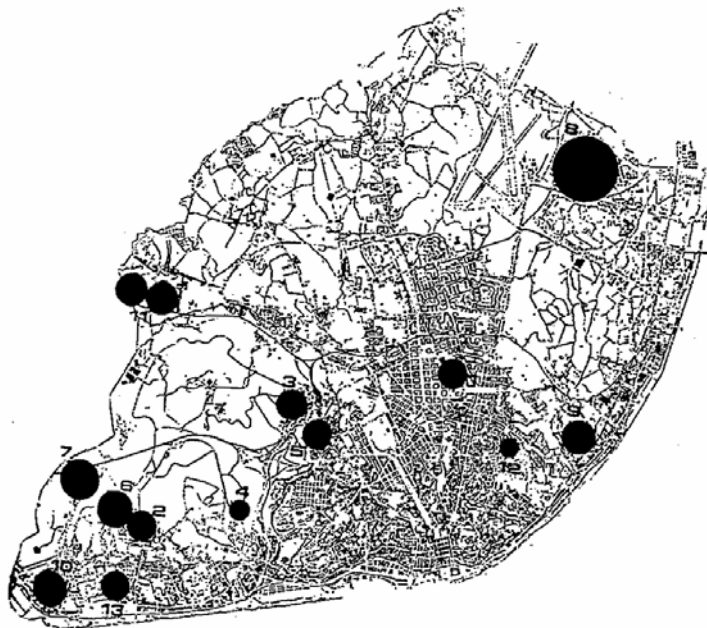


Figura 3.1 Bairros económicos de Lisboa

Legenda: (1) Arco do Cego; (2) Alto da Ajuda; (3) Alto da Serafina; (4) Alvito; (5) Calçada dos Mestres; (6) Caramão da Ajuda; (7) Caselas; (8) Encarnação; (9) Madre de Deus; (10) Restelo; (11) Santa Cruz de Benfica; (12) S. João (Vale Escuro); (13) Terras do Forno.

De: Luís V. Baptista, "Cidade e Habitação Social: o Estado e o Programa de Casas Económicas em Lisboa" (1999)

As Casas Desmontáveis ³⁰ e as Casas para Famílias Pobres ³¹

O reconhecimento das limitações da aplicabilidade do Programa de Casas Económicas aos grupos sociais com menos recursos, e vivendo em situações de maior precariedade levou a que, a par da decisão da construção de mais 2.000 casas económicas durante os anos de 38, 39 e 40, o governo decidisse lançar um novo programa de habitação social, o Programa de "Casas Desmontáveis", que eram construídas com materiais provisórios, como fase de transição para futuras habitações económicas.

Os bairros de casas desmontáveis eram edificados e distribuídos a título precário pela Câmara Municipal de Lisboa, que assumia a responsabilidade institucional do programa, embora o Governo também comparticipasse nos custos. São exemplos em Lisboa o Bairro da Boavista, cuja primeira fase foi inaugurada em 1941, e o Bairro Padre Cruz, iniciado em 1959, no entanto, dadas as alterações que foram sofrendo ao longo dos anos, hoje em dia pode-se dizer que estes bairros perderam as suas características de "casas desmontáveis" passando a alvenaria a ser uma predominante.

30 Programa regulado pelo Decreto-lei nº 28.912, de 12 de Agosto de 1938

31 Programa regulado pelos Decretos-lei nº 34.486 e 35.106 de 1945

A morte de Duarte Pacheco, em 1943 inviabilizou a perspectiva global de gestão, de ordenamento do território e de recursos económicos em que deixou a sua marca, com realce para o grande quantitativo de terrenos expropriados. A partir dessa data assume-se que as Casas Desmontáveis eram a solução mais barata e quase definitiva para alojar as populações mais pobres. Afirmava-se assim um tratamento bastante diferente entre diferentes grupos sociais: o Programa de Casas Económicas absorvia os grupos sociais de maiores recursos enquanto o Programa de Casas Desmontáveis, agora rebaptizado como Programa de Casas para Famílias Pobres, se destinava aos grupos sociais com menores recursos. Tratava-se de construir “pequenos bairros com casinhas unifamiliares, de preferência desmontáveis”, para as famílias mais carenciadas e insolventes, em regime de arrendamento e atribuídas segundo o comportamento social e moral dos candidatos a moradores.

As Casas de Renda Económica ³²

Em 1945 a política de casas económicas começava a perder relevância, dada a impossibilidade de se prosseguir com o regime de expropriações para obtenção de terrenos baratos e sem o financiamento facilitado de outrora. Lança-se um novo programa dirigido, já não à compra, mas ao arrendamento económico, programa que acabaria por se sobrepor ao das Casas Económicas: o Programa de Casas de Renda Económica. Havia diferenças fundamentais nos pressupostos ideológicos, na forma de financiamento, recorrendo aos capitais das Caixas de Previdência, e nas instituições interventoras. As moradias eram de promoção privada com ajudas e incentivos estatais e destinavam-se ao arrendamento. Neste caso tratavam-se de rendas moderadas e alteráveis em função do “custo da construção, custo de vida o nível de rendimentos”. Abandonava-se o regime de renda resolúvel e o modelo exclusivo de casa unifamiliar com horta. Aceitava-se a partir de agora a construção em altura, com um máximo de três pisos.

Estes dois novos programas, as Casas Desmontáveis e as Casas de Renda Económica, sobrepuseram-se rapidamente ao Programa de Casas Económicas. Cinco anos depois de lançados já representavam 30% das intervenções de habitação social.

9.1.3 Anos 50 – As Casas de Renda Limitada³³, Alvalade e a expansão programada da cidade

A urbanização do Sítio de Alvalade iniciou-se com a construção do “Programa das casas de rendas económicas” localizadas nas células I e II do Plano de Urbanização do Sítio de Alvalade

³² Decreto-Lei nº 2007 de 1945
³³ Decreto-Lei nº 36 212 de 1947

(2.066 habitações distribuídas por 302 edifícios de 3 e 4 pisos, sem elevador). Em 1947 surge o “Programa de Casas de Renda Limitada”. A atribuição destas casas torna-se mais flexível e são construídos em Lisboa 1397 alojamentos de habitação de renda limitada. O bairro de Alvalade constitui o principal resultado do cruzamento de um plano de urbanização inovador com uma política de arrendamento condicionado.



Alvalade: vista aérea - Atlas Urbanístico de Lisboa, Argumentum, Novembro 2006

Marca também a consciência de que é preciso agir a uma nova escala. A cidade está a crescer e a sublocação e os alojamentos precários crescem, aumentando a pressão social e evidenciando o “deficit habitacional”. A partir de 1950 inicia-se uma política de intervenção concentrada nos grandes centros urbanos, de onde se destaca o “Plano de construção de novas habitações na cidade de Lisboa” que daria origem, ao abrigo do Decreto nº 42454, à construção de habitações em Olivais e Chelas.



Alvalade: escala urbana - Atlas Urbanístico de Lisboa, Argumentum, Novembro 2006

Este diploma tinha por objectivo a construção de habitações de rendas acessíveis aos agregados familiares de mais fracos recursos. Previa uma larga intervenção do Município (terrenos, Plano de Urbanização, programas de trabalho, projectos de arquitectura e a direcção e fiscalização das obras) e a participação de entidades públicas e promotores privados. O diploma estabelecia a proporção de 70% de fogos sociais e 30% de habitações de renda livre.

O Plano definia, também, um contínuo territorial com cerca de 737 ha, que corresponde aproximadamente a um décimo da área total do concelho de Lisboa. Por razões operacionais, Olivais foi subdividida em duas zonas: Olivais Norte e Olivais Sul. A primeira, abrange cerca de 40 ha e foi planeada para uma população de 10.000 habitantes distribuídos por 2500 fogos; a segunda perfaz uma área total de 187 ha, tendo sido planeada para cerca de 8.000 fogos a distribuir por uma população aproximada de 38.250 habitantes.

A decisão e programação global destas operações resultaram de directivas integradas de fomento económico e social da responsabilidade do Governo e previstas nos Planos de Fomento. Ao Município de Lisboa competia estabelecer os fundamentos estratégicos para a concretização dos programas, encarregar-se da infra-estruturação do território, da concepção e construção das habitações e do respectivo equipamento de apoio, em participação com diferentes entidades interessadas na promoção das habitações. ³⁴

9.1.4 Anos 60 – Olivais e Chelas

Em Novembro de 1959 é dado início à operação dos Olivais, coordenada pelo GTH – Gabinete Técnico da Habitação, estrutura municipal criada para o efeito, de carácter pluridisciplinar e que viria a marcar inovadoramente toda a política urbanística e de habitação na cidade. Os conceitos adoptados nos Olivais estão fortemente vinculados ao ideário expresso na “Carta de

34 Ver Teresa Valsassina Heitor - Olivais E Chelas: Operações Urbanísticas De Grande Escala

Atenas”³⁵ e, embora tardiamente, reflectem o pensamento racionalista traduzido na inserção pontual dos edifícios num espaço livre, fluido e ajardinado e na recusa sistemática das anteriores formas de fazer cidade.

Enquanto o plano dos Olivais Norte resulta de uma aplicação fiel do pensamento racionalista, na concepção dos Olivais Sul foram introduzidas algumas alterações resultantes do debate e da contestação em torno dos conceitos e da doutrina urbana da cidade moderna, da reestruturação dos centros urbanos e das formas de crescimento das cidades.



Olivais Sul e Norte: vista aérea -Atlas Urbanístico de Lisboa, Argumentum, Novembro 2006



Olivais Sul e Norte: Escala urbana -Atlas Urbanístico de Lisboa, Argumentum, Novembro 2006

³⁵ A Carta de Atenas é o grande manifesto da arquitectura moderna e foi aprovada pelo IV Congresso Internacional de Arquitectura Moderna em 1933. A primeira tradução portuguesa é de 1948, sujeita a grande vigilância do regime, que desconfiava das orientações assumidamente humanistas e democráticas do documento.

A urbanização da Zona de Chelas teve as suas origens em 1960, através dos estudos para a área de Chelas, realizados pelo então GTH. Tinham como objectivo prioritário incrementar na Zona uma estrutura urbana plurifuncional e socialmente diversificada, integrada no conjunto da cidade e que permitisse a articulação com a zona ribeirinha até Vila-Franca-de-Xira.

As zonas habitacionais ocupavam cerca de 318 ha (62%), o parque oriental 70 ha (14%) as zonas industriais cerca de 66ha (13%) e as vias de longo curso e os espaços verdes adjacentes 56 ha (11%). Estava prevista a construção de 11.500 fogos, para um total de cerca de 55.300 habitantes (densidade média de 160 hab/ha). No seguimento dos mesmos estudos, foi aprovado, a 22 de Maio de 1964, o Plano de Urbanização de Chelas, prevendo-se, o ano 2000, como a data da conclusão do referido plano.



Chelas: vista aérea - Atlas Urbanístico de Lisboa, Argumentum, Novembro 2006

A urbanização de Chelas foi concebida para acolher habitantes de diversos grupos sociais, como se verificou com outros projectos anteriores da cidade de Lisboa, como o Bairro de Alvalade e os Olivais. No entanto, o Plano acabou por nunca vir a concretizar-se da forma como foi idealizado, por um lado, devido à demora da Câmara Municipal de Lisboa em adquirir os respectivos terrenos e, por outro lado, devido à emergência do 25 de Abril e às transformações que se seguiram. As grandes pressões habitacionais devidas ao regresso a Portugal de centenas de milhares de pessoas das ex-colónias, o realojamento intensivo de grupos sociais provenientes de bairros de barracas, associados à grande escala de intervenção que Chelas representava e a deficiências do ponto de vista arquitectónico e urbanístico, como a inexistência de boas ligações ao resto da

cidade, acabaram por marcar negativamente este bairro, que permaneceu como um “gueto” isolado da cidade. Somente na década de 90 foi construído o viaduto sobre o Vale de Chelas, que permitiu a ligação ao Areeiro, bem como os prolongamentos da Avenida D. Rodrigo da Cunha e da Avenida dos Estados Unidos da América, possibilitando finalmente a concretização do núcleo central, presentemente em execução.



Chelas: escala urbana - Atlas Urbanístico de Lisboa, Argumentum, Novembro 2006

A realização da Expo'98 veio contribuir para uma melhor integração de Chelas na cidade; no entanto, continua a apresentar vários problemas relacionados com a má qualidade urbanística. Os espaços verdes só recentemente têm vindo a ser concretizados, e o centro de comércio e serviços previsto anteriormente começou a ser construído nos últimos anos.

9.1.5 Dos anos 60 ao fim da ditadura

Para além das grandes operações de Olivais e Chelas, na década de 60 foi ainda instituído o “Programa de Casas para Funcionários Públicos”³⁶, que previa a construção de casas de arrendamento ou em regime de propriedade resolúvel. Salienta-se ainda a elaboração do Plano Regional de Lisboa, da responsabilidade do M.O.P.C., e a conclusão em 1967 pela CML do Plano Geral de Urbanização, o qual não chegou a ser aprovado pelo governo e só viria a ser publicado em 1977. Sem Plano eficaz, a Câmara não podia realizar expropriações, condição fundamental para uma política de habitação social.

Em 1962 surge o “Programa para a autoconstrução”, que corresponde ao II Plano de Fomento (Decreto-Lei 44645) e que assentava no reconhecimento da capacidade de auto-organização das famílias para a construção, em solos urbanizados vendidos abaixo do custo pela Câmara

36 Decreto-Lei 42.951 de 1960

Municipal de Lisboa, que também concedia empréstimos até 25% do custo total amortizada em 10 anos.

Em finais da década de 60 (1968) e até 1974, a vigência do período marcelista deixava antever perspectivas de mudança no regime, que ficaram goradas. A nível da política habitacional pública houve contudo algumas tentativas de olhar a realidade social de modo diferente. Foi criado em 1969 um novo organismo – o Fundo Fomento de Habitação –, que iria dar origem a novas respostas em épocas posteriores.

Em 1971, surge a Empresa Pública de Urbanização de Lisboa (EPUL), como empresa municipal promotora de habitação. Em 1970 é aprovada a Lei dos solos, permitindo o recurso à expropriação sistemática de terrenos destinados à habitação.

Neste período foram construídos pelo Município de Lisboa cerca de 2.700 fogos distribuídos pelos Bairros de: Horta Nova, Boavista, Musgueira Norte, Galinheiras e Quinta do Morgado.

9.1.6 O 25 de Abril e o SAAL

Com o 25 de Abril de 1974 assistimos à revolução que implantou o regime democrático no País, ocasionando profundas alterações na sociedade portuguesa, com a definição de novas competências e responsabilidades do Poder Central e Local, reflectidas também a nível da promoção de habitação pública.

Dado o clima de agitação social ocorrido no período pós-revolução e a inadequada e insuficiente resposta dada até então ao problema habitacional pelos poderes públicos, surge o movimento popular de ocupação de fogos ainda devolutos e em construção, ao mesmo tempo que prolifera na cidade o aumento de construção de bairros clandestinos, construídos sobretudo por famílias regressadas das ex-colónias portuguesas, após a descolonização.

Decidido pelo governo em 1974 mas arrancando efectivamente um ano mais tarde surge o programa SAAL (Serviço Ambulatório de Apoio Local) com o objectivo de recuperar e reinstalar as gentes dos bairros degradados. Este serviço pressupunha a constituição de Brigadas de Actuação Local (BAAL) que funcionavam directamente dependentes da Autarquia. As acções desenvolvidas por estas visavam encontrar soluções habitacionais para e com as populações envolvidas, em locais próximos das suas residências. Alguns movimentos populares constituíram-se em associações de moradores e cooperativas de habitação económica. Embora o SAAL tivesse sido extinto em 1976, ao abrigo de operações então lançadas foram construídos pela Autarquia de Lisboa dois bairros na 2.ª circular (Bairro das FONSECAS) e um bairro nas Olaias (Bairro do Bacalhau). No Plano de Actividades de 1976, estava prevista uma verba de “um milhão de contos” para fazer face aos gastos com este programa, 13 vezes mais do que o gasto até 1975.

Entre 1975 e 1986 a autarquia promoveu a construção de aproximadamente 8.000 fogos, sendo cerca de 2.000 construídos em Chelas (Zona I e J) e os restantes nos Bairros da Quinta das Laranjeiras, Cruz Vermelha, Furnas (2ª Fase), Telheiras, Quinta do Chalé, Avenida Mouzinho de Albuquerque e Quinta das Salgadas.

9.1.7 A erradicação das barracas

Dada a manifesta dificuldade e incapacidade do Estado Novo e dos primeiros Governos democráticos de encontrar resposta cabal à resolução do problema habitacional, surgiu em Lisboa, em finais da década de 80 (1987), por iniciativa da autarquia, um novo Programa para construção de fogos em larga escala, designado PIMP (Programa de Intervenção a Médio Prazo). Previa-se com este Programa a construção de cerca de 10.000 fogos, destinados ao realojamento de famílias que ocupavam “barracas ou fogos de construção precária em mau estado e a dar resposta a necessidades urgentes de libertação de terrenos destinados a infra-estruturas viárias de importância vital, nomeadamente, o Eixo Rodoviário Fundamental” (conforme os objectivos definidos no documento/Acordo de Cooperação entre a CML, o INH e o IGAPHE).

Segundo o mesmo programa, previa-se que 85% dos fogos a construir seriam para aluguer e 15% para venda em Regime de Crédito Bonificado. Considerava ainda o referido Diploma que se deveria dinamizar o mercado de construção de habitação noutras vertentes, designadamente: a nível da iniciativa privada, da EPUL, de cooperativas de habitação e dar continuidade ao Programa de Urbanização do Alto do Lumiar, já iniciado.

O deficit habitacional registado em 1986 era de cerca de 15.730 fogos, que abrangiam famílias residentes em barracas (10.850) e em fogos municipais de construção precária e provisória (4.480).

Previo-se a construção de fogos nos bairros de: Alto da Pina, Boavista, Casal dos Machados, Chelas (Zona L, M, N1), Quinta das Fonsecaas, Furnas, Horta Nova, Padre Cruz e outras zonas, pontualmente, com menor número de fogos. O PIMP permitiu concluir 7.382 fogos, dos quais 6.623 fogos construídos por iniciativa da autarquia e 759 adquiridos.

Em 1993, face à constatação que o PIMP continuava a ser insuficiente para a total erradicação dos alojamentos degradados e à grande pressão da opinião pública, é criado pelo governo o PER – Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto. Este programa já foi analisado neste relatório no ponto 3.5.1.

O PER previa a construção de cerca de 11 mil fogos, distribuídos pelos bairros de: Buraca, Quinta dos Barros, Olivais Sul, Charquinho, Liberdade, Graça, Quinta das Lavadeiras, Vale de Chelas, Campolide, Quinta Marques de Abrantes, Rego, Quinta da Bela Flor, Alto dos Moinhos, Campo Grande, Boavista, Alto do Pina, Quinta Ourives, Alto Chapeleiro, Casalinho Ajuda, Alto Lumiar, Vale Sto. António, Paço Lumiar, Avenida de Ceuta.

O mapa seguinte ilustra o ponto de situação dos diversos programas públicos de habitação em Lisboa em 1989.

Ponto de situação dos diversos programas públicos de habitação em Lisboa em 1989



Figura 3.2 Conjuntos urbanos de carácter social e económico de Lisboa

Legenda: (1) Boa Hora; (2) Arco do Cego; (3) Alvito; (4) Alto da Ajuda; (5) Alto da Serafina;
 (6) - Calçada dos Mestres; (7) Caselas; (8) Terras do Forno; (9) Caramão da Ajuda; (10) Encarnação;
 (11) Restelo; (12) São João (Vale Escuro); (13) Santa Cruz (de Benfica); (14) Madre de Deus;
 (15) Charquinho; (16) Pedralvas; (17) Quinta do Jacinto; (18) Padre Cruz;
 (19) Furnas; (20) Alvalade; (21) Quinta do Ourives; (22) Quinta das Mouras; (23) Olivais Norte;
 (24) Olivais Velho; (25) Olivais Sul; (26) Vale Escuro (Alto da Eira); (27) Chelas;
 (28) Zona I Chelas; (29) Zona J de Chelas; (30) Célula P Olivais Sul; (31) Bairro da Cruz Vermelha;
 (32) Santa Luzia; (33) Casalinho da Ajuda; (34) Quinta da Horta Nova; (35) Quinta do Morgado;
 (36) Grilo; (37) Quinta do Roxo; (38) Quinta do Paileja; (39) Quinta do Louro;
 (40) Boavista; (41) Quinta da Calçada; (42) Musgueira Sul; (43) Realojamento Chelas;
 (44) Musgueira Norte.

Fonte: CML/DPU, 1989).

De: Luís V. Baptista, "Cidade e Habitação Social: o Estado e o Programa de Casas Económicas em Lisboa" (1999)

9.1.8 A intervenção da EPUL no mercado imobiliário

Com a constituição da EPUL, Empresa Pública de Urbanização de Lisboa em 1971, a Câmara Municipal de Lisboa pretendia inverter o modelo de crescimento desordenado, transferindo para a EPUL parte dos terrenos municipais, a que seriam adicionados novos terrenos expropriados, para assim se definirem novas áreas de intervenção.

Ainda em 1972, a Câmara Municipal de Lisboa transmitiu para o património da EPUL os terrenos municipais localizados em Telheiras e no Restelo. Nos anos seguintes as áreas de intervenção

foram alargadas para o Alto da Eira/Vale Escuro, na zona Oriental da cidade (actual Vale de S. António), para o Martim Moniz, Carnide, Paço do Lumiar, Horta Nova, Alvalade / Roma, Estrela, Campolide, Quinta dos Barros e Graça, entre outras.



Telheiras (Vista do céu, Argumentum, Maio de 1994) e Restelo (Atlas Urbanístico de Lisboa, Argumentum, Novembro 2006)

Nestes terrenos foram desenvolvidas políticas diferenciadas: por um lado, a EPUL assumia uma vocação de apoio às classes médias que não podiam beneficiar das habitações sociais promovidas pelo Estado ou pela própria Câmara – nascendo assim os empreendimentos do Alto do Restelo, Telheiras e Carnide, com padrões de exigência no desenho urbano e nos espaços exteriores.



Telheiras - Vista do céu, Argumentum Maio de 1994

Por outro, quer por solicitação directa dos executivos municipais, quer para completar operações que implicavam o realojamento das famílias, com posterior demolição e limpeza de terrenos, a EPUL também promoveu directamente a construção de habitação social: na década de 70, constrói para o efeito 168 moradias em Telheiras Norte e 388 fogos no Alto da Eira; na década de 80, 484 fogos no bairro da Horta Nova; e durante a década de 90 mais 784 fogos, no vale de Santo António (Alto da Eira / Vale Escuro), Horta Nova e Paço do Lumiar. Ainda nesta vertente de cariz social, a EPUL apoiou diversas cooperativas de habitação económica, através da venda de terrenos, ou fogos construídos, em direito de superfície.



Atlas Urbanístico de Lisboa, Argumentum, Novembro 2006

Uma das críticas que hoje é feita à EPUL é a da concorrência com o mercado privado. Esta situação no entanto não é nova. Acompanha a missão da EPUL desde o início, embora com fases distintas. Na década de 90 a EPUL procurou acompanhar as profundas alterações verificadas no mercado imobiliário, situando-se em todos os segmentos de mercado, embora com intervenções de diferentes dimensões. Desta época data o programa EPUL Jovem, iniciado em 1996, tendo por objectivo a colocação no mercado de habitação para jovens, a preços bastante inferiores aos praticados na cidade de Lisboa. Até à data e apesar de vicissitudes várias, a EPUL lançou em concurso 2.465 fogos, dos quais estão construídos 1.990 (80%), encontrando-se em construção os restantes 475. Do total construído, 1.684 (85%) foram lançados entre 1996 e 2001. A atribuição dos fogos é efectuada através de concurso público, tendo por base preços fixos por habitação, podendo inscrever-se os jovens com idades compreendidas entre os 18 e os 35 anos.

9.1.9 Dos anos 90 até à actualidade – evolução da estrutura municipal e novos desafios

A construção dos últimos fogos do PER acabou por se processar ao longo da segunda metade da década de 90, continuando ainda pela primeira metade da década de 2000. Assim se encerra o

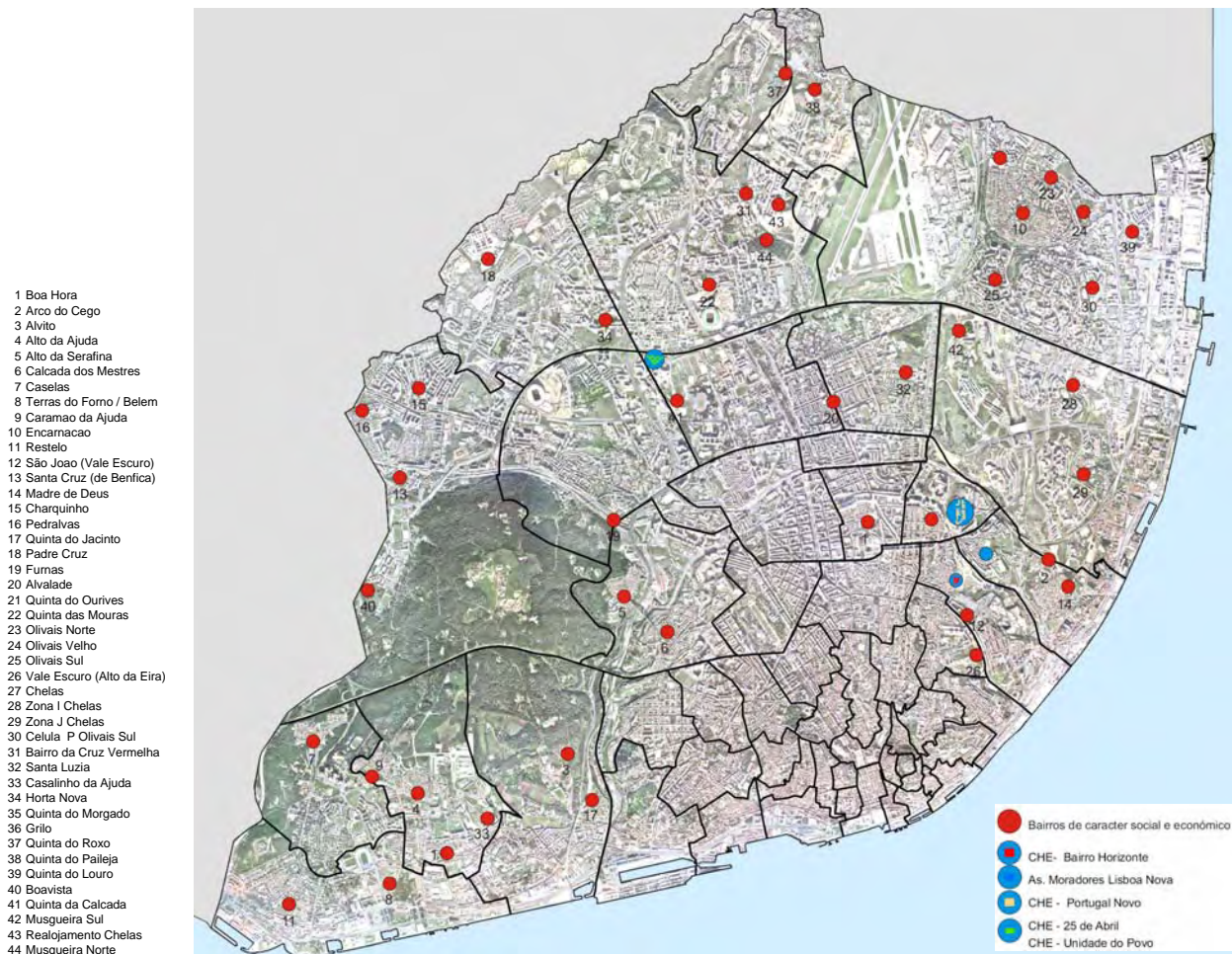
capítulo do realojamento dos grandes núcleos de barracas e alojamentos degradados de Lisboa, que durante décadas preencheu aquilo que podemos considerar como uma primeira geração de políticas habitacionais do município.

Entretanto, foi criada em 1995 pela CML a GEBALIS – Gestão dos Bairros Municipais de Lisboa, EM, uma empresa pública, de âmbito municipal, que goza de personalidade jurídica e é dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, para assegurar a gestão dos bairros de Lisboa que a Câmara Municipal de Lisboa lhe confiou. Os bairros confiados à GEBALIS são cerca de 70, correspondendo a 23.398 fogos. Além disso, a CML dispõe de 3.246 fogos dispersos pela cidade que são geridos pela Direcção Municipal de Habitação, herdeira, na orgânica municipal, do velho GTH.

Em meio século, as políticas habitacionais promovidas pelo município implicaram sucessivos modelos institucionais e orgânicos, o mesmo acontecendo a nível da administração central. Desde o GTH, há 50 anos, passando pelas duas empresas municipais que são a EPUL, criada em 1971, e a GEBALIS, de 1995, a CML tem mantido uma persistente presença no sector da habitação, a que correspondem grandes responsabilidades.

O mapa seguinte ilustra a localização dos bairros de origem social e económica na cidade de Lisboa, incluindo os casos resultantes do extinto SAAL e cujos processos de tramitação se goraram, sendo hoje bairros pelos quais ninguém responde, como é o caso do Portugal Novo, nas Olaias, tristemente conhecido pela condições de insegurança que nele se vivem.

Localização dos bairros de origem social e económica na cidade de Lisboa



Fonte: PLH 2009

Esgotada a etapa da grande expansão urbana (ainda em curso na zona da Alta de Lisboa), é tempo de conceber e lançar uma nova geração de políticas habitacionais públicas em Lisboa, que tenha como principais preocupações: a erradicação de condições mínimas de habitabilidade que subsistem; a reconversão e requalificação de bairros críticos, muitos deles afinal de origem pública, como se viu; a utilização das casas vazias e a requalificação do parque habitacional degradado, público e privado; a requalificação do espaço público e das condições de acesso à rede pública de equipamentos de proximidade; e a melhoria das condições de funcionamento de toda a cidade, já que a habitação não se esgota na casa mas implica e envolve a cidade que a rodeia.

Vastas ambições que implicam a definição de uma nova estratégia para as políticas de habitação em Lisboa, a qual não poderá ignorar a necessidade de manter o acesso à habitação para as camadas excluídas, nomeadamente os jovens, as famílias mais pobres e os imigrantes.

Foi para esboçar as linhas mestras dessa estratégia que a CML deliberou constituir um pequena unidade de projecto encarregue de elaborar o presente Programa Local de Habitação. Tarefa impossível sem a cooperação de toda a estrutura municipal na área da habitação, cuja experiência e saber acumulados constituem já, só por si, verdadeiro património municipal.

9.1.10 Uma nova geração de políticas de habitação

Conforme foi descrito anteriormente, Lisboa assistiu ao longo de um século à implementação de diversas políticas públicas de habitação, que podemos agrupar em três grandes gerações:

- Uma primeira geração, dominada pela moradia unifamiliar, que arranca com a política das Casas Económicas, pensada na I República mas só concretizada com o Estado Novo, e se prolonga até aos anos 50. É uma geração marcada pela necessidade de fazer frente à carestia e insalubridade da habitação das classes pobres (um dos temas centrais das reformas urbanas filantrópicas do fim de século na Europa). Influenciado pela temática das cidades-jardim, lançada por Ebenezer Howard em 1898, o programa de casas económicas acabou por servir os objectivos do regime corporativo; a tipologia da moradia unifamiliar com quintal retomava o tópico do regresso à aldeia, muito visível aliás nalguns dos bairros então construídos em Lisboa, como o bairro da Encarnação.
- Uma segunda geração, que muda de escala conceptual e compreende a necessidade de articular a habitação com a expansão urbana. Esta segunda geração vai dos anos 50 até ao 25 de Abril e conta em Lisboa com as experiências paradigmáticas de Alvalade, Olivais Norte, Olivais Sul e Chelas. É uma geração em que Lisboa foi pioneira de experiências multidisciplinares e operações integradas, com grande exigência na qualidade do desenho urbano. É também a geração que deixa impressa na cidade a filosofia da Carta de Atenas.
- Uma terceira geração, que nasce com o 25 de Abril e com o SAAL e vem até aos nossos dias. É uma geração dominada pela necessidade de erradicar o cada vez maior número de barracas de Lisboa. O SAAL tinha introduzido uma forte componente participativa dos moradores, que iria influenciar as políticas municipais na área da reabilitação dos bairros históricos, como veremos. Mas a premência do realojamento e a grande escala das operações montadas, sobretudo no âmbito do PER, levaram a que se prescindisse das questões qualitativas e da própria participação dos interessados nos processos de realojamento então levados a cabo na cidade.

Esgotada a etapa da grande expansão urbana (ainda em curso na zona da Alta de Lisboa), é tempo de conceber e lançar uma *nova geração de políticas habitacionais públicas em Lisboa*, que tenha como principais preocupações: a erradicação de condições mínima de habitabilidade que subsistem; a reconversão e requalificação de bairros críticos, muitos deles afinal de origem pública, como se viu; a utilização das casas vazias e a requalificação do parque habitacional degradado, público e privado; a requalificação do espaço público e das condições de acesso à rede pública de equipamentos de proximidade; a melhoria das condições de funcionamento de toda a cidade, já que a habitação não se esgota na casa mas implica e envolve a cidade que a rodeia; e a participação dos moradores na resolução dos seus problemas habitacionais, retomando o pioneirismo do SAAL, agora no quadro das novas condições e exigências de cidadania e sustentabilidade.

Vastas ambições, que implicam a definição de uma nova estratégia para as políticas de habitação em Lisboa, a qual não poderá ignorar a necessidade de manter o acesso à habitação para as camadas excluídas, nomeadamente os jovens, as famílias mais pobres e os imigrantes. Foi para esboçar as linhas mestras dessa estratégia que a CML deliberou constituir um pequena unidade de projecto, encarregue de elaborar o presente Programa Local de Habitação. Tarefa impossível sem a cooperação de toda a estrutura municipal na área da habitação, cuja experiência e saber acumulados constituem já, só por si, verdadeiro património municipal.

9.2 Avaliação das políticas municipais por grandes temas

Chegou a altura de procurarmos avaliar as políticas municipais dos últimos 30 anos nas áreas mais relevantes para a estratégia municipal de habitação. Como já referimos, seleccionámos 10 grandes temas que irão estruturar o nosso diagnóstico e que são os seguintes:

1. Realojamento
2. Reabilitação/Requalificação
3. Gestão do parque habitacional municipal
4. Processos especiais de reconversão: AUGI e bairros críticos
5. Mercado de arrendamento e intervenção municipal
6. Fogos devolutos
7. Sector cooperativo
8. População sem abrigo
9. Carências sócio-urbanísticas
10. Mobilidade

9.2.1 Políticas de Realojamento ³⁷ – o PIMP e o PER

A partir do final dos anos 50, com o êxodo rural e as crescentes necessidades de mão-de-obra de um processo de industrialização que só nessa altura se desenvolve em Portugal, surgem em Lisboa inúmeros bairros de barracas e construções abarracadas, muitos deles em terrenos municipais por cuja cedência precária era paga uma taxa ao município. A vigilância policial não impedia que estas situações se multiplicassem. O mesmo acontece com os loteamentos clandestinos, que a partir das décadas de 60 e 70 proliferam, quer em Lisboa quer nos concelhos limítrofes. As políticas públicas de habitação, já atrás referidas, são insuficientes para conter estes fenómenos. Mesmo as grandes operações de expansão urbana programada, como Alvalade, Olivais e Chelas, deixam de fora milhares de famílias, instaladas em bairros de barracas que se vão sedimentando, usufruindo de localizações centrais e onde residem os operários da construção civil que as grandes obras públicas mobilizam. As respostas municipais não só eram insuficientes como geravam elas próprias novas migrações internas de uma população que se deslocava em massa para a cidade de Lisboa, na busca de melhores condições económicas.

Todas estas condições se vão agravando até ao 25 de Abril, que vai levar a uma inversão de prioridades. O primeiro sinal surge com o programa Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL), já atrás referido, que embora de curta duração foi um marco fundamental, implicando a obrigatoriedade de o Estado, através do Fundo de Fomento da Habitação, e as autarquias colocarem rapidamente no terreno brigadas técnicas para encontrar soluções de realojamento bairro a bairro, com a participação dos moradores, o que era uma novidade absoluta. Os moradores dos bairros pobres deixam de ser intrusos vigiados pela polícia e passam a ser parceiros. Estes princípios são reflectidos na nova Constituição da República, aprovada em 1976, transformando o direito à habitação reclamado nas ruas num direito constitucional de todos os cidadãos.

São também de 1976 dois diplomas fundamentais, a nova lei de solos (decreto-lei 794/76, de 5 de Novembro), que confere amplos poderes de intervenção à administração pública para expropriar os terrenos necessários às políticas de habitação definidas, e o decreto-lei 797/76, de 6 de Novembro, que cria os serviços municipais de habitação e unifica todos os regimes de habitação social lançados ao longo do Estado Novo num só regime de habitação social. A CML investe na reabilitação de bairros históricos e acompanha os primeiros processos SAAL mas não dispõe de instrumentos financeiros de grande porte para fazer face a operações de realojamento em grande escala.

37 Fonte: CML, DMH, DGSPH

Todas estas razões determinam o surgimento de uma nova política habitacional, a qual começa a ser substanciada, em particular com os diplomas que permitem o acesso das câmaras municipais a fundos de financiamento para consolidarem respostas habitacionais no seu território. A CML fê-lo primeiro através do Programa de Intervenção a Médio Prazo, o PIMP, exclusivamente centrado no município de Lisboa, e posteriormente através do Programa Especial de Realojamento, o PER, lançado pelo Governo em 1993 para fazer face à erradicação das barracas e bairros degradados das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, cuja expansão se tinha já convertido num verdadeiro escândalo social.

O PIMP resultou de protocolo celebrado entre a Câmara Municipal de Lisboa (C.M.L), o I.N.H. e o IGAPHE em 1987, o qual previa a construção de 9.698 fogos para realojamentos nos principais bairros municipais provisórios (excepto o bairro da Musgueira Sul) e em alguns núcleos de barracas. O financiamento era assegurado através de 3 diplomas distintos: Decreto-Lei nº 226/87 (4.044 fogos comparticipados pelo IGAPHE), Decreto-Lei nº 110/85 (4.184 fogos financiados pelo INH) e do Decreto-Lei nº 220/83 (1470 fogos financiados pelo INH). Dos 9689 fogos previstos, de acordo com dados da DMH/DGSPH, o PIMP concluiu 7.496.

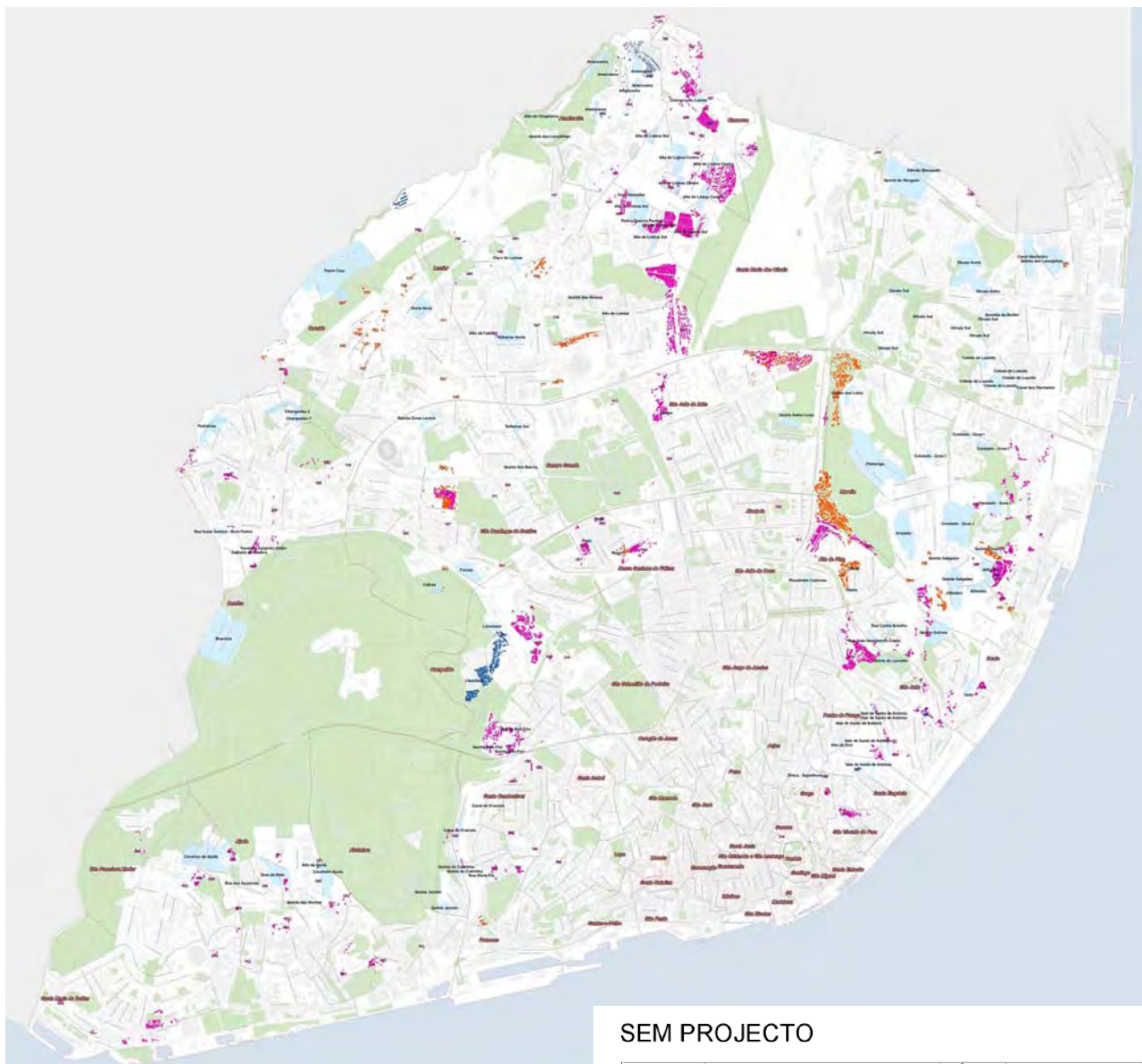
A resposta ao problema da habitação degradada e das barracas e casas abarracadas existentes na cidade de Lisboa foi assim parcial (menos de 50% das necessidades); a diminuta bonificação nas taxas de juros cobrados, que eram muito elevadas à época, torna-o bastante oneroso para o município, pelo que importava urgentemente encontrar um novo quadro jurídico e financeiro que procedesse a enquadramento mais favorável.

O conjunto de preocupações suscitadas pelas autarquias, e uma observação dos resultados obtidos com o PIMP, vem a determinar a necessidade do governo proceder à elaboração de nova legislação que ajuda-se os municípios de forma mais eficaz a erradicar as barracas, casas degradadas e abarracadas dos seus concelhos, promovendo-se uma efectiva reconstrução do tecido social e urbanístico destes.

Assim, em 7 de Maio de 1993, é publicado o Decreto-Lei 163/93, que criou o PER e veio permitir, em particular ao município de Lisboa, o estabelecimento de um plano para a erradicação das barracas existentes na cidade e não abrangidas pelo PIMP. Este foi desde logo abraçado pelo município de Lisboa, que iniciou a elaboração de um plano para a total erradicação das barracas de Lisboa. O levantamento de pessoas vivendo em barracas fora das áreas do PIMP conduziu a 37.264 moradores, a que correspondia uma necessidade de construção de 11.129 fogos. Foram inventariados os terrenos para que se consideravam necessários, e foi feita a calendarização para a execução das obras e seu financiamento, o que veio a permitir ao

município subscrever em 23 de Maio de 1994 o acordo de cooperação com o governo para o PER em Lisboa.

Localização dos núcleos recenseados ao abrigo do programa PIMP e PER



- SemProjecto
- ProjectoPIMP
- ProjectoPER
- Bairros Municipais (GEBALIS)

SEM PROJECTO

Nº BAIRRO	NOME DO BAIRRO	CÓDIGO	FREGUESIA
56	GALINHEIRAS	5	AMEIXOEIRA
70	SUJEITO A CONFIRMAÇÃO NOME	29	SANTA ENGRÁCIA
77	SUJEITO A CONFIRMAÇÃO NOME	30	SANTA ENGRÁCIA
135	SUJEITO A CONFIRMAÇÃO NOME	21	MARVILA
139	VILA AMENDOEIRA	10	CAMPOLIDE
140	BAIRRO DA LIBERDADE	10	CAMPOLIDE
141	SUJEITO A CONFIRMAÇÃO NOME	41	SÃO JOÃO
144	SUJEITO A CONFIRMAÇÃO NOME	11	CARNIDE
999	AZINHAGA DA TORRINHÁ	5	AMEIXOEIRA

Programa PER

Nº BAIRRO	NOME DO BAIRRO	CÓDIGO	FREGUESIA
1	QUINTA BOM HOME	11	CARNIDE
2	QUINTA DA GRANJA	8	BENFICA
3	CASAL DAS PULGAS	8	BENFICA
4	QUINTA CASQUILHA	8	BENFICA
5	TRAVESSA BARGENTO ABILIO/ESTRADA CALHARIZ BENFICA	8	BENFICA
7	ESTRADA PEDRO TEIXEIRA (PRÉ-FRABRICADAS)	1	AJUDA
8	ESTRADA CRUZ /ESTRADA CASELAS	40	SAO FRANCISCO XAVIER
9	VILA SIMPLICIA MARIA LUZ	1	AJUDA
10	ESTRADA CASELAS (PRÉ-FRABRICADAS)	40	SAO FRANCISCO XAVIER
11	BAIRRO 2 MAIO	1	AJUDA
12	PINHEIROS DA AJUDA	1	AJUDA
13	RUA BICA DO MARQUES	1	AJUDA
14	RUA CONSELHEIRO MARTINS DE CARVALHO/CALÇADA GALVAO	40	SAO FRANCISCO XAVIER
15	RUA TERRAS/RUA GONCALVES ZARCO	32	SANTA MARIA BELEM
16	RUA PEDROUCOS/PRAIA SECA BOM SUCESSO	32	SANTA MARIA BELEM
17	BAIRRO BRANCA LUCAS/VILA COREIA	32	SANTA MARIA BELEM
18	CAMPO DAS SALES/AS/BEÇO DO VIÇOSO	1	AJUDA
19	RIO SECO	1	AJUDA
20	RUA SÍTIO CASALINHO DA AJUDA	1	AJUDA
21	TRAVESSA DO FARDAL/RUA CRUZEIRO	1	AJUDA
22	RUA D JOAO CASTRO/RUA PADRE MANUEL ALVES CORREIA	1	AJUDA
23	VILA TEIXEIRA	2	ALCANTARA
24	CALÇADA DE SANTO AMARO	2	ALCANTARA
25	TRAVESSA CONDE RIBEIRA	2	ALCANTARA
26	CASAL VENTOSO	35	SANTO CONDESTAVEL
27	RUA CRUZ ALCANTARA/VITOPEDREIRAS	2	ALCANTARA
28	AVENIDA CEUTA	2	ALCANTARA
30	RUA BORJARRUA POSSIDONIO SILVA (PATIOS)	26	PRAZERES
31	TRAVESSA PARTICULAR A RUA POSSIDONIO SILVA	26	PRAZERES
32	TRAVESSA BAHUTO	35	SANTO CONDESTAVEL
33	CASAL EVARISTO DE CIMA	35	SANTO CONDESTAVEL
34	CASAL EVARISTO DE BAIXO	35	SANTO CONDESTAVEL
35	TRAVESSA CAMPO OURIQUE	35	SANTO CONDESTAVEL
36	RUA CAMPO OURIQUE (PATIOS)	35	SANTO CONDESTAVEL
37	QUINTA DA BELA FLOR	10	CAMPOLIDE
38	RUA CONDE NOVA GONAVILA SOUSA	10	CAMPOLIDE
39	TRAVESSA DA RABICHA / QUINTA JOSE PINTO	10	CAMPOLIDE
40	AV. COLUMBANO BORDALO PINHEIRO	39	SAO DOMINGOS BENFICA
42	QUINTA COVAS	23	Nº SENHORA FATIMA
43	AV. DAS FORÇAS ARMADAS/FACULDADE DE FARMACIA	9	CAMPO GRANDE
46	QUINTA JOSE ALVALADE	18	LUMIAR
47	QUINTA AREIAS	18	LUMIAR
50	AZINHAGA LUMIAR	18	LUMIAR
51	AZINHAGA FONTE VELHA	18	LUMIAR
53	OLVAL DO RIO/ESTRADA DO DESVIO	5	AMEIXOIEIRA
54	QUINTA DA TORRINHAGUINHA DO BALEIRO	5	AMEIXOIEIRA
55	ALTO CHAPELEIRO	5	AMEIXOIEIRA
56	BAIRRO DAS GALINHEIRAS	5	AMEIXOIEIRA
57	AZINHAGA DO REGUENGO	13	CHARNECA
58	AZINHAGA SANTA SUSANA/AZINHAGA CIDADE	16	LUMIAR
59	QUINTA GRANDE/AZINHAGA DO VALE/ESTR. S. BARTOLOMEU	13	CHARNECA
60	MUSGUEIRA NORTE	16	LUMIAR
61	MUSGUEIRA SUL	16	LUMIAR
62	QUINTA DAS CALVANAS/PEDREIRAS	16	LUMIAR
63	QUINTA DAS MURTAS/QUINTA DO PICADEIRO	9	CAMPO GRANDE
64	ESTRADA DA CIRCUNVALAÇÃO	33	SANTA MARIA OLIVAIS
65	AV. PADRE LUIS CONS. FERREIRA DO AMARAL/RUA CONS. TELLES VASCONCELOS	33	SANTA MARIA OLIVAIS
67	QUINTA DO LEVI	21	MARVILA
68	QUINTA DOS PADRES	21	MARVILA
69	RUA MARVILA (PATIOS)	21	MARVILA
70	CALÇADA DO GRILALTO DOS TOUCINHEIROS TOU/TRAVESSA DA AMOROSA	7	BEATO
71	RUA CIMA DE CHELAS/ESTRADA DE CHELAS	7	BEATO
73	QUINTA DA HOLANDESA	3	ALTO PINA
74	QUINTA DOS PASSARINHOS	3	ALTO PINA
75	CASAL DO PINTO/QUINTA DOS EMBRECHADOS	7	BEATO
76	QUINTA DA CURRALERA/CALÇADA DO CARRASCAL/RUA DO SOL A CHELAS	41	SAO JOAO
77	ALTO DA EIRA/VALE ESCURO	25	PENHA FRANÇA
78	RUA DAS BEATAS	16	GRAÇA
80	RUA ALBERTO DE SOUSA/RUA SOEIRO PEREIRA GOMES	23	Nº SENHORA FATIMA
81	AV SANTOS DUMONT (BARRACAS DO VIADUTO)	23	Nº SENHORA FATIMA
82	TELHEIRAS (PRÉ-FRABRICADAS)	16	LUMIAR
83	ESTRADA DO LUMIAR	16	LUMIAR
84	QUINTA PAILEPA	13	CHARNECA
85	AZINHAGA PISA PIMENTA	13	CHARNECA
86	PATIO MANUEL ALVES	21	MARVILA
87	QUINTA DAS FONTES	21	MARVILA
88	PATIO PEDINHOS	25	PENHA FRANÇA
89	QUINTA DO FERRO	51	SAO VICENTE FORA
90	QUINTA DO LOIRO	13	CHARNECA
92	RUA MARIA PIÁ/RUA ARCO CARVALHAO	35	SANTO CONDESTAVEL
94	BAIRRO DA CRUZ VERMELHA	16	LUMIAR
96	FORTE DA AMEIXOIEIRA	13	CHARNECA
97	PATIOS E VILAS	0	SINFORMAÇÃO
98	QTA. SÍTIO ANTONIO / QTA FERRO VELHO	0	SINFORMAÇÃO
99	ESTRADA CASELAS AO CARANHO	0	SINFORMAÇÃO
100	CALÇADA DO MIRANTE	1	AJUDA
101	R SÍTIO CASALINHO AJUDA/QTA OURIQUES	1	AJUDA
102	RUA 3 A RUA JOAO CASTILHO	1	AJUDA
103	RUA 1º DE MAIO	2	ALCANTARA
104	AV. INFANTE SANTO	30	SANTA ISABEL
105	RUA GOMES TEIXEIRA	0	SINFORMAÇÃO
106	TRAVESSA MONTEPIO GERAL	39	SAO DOMINGOS BENFICA
107	RUA TERESA GOMES	39	SAO DOMINGOS BENFICA
108	QTA MARRCOOS / «ESTRADA BENFICA	8	BENFICA
109	RUA GENERAL MORAIS SARMENTO	8	BENFICA
110	RUA JOAO COUTO	0	SINFORMAÇÃO
111	ESTRADA DA LUZ	0	SINFORMAÇÃO
112	IP PALMA / CAMPO PALMENSE	0	SINFORMAÇÃO
113	RUA ERNESTO VASCONCELOS	9	CAMPO GRANDE
114	QTA OLVAL/AZ. FONTE VELHA	5	AMEIXOIEIRA
115	RUA ALFREDO SOUSA / QTA. SALGADO	16	LUMIAR
116	HOSPITAL PULIDO VALENTE	16	LUMIAR
117	AV. PADRE CRUZ / R. LUMIAR	16	LUMIAR
118	QTA. MINAS / QTA. CANTAROS	5	AMEIXOIEIRA
119	QTA. VARZEA CIMA / ESTRADA S. BARTOLOMEU	5	AMEIXOIEIRA
120	QTA. BELA VISTA	13	CHARNECA
121	ESTRADA FORTE AMEIXOIEIRA 7	13	CHARNECA
122	CASAL VIMEIRO/QTA DAMEIRO	13	CHARNECA
123	QTA. MEDICO	13	CHARNECA
124	QTA CUCOS / ESTRADA MILITAR	13	CHARNECA
125	QTA GLORIA	13	CHARNECA
126	AZ / ESTRADA FOVOA / AZ. GALINHEIRAS	13	CHARNECA
127	ESTRADA CIRCUNVALAÇÃO (PER)	13	CHARNECA
128	QTA. FORMOSA / AV. CIDADE PORTO	0	SINFORMAÇÃO
129	RUA AFONSO LOPES VIEIRA	9	CAMPO GRANDE
130	QTA. LAGARES D'EL REI	4	ALVALADE
131	RUA AGOSTINHO LOURENÇO	0	SINFORMAÇÃO
132	QTA. CHACAO	0	SINFORMAÇÃO
133	QUINTA JULIO MOREIRA	0	SINFORMAÇÃO
134	PATIO COLLEGUINHO / ESCADINHAS MARQUES PONTE LIMA	41	SAO JOAO
135	QUINTA MARQUES ABRANTES	21	MARVILA
136	ALTO MOINHOS	39	SAO DOMINGOS BENFICA
137	QUINTA FREIRAS	23	Nº SENHORA FATIMA
138	POTE D'AGUA	0	SINFORMAÇÃO
139	VILA DA AMENDOEIRA A VILA FERRO	10	CAMPOLIDE
140	BAIRRO DA LIBERDADE	10	CAMPOLIDE
141	QUINTA DE SAO LOURENÇO	11	CARNIDE

Programa PIMP

Nº BAIRRO	NOME DO BAIRRO	CÓDIGO	FREGUESIA
1	ESTRADA CIRCUNVALAÇÃO	32	SANTA MARIA BELEM
2	QUINTA DO SERRADO	11	CARNIDE
3	QUINTA DO CONVENTO	18	LUMIAR
4	BAIRRO ALTO DOS MOINHOS	39	SAO DOMINGOS BENFICA
5	QUINTA FONSECAS	39	SAO DOMINGOS BENFICA
6	QUINTA ALTO POTE DAGUA	42	SAO JOAO BRITO
7	QUINTA DAS FREIRAS	23	Nº SENHORA FATIMA
8	BAIRRO DO RELOGIO	21	MARVILA
9	QUINTA DA FIDALGA	21	MARVILA
10	QUINTA DOS CRAVOS	21	MARVILA
11	QUINTA MARQUES ABRANTES/BAIRRO CHINES	21	MARVILA
12	PATIO MARIALVA	21	MARVILA
13	PATIO ISRAEL	21	MARVILA
14	QUINTA DAS SALGADAS	21	MARVILA
16	AZINHAGA DA MARUJA	3	ALTO PINA
17	PATIO POMBEIRO	21	MARVILA
18	PATIO PELAIO	21	MARVILA
19	QUINTA MONTANHA	3	ALTO PINA
20	QUINTA MONTE COXO	3	ALTO PINA
21	LARGO DO BROMA	21	MARVILA
22	QUINTA DA CALÇADA	9	CAMPO GRANDE
23	BAIRRO BOAVISTA	8	BENFICA
24	AZINHAGA JOGO DA BOLA	18	LUMIAR
25	QUINTA PILARES	39	SAO DOMINGOS BENFICA
26	QUINTA FOIOS	9	CAMPO GRANDE
27	RUA SEMINARIO	11	CARNIDE
28	QUINTA PINHEIRO	11	CARNIDE
29	QUINTA AZULEJOS/AZ. COVA CNÇA	11	CARNIDE
30	QUINTA POÇA/QUINTA D JUSTA	11	CARNIDE
31	QUINTA MARQUESA FORA	11	CARNIDE
32	QUINTAS BACEL/CASAL MURTAIS	11	CARNIDE
33	QUINTA PEDREIRAS CIMA	11	CARNIDE
34	QUINTA CAMAREIRAS CIMA	11	CARNIDE
36	QUINTA CASINHA BRANCA	11	CARNIDE
37	CASAL MURTAIS/QUINTA ROSA GINJA	11	CARNIDE
38	QUINTA CONDESSA/CASAL FALCAO	11	CARNIDE
39	QUINTA MAL PENTEADA	11	CARNIDE
40	RUA D AFONSO HENRIQUES	11	CARNIDE
41	QTA CASTANHEIROS/AZ TORRE FATO	11	CARNIDE
42	ESTRADA DE MOSCAVIDE	33	SANTA MARIA OLIVAIS
43	TRAVESSA ESTEVAO PINTO	10	CAMPOLIDE
44	QUINTA NOSSA SENHORA	9	CAMPO GRANDE
45	AZINHAGA AMEIXAIS/AZINHAGA GALHARDAS	9	CAMPO GRANDE
46	QUINTA JOSE ALVALADE	18	LUMIAR
47	ESTRADA DE BENFICA	10	CAMPOLIDE
48	AZINHAGA DOS BARROS	11	CARNIDE
49	QUINTA DOS REIS/QUINTA PISANY	18	LUMIAR
50	TRAV BURACOS/CALÇ OLIVAIS/AV BERLIM	33	SANTA MARIA OLIVAIS
51	AZINHAGA DAS TERESINHAS	21	MARVILA
52	CALHAU(ROULOTES)/RUA S. DOMINGOS DE BENFICA	39	SAO DOMINGOS BENFICA
53	CALÇADA DO LIVRAMENTO	26	PRAZERES
54	CENTROS DE EMERGENCIA	0	SINFORMAÇÃO
55	TRAVESSA FRANCISCO RESENDE	8	BENFICA
57	VIVEIROS QUINTA DA FONTE/QUINTA DA ALFARROBEIRA	8	BENFICA
91	RUA JOSÉ MARIA NICOLAU/RUA INOCENCIO SILVA	39	SAO DOMINGOS BENFICA
93	RUA SANTA ENGRACIA	51	SAO VICENTE FORA

O número total de fogos construídos e adquiridos no âmbito do PER (incluindo a modalidade do PER Famílias, em que o financiamento é dado à família e não ao município), de acordo com dados fornecidos pela CML/DGSPH, foi de 9.135.

Fogos previstos e concretizados com o PIMP e PER

PIMP	9.698	7.496
PER	11.129	9.135
Total	20.827	16.631

Discriminando por freguesias, verifica-se que foram construídos, até à data, 8.817 fogos ao abrigo do PER e 7.496 no âmbito do PIMP (Programa de Intervenção a Médio Prazo). Foram ainda construídos mais 318 fogos no âmbito do PER famílias, totalizando 9.135 fogos ao abrigo do PER. Refira-se ainda que na freguesia da Ajuda foram construídos mais 20 fogos para famílias recenseadas no PER, mas com financiamento da CML. O total de fogos financiados pelo PIM e pelo PER corresponde assim a 16.631.

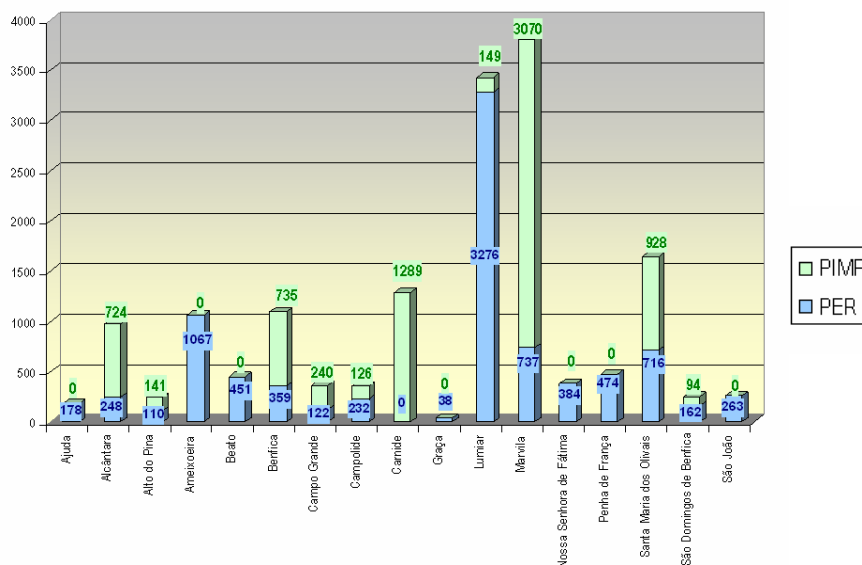
Total de fogos construídos ao abrigo do PER e do PIMP

Freguesias	Total de fogos construídos		TOTAL
	PER	PIMP	
Ajuda	178		178
Alcântara	248	724	972
Alto do Pina	110	141	251
Ameixoeira	1067		1067
Beato	451		451
Benfica	359	735	1094
Campo Grande	122	240	362
Campolide	232	126	358
Carnide		1289	1289
Graça	38		38
Lumiar	3276	149	3425
Marvila	737	3070	3807
Nossa Senhora de Fátima	384		384
Penha de França	474		474
Santa Maria dos Olivais	716	928	1644
São Domingos de Benfica	162	94	256
São João	263		263
PER Famílias	318		318
Total	9135	7496	16631

Fonte: CML/DMH/DGSPH, 2009

O gráfico seguinte ilustra a distribuição da construção dos fogos PIMP e PER por freguesia, discriminada no quadro acima.

Total de Fogos Construídos PIMP e PER



Fonte: CML/DMH/DGSPH, 2009

A freguesia onde foram construídos mais fogos para a globalidade dos dois programas, foi Marvila, facto que se prende com o grande peso de construção ao abrigo do programa PIMP, registado nesta área geográfica; o maior peso do PER ocorreu na freguesia do Lumiar.

Com o apoio do PIMP e do PER, implementados pela autarquia, o município de Lisboa assistiu, entre 1991 e 2001, a um decréscimo significativo do número de “fogos/alojamentos não clássicos” para sensivelmente metade. De acordo com o último Censo, em 2001 a população que residia em alojamentos não clássicos³⁸ (barracas e alojamentos precários) era de aproximadamente 3.584 habitantes em Lisboa.

Salienta-se, ainda, que no último período intercensitário, se registou um aumento significativo no número de fogos devolutos e de uso sazonal.

Variação de fogos não clássicos, vagos e de uso sazonal em Lisboa entre 1991 e 2001

	1991 % total		2001 % total		variação	% variação
Nº total de fogos	279.234	100,0%	288.195	100,0%	8.961	3,2%
Nº de fogos /alojamentos não clássicos	7.198	2,6%	3.584	1,2%	-3.614	-50,2%
N.º de fogos vagos	25.003	9,0%	40.346	14,0%	15.343	61,4%
N.º de fogos de uso sazonal	12.706	4,6%	26.267	9,1%	13.561	106,7%

Fonte: INE, CENSOS 1991 e 2001

³⁸ Todo o local que, no momento de referência está ocupado por pessoas e que não satisfaz inteiramente as condições de alojamento clássico: barraca, alojamento móvel, casa rudimentar de madeira, alojamento improvisado em construção não destinada à habitação e outros locais não destinados à habitação (grutas, vãos de escada, pontes, etc.).

Comparação do investimento municipal com o PIMP e o PER

De acordo com dados da CML de 1992³⁹, o PIMP consumiu 314 milhões de euros, a preços correntes, e o PER previa gastar, nessa data, 583 milhões de euros, o que perfaria um total de 897 milhões de euros. Analisando os investimentos em habitação, através dos relatórios de contas da CML entre 1997 e 2007, os valores apurados destinados a construção de habitação municipal, ao longo de uma década, foram os seguintes:

Construção de habitação municipal entre 1991 e 2007

<i>Valores em milhões de €, preços correntes</i>	
PIMP	54
PER	456
outros programas	135
Total	645

Fonte: PLH, 2009

Estes valores são inferiores aos totais estimados do PIMP e do PER, pois o PIMP arrancou na década anterior (em 1987). De notar ainda que os valores reflectidos em contas municipais apresentam muitas vezes algum desfasamento temporal em relação aos compromissos financeiros correspondentes. Em todo o caso, o esforço da ordem dos 900 milhões de euros de investimento que a CML dedicou aos programas de realojamento foi enorme e é responsável por uma parte das dificuldades financeiras actuais do município.

A procura de habitação municipal e a capacidade de resposta da autarquia

Os programas PIMP e PER permitiram realojar, como já vimos, mais de 16.000 famílias, mas não esgotaram a resolução do deficit habitacional em Lisboa. Para além das 3.500 barracas ou fogos abarracados que ainda subsistiam em 2001 (alguns dos quais eventualmente já absorvidos pela continuação do PER), há muitas famílias ou pessoas isoladas que continuam a dirigir-se à CML à procura de uma casa municipal. Vimos atrás, no capítulo 7, a preponderância da habitação nos processos de atendimento municipal.

Com base no estudo “Breve Caracterização da Procura de Habitação, 2001-2007” efectuado pela CML/DGSPH, pode constatar-se que ao longo deste espaço temporal foram recepcionados um total de 10.429 pedidos para atribuição de habitação, tendo sido cedidos 291 fogos municipais, correspondente à satisfação de aproximadamente 2,8% das pretensões. Este indicador não caracteriza a totalidade da procura social de habitação na cidade, já que outras entidades – Cooperativas, Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, IHRU - também intervêm.

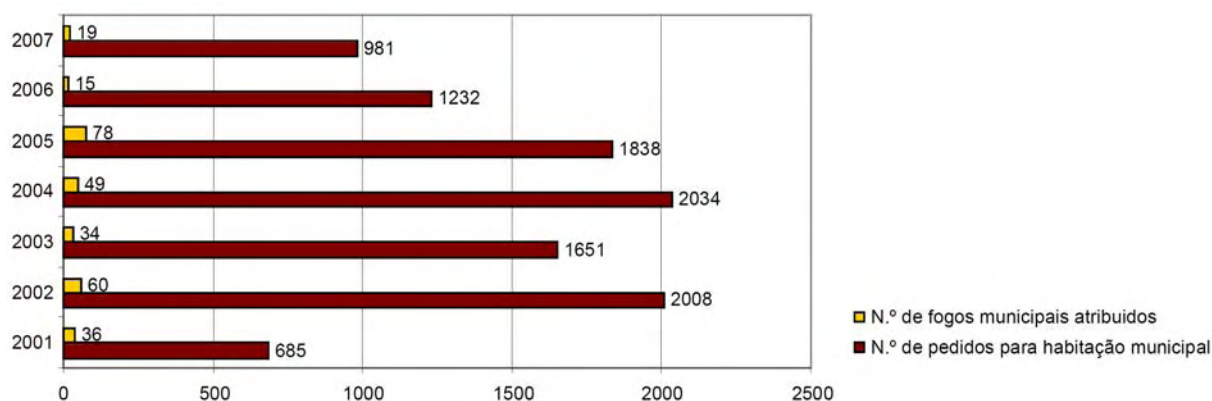
39 Habitação Lisboa 92, Boletim, Edições CDH/CML/54/55/56/57

Isto significa que após os programas PER e PIMP a autarquia esgotou a sua capacidade de dar uma resposta mais significativa à procura de habitação municipal; por isso estes pedidos têm apenas um tratamento estatístico e de sinalização de emergências sociais. Refira-se que grande parte dos pedidos para atribuição de habitação (63%) são suscitados por indivíduos residentes em casas particulares alugadas e/ou de familiares. Surgem ainda, com algum peso, os que residem em quartos alugados (16%) e os que ocupam alojamentos transitórios (7%). De referir ainda que os pedidos de habitação recebidos na CML incluem residentes dentro e fora do concelho de Lisboa. Relativamente ao motivo da pretensão, identificam-se as seguintes situações: i) sobreocupação /insuficiência de assoalhadas no alojamento onde residem (24%); ii) carências económicas (21,8%) e iii) mau estado de conservação da habitação (18%).

A análise dos dados sobre a procura social de habitação, disponíveis nos serviços da CML, revela que as famílias com maiores dificuldades no acesso a uma habitação são as famílias em situação de pobreza, as famílias monoparentais e as famílias constituídas por casais jovens ou por idosos com baixos rendimentos. A estas há que acrescentar as famílias imigrantes que no geral não procuram os serviços da CML.

Ou seja, para além das barracas, há carências habitacionais que devem ser encaradas e que justificam uma nova geração de políticas de habitação, razão de ser da elaboração do presente Programa Local de Habitação.

Número de pedidos e fogos municipais atribuídos, 2001-2007



Fonte: CML/ DGSPH, 2008

Como já foi referido, os pedidos de habitação são registados apenas para efeitos estatísticos. Não há um registo sistemático global das carências habitacionais em Lisboa. Será uma lacuna a preencher - a criação de uma base de dados de procura de habitação pública, on-line, que permita aos cidadãos inscrever-se, desde que caibam nos requisitos definidos por lei ou

regulamento municipal. Essa base de dados deve poder ser complementada com as situações de grave carência habitacional identificadas pelas Juntas de Freguesia, pelos serviços da CML, pela Gebalis ou por IPPS especialmente vocacionadas para a temática da habitação e do combate à pobreza.

Resta assinalar que alguns dos bairros de realojamento resultantes do PIMP, do PER e de outros investimentos municipais carecem de acompanhamento da autarquia, matéria que abordaremos no capítulo referente à gestão do património habitacional. Mas em muitos casos verificam-se situações de fractura social e de insegurança, que fazem com que algumas das situações estejam hoje identificadas como “bairros-problema” no panorama geral da cidade. Houve mesmo já um caso, no Bairro do Condado (antiga zona J) em que a CML deliberou, em Março de 2009, demolir por 3 milhões de euros um conjunto de fogos, conhecido como “corredor da morte”, construído com fundos municipais há menos de 20 anos. Ou seja, a solução transformou-se em problema. É preciso aprender com os erros do passado. Está por fazer uma avaliação dos resultados das políticas de realojamento da CML, do ponto de vista da coesão social e da qualidade urbana, quer no que respeita às melhorias que elas trouxeram, quer no que respeita aos problemas novos ou antigos que persistem.

9.2.2 Políticas de reabilitação e requalificação – reabilitação municipal, obras coercivas e reabilitação apoiada

O primeiro programa público de Reabilitação Urbana (RU), teve a sua origem na Secretaria de Estado da Habitação em 1986, que previa o apoio do governo à criação de Gabinetes Técnicos Locais, e culminou com o lançamento pela Câmara Municipal de Lisboa de duas operações piloto: o Gabinetes Técnico Local de Alfama e Mouraria, em 1986, e o Gabinete Técnico Local do Bairro Alto, em 1988.

Com a criação destes Gabinetes, o município de Lisboa iniciou o combate público à degradação do centro histórico e do património urbano, com maior destaque em 1990. A reabilitação urbana é então assumida como um objectivo de importância estratégica para o desenvolvimento local.

Este objectivo estratégico da CML tem sido objecto de ajustamentos sistemáticos ao longo das mais de duas décadas de existência.

Assim, analisaremos neste capítulo as mudanças da actuação municipal, desde o modelo dos GTL, com uma perspectiva de proximidade que incluía pequenas reparações e apoio das Juntas de Freguesia, à mudança de escala introduzida pelas mega-empreitadas e pela criação das SRU, culminando no novo tipo de intervenção integrada exemplificado pelo programa “Viver Marvila”.

Apesar destas mudanças significativas de políticas, lançadas por diferentes executivos, a CML exerce uma acção continuada de intervenção directa no edificado, através das empreitadas de obras coercivas e municipais, e comparticipa nos programas de reabilitação apoiada, como o RECRIA, o REHABITA e o RECRIPH. Analisaremos igualmente, esta intervenção directa no edificado em termos de investimentos e fogos reabilitados, os resultados anuais destas políticas ao longo dos últimos 15 anos.

Os Gabinetes Técnicos Locais (GTL) – uma gestão integrada de proximidade

A criação dos Gabinetes Técnicos Locais (GTL), que se instalaram nos respectivos bairros, estabelecendo contacto permanente com a população, retomando assim uma das vertentes mais originais do extinto processo SAAL, permitiu criar uma dinâmica de intervenção local com uma estrutura organizacional própria, promovendo em consequência uma gestão integrada, com rosto e participada – em suma, uma gestão de proximidade.

A falta de resposta atempada, por parte dos diversos serviços da CML, aos problemas identificados determinou que fosse necessário alargar progressivamente as competências e a autonomia destes gabinetes. Os resultados positivos de trabalho desenvolvido conduziram à criação da Direcção Municipal de Reabilitação Urbana e ao alargamento das áreas urbanas de intervenção (Olivais Velho, Pátios/Vilas).

A Direcção Municipal de Reabilitação Urbana é criada em 1990 (com estrutura geográfica, por contraste com as estruturas sectoriais e centralizadas dos Serviços Municipais), para coordenar e apoiar os gabinetes técnicos locais, com competências para as zonas da sua intervenção; no resto da cidade essas competências estavam separadas por duas Direcções Municipais (DMPGU e DMCCE) e dois Departamentos (DGPH e DPC); esta concentração de competências nos GTL permitia obter uma visão global e concretizar uma gestão integrada do território.

Inicialmente a Direcção Municipal de Reabilitação Urbana incluía apenas o Departamento de Reabilitação Urbana da Colina do Castelo e o Departamento de Reabilitação da Zona Histórica Central e Núcleos Antigos. A sua missão consistia em recolher e tratar sistematicamente toda a informação e documentação necessária e pertinente para efeitos de planeamento urbanístico e intervenção local. Ao longo do tempo, os recursos, quer humanos, quer financeiros, foram incrementados.

Ao mesmo tempo foram alargadas as zonas de intervenção dos gabinetes existentes e criados outros: o gabinete de Alfama estendeu a sua intervenção a toda a Colina do Castelo, o do Bairro Alto abrangeu a Bica, São Paulo e as Mercês até S. Bento; foram ainda criados os gabinetes

técnicos da Madragoa, Carnide, Paço do Lumiar, Rua do Lumiar, Ameixoeira e Olivais Velho. A necessidade de intervenção nos diversos Pátios e Vilas dispersos pela cidade determinou também a criação de um gabinete técnico próprio.

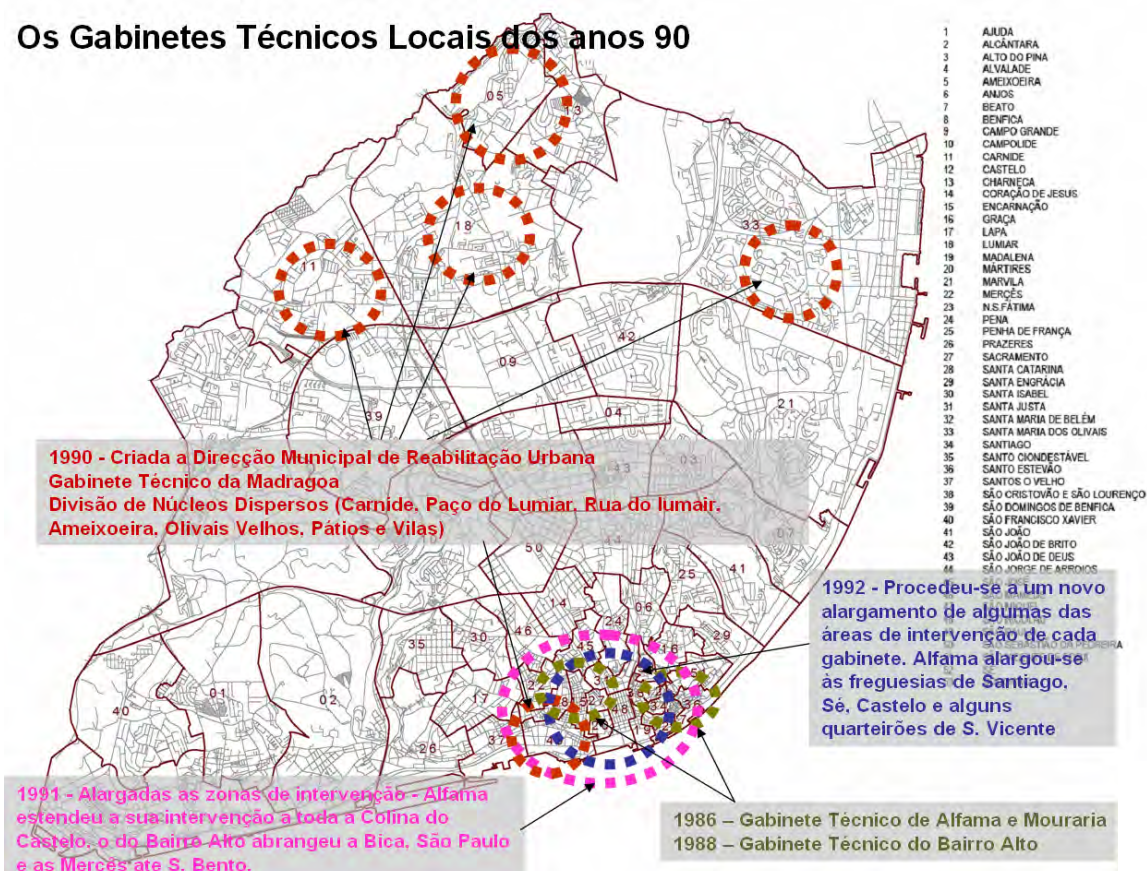
Em 1992 procedeu-se a um novo alargamento de algumas das áreas de intervenção de cada gabinete. Alfama alargou-se às freguesias de Santiago, Sé, Castelo e alguns quarteirões de S. Vicente, abrangendo 627 edifícios e 2730 fogos, com uma população de 11.981 habitantes correspondentes a 5.721 famílias (de acordo com o censo de 1991).

O Gabinete da Mouraria alargou a parte das freguesias da Graça, Anjos, S. Justa e Santiago, passando a acompanhar 956 edifícios.

O Gabinete da Madragoa alargou-se à generalidade da freguesia de Santos-O-Velho, parte de S. Paulo e uma pequena parte da Lapa, totalizando uma área de intervenção com 3.705 fogos, correspondendo a cerca de 10.000 habitantes (ver em anexo as principais intervenções realizadas pelos GTL de Alfama, Mouraria, Bairro Alto, Madragoa e Olivais Velho).

Criação e distribuição dos Gabinetes Locais durante os anos 90 na cidade de Lisboa

Os Gabinetes Técnicos Locais dos anos 90



Em simultâneo, foram também criados os instrumentos jurídicos e financeiros que permitiram apoiar e sustentar todo este processo, inclusive a criação de instrumentos legislativos especiais para estes bairros, declarando-os como ACRRU - "áreas críticas de reconversão e recuperação urbana", nos termos da lei de solos. O estatuto de ACRRU permite uma ampla intervenção dos poderes públicos, equivalente a uma declaração de utilidade pública para efeitos de expropriação e direito de preferência na venda de propriedades.

Entre 1988 e 1992 o investimento municipal previsto em orçamento para a reabilitação urbana cresceu de 218 mil contos para mais de 1,8 milhões, o que mostra bem a prioridade que este objectivo alcançou logo nos primeiros anos.

Investimento municipal previsto para a reabilitação entre 1988 e 1992

	1988	1989	1990	1991	1992	Total
Investimentos	218.000	485.000	967.000	959.000	1.850.000	4.479.000

Valores em milhares de escudos

Até 1995, a DMRU tinha promovido intervenções em 4.000 fogos (16 por cento do total) havendo 21.200 fogos por intervencionar. Os custos acumulados da reabilitação dos fogos intervencionados atingiram o valor de 12,4 milhões de contos, distribuídos do seguinte modo: CML – 5,8 milhões de contos, 47% do total; participação do Estado – 1,9 milhões de contos, 15% do total; Proprietários – 4,7 milhões de contos, 38% do total. A estes custos acresce 1 milhão de contos investidos pela CML em fogos novos de realojamento provisório e equipamento.

Entre 1990 e 2001, o número de técnicos aumentou de 70 para 300; o investimento anual passou de 480 mil contos em 1989 para perto de 6 milhões de contos em 2001. Até Maio de 1997 tinham sido reabilitados cerca de 5.800 fogos – 29% do total. Os investimentos até essa data tinham totalizado 19,2 milhões de contos, sendo 41% do município, 19% do Estado e 40% dos privados. Um último dado conhecido permite-nos afirmar que até 2000 terão sido reabilitados pela DMRU cerca de 9.000 fogos que representam 32% do universo total a reabilitar.

As ETD (Empreitadas de Trabalhos Diversos) e a intervenção das Juntas de Freguesia

Foi prática dos serviços com competências específicas na área da reabilitação urbana dos bairros históricos proceder, a par da elaboração de projectos e lançamento de empreitadas de obras públicas, à execução de intervenções de âmbito mais restrito e pontual em fogos e edifícios particulares, em face das inúmeras solicitações quer por parte dos munícipes, quer das Juntas de Freguesia.

Perante a grande degradação do parque habitacional, e o facto de os seus proprietários não executarem obras de conservação nos seus edifícios, esta prática visava dar uma resposta célere às necessidades de uma população carenciada e vulnerável do ponto de vista social e económico no sentido de dotar as suas habitações de melhores condições de salubridade e habitabilidade.

Constituíram-se como meios para a concretização desta prática:

- O lançamento e adjudicação de Empreitadas de Trabalhos Diversos, também utilizadas para a manutenção do património municipal;

Partindo da identificação de uma necessidade, procedia-se ao diagnóstico da situação e à descrição dos trabalhos a realizar, sendo que a sua execução dependia da avaliação do estado geral de conservação do edifício, nomeadamente ao nível estrutural. A decisão de se proceder à intervenção resultava da estimativa de custos, da análise dos meios e recursos disponíveis e, finalmente, da autorização superior.

Com o recurso a ETD's foi possível intervir de uma forma rápida e eficaz num conjunto alargado de situações e executar uma grande diversidade de reparações, nomeadamente, roturas de canalizações, reparações pontuais de coberturas e caixilharias, substituição de materiais e elementos danificados, etc., que os proprietários não efectuavam após competente intimação e, desta forma, melhorar as condições de salubridade e de habitabilidade de um número significativo de fogos.

Para o sucesso destas operações foi determinante um conjunto de factores, designadamente, a proximidade e relação estabelecida entre os munícipes e o serviço municipal promotor, possibilitada pela sua localização nos bairros, a articulação com as Juntas de Freguesia, o conhecimento da realidade social e das estruturas físicas, assim como o controlo de todo o processo associado à preparação, lançamento, adjudicação, fiscalização e gestão das empreitadas.

- A transferência de verbas para as Juntas de Freguesia, ao abrigo de Protocolos de Pequenas Reparações;

Através da celebração destes protocolos o município dotava as juntas de freguesia de recursos financeiros para dar resposta às solicitações mais urgentes. As intervenções eram acompanhadas por técnicos dos serviços municipais, segundo uma metodologia semelhante à utilizada no âmbito das ETD's.

Um conjunto de factores determinaram a interrupção desta prática tendo-se gradualmente deixado de proceder a este tipo de intervenções em edifícios de propriedade particular. Foi

nomeadamente questionada a sua legalidade, mesmo com autorização do proprietário; em segundo lugar, estas intervenções implicavam uma despesa exclusivamente assumida pelo município, dada a impossibilidade legal de se imputar os seus custos aos proprietários, em virtude de não se ter procedido ao estrito cumprimento dos preceitos que regem as obras coercivas.

Mesmo que se considerasse ser de manter este tipo de prática em face de um superior interesse público, actualmente o Código do Contratos Públicos (DL - 18/2008 de 29/01) exige no seu artigo 43º que os cadernos de encargos dos procedimentos de formação dos contratos de empreitada de obras públicas sejam, nomeadamente, integrados por um projecto de execução, o que praticamente impossibilita o lançamento das referidas empreitadas de trabalhos diversos.

- O apoio técnico prestado aos proprietários no desenvolvimento de soluções para a introdução de instalações sanitárias autónomas e a sua localização na mesma prumada, no âmbito da implementação de programas participados.

No sentido de melhorar as condições de habitabilidade e de salubridade das habitações, e em face dos fracos recursos de um número significativo de proprietários e inquilinos, os técnicos municipais procediam, nos casos em que tal se justificava, à elaboração de projectos com vista à criação de instalações sanitárias e / ou à sua localização na mesma prumada. Esta situação permitiu dotar um conjunto limitado de habitações de instalações sanitárias, obviamente quando tal se revelava possível e não implicasse uma intervenção de consolidação e reforço estrutural.

Esta iniciativa colidia, por vezes, com a relutância de alguns moradores que, mesmo identificando a necessidade de ter uma instalação sanitária autónoma, não estavam na disposição de abdicar do espaço para a sua introdução face às já reduzidas dimensões das suas habitações. Eram igualmente comuns as situações em que os moradores, nomeadamente a população mais idosa, revelavam grandes dificuldades em conviver com a execução destas obras.

No entanto, a partir do momento em que as competências no âmbito da reabilitação e do licenciamento nos bairros históricos deixaram de estar centradas apenas numa única Direcção Municipal, os serviços que passaram a instruir os processos de licenciamento adoptaram o entendimento de que a aprovação do vereador no âmbito do processo de participação não validava esta operação urbanística.

Assim, esta prática foi sendo progressivamente abandonada na medida em que passaram a ser frequentes as dificuldades dos particulares na obtenção da licença de utilização destes fogos. De facto, os serviços municipais competentes para a instrução deste procedimento recusavam-se a aceitar a legalidade destas obras dado que não tinham sido objecto de uma análise efectuada no âmbito de um processo de licenciamento, mas sim de participação.

Da visão de proximidade à mudança de escala e à empresarialização municipal

O período que vai de 2002 e 2007 corresponde a uma mudança de configuração política, programática e organizativa do município. Com a reestruturação dos serviços municipais em 2002, é criada a Direcção Municipal de Conservação e Reabilitação Urbana (DMCRU), sendo extinta a Divisão de Núcleos Dispersos e incrementada a Unidade de Projecto de S. Bento. Passou ainda para a competência da DMCRU a Unidade de Projecto da Baixa Chiado. Todos os outros Gabinetes se mantiveram, passando a chamar-se Unidades de Projecto, que deixaram de ter competências para licenciar projectos.

A visão integrada que tinha presidido à criação dos GTL é agora substituída por uma nova filosofia, para a qual contribuem, por uma lado, a ideia de que as obras de reabilitação devem ganhar uma nova escala; por outro, a criação dos três SRU, as Sociedades de Reabilitação Urbana, concebidas numa óptica de parceria público-privada, com amplos poderes de planeamento, concepção e licenciamento em áreas de intervenção definida; finalmente, a transferência para a EPUL de parte das empreitadas de reabilitação, no pressuposto de que a actuação empresarial poderia ser mais rápida e eficaz que a actuação municipal.

Assim as acções de reabilitação passam a ser conduzidas por diferentes actores, que não só estão desarticulados entre si como não respondem do mesmo modo perante o público. Há mesmo sobreposição de áreas de intervenção (caso da SRU da Baixa-Pombalina e da UP da Baixa Chiado). Das 3 SRU inicialmente lançadas, apenas subsiste a SRU Oriental, como veremos mais adiante – talvez porque tenha sido a única que recuperou uma filosofia de gestão de proximidade inaugurada pelos antigos GTL aliada ao cumprimento dos prazos estabelecidos nas respostas às solicitações dos munícipes, evitando o peso burocrático dos processos que em muito contribui para o insucesso destas políticas. Quanto à EPUL, atravessou uma época de grande indefinição estratégica e estatutária, que se reflectiu em atrasos nos empreendimentos e dificuldades de intervenção. Torna-se assim particularmente difícil formular uma imagem do que foi a totalidade da reabilitação urbana de iniciativa municipal nos últimos anos. Por isso, optámos por registar aqui apenas os valores da intervenção dos serviços municipais, apresentando em capítulo autónomo o retrato do trabalho da EPUL e da SRU Ocidental.

As Mega-empreitadas

Em 2004, segundo os dados que recolhemos, as Unidades de Projecto de Madragoa, S. Bento, Bairro Alto/Bica, Castelo, Alfama, Mouraria e Baixa-Chiado realizaram 79 intervenções em edifícios municipais e 51 em edifícios particulares. O valor das mega-empreitadas correspondentes foi nesse ano de 29 milhões de euros. Em 2005, as mesmas Unidades de Projecto realizaram 72

intervenções em edifícios municipais e 52 em edifícios particulares. O valor das mega-empresas desse ano foi de 17,2 milhões de euros.

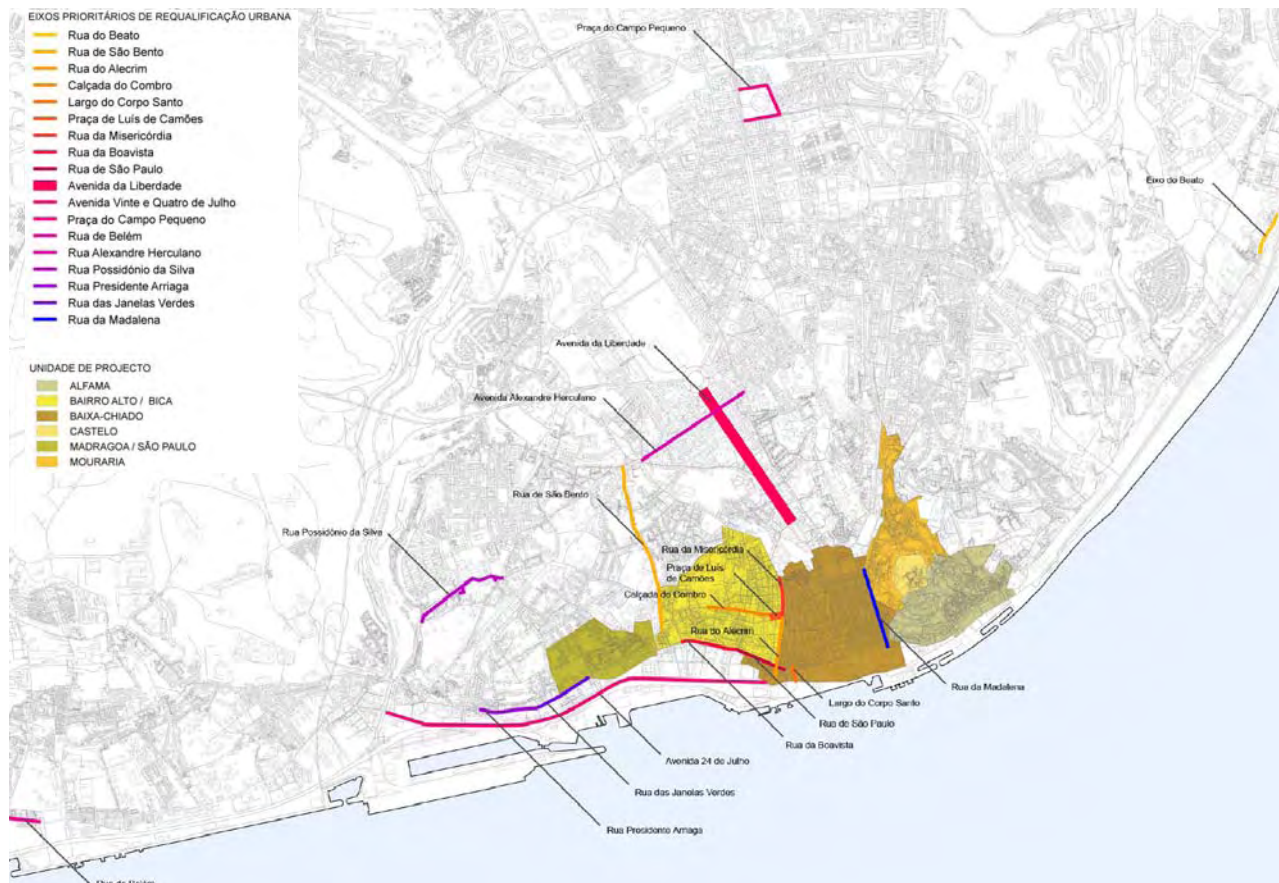
Segundo dados da DGIAT de Janeiro deste ano, que não conseguimos compatibilizar com os acima referidos, dos 87 edifícios previstos para as mega-empresas, apenas 29 destes estão dados como concluídos. Os valores facturados com autos de medição correspondem a 17,5 milhões de euros, de um total de 27 milhões.

Não temos dados que nos permitam estabelecer uma comparação objectiva, que no entanto se impõe, entre os resultados do modelo GTL, que conduziu à recuperação de 9.000 fogos, com o modelo das mega-empresas. Por várias razões: este modelo foi interrompido por incapacidade financeira da CML; os seus custos são hoje bem mais elevados devido ao custo adicional de arrendamentos, suportados pela CML, de famílias cujas casas permanecem em obras; e a informação encontra-se espalhada por vários serviços municipais, tornando mais difícil a sua análise comparativa.

Os eixos prioritários de reabilitação

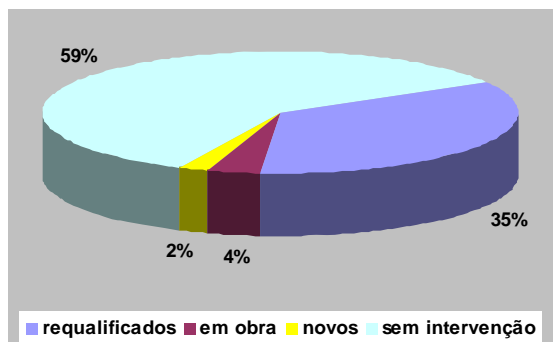
A nova estratégia para a reabilitação, conduzida entre 2002 e 2005, levou a identificar 18 “Eixos prioritários de reabilitação urbana” que procuravam ultrapassar o resultado imprevisível de reabilitações casuísticas e induzir processos de reabilitação de maior escala e legibilidade no todo da cidade, no quadro de uma estratégia que pretendia vincar uma visão de Lisboa como uma “cidade de bairros”. Nos 18 “Eixos Prioritários de Requalificação Urbana”, foram realizadas, quer pela CML, quer pelos proprietários, intervenções de conservação e reabilitação urbana, em edifícios municipais e em edifícios particulares.

Os 18 eixos prioritários de requalificação (2002 a 2005)



O DPE realizou em 2007 um levantamento territorial (estatístico e fotográfico) de monitorização destes 18 Eixos Prioritários, tendo sido identificados e cartografados os edifícios requalificados, em obra, renovados e aqueles que não tiveram qualquer intervenção. Os resultados dessa monitorização estão resumidos no gráfico seguinte: 35% dos edifícios monitorizados, num total de 866, tinham sido requalificados; 59% aguardavam intervenção; 4% estavam em obras e 2% eram edifícios novos.

Situação dos edifícios dos 18 eixos em 2007



Registe-se ainda que dos 18 eixos monitorizados, a R. de S. Bento tinha o maior nº de edifícios (145) e o maior número de edifícios requalificados (88) enquanto a Pr. Luís de Camões, com apenas 9 edifícios monitorizados, registava 6 requalificados.

Esta monitorização visava responder a perguntas como: quais os Eixos Prioritários com maior e/ou menor percentagem de edifícios sem qualquer intervenção no conjunto do universo de cada Eixo? Quais os Eixos Prioritários com maior e/ou menor percentagem de edifícios reabilitados no conjunto do universo de cada Eixo? Quais os Eixos Prioritários com maior e/ou menor percentagem de edifícios classificados, de elevado valor patrimonial, constantes do Inventário Municipal do Património (IMP) no conjunto do universo de cada Eixo? Quais os Eixos Prioritários onde se deve intervir estratégica e cirurgicamente, em parceria com os proprietários, fazendo cumprir a Legislação e sem avultados investimentos municipais? Os resultados da monitorização podem ser visto com mais detalhe em Anexo.

O tempo dos programas integrados: o Programa “Viver Marvila”

O Programa “Viver Marvila” é um programa de reabilitação e desenvolvimento integrado promovido pela Câmara Municipal de Lisboa e pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana e que tem como parceiros a Junta de Freguesia de Marvila, a Gebalis EM, as organizações locais e a população em geral.

Localização dos bairros abrangidos pelo “Viver Marvila”

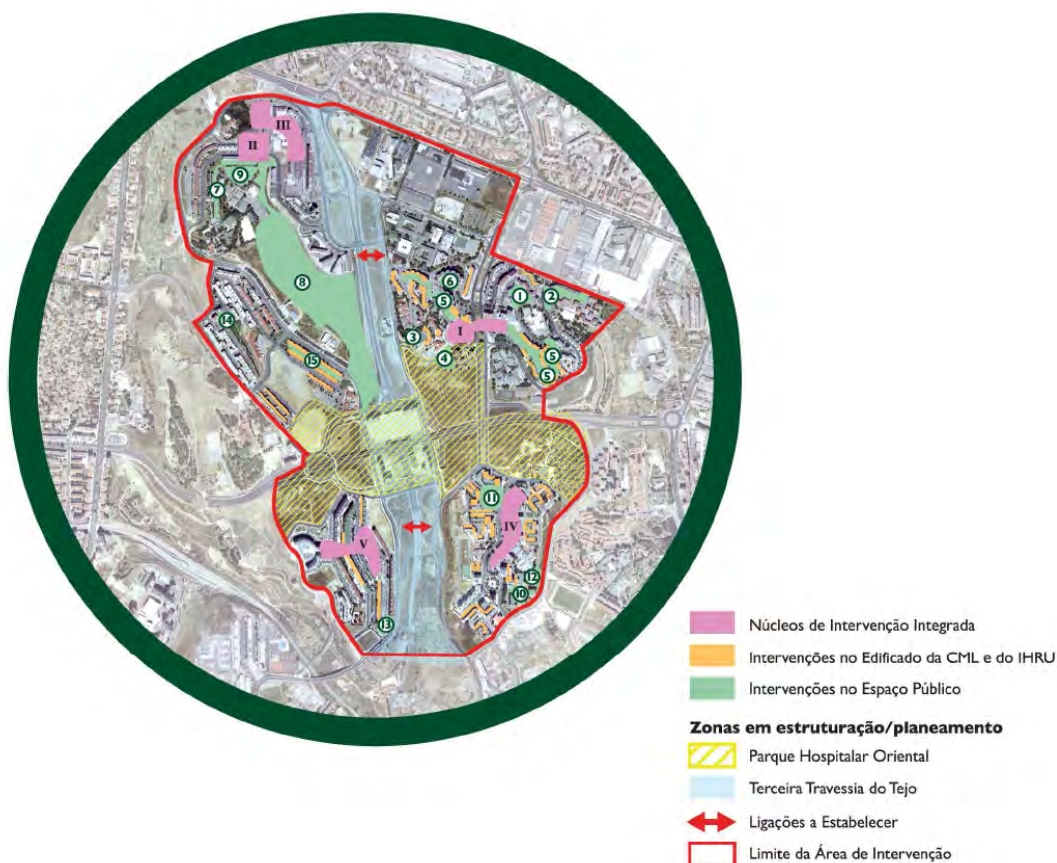


- **Área: 244ha**
- **Nº habitantes: 26.308**
- **Total de edifícios: 504**
 - 57,5% promovidos pela CML**
 - 11,7% promovidos pelo IHRU**
 - 30,8% com promotores diversos**

Este programa abrange os bairros das Amendoeiras / Olival, Armador, Condado, Flamenga e Lóios e surgiu da necessidade de responder a diversos problemas que se verificam de forma generalizada um pouco por todos estes bairros e que se prendem com: a insuficiente qualificação profissional, com o abandono escolar, com as dependências e a falta de equipamentos de apoio

social (nomeadamente para crianças, jovens e idosos), com a pouca diversidade de usos do edificado (dominante habitacional), com o predomínio de população com origem em processos de realojamento, com a pouca qualidade geral do edificado e do espaço público, com o relativo isolamento físico e com o estigma social associado a Chelas.

Intervenções nos bairros abrangidos pelo “Viver Marvila”



Para a concretização dos seus objectivos, o “Viver Marvila” assenta em três programas operacionais que irão dar origem a diversos projectos e iniciativas, resumidos nos quadros abaixo.

Bairro das Amendoeiras e Olival				
Tipo de Reabilitação	Nº	Designação	A iniciar em 2009	Até 2014
Núcleo de Intervenção Integrada ⁽¹⁾	1	Zona Central da Via Principal de Peões	●	●
Intervenções no espaço público	1	Requalificação da área envolvente ao lote 49		●
	2	Requalificação e reperfilamento na R. Oliveira Cardonega		●
	3 e 4	Requalificação de corredor pedonal e parque de estacionamento anexo a impasse na R.Eng. Ferreira Dias		●
	5	Requalificação da Via Principal de Peões	●	●
	6	Parque Juvenil na R. André Vidal Negreiros		●
			Outras intervenções no espaço público	●
Intervenção no edificado da CML e IHRU			●	●

Bairro dos Lóios				
Tipo de Reabilitação	Nº	Designação	A iniciar em 2009	Até 2014
Núcleo de Intervenção Integrada ⁽¹⁾	II	Pç. Raul Lino e troço da R. Luís Cristino da Silva		●
	III	R. Pedro José Pezerat		●
Intervenções no espaço público	7	Requalificação da R. Cassiano Branco	●	
	8	Criação do Parque Hortícola do Vale de Chelas	●	●
	9	Qualificação dos Espaços exteriores da Escola E.B. I nº9	●	
		Outras intervenções no espaço público		●
Intervenção no edificado da CML e IHRU				●

Bairro do Condado				
Tipo de Reabilitação	Nº	Designação	A iniciar em 2009	Até 2014
Núcleo de Intervenção Integrada ⁽¹⁾	IV	Conjunto edificado da Avª João Paulo II (inclui demolição dos lotes, requalificação dos edifícios, qualificação do espaço público, etc.)	●	●
Intervenções no espaço público	10	Criação de percursos pedonais e zona de estadia junto ao Instituto Piaget		●
	11	Pç. Dr. Fernando Amado e troço da Avª João Paulo II		●
	12	Estabilização biológica de talude na Avª Paulo VI		●
		Outras intervenções no espaço público	●	●
Intervenção no edificado da CML				●

Bairro do Armador				
Tipo de Reabilitação	Nº	Designação	A iniciar em 2009	Até 2014
Núcleo de Intervenção Integrada ⁽¹⁾	V	Pç. do Armador/Via Interior Nascente		●
Intervenções no espaço público	13	Qualificação de zona verde de enquadramento na Avª Carlos Pinhão		●
		Outras intervenções no espaço público	●	●
Intervenção no edificado da CML			●	●

Bairro da Flamenga				
Tipo de Reabilitação	Nº	Designação	A iniciar em 2009	Até 2014
Intervenções no espaço público	14	Qualificação da zona de estacionamento nas traseiras da R. João Palma Ferreira		●
	15	Via Interior Sul da Avª Avelino Teixeira Mota		●
		Outras intervenções no espaço público	●	●
Intervenção no edificado da CML				●

*Planeamento sujeito a alterações

(1) **Núcleo de Intervenção Integrada** - Área do Bairro em que são desenvolvidas ações nas vertentes ambiental, social, económica e de qualificação do edificado e do espaço público, coordenadas no espaço e no tempo.

Zonas em estruturação/planeamento - Áreas em estudo decorrente da futura implantação do Parque Hospitalar Oriental e da Terceira Travessia

Para por em prática este programa, a CML e o IHRU assinaram um protocolo de cooperação para a sua execução, no valor global de quase 52 milhões de euros até 2013 (sendo os anos de 2010 e 2011 os que absorvem maiores verbas), visando a reabilitação de seis bairros desta freguesia: Armador, Condado, Lóios, Flamenga, Amendoeiras e Olival. Como já foi referido, a

intervenção abrange, a recuperação dos edifícios e dos equipamentos colectivos, um programa específico para o desenvolvimento socioeconómico e outro para a mobilização da população, tentando resolver problemas como os baixos níveis de escolaridade, desemprego e dependência de álcool e drogas⁴⁰.

Para 2009 estão previstas as seguintes iniciativas: Início das obras de requalificação do espaço público e do edificado; Implementação de um sistema de incentivos para projectos de âmbito local em áreas prioritárias: Programa de Apoio a Iniciativas Comunitárias de Reabilitação Urbana; Programa de Apoio a Projectos de Âmbito Social; Programa de Apoio a Obras no Âmbito dos Condomínios; Prémio para a Boas Práticas e Ideias Inovadoras; Realização de estudos de suporte às iniciativas a lançar entre 2010 e 2013: Estudo para o desenvolvimento socioeconómico e competitividade urbana dos bairros; Estudos para a avaliação e caracterização das necessidades de intervenção no edificado; Estudo para a caracterização da situação de referência dos diversos indicadores de avaliação de objectivos estratégicos do Viver Marvila.

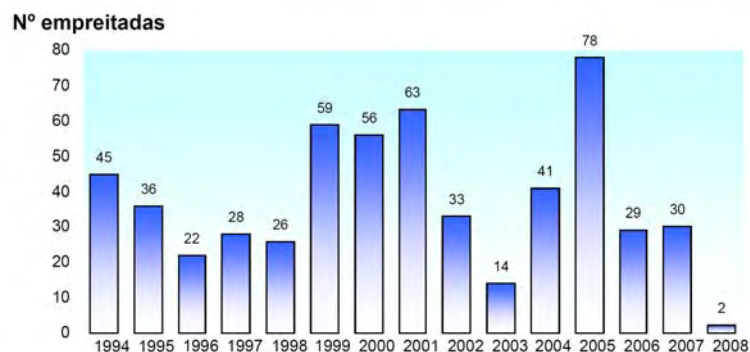
As obras coercivas e a intervenção municipal entre 1994 e 2008

Para além dos processos de reabilitação que decorrem dentro de áreas especificamente designadas, sejam as actuais Unidades de Projecto, a SRU Ocidental, os empreendimentos da EPUL ou os novos programas integrados como o "Viver Marvila", a CML tem competência para intervir em fogos cujos proprietários não cumpram as obrigações de manutenção do edificado, realizando obras coercivas. Teoricamente, os custos deste procedimento, que implica uma tomada de posse administrativa do edificado e um eventual realojamento provisório dos moradores, devem ser imputados aos proprietários. A realidade da cidade de Lisboa revela que tal é inviável, dada a elevadíssima percentagem de arrendamentos antigos, cujos valores são insuficientes para garantir a manutenção. Em todo o caso, há sempre uma percentagem de casos em que a CML intervém, nomeadamente quando há risco de ruína.

As figuras abaixo identificadas dizem respeito às obras coercivas, de iniciativa municipal em substituição do proprietário, e às municipais, em propriedade da autarquia. Os dados referem-se à data em que se produziu o Auto de Recepção Definitivo da empreitada, não coincidindo muitas vezes com a conclusão física da obra que, geralmente, ocorreu bastante antes.

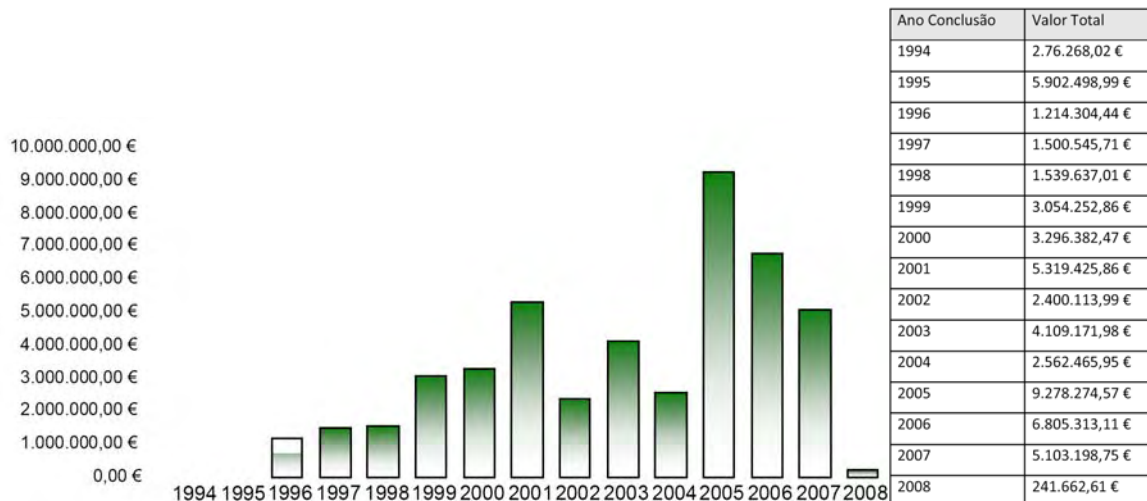
40 Notícia do site da CML de 07/02/2009, Público – 08/02/2009, Diário de Notícias – 08/02/2009, Diário Económico –

Número de empreitadas concluídas por ano entre 1994 e 2008



Fonte: DGIAT, 2008

Valor das empreitadas por ano de conclusão entre 1994 e 2008



Fonte: DGIAT, 2008

A análise destes gráficos e do quadro acima revelam que entre 1994 e 2008, o ano de 2005 foi aquele em que se concluíram mais empreitadas e também aquele em que as empreitadas concluídas atingiram um valor mais elevado, de 9,2 milhões de euros.

Relativamente à proporção de investimento entre obra coerciva, municipal ou, em menor número de casos, simultaneamente municipal e coerciva, podemos constatar que o peso do investimento em Património Municipal (49%) é muito próximo do investimento em Obra Coerciva (45%). Resta saber se a CML consegue recuperar o dinheiro investido em património particular por conta de obras coercivas, informação à qual não tivemos possibilidade de aceder.

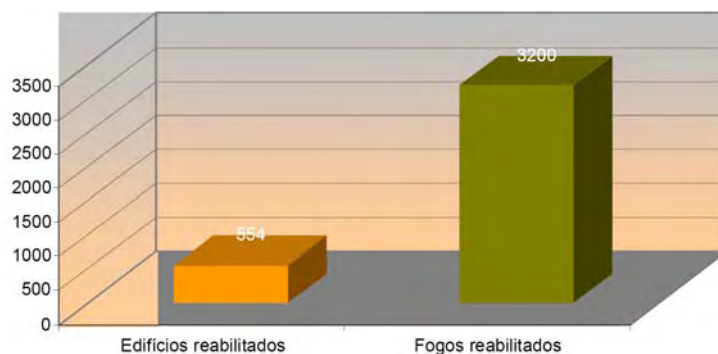
Valor global das empreitadas por tipo de património (1994-2008)



Fonte: DGIAT, 2008

A estes valores de investimento corresponderam, entre 1994 e 2007, 554 edifícios e 3200 fogos reabilitados, como pode ver-se no gráfico seguinte.

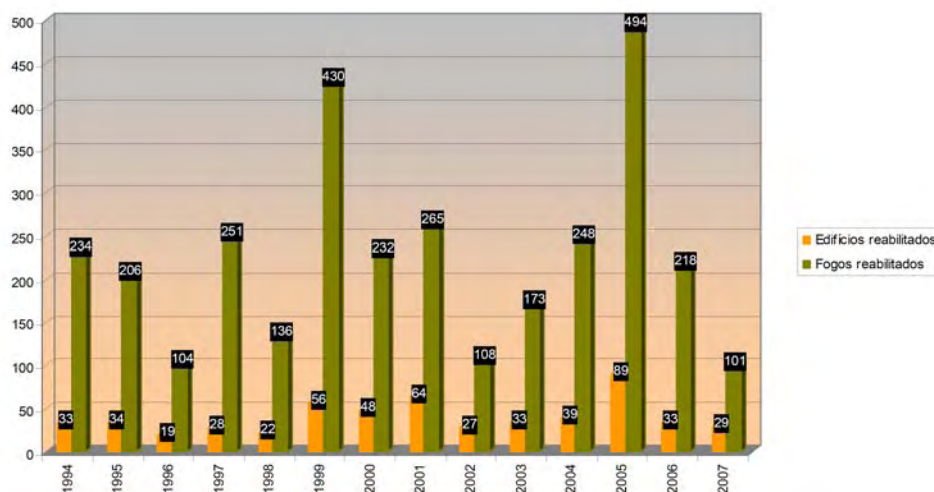
Total de Edifícios e fogos reabilitados (Empreitadas Coercivas e Municipais) 1994/2007



Fonte: CML, DMCRU, 2008

A discriminação destes dados por ano de conclusão de obra, entre 1994 e 2007, mostra o número de edifícios e o número de fogos com empreitadas coercivas e municipais. O ano em que mais fogos com empreitadas coercivas e municipais se concluíram foi o ano de 2005, com 494, seguido de 1999, com 430. A média anual entre 1994 e 2007 foi de 229.

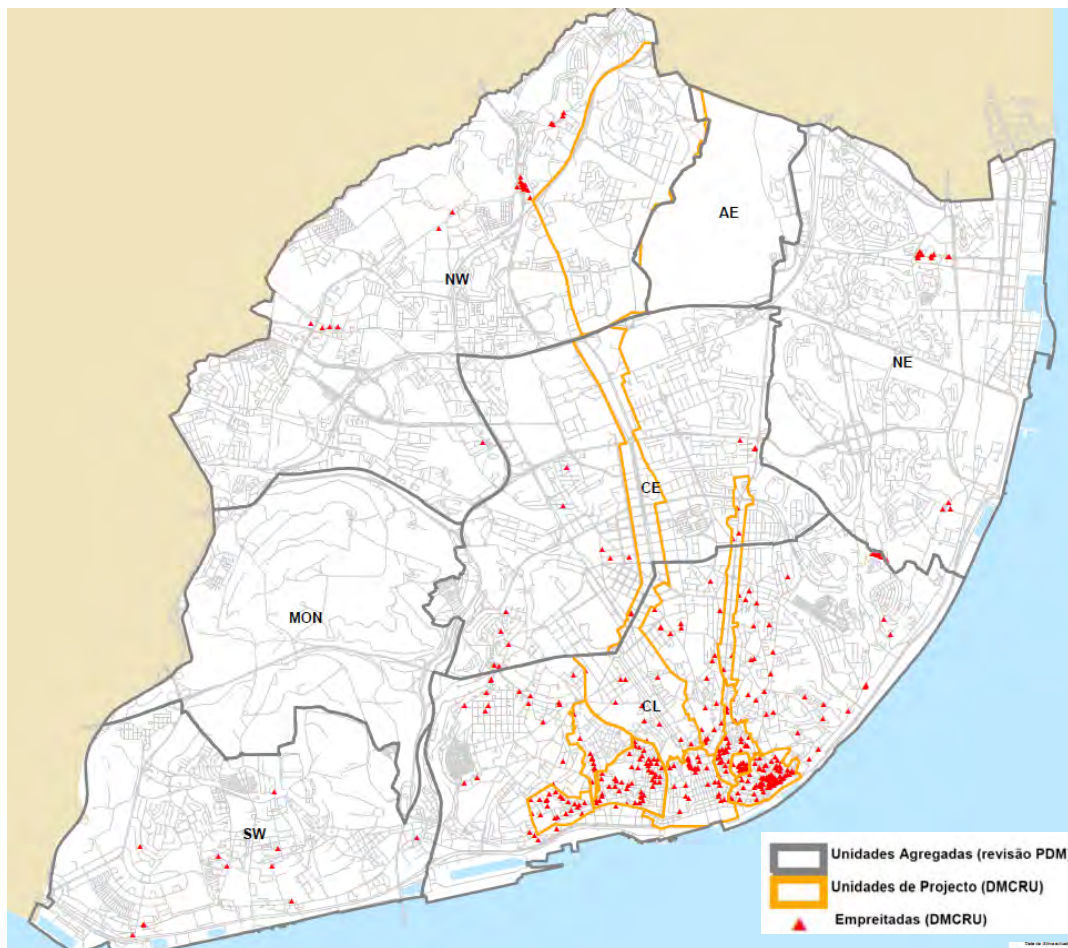
Edifícios e fogos reabilitados 1994/2007 (Empreitadas Coercivas e Municipais)



Fonte: CML, DMCRU, 2008

Quanto à distribuição geográfica das empreitadas, consulte-se o mapa seguinte. Verifica-se uma grande concentração de empreitadas na zona histórica central e ao longo dos eixos principais da cidade.

Distribuição geográfica das empreitadas na cidade de Lisboa



Fonte: CML, DMCRU, 2008

O apoio à reabilitação participada – RECRIA, REHABITA, RECRIPH

Com o objectivo de incentivar a realização de obras de conservação, os programas de participação ao serviço da reabilitação urbana actualmente disponíveis apresentam-se com diferentes fins e diferentes elegibilidades, que se traduzem em diferentes formas de participação e financiamento do Estado e do município junto do proprietário.

Estão em vigor o RECRIA, o REHABITA, o RECRIPH e o SOLARH, como vimos no capítulo 3.

O valor acumulado global de investimento realizado em obras de reabilitação urbana desde 1994 até à actualidade foi de 96 milhões €, sendo a participação do Estado de 25,3 milhões € (26%), da CML de 16,8 milhões € (17%) e dos proprietários os restantes 53,9 milhões € (57%).

Valores orçamentados CML, Estado e Proprietário 1994/2008



De seguida apresenta-se a distribuição do investimento participado realizado ao longo do período em análise, e seguidamente, o número de processos com obra concluída, ao abrigo destes programas.

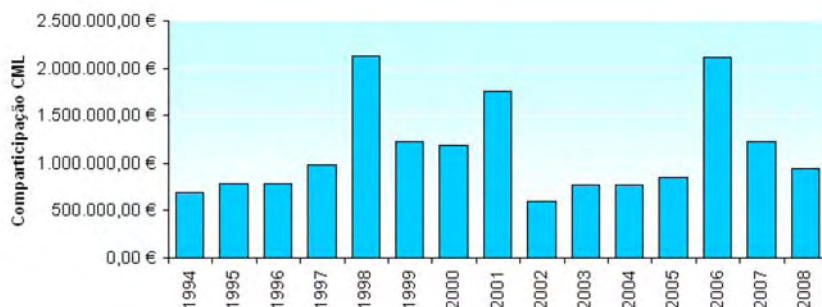
Valores orçamentados por ano de conclusão da obra (1994-2008) (Proprietário; CML; Estado)

Ano	Orçamento c/ IVA - Obras	Proprietário	Comparticipação CML	Comparticipação ESTADO
1994	4.368.479,32 €	2.772.520,89 €	694.235,92 €	901.722,51 €
1995	4.936.667,28 €	2.955.791,84 €	789.388,23 €	1.191.487,21 €
1996	4.715.735,22 €	2.738.900,55 €	787.984,36 €	1.188.850,31 €
1997	6.241.333,54 €	3.462.704,63 €	987.249,16 €	1.791.379,75 €
1998	9.697.731,97 €	4.399.064,15 €	2.127.966,42 €	3.170.701,40 €
1999	7.323.342,66 €	4.289.714,55 €	1.219.846,53 €	1.813.781,58 €
2000	6.494.555,01 €	3.536.696,47 €	1.182.524,27 €	1.775.334,27 €
2001	10.892.975,31 €	6.564.160,46 €	1.751.959,48 €	2.576.855,37 €
2002	3.811.540,73 €	2.326.018,22 €	595.965,48 €	889.557,03 €
2003	4.009.570,67 €	2.087.904,13 €	767.638,81 €	1.154.027,73 €
2004	4.823.154,00 €	2.897.051,27 €	771.631,29 €	1.154.471,44 €
2005	5.567.875,05 €	3.438.778,55 €	853.648,63 €	1.275.447,87 €
2006	11.507.583,57 €	6.198.405,37 €	2.113.993,82 €	3.195.184,38 €
2007	7.174.143,02 €	4.108.198,79 €	1.225.964,48 €	1.839.979,75 €
2008	4.555.961,35 €	2.204.032,87 €	947.692,10 €	1.404.236,38 €
Total	96.120.648,70 €	53.979.942,74 €	16.817.688,98 €	25.323.016,98 €

Fonte: DGIAT, 2008 - Nota: Os valores apresentados não representam pagamentos efectuados no ano de actividade.

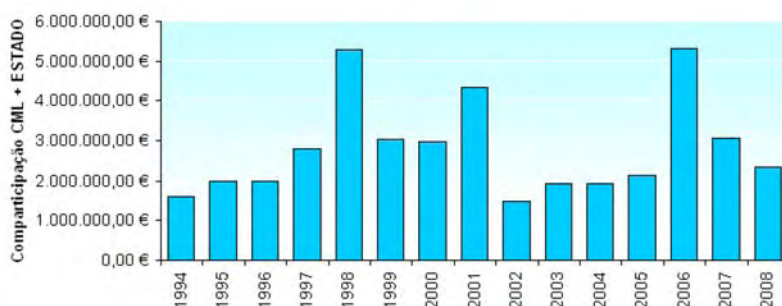
Os gráficos seguintes ilustram os valores das participações municipais para a reabilitação e conservação apoiadas, entre 1994 e 2008, e os valores totais das participações públicas (Estado e município) no mesmo período.

Programas participados – participação CML 1994/2008



Fonte: DGIAT, 2008

Programas participados – participação Total CML 1994/2008

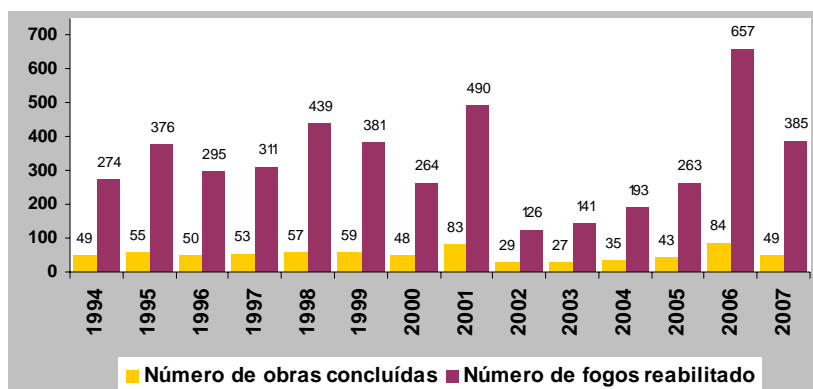


Fonte: DGIAT, 2008

Verifica-se que os anos a que correspondeu um maior valor de participação municipal e estatal foram, por ordem decrescente, 2006, 1998 e 2001.

O número de obras participadas concluídas por ano consta do gráfico seguinte, que assinala também o número de fogos reabilitados correspondente.

Obras concluídas e fogos reabilitados com participação municipal entre 1994 e 2007



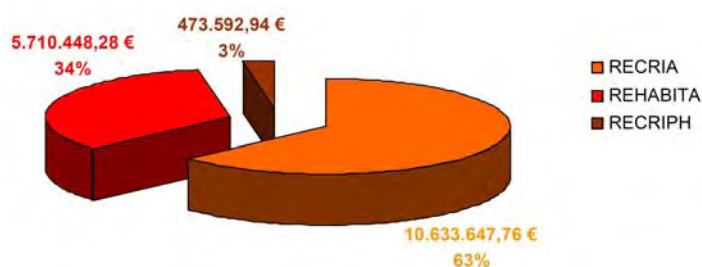
Os anos com mais obras participadas concluídas são 2006, com 84, e 2001, com 83. A média anual é de 50, o que é apesar de tudo um número baixo comparado com as necessidades de



reabilitação do parque habitacional privado de Lisboa. A este número de obras correspondeu um número médio anual de fogos reabilitados de 328 fogos, com picos em 1998 (439 fogos), 2001 (490) e 2006 (657), que é o ano com valores mais altos.

Se analisarmos agora as obras participadas por tipo de programa, verificamos que os programas com mais expressão são o RECRIA, com 63% do total de participações e o REHABITA., com 34%. O programa RECRIPH, dirigido a propriedade horizontal, tem pouca expressão e o SOLARH não é sequer utilizado, o que é pena, pois é o mais vocacionado para as obras de simples conservação.

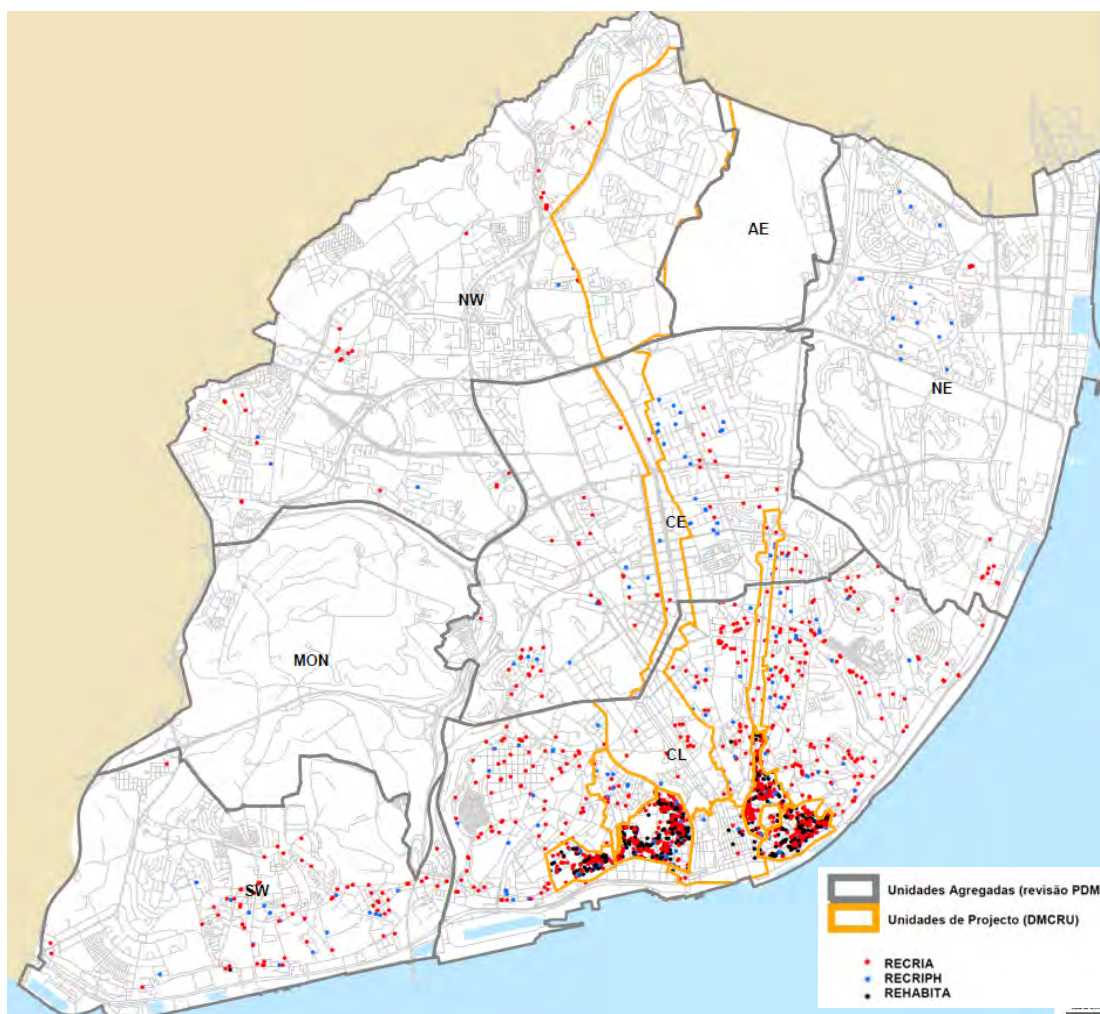
Comparticipações CML por tipo de programa (1994-2008)



Fonte: DGIAT, 2008

Quanto à distribuição dos programas participados na cidade de Lisboa, consulte-se o mapa seguinte, onde volta a confirmar-se a concentração na zona histórica central da cidade.

Distribuição dos programas participados na cidade de Lisboa



FONTES: CML, DMCRU, 2008

Conclusões

A reabilitação urbana em Lisboa ao longo de 25 anos teve um crescimento progressivo, apesar de se verificarem quebras nalguns anos.

Numa sintética análise temporal de carácter retrospectivo da Reabilitação urbana em Lisboa, é possível sistematizar um período inicial, de 1986 a 1990, que pode ser considerado uma fase embrionária do processo; de 1990 a 2001, desenvolveu-se uma fase de consolidação dos objectivos. A partir de 2007 iniciou-se um novo ciclo na gestão urbana municipal da reabilitação urbana, em que as Unidades de Projecto assumiram mais capacidades nos processos de

licenciamento⁴¹, intervindo na definição das prioridades de intervenção e na elaboração de novos instrumentos de gestão territorial (nomeadamente o Regulamento da Área Histórica da Baixa).

Embora se considere essencial respeitar a riqueza do tecido urbano tradicional, a recuperação do edificado só faz sentido numa óptica de revitalização, promovendo a fixação da população jovem, que nas últimas décadas, como vimos, se deslocou para as periferias e subúrbios, quer devido à crescente terciarização da cidade, quer devido à estagnação do mercado de arrendamento e à especulação imobiliária que constituíram, simultaneamente, causa e efeito da degradação do parque habitacional e em muito contribuíram para a quase desertificação de algumas áreas históricas, outrora tão emblemáticas.

A reabilitação urbana da cidade de Lisboa no século XXI tem de assentar na necessidade absoluta de salvaguarda dos núcleos urbanos mais antigos, integrando-os nas dinâmicas de modernização da cidade, como meio de resgatar do abandono estas forma únicas e irrepetíveis de ocupação do território; mas deve também reconhecer que, para além dos núcleos históricos tradicionais, há conjuntos singulares e núcleos de malhas consolidadas e planeadas, mais recentes, mas com inigualável qualidade arquitectónica e urbanística, merecem ser preservados e qualificados, como parte integrante da fisionomia da cidade no seu todo.

A intervenção na área da reabilitação urbana na cidade tem-se restringido ao incentivo à recuperação dos edifícios das áreas históricas e à intimação para a manutenção e conservação nas restantes áreas. O novo ciclo de políticas de habitação em Lisboa implica uma prioridade assumida à reabilitação, entendida esta num sentido mais lato e geograficamente mais abrangente. Isso passa por aumentar a capacidade de resposta da CML, pela flexibilização de normas legais pensadas para tecidos construídos contemporâneos e que muitas vezes não se aplicam ao edificado antigo, pela maior capacidade de decisão, pela motivação dos recursos técnicos municipais, por um financiamento público forte e por programas articulados, que respondam não só ao edifício e ao fogo, mas também à envolvente, ao espaço público e ao estacionamento.

É hoje claro que a intervenção pública não chega para fazer face a décadas de degradação do património urbanístico. O papel da autarquia deve ser o de gerar dinâmicas auto-sustentadas de requalificação, implementando projectos estratégicos com efeitos multiplicadores, estimulando a iniciativa privada e regulando os processos de intervenção e mudança, de modo a impedir que deles resulte, quer a destruição da identidade do tecido urbano, quer a exclusão das camadas

41 Para conhecer melhor a actividade actual das Unidades de Projecto, consultar as estatísticas em Anexo

com menos recursos, que desde sempre tiveram acesso a habitar o centro da cidade e devem poder continuar a tê-lo.

Especial cuidado deve ser tido na gestão urbanística, nomeadamente recusando como regra geral a demolição do existente em detrimento da sua conservação. A esta metodologia de intervenção contrapõe-se a necessidade de incentivar a preservação do edificado, assumindo a sua demolição como último recurso. A área intervenção da DMCRU também deverá ser alargada a áreas consolidadas da cidade com algum património arquitectónico e a necessitar de reabilitação. Impõe-se ainda a coordenação entre serviços municipais e entidades externas, desde logo as empresas municipais que operam nesta área e o IGESPAR. O recente protocolo assinado entre a CML, o IGESPAR e a CDRLVT vem no bom sentido com vista à desburocratização de procedimentos

A transparência de regras face aos promotores e a realização de reuniões periódicas com as Juntas de Freguesia são também imprescindíveis.

Finalmente, é preciso resolver rapidamente o problema dos volantes de realojamento provisório necessários para muitas intervenções de reabilitação. O recurso a fogos privados ou os subsídios para auto-realojamento, por falta de fogos municipais, promovem enormes desigualdades e um aumento considerável de despesas por parte da Câmara Municipal. Impõe-se criar um conjunto de “bolsas” de fogos em edifícios municipais para realojamentos municipais e de privados. A reabilitação do edificado poderá permitir também o realojamento com fins sociais sem recorrer aos programas convencionais de realojamento em massa. A conclusão de obras paradas por falta de pagamento, por má gestão ou pela utilização de procedimentos desajustados, nomeadamente das mega-empreitadas, ajudará a acabar com arrendamentos e apoios financeiros desnecessários.

9.2.3 Processos especiais de Reconversão Urbanística ⁴² – AUGI, ACRRU e Bairros “críticos”

A reabilitação urbana não é um processo que vise apenas áreas de interesse histórico. Cada vez mais se impõe a necessidade de uma espécie de urbanismo de reciclagem, capaz de pegar em territórios desordenados e promover a sua requalificação, numa óptica simultaneamente ambiental e social, ou seja, sustentável.

A cidade é um território desigual. A sua expansão fez-se muitas vezes à margem de um desenvolvimento urbano planeado. E se os grandes bairros de barracas, que durante décadas

42 Fonte: REOT, 2009

foram um dos mais graves problemas de Lisboa, se podem considerar de um modo geral erradicados, persistem situações urbanísticas e sociais que devem merecer resposta.

A legislação portuguesa prevê aliás que certos processos de reconversão urbanística obedeçam a procedimentos próprios. Assim, iremos analisar neste capítulo as seguintes situações:

- Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI)
- Áreas de Recuperação e Reconversão Urbanística (ACRRU)
- Bairros ditos “críticos”, designação pouco feliz que inclui bairros municipais provisórios, bairros de génese mista com condições críticas e bairros com processos SAAL interrompidos

Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI)

Como vimos no capítulo 3, a luta dos chamados “bairros clandestinos” conduziu à promulgação da Lei n.º 91/95, de 2 de Setembro, que introduziu uma nova designação para esses bairros, a fim de pôr termo ao estigma da palavra “clandestino”, e criou um regime legal excepcional com vista à reconversão destas agora chamadas Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI).

De acordo com aquele diploma legal (n.º 2 do art.º 1.º), “consideram-se AUGI os prédios ou conjuntos de prédios contíguos que, sem a competente licença de loteamento, quando legalmente exigida, tenha sido objecto de operações físicas de parcelamento destinadas à construção até à data em vigor do Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro (...)”.

Em Lisboa, esse fenómeno, com expressão relativamente reduzida, abrangia à data do Plano Director Municipal (1994) as freguesias da Coroa Norte da Cidade, com destaque para o caso do bairro das Galinheiras, ao pé do aeroporto, em que desde o início dos anos 70 a CML tinha tentado levar a cabo um processo de legalização, sem grande resultados. É preciso recordar que a Brandoa era, na altura, o grande exemplo de “clandestino” crescido à vista de todos. A resistência dos blocos de andares da Brandoa ao sismo que abalou a zona de Lisboa há 40 anos foi motivo de grande cobertura mediática e de certo modo introduziu o tema dos “clandestinos” na agenda política. Com o 25 de Abril e o regresso de centenas de milhares de pessoas das ex-colónias, o fenómeno dos loteamentos clandestinos proliferou em toda a Área Metropolitana de Lisboa. No concelho, a sua expressão manteve-se, apesar de tudo, reduzida.

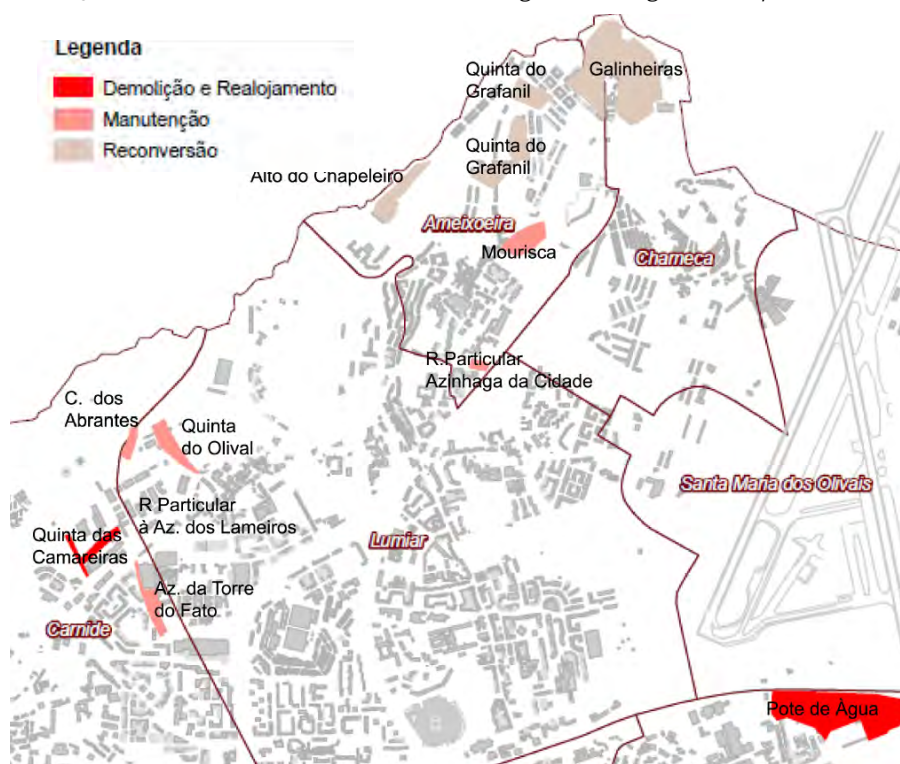
Entretanto, o GTH, estrutura municipal para a habitação em Lisboa, disponibilizou terrenos para auto-construção, com um regulamento municipal próprio. Os bairros com essa origem – Bairro dos Sete Céus e Bairro do Alto do Chapeleiro, não são em rigor AUGI, mas dado que grande parte das construções realizadas não está legalizada incluem-se nesta designação.

A expressão relativamente reduzida e confinada das AUGI de Lisboa levou a que o Município apenas tenha promovido a sua delimitação passados 10 anos sobre a entrada em vigor do respectivo regime jurídico. Em Junho de 2005 foi aprovada pela Câmara a Proposta 379/2005, que promove a delimitação das Áreas Urbanas de Génese Ilegal, onde se identificaram os seguintes 12 “bairros”:

- Alto do Chapeleiro,
- Quinta da Torrinha,
- Quinta do Grafanil,
- Galinheiras,
- Rua Particular à Azinhaga da Cidade
- Quinta da Mourisca
- Casal dos Abrantes
- Quinta do Olival
- Rua Particular à Azinhaga Torre do Fato
- Rua Particular à Azinhaga dos Lameiros
- Quinta das Camareiras
- Pote de Água

Dentre estes 12 bairros, os de maior dimensão eram o bairro das Galinheiras, com mais de 1000 fogos, e a Quinta da Torrinha, com cerca de 500 fogos.

Delimitação das Áreas Urbanas de Génese Ilegal ao abrigo da Proposta 379/2005



Com base nos estudos efectuados em 2003-2004, foi considerado que as áreas acima assinaladas se encontravam nas seguintes situações no que respeita à sua capacidade de reconversão:

- Com viabilidade de Reconversão Urbanística ao abrigo do disposto no n.º 1 do art. 2º do D.L. 804/76, de 6 de Novembro: Alto de Chapeleiro, Quinta da Torrinha, Quinta do Grafanil, Galinheiras
- Com viabilidade de Manutenção Temporária ao abrigo do disposto no art. 3º e no art. 12º do Decreto-Lei nº 804/76, de 6 de Novembro, para posterior demolição e realojamento: Rua Particular à Azinhaga dos Lameiros, Quinta das Camareiras
- Ocupação sem capacidade de reconversão: Rua Particular à Azinhaga da Torre do Fato, Casal dos Abrantes e Quinta do Olival, Rua Particular à Azinhaga da Cidade, Quinta da Mourisca, Pote de Água

Entretanto, foi publicada a Lei 10/2008, de 20 de Fevereiro (terceira alteração à Lei n.º 91/95, de 2 de Setembro, que vem introduzir o alargamento dos prazos para a constituição das Comissões de Administração até 31/12/2008 (para os processos de reconversão promovidos pelos particulares) e a delimitação pela Câmara Municipal até 31/12/2011, para a modalidade por iniciativa municipal.

Neste âmbito, foi feita uma análise da Proposta 379/2005, cuja deliberação condicionava todos os processos de reconversão à Iniciativa Municipal, tendo-se entendido necessário, por um lado, abrir a oportunidade de aplicar a recente alteração da Lei e promover a dinâmica dos particulares, e por outro, reavaliar a viabilidade de reconversão das várias AUGI.

O Bairro do Pote de Água (também chamado S. João de Brito) foi excluído desse processo, por não apresentar a complexidade e os problemas de compropriedade das AUGI: tem um só proprietário, para além do município, e a sua resolução passa sobretudo pela prévia harmonização das restrições impostas pela servidão aeronáutica do Aeroporto de Lisboa da Portela (em mudança), com as que derivam da aplicação do Regulamento Geral do Ruído.

Por sugestão da Junta de Freguesia da Charneca, considerou-se que o Bairro dos Sete Céus deveria ser objecto de um processo de reconversão no âmbito da Lei das AUGI, pois as suas características e origem são idênticas às do Bairro do Alto do Chapeleiro.

Em articulação com as respectivas Juntas de Freguesia, foram dinamizadas acções de sensibilização / informação para incentivar a constituição das várias Comissões de Administração Conjunta, novos levantamentos e identificação dos proprietários, de modo a encontrar o melhor caminho para a reconversão das AUGI.

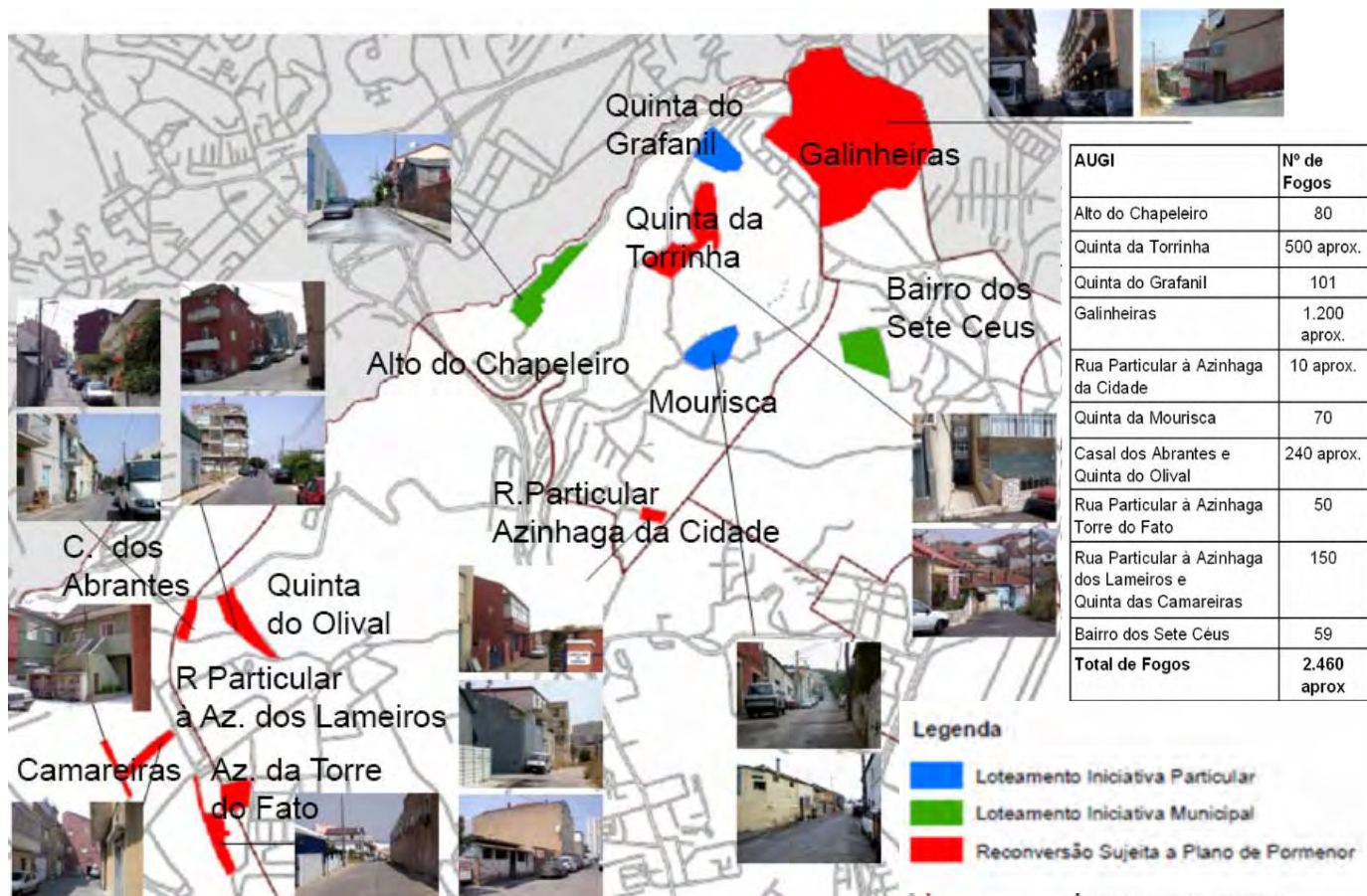
Com a aprovação da Proposta nº1330/2008, na reunião de Câmara de 22 de Dezembro de 2008, foi revogada a deliberação n.º379/CM/2005, publicada no BM n.º593 de 30/6/2005 e aprovada a nova delimitação das seguintes 10 Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) e respectivas modalidades de reconversão:

- Processo de Reconversão via Loteamento de Iniciativa dos Particulares
 - Quinta do Grafanil (101 fogos)
 - Quinta da Mourisca (70 fogos)
- Processo de Reconversão via Loteamento de Iniciativa Municipal
 - Alto do Chapeleiro (80 fogos)
 - Bairro dos Sete Céus (59 fogos)
- Processo de Reconversão via Plano de Pormenor
 - Galinheiras (cerca de 1200 fogos)
 - Rua Particular à Azinhaga da Cidade (10 fogos)
 - Quinta do Olival / Casal dos Abrantes (240 fogos)
 - Quinta das Camareiras / Rua Particular à Azinhaga dos Lameiros (150 fogos)
 - Rua Particular à Azinhaga Torre do Fato (50 fogos)
 - Quinta da Torrinha (cerca de 500 fogos)

O número total de fogos das AUGI de Lisboa está estimado em 2.460.

Apesar de esta ser apenas uma pequena parte da população da cidade, entende-se que a requalificação das AUGI deve ter uma nova prioridade nas políticas de habitação municipal. Isso mesmo resulta da deliberação aprovada em Março de 2009 na CML no sentido de ser criada uma Unidade de Projecto para as AUGI, que concentre as competências necessárias. Vimos como esta junção de competência permitiu, em dada altura, uma boa gestão de proximidade entre os GTL e os bairros históricos. O mesmo se poderá dizer agora, até porque a localização de todas estas AUGI se concentra na coroa noroeste de Lisboa, uma área que o PDM reservava ao parque periférico. Muitos destes moradores e proprietários aguardam há décadas pela resolução dos problemas do seu bairro e das suas casas. Lisboa deixou-se atrasar em relação a outros municípios da AML, em que a dimensão do problema era bastante maior. É tempo de o resolver.

Nova delimitação das Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) e respectivas modalidades de reconversão



Pela Proposta nº1330/2008, aprovada na reunião de Câmara de 22 de Dezembro de 2008, foi revogada a deliberação n.º379/CM/2005, publicada no BM n.º593 de 30/6/2005, e aprovada a nova delimitação das Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI)

Fonte, CMLC-REOT, 2009

Resta acrescentar que para as Galinheiras existe um estatuto legislativo especial, já que o bairro foi declarado Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística em 2002, como veremos adiante.

Para uma análise das características de cada uma das AUGI de Lisboa, remetemos para o Anexo.

Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística (ACRRU)

Pode ler-se no preâmbulo do DL 794/76 de 5 de Novembro, designado por Lei de Solos, que pretendeu o Governo, com esse Diploma, "...dotar a Administração de instrumentos eficazes

para, por um lado, evitar a especulação imobiliária e, por outro lado, permitir a rápida solução do problema habitacional...”.

Com este Diploma, estava assim dotada a Administração dos meios para poder intervir no controlo do mercado e dos custos da habitação, participar na promoção de solo urbanizado e de habitação, nomeadamente a custos controlados, podendo adquirir o solo se necessário, através do recurso à expropriação e ao direito de preferência.

A aquisição do solo pela Administração teria no entanto de ter a finalidade da criação, ampliação ou desenvolvimento de novos aglomerados urbanos, parques industriais, espaços verdes ou a recuperação de áreas degradadas resultantes de depósitos ou exploração de inertes, para o que estas acções deveriam ser planeadas.

Dispõe ainda expressamente o Diploma que “Na execução de qualquer plano de expansão, desenvolvimento ou renovação urbanas... serão sempre criados os números ou percentagens dos fogos a construir sujeitos a fixação ou controlo dos valores das rendas ou dos preços de venda, além dos destinados a habitação social”, mecanismo fundamental para a produção de habitação a custos controlados e para a regulação dos valores do mercado em geral.

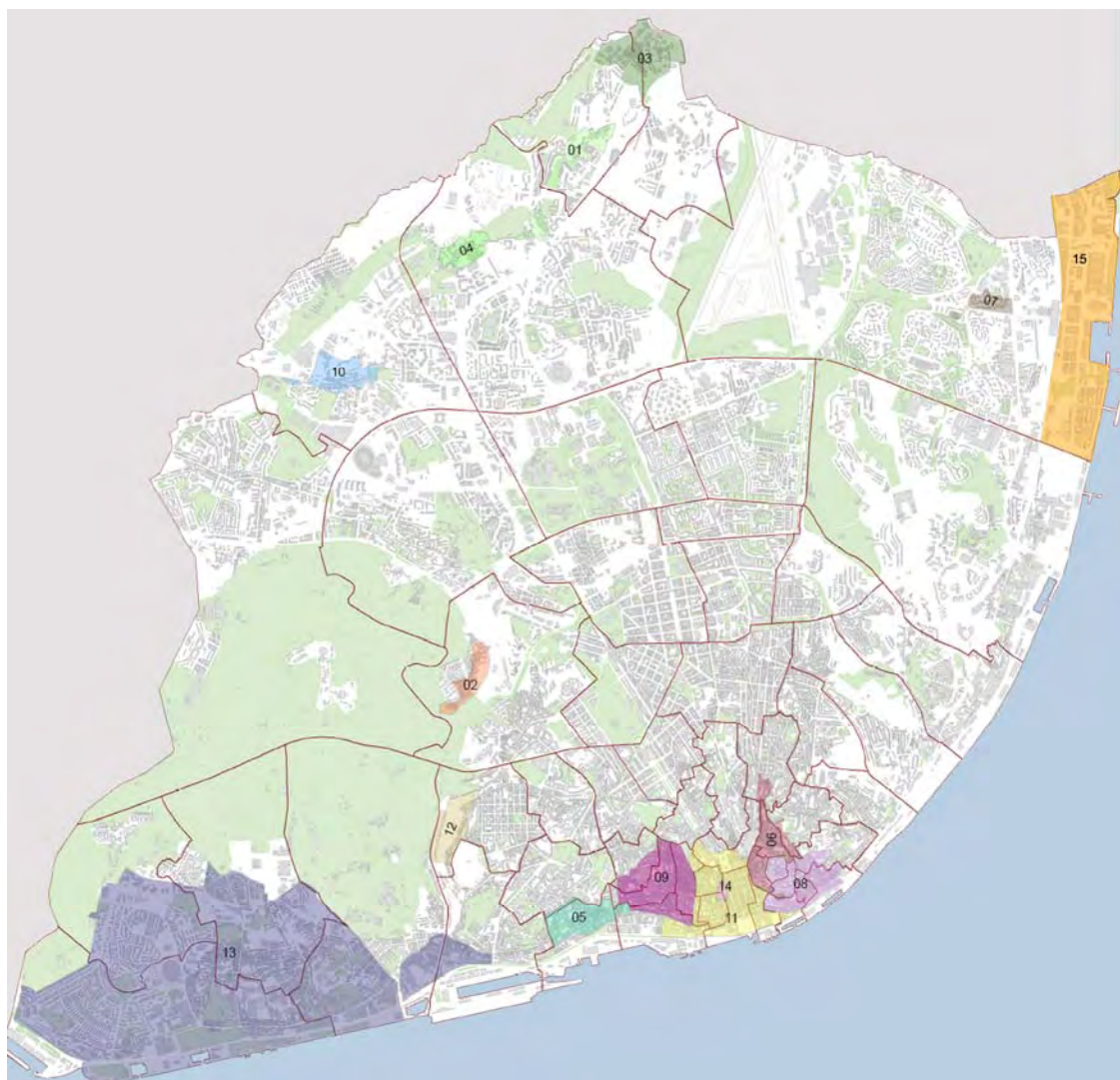
Vários mecanismos foram delineados contudo para oferecer à Administração meios alargados de intervenção: a declaração de utilidade pública da expropriação, por exemplo, seria consequência directa e imediata da Delimitação de Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística (ACRU).

Em Lisboa, várias foram as áreas declaradas como ACRU, mas nem para todas chegaram a ser elaborados Planos, estando por realizar o estudo comparativo das diversas áreas, do tipo de medidas que vieram a ser utilizadas ao abrigo da legislação, e os resultados obtidos.

De acordo com o REOT, as áreas declaradas como Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística em Lisboa são 15⁴³ e podem ser agrupadas consoante as acções tipo que iam ser desenvolvidas para cada uma delas.

43 Recentemente foi criada a ACRRU da Baixa-Chiado através do Decreto n.º 9/2009 de 2 de Março

Localização das ACRRU



DESIGNAÇÃO DAS ACRRU:

- 01 Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística da Ameixoeira e do Lumiar
- 02 Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística do Bairro Liberdade
- 03 Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística do Bairro das Galinheiras
- 04 Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística do Paço do Lumiar
- 05 Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística da Madragoa
- 06 Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística da Mouraria
- 07 Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística dos Olivais Velho
- 08 Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística de Alfama e Colina do Castelo
- 09 Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística do Bairro Alto e Bica
- 10 Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística de Carnide-Luz
- 11 Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística do Chiado
- 12 Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística do Casal Ventoso
- 13 Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística das UOP
- 14 Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística da Baixa-Chiado
- 15 Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística da EXPO 98

As datas da criação das 15 ACRRU de Lisboa espelham as prioridades da política municipal na época:

- As primeiras a ser criadas foram a de Alfama e da Mouraria, em 86, posteriormente alargadas em 92. Correspondem à primeira experiência de reabilitação dos bairros históricos, com os respectivos GTL a serem criados na mesma altura.
- A consolidação da experiência dos GTL leva à criação de novos gabinetes em vários núcleos históricos da cidade e à declaração de ACRRU para as respectivas áreas de intervenção. Surgem assim em 91 a ACRRU do Bairro Alto e Bica e em 92 as ACRRU da Madragoa, Ameixoeira e Lumiar e Olivais Velho, ao mesmo tempo que são alargadas as ACRRU de Alfama e Mouraria.
- Entretanto surgem novas ACRRU por razões particulares de intervenção municipal: a seguir ao incêndio do Chiado, em 88, é criada a ACRRU do Chiado, alargada um ano depois; em 93 a ACRRU da EXPO 98 cria condições para a urbanização controlada daquela área; e em 95, com a candidatura do Casal Ventoso a uma operação de reconversão no quadro do programa Urban, é lançada a ACRRU do Casal Ventoso.
- Em 97 prossegue a orientação de dotar os núcleos históricos disperso de ACRRU; surgem a ACRRU do Paço do Lumiar e de Carnide, ao mesmo tempo que é alargada a área da ACRRU do Bairro Alto
- Em 2002, há uma nova atenção às áreas urbanísticas degradadas: são criadas as ACRRU das Galinheiras e do Bairro da Liberdade; com a perspectiva de criação das SRU, cria-se em 2005 a ACRRU da Zona Ocidental, a maior do concelho; e finalmente, em 2009, é criada a ACRRU da Baixa-Chiado.

Analisando pelo tipo de intervenção a realizar, verifica-se que as áreas essencialmente sujeitas a reabilitação são aquelas que, na maior parte da sua área geográfica, estão classificadas pelo PDM de 1994 como áreas históricas, designadamente: Alfama, Mouraria, Madragoa, Bairro Alto, Olivais Velho e Paço do Lumiar, onde se pretende, essencialmente, a preservação do património edificado e a salvaguarda de valores patrimoniais; a estas há que acrescentar a da Baixa-Chiado.

Noutras áreas, pretendiam-se não só reabilitar mas também reestruturar, designadamente, Carnide-Luz, Ameixoeira e Lumiar e a ACRRU da zona ocidental (correspondente às UOP 19 – Alcântara/Rio, UOP 20 – Zona Ribeirinha Alcântara/Belém, UOP 21 – Zona Monumental da Ajuda/Belém do PDM de 1994). Além da preservação do património edificado e a salvaguarda de valores patrimoniais, verificava-se que a ocupação actual era desadequada face à envolvente e ainda a existência de espaços urbanos intersticiais desocupados, pretendendo-se introduzir novos usos e/ou reconverter os existentes.

As áreas onde se verificava a necessidade de estruturação profunda e planeamento são as áreas do Casal Ventoso, Bairro das Galinheiras e Bairro da Liberdade, quer pelas características físicas e características do edificado, quer pelas características sociais.

O caso do Chiado, após o incêndio, e a zona da EXPO 98 constituem zonas de renovação, sendo esta última uma zona de reconversão e renovação integral, na medida em que foi totalmente alterado o uso e construído de novo.

O quadro seguinte resume os dados da criação, alargamento e área total das ACRRU.

Criação das ACRRU e área correspondente

	Data criação	Data alargamento	Area ha
Alfama e alargamento	1986	1992	40
Mouraria e alargamento	1986	1992	27
Chiado e alargamento	1988	1989	2
Bairro Alto e Alargamento	1991	1997	53
Madragoa e Alargamento	1992	1997	26
Ameixoeira e Lumiar	1992		17
Olivais Velho	1992		8
Expo 98	1993		180
Casal Ventoso	1995		22
Carnide - Luz	1997		23
Paço do Lumiar	1997		20
Bairro das Galinheiras	2002		42
Bairro da Liberdade	2002		14
Alcântara - Ajuda - Belém (UOP 19, 20 e 21 do PDM)	2005		650
Baixa-Chiado	2009		81

Para uma descrição mais detalhada das ACRRU de Lisboa, ver o Anexo.

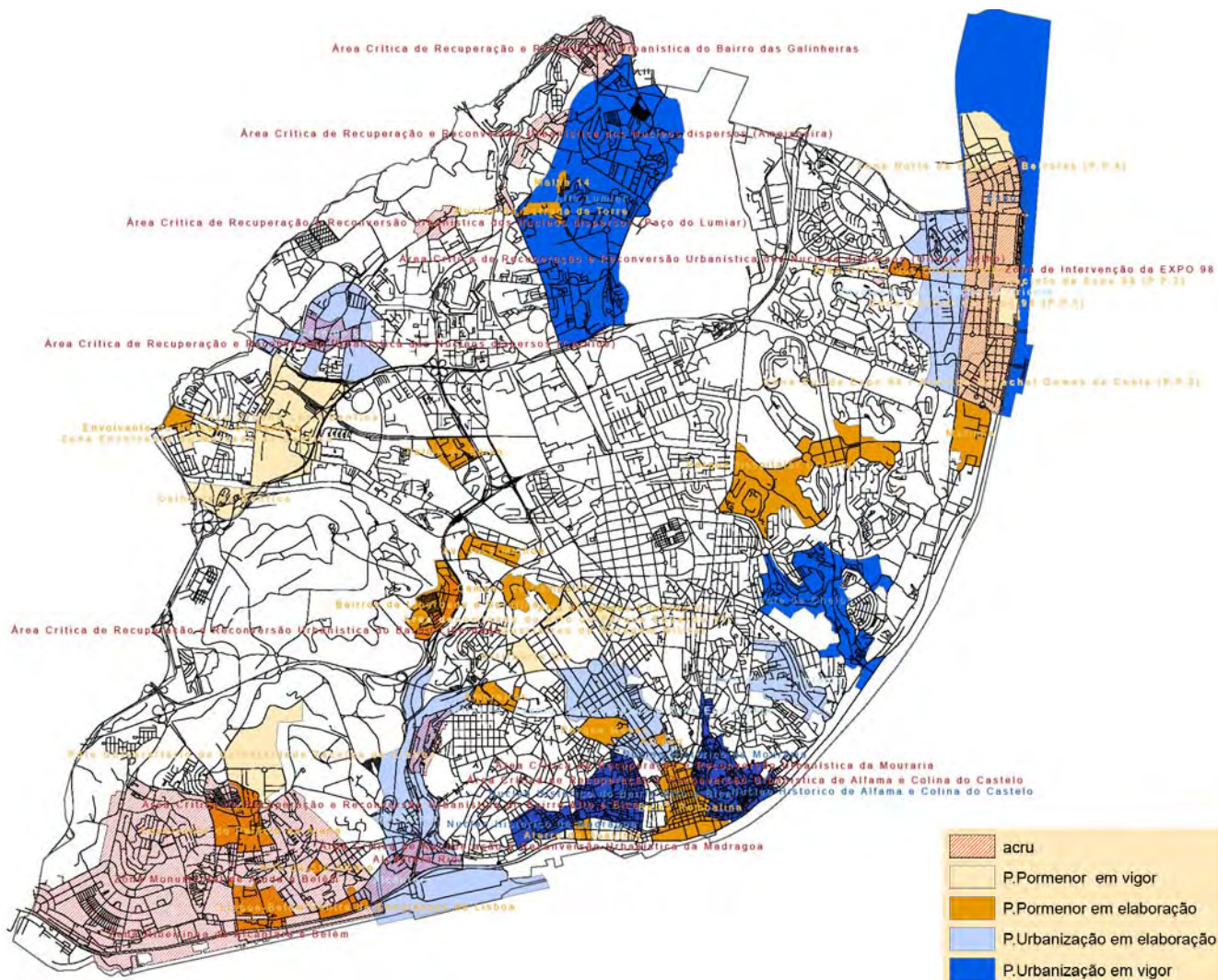
O principal problema suscitado pela análise das declarações de ACRRU é que a maior parte delas, com a óbvia excepção da EXPO 98, não tem correspondência com planos de pormenor ou de urbanização em vigor. Nas ACRRU da Ameixoeira, Olivais Velho, Paço do Lumiar e Zona Ocidental não existe ou foi suspenso o PMOT correspondente. Isto significa que o instrumento de política fundiária poderoso que este mecanismo comporta não foi devidamente utilizado.

Não conseguimos identificar quantitativos de intervenção/expropriação ou tomada de posse administrativa nas áreas das ACRRU. Também não temos conhecimento que elas tenham contribuído, ainda que de forma indirecta, para a actualização do cadastro.

Isto é, a CML demitiu-se de levar até ao fim processos que desencadeou, alguns dos quais há mais de 20 anos. A inoperância que daqui resulta põe em causa os próprios benefícios que se deviam retirar da declaração de ACRRU.

O mapa seguinte ilustra a falta de sobreposição ou “aderência” entre as ACRRU e os planos de pormenor ou de urbanização em vigor e em execução.

PMOT'S e Áreas Críticas Recuperação e Reconversão Urbanística



Fonte: DPU, Fev. 2009

Bairros “Críticos”

Incluimos nesta designação, um pouco infeliz, há que reconhecê-lo, as seguintes situações:

- Bairros da Boavista e Padre Cruz: bairros municipais de casas desmontáveis do século XX que foram desmanteladas e substituídas por blocos de realojamento, que coexistem com antigas ocupações de alvenaria com condições de habitabilidade muito deficientes;
- Bairro da Liberdade, Bairro São João de Brito: bairros de génese mista, com problemas graves de segurança e habitabilidade;

- Bairros de génese SAAL, com processos administrativos abortados e hoje “terra de ninguém”.

Consideramos que em todos estes casos é preciso definir um rumo de melhoria das condições do habitat e da coesão social. O desafio é talvez mais complexo do que o dos bairros históricos, mas o direito à habitação condigna tem de ser uma meta em todo o território municipal.

Em rigor, alguns dos bairros municipais, que iremos analisar no capítulo seguinte, serão também, do ponto de vista da habitabilidade, das condições de segurança e da coesão social, bairros críticos, ou problemáticos, ou “zonas urbanas sensíveis” em linguagem das forças de segurança. Conforme podemos observar na tabela anterior, estamos perante um número significativo de fogos (3587) consequentemente de famílias em que é dever da autarquia conhecer e acompanhar estas situações e procurar, na panóplia de meios que tem ao seu alcance, criar condições para que também nestes bairros prevaleça a melhoria da qualidade de vida e o “direito à cidade”.

Bairros Municipais com origem no Programa de casas desmontáveis

Recordemos que o programa das casas desmontáveis foi criado no tempo do Estado Novo para solucionar de forma provisória problemas de habitação das camadas mais pobres, com recurso a casas de materiais desmontáveis (as “casas de lusalite”) em terrenos fornecidos pela autarquia. Alguns destes bairros foram totalmente erradicados com o PIMP e o PER e deram lugar a bairros completamente novos, como foi o caso da Musgueira Norte onde é hoje a Alta de Lisboa. Noutros aproveitou-se o terreno municipal para construir novos blocos de realojamento intensivo que coexistem com construções de alvenaria onde se realojou a população original. Subsistem no entanto carências de habitabilidade e sócio-urbanísticas a justificar uma intervenção municipal. É o caso dos Bairros da Boavista e Padre Cruz.

Bairro da Boavista ⁴⁴

Localização geográfica

O Bairro da Boavista, também conhecido por Alto da Boa Vista, situa-se a nordeste da cidade de Lisboa, na periferia da Freguesia de Benfica, confinado com o Parque Florestal de Monsanto, Estádio Pina Manique e a CRIL- Circular Regional Interna de Lisboa, que separa os Concelhos de Lisboa e Amadora.

44 Fonte: Relatório Social do Bairro da Boavista, efectuado pela Direcção Municipal de Habitação

Origem do Bairro

A origem do bairro remonta aos anos 40. Integrado no Programa de Casas Desmontáveis dirigido a famílias de fracos recursos, é um bairro municipal que foi inaugurado em 25 de Outubro de 1941, na sequência da “ Grande Exposição dos Centenários” – Centenário da Nacionalidade (1140) e Centenário da Restauração (1640).

O Bairro integrou na sua génese um total de 746 alojamentos, de um só piso e com diferentes tipologias, que eram atribuídas já mobiladas às famílias. A implantação desta zona do bairro designada por “Bairro Velho de Lusalite”, decorreu em três fases: na primeira, de 1938 a 1944, foram montadas 488 casas em fibrocimento e madeira, de um só piso e reduzidas dimensões, com diferentes tipologias, associadas em banda contígua, distribuídas por quatro quarteirões, separados por ruas estreitas calçetadas, sem circulação de veículos; dispunham de logradouros e estavam dispostas em alvéolos alternados, a fim de preservar alguma privacidade. A segunda fase, de 1945 a 1960, levou à implantação de mais 220 casas de fibrocimento, também de um só piso, distribuídas por dois quarteirões, constituindo o prolongamento da construção já existente. As casas passaram a incluir a tipologia 4 e foram atribuídas por desdobramento às famílias provenientes das zonas insalubres. Finalmente, a terceira fase, entre 1961 e 1970, levou à construção de 38 casas em alvenaria (localizadas no terreno do campo de futebol que a população havia construído em meados dos anos 40). Foi a primeira construção em alvenaria no Bairro, destinando-se as casas a realojamentos, nomeadamente famílias desalojadas pela construção da primeira ponte sobre o Tejo. As casas mantiveram as áreas reduzidas, passando a ser equipadas por tanques de lavar roupa e estendais no logradouro.

As casas desmontáveis com carácter provisório serviram como alojamento por mais de cinquenta anos e foram erradicadas até finais de 1996 pelo PIMP e PER. Actualmente o Bairro é constituído por 61 lotes, a que correspondem 1049 habitações, e por 510 moradias, totalizando um universo de 1559 fogos. Nestes fogos coexiste a população local oriunda do Bairro Velho com famílias de outras zonas da cidade, abrangidas pelo Projecto P.E.R.

As 510 moradias acima referidas constituem a parte mais antiga do actual edificado, tendo sido construídas na década de 70 para ampliação do Bairro (Bairro Novo da Belavista). Um número significativo destes fogos foi ocupado no contexto da Revolução de Abril de 1974, por moradores do próprio bairro. A maioria destas habitações foi objecto de apropriação pelas famílias residentes para conquista de maior espaço, que construíram anexos com perda de logradouros e estreitamento da via pública.

Situação actual

Tendo por base os dados recolhidos junto da GEBALIS e INE, verifica-se que 60,16% das famílias reside no Bairro Novo de Alvenaria há mais de 30 anos, sendo uma percentagem significativa oriunda do extinto Bairro de Lusálite. Constata-se assim um acentuado enraizamento das famílias, bem como uma forte rede familiar e de vizinhança, a que correspondem sentimentos de pertença e identidade com o Bairro.

A população do Bairro da Boavista possui um conjunto diversificado de equipamentos, quer do âmbito cultural, quer a nível comercial, sendo servido pela rede pública de transportes. Na Carta de Equipamentos de Saúde encontra-se proposta a construção de uma Unidade de Saúde apenas para cobertura local, dada a distância do Bairro à extensão de Saúde mais próxima em Benfica.

A parcela de terreno onde actualmente se encontra a Associação de Reformados e Idosos do Bairro da Boavista encontra-se na sua totalidade entregue à EPUL para a construção de um empreendimento EPUL JOVEM, devendo este equipamento ser demolido, tal como as ocupações restantes da Câmara e do Clube Desportivo local. Para a reconstrução daquele equipamento social e das novas instalações para o Posto de Limpeza do DHURS, encontram-se afectadas por sua vez duas parcelas de terreno municipal, situadas a Norte do Centro de Dia e ATL do Bairro da Boavista – ECO. A construção destes 2 equipamentos encontra-se igualmente cometida à EPUL, tendo esta empresa de assegurar a sua conclusão, para poder dar início à construção do empreendimento EPUL Jovem.

Bairro Padre Cruz⁴⁵

Localização Geográfica

O Bairro Padre Cruz, inicialmente designado por Quinta da Penteeira ou Alto da Penteeira, surge nos finais dos anos 50 e início dos anos 60. Situa-se a noroeste do concelho de Lisboa, junto à Estrada Militar da Circunvalação e ao Quartel de Engenharia 1 da Pontinha, integrado na Freguesia de Carnide.

Enquadramento Histórico do Bairro

O Bairro Padre Cruz surge desintegrado da malha urbana, já “fora de portas”, onde quintas de veraneio, casas senhoriais e campos de cultivo deixaram marca no decorrer dos tempos, nos finais da década de 50 e início da década de 60.

45 Fonte: Relatório Social, efectuado pela Direcção Municipal de Habitação, referente ao Bairro Padre Cruz

Obedece ao modelo de casas desmontáveis, supostamente transitórias, construídas em fibrocimento ondulado. Destinadas ao realojamento de população afectada por obras de remodelação urbanística, proveniente de diversos locais da cidade, com realce para um grande número de moradores da Quinta da Calçada, desalojados de um núcleo de barracas para dar início à construção da Cidade Universitária.

A 1.ª fase de construção do Bairro Padre Cruz, teve início em 1959, abrangendo um total de 200 fogos, dos quais 128 de tipologia 2 e 72 de tipologia 3. Esta zona do bairro, designada por “Zona de Luselite”, foi demolida ao abrigo do PIMP nos anos 90 e as famílias residentes foram realojadas nos novos lotes em altura, entretanto construídos no local que, receberam também os desalojados de outras zonas, nomeadamente Bairro da Liberdade, Casal do Sola, Quinta José Pinto, Azinhaga dos Barros, Quinta da Macaca e Quinta dos Milagres, entre outras.

Numa segunda fase, inaugurada em 1962 e denominada “Bairro de Alvenaria”, foram edificados 917 fogos, distribuídos por 295 T1, 238 T2, 296 T3, 88 T4. Esta fase de construção obedece a uma concepção diferente, caracterizando-se por pequenas moradias unifamiliares de 1 ou 2 pisos e logradouro. O tipo de construção de moradias unifamiliares favorece e incentiva os laços de vizinhança e as relações de entre ajuda. O espaço-rua assume uma importância relevante na vivência dos moradores, tornando-se um prolongamento da habitação, funcionando como zona de estar e de convívio, essencialmente dos idosos e das crianças. A qualidade dos materiais utilizados é agora bastante melhor, o que lhe confere o direito a bairro “definitivo”. Mas, com o crescimento natural das famílias, os jardins e as hortas familiares transformaram-se em anexos de má qualidade, à revelia da CML, onde por vezes chegam a coabitar 3 gerações.

As casas foram distribuídas por arruamentos identificados com nomes de rios de Portugal, irradiando da rua principal, a Rua Rio Tejo, que ligava o bairro ao exterior, à Estrada Militar da Circunvalação. Neste período foram também construídos equipamentos, nomeadamente a Igreja, a Escola Primária, o Centro Social, Lavadouros, o Salão de Festas, a sede do Clube de Futebol “Os Unidos” e uma zona desportiva.

Em 1975 foram construídos mais 200 fogos em 10 edifícios de 5 pisos, conhecidos pelos residentes por “Alvenaria Alta”. O realojamento das famílias num modelo construtivo totalmente diferente – prédios em altura – à semelhança do que se verificou nas fases de realojamento anteriores nestes bairros implicou uma alteração das redes de vizinhança e das relações sociais.

O total de fogos construídos para realojamento foi de 1289 fogos distribuídos por alojamentos de tipologias T1 (50), T2 (746), T3 (478) e T4 (15). O processo foi faseado e iniciou-se com o realojamento de 175 famílias residentes na zona antiga de “luselite”. Outras famílias, provenientes de núcleos de barracas existentes na cidade (Quinta das Fonsecaas, Quinta da Macaca, Azinhaga

dos Barros, Quinta dos Milagres, Bairro da Liberdade, Casal do Sola, Alto dos Moinhos, Quinta José Pinto, Quinta do Pisany e, outros pequenos núcleos de barracas) foram também realojadas na nova urbanização. De referir que algumas famílias optaram pela indemnização ou compra do fogo dentro do bairro, em alternativa ao realojamento.

Realidade Actual

A zona de construção em alvenaria foi-se transformando ao longo dos anos, originando alterações substanciais ao projecto urbanístico concebido inicialmente. Foram feitas ampliações e construídos anexos sem qualquer planeamento. Mas de acordo com o estudo da GEBALIS, actualizado em 2005, na zona de Alvenaria do Bairro Padre Cruz, que engloba 916 fogos, 844 encontram-se fechados, incluindo 22 emparedados. É uma situação insustentável que requer uma intervenção urgente, várias vezes prometida aliás por sucessivas vereações.

Nas novas zonas de realojamento, constata-se algumas formas de apropriação privada das zonas comuns dos prédios e certos traços de uma “criatividade” individual, visíveis nas escadas e patamares, bem como o aproveitamento de logradouros na construção de anexos com vários tipos de utilização, como garagens, terraços e churrasqueiras, que embora de uso familiar/doméstico, constituem formas de apropriação ilegal. Por outro lado, existem também exemplos de boa apropriação e conservação de fogos, cujas obras de beneficiação foram assumidas nalguns casos pelos moradores e noutros casos foram assegurados pelos Serviços (Junta de Freguesia e CML), essencialmente nas situações em que ocorrem novas cedências de fogos, quer a título de realojamento, desdobramentos ou transferências.

De registar situações de atribuição de fogos em mau estado de conservação, cujas obras de recuperação foram realizadas pelos moradores, mediante a cedência de materiais da CML e, no âmbito da celebração do Protocolo entre a Junta de Freguesia de Carnide e a GEBALIS.

O Bairro Padre Cruz tinha, em 2001, 2125 residentes, dos quais a população em idade activa (25-64 anos) representa 43% da população enquanto a população com mais de 65 anos representa 31% dos moradores. Mais de metade da população actualmente a viver na zona de alvenaria, reside nos fogos há mais de 30 anos (65%).

Quando o Bairro foi criado (anos 50-60), foi dotado de equipamentos em função das necessidades específicas da população residente, nas áreas da saúde, apoio social, desportivas/recreativas e culturais e ainda instituições religiosas. Todos estes equipamentos localizam-se originariamente na zona de alvenaria. Na zona nova do Bairro, existem dois jardins-de-infância, duas escolas básicas, uma esquadra de polícia, uma ludoteca municipal, uma

farmácia, um posto médico, um Centro de Apoio a Toxicodependentes e várias associações e colectividades.

Na década de 90 e com o elevado número de realojamentos de famílias provenientes de núcleos de barracas dispersa pela cidade, a densidade populacional do bairro aumentou significativamente, registando-se um crescimento para cerca de 9.000 habitantes distribuídos por um total de 2.589 fogos (1472 no “bairro novo” e 1117 no “Bairro velho”), traduzindo uma média de 3,5 habitantes por fogo.

Com o bairro em mudança surgem novas realidades, necessidades e expectativas da população, para as quais foi necessário dar respostas, nomeadamente espaços verdes e utilização de áreas públicas, bem como acessibilidades e transportes públicos (prolongamento das carreiras de autocarros da Carris N.º 29, 41, 41A. Posteriormente, com a expansão do Metropolitano estabeleceu-se a ligação do bairro às estações de Metro Pontinha e Campo Grande.

O Bairro Padre Cruz, tal como o encontramos hoje, está dividido em dois “sub-bairros”, o Bairro das Alvenarias e o Bairro dos Blocos, com ocupações muito diferenciadas. No Bairro das Alvenarias encontramos população fundadora do Bairro, que vive lá desde os anos 60 e 70, oriunda do norte do país, pese embora nos últimos anos tenham sido realojadas provisoriamente famílias de outros bairros e tenha também havido ocupações “selvagens” das casas que vão vagando e não são emparedadas. No Bairro dos Blocos vivem famílias oriundas de outros bairros da cidade que foram objecto de processos de realojamento.

Bairros de génese mista com problemas graves de segurança e habitabilidade

Bairro da Liberdade⁴⁶

Localização geográfica

O Bairro da Liberdade fica situado na área administrativa da Junta de Freguesia de Campolide, na encosta nascente do Parque Florestal de Monsanto, atravessado pelo Aqueduto das Águas Livres e delimitado a norte e a nascente pelo eixo rodoviário Norte/Sul e pelo eixo ferroviário, e a ponte pelo Parque Florestal de Monsanto.

Origem do Bairro

O Bairro da Liberdade formou-se a partir de um conjunto de habitações que foram surgindo em finais do século XIX prolongando-se pelas primeiras décadas do século 20, no âmbito de um processo de industrialização que tinha como pólo principal o Vale de Alcântara.

O acréscimo de população do Bairro verificou-se em meados da década de 60, motivada pela migração de população rural para Lisboa, à procura de melhores condições de vida. As habitações foram aparecendo de formas espontânea e especulativa, oferecendo condições de construção, salubridade e localização (encostas) muito deficitárias, constituindo-se no primeiro clandestino da cidade de Lisboa, com construções sem licenciamento municipal.

Edificado habitacional e não habitacional

O Bairro da Liberdade apresenta uma estrutura habitacional bastante degradada, maioritariamente de génese clandestina – construções de alvenaria, cuja propriedade é particular.

Trata-se de um bairro irregular, decorrente da topografia acidentada do terreno. Segundo a anterior Proposta Preliminar do Plano de Pormenor do Bairro da Liberdade, o edificado apresenta-se de uma maneira geral em quarteirões habitacionais em forma de banda, cujos logradouros formam vilas, que se encontram ocupados por anexos com fins habitacionais e com estruturas deficientes, de reduzidas dimensões e sem condições de habitabilidade e conforto, sem instalações sanitárias, sem ventilação e iluminação adequada.

O Bairro é ainda dotado de um número significativo de espaços não habitacionais, tais como espaços comerciais, oficinas, armazéns, serviços e outros que se encontram integrados no edificado habitacional. De acordo com o levantamento efectuado existem 154 alojamentos não habitacionais, dos quais 20 encerrados, e 160 alojamentos vagos.

A maioria da população fixou-se no Bairro nas décadas de 60/70, reflectindo o êxodo rural característico destas décadas bem como de alguma imigração posterior oriunda dos PALOP'S (36%).

Entretanto, a percentagem mais significativa que ascende quase a 30% diz respeito a fixações bem recentes, posteriores ao ano de 2000 sendo também o reflexo da nova vaga de imigração registada em Portugal.

Realojamento

Ao longo das duas últimas décadas, o Bº da Liberdade tem sido alvo de várias fases de realojamento por iniciativa da CML, no âmbito de vários projectos, sem que contudo tivesse havido um plano de intervenção para a zona.

1ª Fase – construção do Eixo Rodoviário Norte – Sul

Nos anos de 1992/93/94 promoveu-se o realojamento de cerca de 500 famílias abrangidas por este projecto, tendo sido, previamente auscultada a população quanto à opção pretendida, apresentando-se várias alternativas: realojamento em fogos municipais; recebimento de indemnização para resolução, pelo próprio, do seu problema habitacional; aquisição de casa construída no âmbito do PIMP, localizada no Bairro Padre Cruz.

Nesta fase, a CML assegurou às famílias que foram realojadas no Bairro Padre Cruz, por inexistência de fogos camarários no local, que poderiam voltar ao bairro de origem, quando a CML promovesse construção de fogos novos no próprio Bairro da Liberdade. Anos mais tarde, entre 1999 e 2001, depois de contactadas todas as famílias, somente quiseram regressar 51 famílias.

Esta fase abrangeu a zona do Bairro localizada no sopé da encosta e ao longo da via férrea implicando a demolição de parte da Rua B, toda a Rua C, Sítio do Olival, Quinta do Cardim, Calçada da Estação, Rua das Águas Livres, Vila Castelo, Vila Vilhena, 1ª Rua Particular, Rua e Travessa da Pedreira.

2ª Fase – realojamentos por deslizamento da encosta

Em 1996/97 verificou-se que os alojamentos localizados na encosta estavam em situação de risco, já que os terrenos estavam em processo de deslizamento, tendo sido comprovado o grave perigo em que as famílias se encontravam, após estudos elaborados da responsabilidade do LNEC. A zona abrangia alguns dos alojamentos localizados na encosta, entre o Eixo Norte-sul e a Rua Inácio Pardelha Sanches.

Foram realojadas 50 famílias a título provisório sob condição suspensiva (relojados em fogos municipais pagando renda ao anterior proprietário).

3ª Fase – Em 2001/02 foram realojados 49 famílias residentes em alojamentos particulares, devido à falta de condições de habitabilidade e segurança.

4ª Fase – Em 2003 o LNEC permaneceu a monitorizar o comportamento dos terrenos da encosta, através da leitura de inclinómetros instalados no terreno que fornecem alertas para a confirmação do perigo de deslizamento, apontando para a urgência da intervenção e desocupação da Zona. Neste sentido foi aprovada uma metodologia de intervenção para a zona abrangendo cerca de 200 agregados, que envolvia: a inclusão dos realojamentos no PER, o início das diligências com vista ao processo de expropriação por parte do DPI e o realojamento das famílias residentes em casa particulares, ao abrigo do Dec. -Lei 555/99.

Foram realojados 114 agregados e indemnizados 66 agregados, resolvendo estes últimos por si próprio o seu problema habitacional. Como a CML não dispunha de fogos disponíveis em número suficiente, recorreu-se ao mercado de arrendamento, tendo-se promovido o realojamento de 38 famílias em fogos particulares e 76 famílias em fogos municipais.

Em 2004 procedeu-se às obras de consolidação da encosta, após todos os alojamentos se encontrarem devolutos e promoveu-se a demolição de algumas habitações. Em 2005 foi efectuado um realojamento pontual de aproximadamente de 5 agregados residentes de prédios municipais que se apresentavam em situação de ruína

5ª Fase - Entre 2001 e 2005 decorreu uma outra intervenção da CML na zona, com o recenseamento da Vila Amendoeira e Vila Ferro. Na Vila Amendoeira foram recenseados 145 alojamentos, dos quais 96 foram realojados em fogos municipais (a maioria no Bº do Rego C e B) e indemnizados 9 agregados. Dos 85 realojados, 48 agregados foram realojados em fogos camarários e 37 em fogos de arrendamento.

6ª Fase - A próxima fase de intervenção está a ser preparada através da elaboração do Plano de Pormenor que vai incidir na totalidade do Bairro ainda existente, exceptuando-se o Bº da Serafina, dado que se trata de um bairro consolidado de génese legal.

Construção de Fogos Novos e equipamentos

O Bº da Liberdade foi abrangido pelo PIMP e pelo PER. No âmbito do PIMP realizou-se a construção de 126 fogos, num empreendimento denominado "Vale de Alcântara". No âmbito do PER foram construídos no Bairro 64 fogos. Foi ainda construído um conjunto habitacional de cooperativas de habitação.

A população dispõe de uma diversidade de equipamentos, dentro e fora do Bairro, a que recorre. Destacam-se os principais equipamentos na figura que se segue: Centro Social Paroquial S. Vicente, com múltiplas valências sociais e religiosa; Externato - "Educação Popular"; Residência de Velhinhos das Irmãs das Pobres; Centro Popular D'Espie Miranda; Associação Infanta D.ª Mafalda; Escola Básica do 1.º Ciclo, n.º 96; Centro de Saúde de Sete Rios; Liberdade Atlético Clube; Sporting Clube Liberdade; e Balneário Público.

Conclusão: apesar das várias intervenções de construção municipal nova no Bairro da Liberdade, não houve um plano integrado que permitisse erradicar as vilas e anexos insalubres; também não se conseguiu ainda cumprir o objectivo de permitir o regresso ao bairro dos moradores desalojados "provisoriamente"; os comerciantes foram tratados de forma desigual, uns indemnizados, outros não, devido às obras de contenção da encosta. A descoordenação e

descontinuidade das várias intervenções municipais impediram até agora uma requalificação global do bairro, somando-se dentro dele iniciativas de algum vulto mas desarticuladas entre si.

Bairro São João de Brito (também conhecido como Pote de Água)⁴⁷

Localização geográfica

O Bairro São João de Brito fica situado no extremo nordeste da freguesia do mesmo nome, em forma de cunha desde Oriente e definida pela convergência da 2ª circular com a Av. Do Brasil na Rotunda do Relógio. É constituído por duas zonas: uma no lado nascente do relevo, o agregado em si, com uma área aproximada de 11.000 m². Terrenos camarários, situados a norte da Quinta do Alto, ligam ambas as partes, através da via Nascente/Poente que ao entrar na zona da Rua das Mimosas adquire esta designação.

Origem do Bairro

O bairro, constituído actualmente por 126 casas, onde residem outras tantas famílias, apresenta vestígios de construções demolidas. Advém da sobreposição de um alinhamento de vias recentes a uma rede antiga de caminhos.

A freguesia contém em si diversas actividades que, pela distância a que se situam do bairro, permitem que a população ali residente aceda com facilidade aos bens essenciais de consumo, usufrua de serviços, equipamentos, espaços de lazer, etc. Num raio sempre inferior a 1,5 km, a população tem acesso a locais de culto, a instituições de ensino, incluindo todos os graus disponíveis desde os infantários ao ensino superior, centros de saúde, públicos e privados, mercados, como o de Alvalade, comércio retalhista com grande diversidade, casas de espectáculos, instalações desportivas e de lazer, centros de investigação científica e tecnológica e indústrias diversas.

O próprio Bairro, em si, contém actividades que funcionam para dentro e para fora, como mercearias, uma carpintaria/ serralharia, oficinas auto, sapateiro, costureira e Associação de Moradores. No que se refere aos meios de transporte, o bairro só é servido por autocarros da Carris e táxis.

Os arruamentos dispõem de iluminação pública e as habitações estão equipadas com rede eléctrica fornecida pela EDP. A grande maioria das casas tem rede de esgotos e água canalizada.

⁴⁷ Fonte: Caracterização do Bairro S. João de Brito (Pote de água), estudo encomendado pela Associação de Moradores do Bairro

Foram contabilizados 460 residentes, dos quais cerca de 60% têm idade superior a 37 anos: dos restantes 40% da população, 1,9% tem idades inferiores a 6 anos. A distribuição dos sexos afigura-se bastante equilibrada, cabendo praticamente 50% para cada lado.

Proposta de intervenção

A proposta de intervenção estudada entre 2005 e 2007 vai no sentido de prolongar a mata de Alvalade em direcção da colina do Alto, contribuindo para a ampliação da mancha sorvedouro do gás poluente dominante – CO₂, passando a envolver dentro de si as unidades de construção que entretanto permaneçam no local.

Um dos grandes problemas que coloca em causa a salubridade do bairro é o da poluição sonora, pelo que é necessário prever barreiras adequadas. Revela-se ainda da maior importância a organização das vias, sendo que as mais antigas deverão afirmar-se e tomar a primazia do ordenamento do território na colina do Alto.

Quanto aos equipamentos desportivos existentes, alvo de reclamações por parte de pessoas e grupos associativos, considera-se que os mesmos não cumprem os requisitos que as necessidades parecem exigir.

No que respeita ao edificado recomenda-se verificação e eventual reabilitação e readaptação das habitações já existentes, seja quanto aos materiais, seja quanto às funções.

Finalmente sugere-se a introdução de novas unidades de construção, algumas destinadas à construção e outras a equipamento de apoio ao bairro tais como: Central de captação de energias renováveis, capela, centro de dia, creche e, ainda a viabilização de ocupação do espaço com pequenas parcelas agrícolas, bem como a organização da rede de esgotos e tratamento de lixos.

Bairros de génese SAAL com processos administrativos abortados⁴⁸

De acordo com um relatório, de 2004, elaborado por uma comissão composta por técnicos da Câmara Municipal de Lisboa, Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC) e Instituto Nacional de Habitação (hoje Instituto da Habitação Reabilitação Urbana), foram construídos, em terrenos da autarquia, no quadro do processo SAAL, cinco empreendimentos, da responsabilidade de quatro cooperativas e uma associação de moradores e financiados pelo ex-Fundo de Fomento de Habitação, com um total de 796 fogos. São eles o Bairro Horizonte (186 fogos), o Bairro das

⁴⁸ Relatório "Cooperativas e Associações de Moradores com dívidas ao ex-FFH, cujos terrenos são propriedade da CML" - realizado pela Comissão constituída pela CML, LNEC e INH (Julho de 2004)

Fonsecas (CHE 25 de Abril – 168 fogos e CHE Unidade do Povo – 167 fogos), o Bairro Portugal Novo (221 fogos) e o Bairro da Associação Lisboa Nova (54 fogos). Em todos eles a recuperação dos créditos tem sido nula: há rendas por pagar, e, no total dos cinco empreendimentos, o montante da dívida ascendia, há cinco anos, a 19,5 milhões de euros. Estes bairros foram construídos em terrenos municipais, cedidos em direito de superfície. Embora as situações sejam diferenciadas, em todos eles bairros há degradação urbanística e nenhuma entidade responde pela manutenção e gestão das casas, o que faz aumentar exponencialmente os riscos de insegurança e marginalidade.

As cooperativas que iniciaram estes bairros faliram ou têm direcções demissionárias. Alguns moradores deixaram de pagar as prestações das casas ao ex Fundo de Fomento da Habitação registando-se mesmo, no Bairro Portugal Novo, casas transaccionadas num mercado paralelo e ocupações espontâneas.

Principais problemas identificados

Segundo o relatório referido, são comuns os problemas apresentados por estes 5 empreendimentos, e são:

- Edifícios em avançado estado de degradação, contudo recuperáveis;
- Falta de organização de direcções com responsabilidade nos processos de recuperação física e financeira;
- Falta de regularização da cedência de terrenos pela CML, em direito de superfície, após identificação cadastral;
- Urgência na obtenção dos projectos;
- Dificuldade no processo de legalização dos processos.

Estes bairros carecem de ser analisados em profundidade, dando seguimento às recomendações da comissão de 2004, que se resumem de seguida:

- Criação de um grupo multidisciplinar (áreas da acção social, financeira, de arquitectura e engenharia) de acompanhamento dos processos de recuperação, revitalização organizacional e física para a realização das seguintes tarefas;
- Criar novas direcções nas Cooperativas e Associação. Caso não seja viável, encontrar a melhor solução caso a caso em conjunto com os moradores;
- Resolver o destino da dar a cada fogo (quer aquisição em direito de superfície ou por arrendamento);

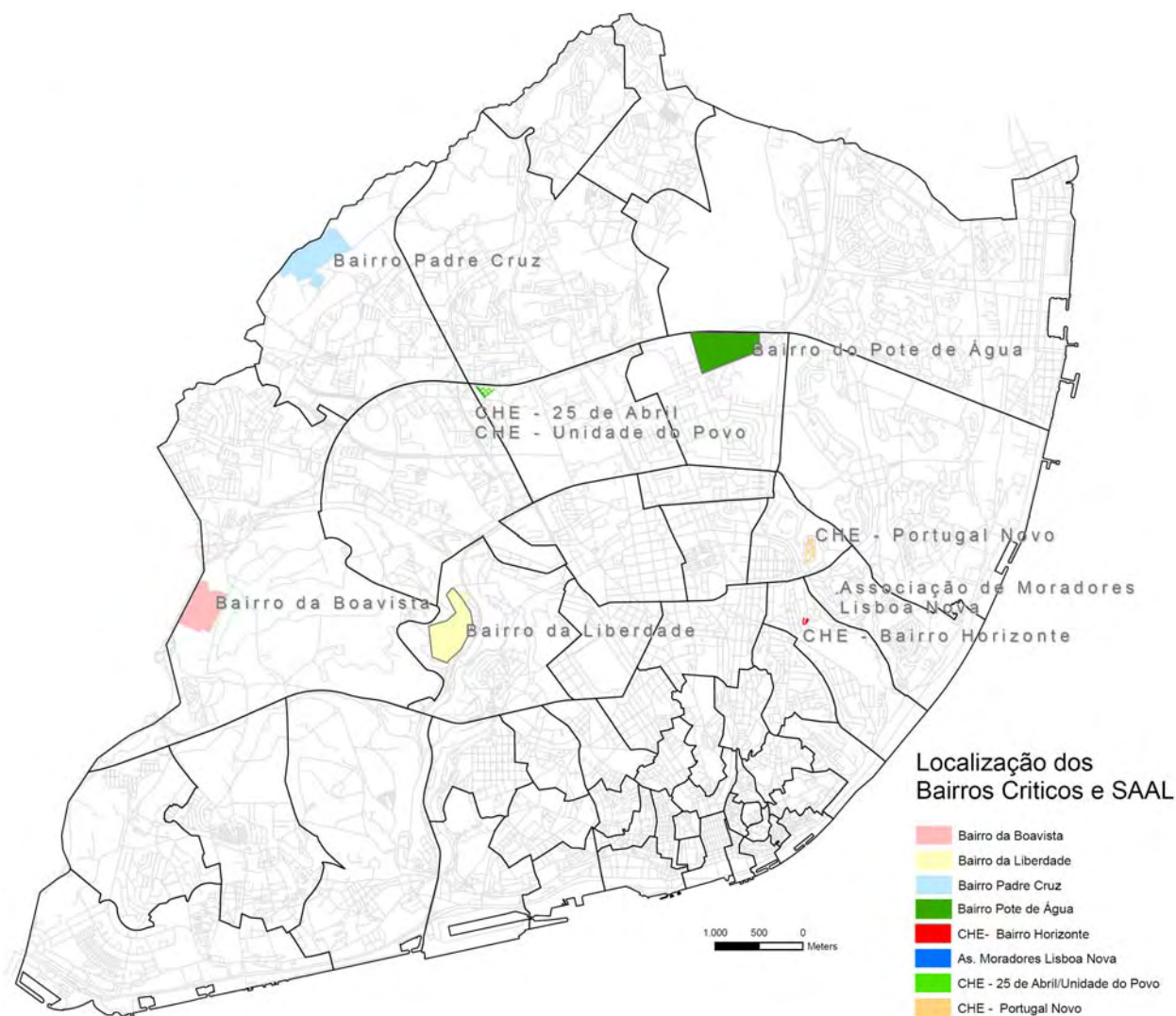
- Recuperar edifícios, coberturas, fachadas, acessos e espaços públicos, tendo em conta as verbas prováveis a receber. Quanto ao interior dos fogos será da responsabilidade dos moradores.

Conclusão

A análise dos processos especiais de reconversão permite retirar desde já três conclusões:

- As AUGI e os bairros críticos, apesar da diversidade das situações, revelam em comum que os problemas identificados há muitos anos ou mesmo décadas se arrastam sem que se consigam obter resultados visíveis, quer do ponto de vista da qualidade urbana, quer do ponto de vista da satisfação das aspirações dos moradores. Mesmo quando houve intervenção municipal, e mesmo quando esta foi repetida e de certa escala, não foi suficientemente integrada ou continuada e o bairro não conseguiu alcançar níveis de coesão territorial e/ou social satisfatórios.
- As ACRRU estão longe de terem permitido obter para o município os ganhos de operacionalidade e eficácia na intervenção que a lei prevê, porque também nestes casos não houve suficiente articulação ou continuidade das políticas lançadas.
- A CML não tem conseguido aplicar os seus recursos da melhor forma, mesmo quando os problemas estão identificados há muito e as queixas são recorrentes. No entanto ao longo dos anos a CML tem desenvolvido inúmeros estudos para muitos destes casos. A questão, por isso, já não é só de planeamento: é de governança, talvez o maior dos desafios que se coloca à cidade.
- Há situações de degradação e indefinição em bairros nascidos de processos de parcerias publico-privadas (FFH, CML, moradores) que abortaram. Embora as situações sejam diferenciadas, é preciso identificar os interlocutores e desencadear processos de recuperação/regularização, sob pena de se criarem ou manterem zonas que constituem “terra de ninguém” e são facilmente transformadas em zonas de insegurança e clivagem social.

Localização dos "Bairros Críticos"



Número de fogos associados aos "Bairros Críticos"

	Nome do Bairro	Nº de Fogos
Bairros Municipais de casas desmontáveis	Bairro Padre Cruz	916
	Bairro da Boavista	1559
Bairros de Génese mista	Bairro da Liberdade	190
	Bairro São João de Brito	126
Bairros de Génese SAAL	CHE Bairro Horizonte	186
	CHE Bairro Portugal Novo	221
	Associação Moradores Lisboa Nova	54
	CHE 25 de Abril	168
	CHE Bairro Unidade do Povo	167
Total		3587

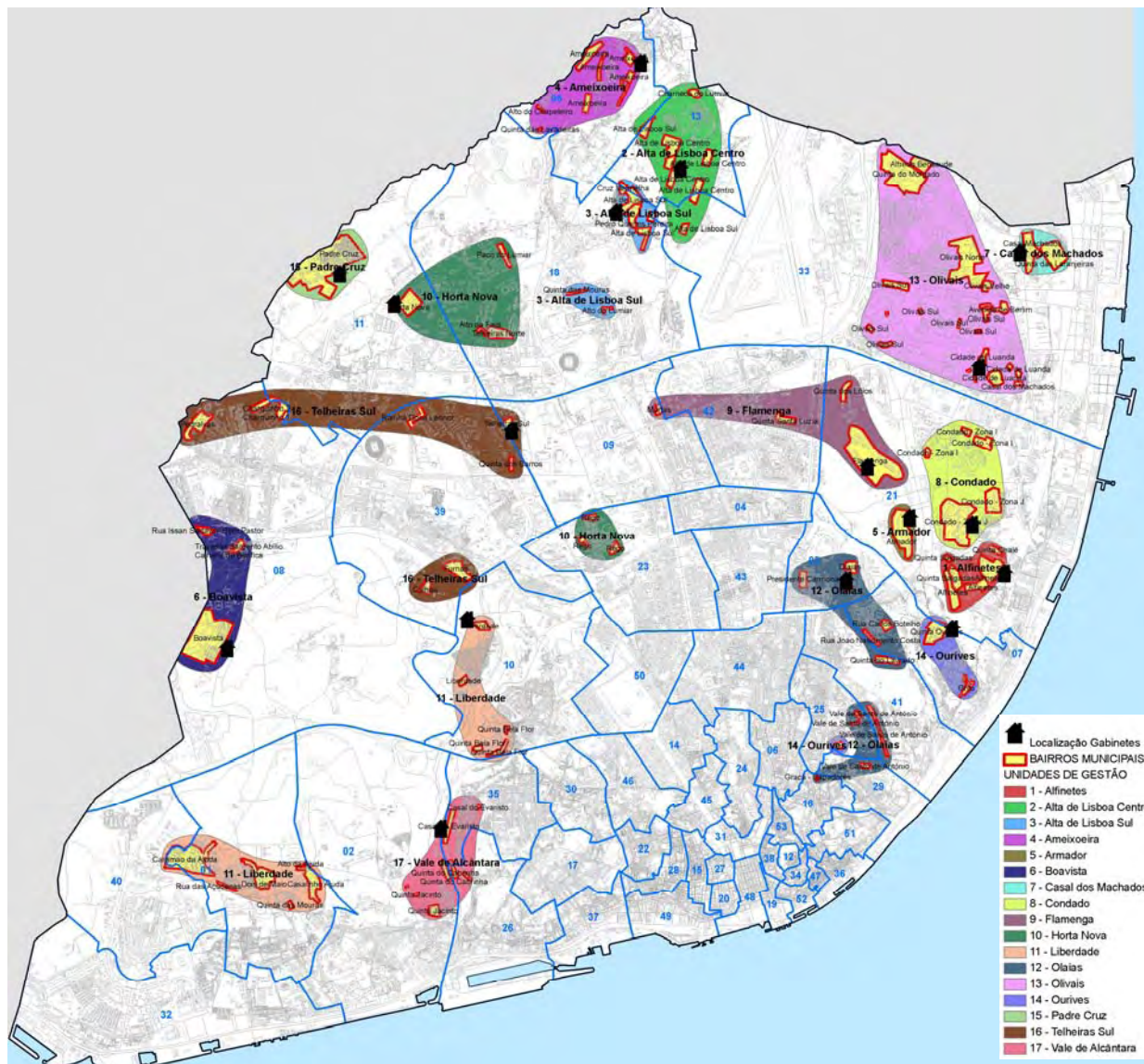
9.2.4 Políticas de gestão do parque habitacional municipal ⁴⁹

Como vimos, o Município de Lisboa tem um “histórico” ímpar em matéria de habitação social, sendo aquele que, a nível nacional, é detentor do maior património habitacional. Remonta a mais de cem anos a sua intervenção em matéria de construção de bairros sociais e a mais de 60 anos a experiência de realojamento de famílias carenciadas.

Existem cerca de 70 bairros municipais espalhados por toda a coroa da cidade e agrupados, para efeitos de gestão, em 17 gabinetes de bairro, como se pode ver pelo mapa seguinte. Mais de metade das famílias (54,72%) está em apenas dez bairros (Padre Cruz, Alta de Lisboa Centro, Boavista, Condado, Flamenga, Armador, Ameixoeira, Vale de Alcântara, Alta de Lisboa Sul e Casal dos Machados).

49 CML – Habitação Municipal, Contributos para um novo modelo de gestão, Pelouro da Habitação, Janeiro de 2008

Unidades de gestão – Bairros Gebalis



Fonte: GEBALIS, Abril 2006

Situação de ocupação dos fogos municipais

Em Janeiro de 2008, o Município detinha 26.644 fogos, dos quais 23.398 nos bairros municipais geridos pela GEBALIS; os restantes 3.246 constituem património disperso pela cidade, gerido directamente pela DMH – Direcção Municipal de Habitação da CML e pela DMCRU – Direcção Municipal de Conservação e Reabilitação Urbana.

Património habitacional municipal

Património habitacional municipal	total	ocupado	não ocupado
disperso	3.246	2.028	1.218
bairros municipais	23.398	22.591	807
Total	26.644	24.619	2.025



Fontes: Estudo "Habitação Municipal - Contributos para um novo modelo de gestão", CML, Janeiro 2008 - Listagens distribuídas na reunião da CML de 08.10.08

Em termos de ocupação, as situações dos fogos municipais em Janeiro de 2008 eram muito diferenciadas. Com efeito, nos bairros municipais havia 807 fogos não ocupados, o que correspondia a uma taxa de 3,4 %, enquanto no património disperso havia 1.218 fogos não ocupados (37,5% do total). Destes 1218 fogos, 31% se encontrava em mau ou muito mau estado de conservação.

Da totalidade do património habitacional disperso 1.240 fogos estavam, em 2007, integrados nas áreas de intervenção das Unidades de Projecto; destas, 23,6 % estavam identificadas como para reabilitação ou demolição.

Um regime de atribuição obsoleto e pouco transparente, em vias de ser reformado

No Município de Lisboa vigorou até 2008 o Decreto n.º 35.106 de 1945, que instituiu um regime de cedência precária da habitação social e um procedimento de despejo administrativo que pressupõe uma relação de controlo constante e actualizado dos agregados. Os critérios de atribuição e despejo do parque habitacional municipal foram sendo sucessivamente alterados por simples despacho dos vereadores do pelouro da habitação.

A CML passou assim durante mais de 30 anos ao lado da disposição legal⁵⁰ vigente desde 1976, que obrigava a que todos os fogos de habitação social no município fossem atribuídos por concurso, estando os respectivos critérios regulamentados de forma clara e universal⁵¹. A lei

50 Decreto-lei nº 797/76, de 6 de Novembro, que cria os serviços municipais de habitação
51 Decreto Regulamentar n.º 50/77 de 11 de Agosto

permitia estabelecer excepções à regra da atribuição por concurso, em casos de emergência, mas até 2008 a regra dos concursos não foi aplicada em Lisboa.

Com os programas PIMP e PER, os procedimentos de atribuição foram alterados: assim, os fogos construídos ao abrigo destes programas (e foram mais 16.000, como vimos) estavam vinculados à erradicação de barracas, identificadas em levantamentos conduzidos pelos serviços municipais. Este mecanismo, sobretudo no caso do PER, acabou por criar uma certa discriminação entre as famílias-PER, recenseadas, e as famílias não-PER, excluídas do acesso ao realojamento por não terem sido recenseadas na altura.

Estas situações coexistiram com a manutenção do regime de cedência precária de 1945 para os fogos dispersos, atribuídos pelos vereadores do pelouro da habitação sem obediência à regra geral do concurso por sorteio definida em 1976.

Em Janeiro de 2008 o gabinete da Vereadora Ana Sara Brito colocou o dedo na ferida, no Relatório “Habitação Municipal - Contributos para um novo modelo de gestão” então distribuído aos vereadores.

Esse relatório tornou clara necessidade de clarificar os critérios de atribuição e despejo, por um lado; e revelou o impacto, junto das famílias, da transformação das actuais “taxas sociais em verdadeiras rendas, no regime de “rendas apoiada” imposto por lei. A consciência de que esta alteração podia ter impactos elevados junto de uma parte das famílias e o anúncio de que estaria para breve uma reforma do regime legal da renda apoiada, criticado por vários partidos e pelo Provedor de Justiça, levaram à recomendação pelo executivo de que implementação do “novo modelo de gestão” aos bairros da GEBALIS fosse feita progressivamente e com prudência, ouvindo sempre os interessados.

Entretanto, meses mais tarde, na sequência do conhecimento de casos anómalos de atribuição de património habitacional, divulgados na imprensa, o assunto da atribuição e regime de cedência do património disperso tornou-se central na agenda política. O executivo aprovou em Novembro de 2008 a deliberação 1011⁵², que definiu importantes orientações:

- Incumbe a DMH de elaborar um projecto de regulamento que estabeleça os critérios de acesso ao arrendamento de habitação municipal⁵³ que tenha como base o critério de atribuição por concurso estabelecido legalmente em 1976 e 1977;
- Propõe que se implemente a transição do regime de cedência precária para o regime de renda apoiada;

52 Deliberação 1011/2008, “Património Habitacional Municipal Disperso”, de 6 de Novembro, em anexo

53 O projecto de regulamento foi agendado para a reunião da CML de 15 de Abril de 2009

- Fixa limites de valor de rendimento dos agregados familiares que podem usufruir de habitação municipal;
- Estabelece regras para a desocupação dos fogos em que tais limites não se verifiquem.

A aprovação do regulamento municipal previsto e a implementação do novo modelo de gestão dos bairros municipais porão assim fim a uma situação que além de ser anacrónica é geradora de injustiças relativas e prejudica a correcta intervenção do Município na política social de habitação.

Estado de conservação

O elevado montante de fogos desocupados do património habitacional disperso deve-se em parte ao seu estado de conservação. Com efeito, dos mais de 3.000 fogos do património habitacional disperso, 1.965 estavam, em 2007, em mau ou muito mau estado de conservação⁵⁴, havendo 146 fogos, correspondendo a 27 edifícios, considerados de "risco muito elevado" e 168, correspondendo a 49 edifícios, de "risco elevado".

Não dispomos de dados equivalentes sobre o estado de conservação da totalidade dos fogos afectos à GEBALIS, sabendo-se no entanto que os custos de manutenção e reparação do edificado absorvem uma elevada percentagem dos orçamentos anuais da empresa. Só no ano de 2007, segundo o relatório e contas da empresa, foram contabilizadas 24.617 intervenções, das quais 20.144 de construção civil, 3.304 nas instalações eléctricas, 493 nas instalações de gás e 676 de desentupimento de esgotos. No mesmo ano, só os custos de manutenção e reparação dos equipamentos electromecânicos atingiram o montante de 2,7 milhões de euros.

Rendas – regime, valores médios e cobrança

Segundo o Relatório "Dados Globais do Património Disperso", de Abril de 2007, da DMH, das 2.028 fracções habitacionais ocupadas, 82% tinham sido atribuídas em regime de "cedência precária" e as restantes estavam abrangidas pelo regime geral do arrendamento. Já nos fogos dos bairros municipais, 78,4% estão em regime de cedência precária, sem contrato de arrendamento e operada por simples despacho. Este regime injusto, obsoleto e pouco transparente deverá ser alterado com a aprovação do novo regulamento municipal de atribuição de fogos municipais.

Em matéria de fixação de rendas, na ausência de aplicação do conceito de "renda apoiada"⁵⁵, têm sido aplicados pelo Município de Lisboa os conceitos de renda social e renda técnica

54 "Intervenção prioritária no património habitacional em situação de risco muito elevado e elevado", vol I e II, DMH, Julho de 2007

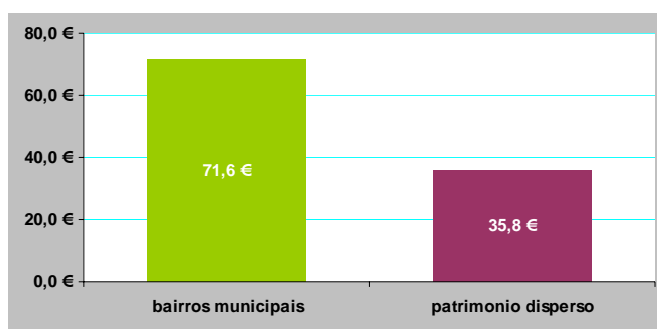
55 Decreto-Lei n.º 163/93, de 7 de Maio, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 271/2003, de 28 de Outubro, e do Decreto-Lei n.º 166/93, de 7 de Maio

plasmados na Resolução n.º 1/CM/8514 de 25 de Fevereiro de 1985, sucessivamente alterada por mero despacho do vereador do pelouro, situação que como vimos carece de urgente alteração.

O valor médio das rendas mensais no património habitacional disperso era de 35,8 euros; 43% destes fogos têm rendas inferiores a 30€ mensais.

Quanto às rendas dos bairros municipais a cargo da GEBALIS, o total de recibos emitidos em Setembro de 2007 foi de 22.591, os quais totalizam 1.617.510,12€; destes, 78,4%, pagam um “taxa social”, 6,1% pagam uma “renda técnica”, que é mais elevada e não incorpora nenhum apoio ao arrendamento; e 0,49% pagam uma “renda mínima” de valor simbólico. A renda média é de 71,6€, próxima da média da Taxa Social que é de 72,1€. A média da Renda Técnica é de 176,4€. As rendas até 100€ representam cerca de 78% da totalidade dos recibos emitidos. As rendas superiores a 301€ representam 2,2%, havendo casos em que este valor pode chegar a mais de 400€, nomeadamente nos bairros de construção mais recente, uma vez que a renda técnica é calculada sobre o custo da construção e não sobre o rendimento das famílias.

Renda média do parque municipal



As tipologias mais frequentes nos bairros municipais são o T2 e o T3, que representam 66 % do total dos recibos emitidos e 71,3% do valor total das rendas; As rendas médias para estas tipologias são respectivamente 72,12€ e 105,41€.

O valor total mensal dos recibos emitidos pela GEBALIS em 2007 era de 1,3 milhões de euros; o valor mensal das rendas técnicas que lhes corresponderiam era de 5 milhões de euros; a diferença – 3,7 milhões de euros corresponde ao encargo suportado pelo Município como “subsídio” às famílias. O “subsídio” médio mensal (diferença média), por família, era em 2007 de 254,6€.

O valor de rendas em dívida à GEBALIS, acumulado até Setembro 2007, era de 10 milhões de euros, a que correspondia uma percentagem de 40,8% das famílias, com uma média de 14 recibos em atraso. Em 2008 a GEBALIS procedeu a uma operação de recuperação das rendas em atraso que irá reflectir-se positivamente nas contas.

Todos os bairros municipais tinham em 2007 famílias com recibos em dívida; em 10 bairros, mais de 50% de famílias tinham recibos em dívida.

Quanto à aplicação da renda apoiada, segundo simulação feita no estudo sobre o “Novo modelo de gestão” que temos vindo a referir, implicaria uma descida de renda para 56,2% dos agregados, uma subida para os 38,6%, mantendo-se o valor para os restantes 5,1%. A descida de renda teria maior relevância nas famílias com dependentes (44,9%) e isolados (26,5%), que representavam cerca de 59% do total da amostra; a subida de renda teria maior expressão nas famílias constituídas por adultos sem dependentes (36,2%), que representam 23,4% do total da amostra. Por escalão de rendimentos, haveria subida de renda com maior expressão nas famílias com rendimentos entre os 801€ e 1.200€ mensais (35,4%) e descida de renda mais acentuada nas famílias com rendimentos entre os 401€ e 800€ mensais (48,1%).

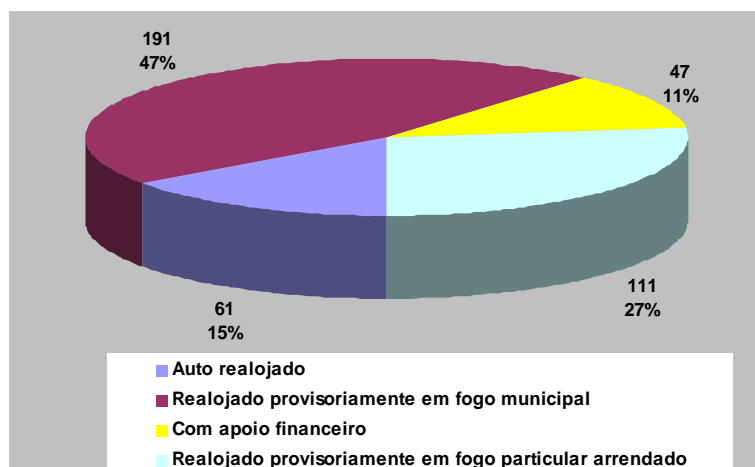
O problema do volante de realojamento

Uma das questões fundamentais para uma boa gestão do parque habitacional da CML, sobretudo do património disperso, tem a ver com a manutenção e reabilitação do mesmo, não só em termos de fogos e edifícios, mas também de espaço exterior e equipamentos.

A CML não tem praticado uma política de recurso a volantes de realojamento, ou seja, fogos ou outro tipo de alojamento, de preferência municipal, que possa ser usado transitoriamente quando é preciso desalojar os ocupantes de um fogo para fazer obras. O problema tem uma grande incidência nos fogos inseridos nas Unidades de Projecto responsáveis pela reabilitação urbana de zonas históricas.

De acordo com dados de 2009 fornecidos pela DMCRU/DGIAT, o total de realojamentos provisórios acumulados devido a obras de reabilitação era de 410 (a que correspondiam 766 agregados, o que indica um elevado grau de sobrelotação). As soluções passaram por auto-realojamento ou alojamento em fogo municipal, respectivamente para 61 e 191 casos, que não têm encargos directos para o município; ou por apoio financeiro (47 casos) ou colocação em fogo arrendado particular (111 casos), com elevados encargos para o município.

Tipo de Realojamento



Estes encargos são tanto maiores quanto mais se atrasa a conclusão das obras; e estas atrasam-se tanto mais quanto maiores as dificuldades financeiras da CML. 2007 constituiu o "pico" dessa situação, com encargos anuais superiores a 1 milhão de euros. Em 2008, foi possível reduzir estes encargos em mais de 40%.

Encargos municipais anuais com realojamento em 2007 e 2008

	2007	2008	% variação
apoio financeiro (DMCRU)	349.296 €	197.003 €	43,6%
arrendamento em fogo particular (DPI)	750.083 €	392.293 €	47,7%
Total	1.099.378 €	589.296 €	46,4%

Fonte: DMCRU/DGIAT, Abril 2009

Nota: a redução de encargos de 2008, face a 2007, correspondeu à resolução de 50 casos, tendo-se preparado mais 65

Reabilitação integrada de bairros municipais

Alguns dos bairros municipais constituíram-se, por razões várias, em zonas de concentração de problemas. A degradação do ambiente urbano e do edificado, a ausência de equipamentos de proximidade, a má concepção ou construção, realojamentos maciços e feitos à pressa de populações muito diferentes, cujas redes sociais foram destruídas na mudança, a falta de manutenção e a ausência de apropriação pelos residentes têm transformado alguns destes bairros, que nasceram para resolver o problema da habitação, em novos problemas, em que a insegurança e o estigma social se tornam factores negativos.

Por isso a política de gestão do parque habitacional municipal tem de incluir programas integrados de reabilitação sustentável, que visem factores físicos, ambientais, económicos e sociais e possam devolver a estes bairros uma identidade e imagem valorizadas.

É esse o objectivo do Programa Viver Marvila, de que falámos no ponto 9.2.2.

Outros programas como o Viver Marvila deverão ser lançados, sendo necessário definir prioridades e estratégias entre a CML, a GEBALIS, os moradores e as organizações sociais e associativas presentes no terreno. Registe-se como positivo, entre outros programas de valorização dos bairros municipais, o projecto Ameixoeira à maneira, que envolve os actores sociais principais do bairro.

Intervenção das freguesias – acupunctura urbana

Entre as 53 freguesias da cidade de Lisboa, existe tradição de envolvimento das respectivas juntas em processos de intervenção expeditos de pequenas obras de manutenção ou reabilitação em fogos de propriedade municipal ou privada. Para este fim a CML tem celebrado protocolos de descentralização de verbas e competências, que no entanto têm actualmente uma dimensão muito reduzida. Em 2008 foram transferidos para as Freguesias 722 mil euros para este fim. O Orçamento de 2009 previa para este ano a transferência de cerca de 1,5 milhões de euros.

Esta é uma das áreas onde podia haver maior colaboração institucional e financeira entre a CML e as Juntas, que conhecem bem a realidade do terreno e que muitas vezes estão disponíveis para assumir maior responsabilidade na melhoria das condições de habitabilidade de extractos mais idosos ou mais carenciados. É evidente que a intervenção em património privado, em caso de arrendamento, só pode ter lugar com a autorização do senhorio.

Esta temática foi bastante debatida no Fórum das Freguesias promovido em Novembro de 2008 pelo PLH. Dele resultou a apresentação do projecto Acupunctura Urbana como acção-piloto do PLH, que foi inscrita nas Grandes Opções 2009-2012 com uma dotação de 5 milhões de euros, a definir.

O conceito de “acupunctura urbana”, originalmente utilizado pelo arquitecto Jaime Lerner, ex-Presidente da União Internacional de Arquitectos e ex-Prefeito de Curitiba, designa intervenções localizadas e de pequena escala, que visam, com custos razoáveis, melhorar o estado geral da cidade.

Pretende-se com o projecto de “Acupunctura Urbana” alcançar um efeito demonstrativo, pelo que terá de ser bem preparado, em colaboração com as JF e com recursos financeiros adequados. As intervenções devem ter um efeito sinérgico e ser enquadradas numa metodologia de candidatura, aberta às JF, isoladamente ou em associação.

Quanto às prioridades a cobrir com este projecto, para além da identificação das situações habitacionais mais críticas em termos da capacidade socioeconómica dos moradores, de que as

juntas de freguesia têm no geral conhecimento detalhado, em articulação com a rede social, devem ser tidos em conta critérios de qualidade indispensáveis, tais como:

- Instalação ou restituição de condições mínimas de conforto e salubridade;
- Melhoria das condições de eficiência energética e de mobilidade, tendo em conta as recomendações legais;
- Soluções inovadoras podem ser usadas para rapidamente obter melhorias sensíveis nestes domínios.

Os recursos financeiros a mobilizar para a Acupunctura Urbana poderão ser provenientes de candidaturas ao QREN, empréstimos, parcerias institucionais, etc. Poderão ainda vir a ser mobilizados recursos do Orçamento municipal, caso a CML assim o delibere.

Conclusões

A análise das políticas de gestão do parque habitacional municipal permite-nos retirar as seguintes conclusões:

- O novo modelo de gestão dos bairros municipais deve ser amplamente divulgado e orientar o processo de transformação das taxas de cedência precária em contratos de arrendamento, com audição dos moradores;
- A deliberação 1011/2008 sobre o património habitacional disperso da CML deve ser devidamente implementada e monitorizada, pondo-se fim a situações de atribuição e valores de renda incompatíveis com a filosofia que deve presidir à gestão de um património habitacional público;
- É urgente aprovar o regulamento de atribuição de fogos municipais com regras actualizadas e transparentes;
- A CML deve investir em “volantes de realojamento” que permitam agilizar os processos de reabilitação, quer de fogos municipais quer de fogos privados;
- A gestão dos fogos municipais não pode ser separada da gestão das suas envolventes, quer nos bairros municipais, que nos bairros históricos em reabilitação. Esta perspectiva deve ser cruzada com a revisão do PDM, permitindo a identificação dos bairros que carecem de intervenção prioritária, e com as orientações de gestão da GEBALIS;
- A CML devia implementar processos de participação activa e organizada dos moradores na conservação e gestão dos bairros municipais, que aliás existem já nalguns casos mas não são muitas vezes tidos em conta na gestão do parque municipal;
- As pequenas intervenções em património habitacional municipal podiam ser descentralizadas para as JF, através de uma verdadeira “Acupunctura Urbana” assumida como projecto-piloto do município;

- A recuperação de dívidas dos moradores em bairros municipais e uma boa gestão da GEBALIS são tarefas prementes, sem as quais nem se pode manter e melhorar o parque habitacional municipal, nem há confiança dos munícipes na própria Câmara Municipal e no interesse público que lhe cabe sempre defender.

9.2.5 Mercado de arrendamento e intervenção municipal

O mercado de arrendamento privado há que distinguir as rendas novas, posteriores a 1990, que são de fixações livres e actualizáveis todos os anos, e as rendas antigas, que durante décadas estiveram congeladas na cidade de Lisboa.

Nas rendas novas o Município não tem qualquer intervenção. Nas antigas, o Novo Regime do Arrendamento Urbano, de 2006, estabeleceu um mecanismo de actualização que implica a criação de Comissões Arbitrais Municipais.

Antes de analisarmos o trabalho da CAM de Lisboa, vamos tentar conhecer um pouco da história da legislação sobre o arrendamento urbano em Portugal, a fim de entendermos melhor as razões pelas quais o mercado atingiu o grau de bloqueio em que se encontra hoje.

O congelamento de rendas em Lisboa - um pouco de história ⁵⁶

A questão do arrendamento habitacional é uma espécie de barómetro de todas as grandes mudanças políticas em Portugal há mais de 140 anos. Por ela passaram todos os regimes e todos os governos. Os temas do congelamento, dos despejos e dos valores das rendas são recorrentes, opondo pontos de vista de senhorios e inquilinos e multiplicando-se exponencialmente as iniciativas legais sempre que há situações de crise económica e social.

Foi em 1867 que o Código Civil de Seabra criou, pela primeira vez, um quadro liberal para o arrendamento: os contratos eram temporários e renováveis, a renda livremente acordada e o senhorio podia despedir o arrendatário por conveniência, no fim do prazo, ou por falta de pagamento antes disso, mas estava obrigado a obras de manutenção.

A aplicação deste Código Civil traduziu-se em grande litigância em tribunal, sobretudo por causa dos despejos. Em 1896 a lei clarifica o processo de despejo, permitindo o seu diferimento em caso de doença do arrendatário ou de alguém da sua família, situação que se manteve até 1907, em que a lei prevê o crime de desobediência para os inquilinos que não acatassem a decisão judicial do despejo.

⁵⁶ Texto baseado no preâmbulo do RAU – Regime do Arrendamento Urbano, DL 321-B/90 de 15 de Outubro

Com a proclamação da República em 1910, são desde logo congeladas as rendas pelo prazo de um ano. Em 1911 é criada uma comissão constituída por representantes dos proprietários e dos inquilinos de Lisboa e Porto, um advogado, um contador e um representante do Ministério da Justiça para «codificar todas as disposições em vigor sobre arrendamentos de prédios urbanos».

O trabalho desta Comissão é interrompido pela Grande Guerra de 1914-1918. Em Novembro de 1914 o governo decreta o congelamento de rendas, com excepção das “de montante elevado”, proíbe os despejos por conveniência dos senhorios e obriga-os a arrendar os prédios devolutos; previa -se que este regime de excepção vigorasse apenas durante a crise provocada pela guerra.

Em 1919 é finalmente publicado em decreto o resultado da Comissão criada em 1911. Separavam-se com clareza as disposições normais das de emergência, motivadas pela crise de 1914-1918, que apenas deveriam vigorar transitoriamente e que o governo ficava autorizado a revogar “quando entender que não subsistem as circunstâncias de carácter económico e financeiro” que as motivaram; as medidas transitórias de emergência incluíam o congelamento das rendas nos contratos existentes e nos futuros, salvo quando superiores a certo montante, a proibição dos despejos por conveniência e o dever de arrendar.

A instabilidade económica e social subsequente promoveu novas alterações ao arrendamento, numa cifra que chegou a ultrapassar a centena. Entretanto a moeda portuguesa sofria uma desvalorização acentuada. Esse factor, aliado ao bloqueamento das rendas, em breve conduziu a desequilíbrios cada vez maiores. Em 1922, a lei vem permitir, implicitamente, a subida das rendas até ao rendimento líquido correspondente ao valor inscrito na matriz. Dada a desactualização das matrizes, poucas foram as actualizações. Em 1923, a lei permite novas elevações de rendas, agora de acordo com coeficientes variáveis consoante a data do arrendamento. Como as restrições eram contornadas com recurso à estipulação de rendas em moeda estrangeira, ainda que convertível em escudos, em 1924 é imposta a fixação em moeda nacional.

Em 1924 pretendeu-se uma certa abertura, prescrevendo o termo das medidas transitórias para o final de 1925, prazo que seria sucessivamente prorrogado para o fim de 1926, de 1927 e indefinidamente, em Novembro de 1927, já com o regime do Estado Novo instalado.

Em 1928 há uma nova tentativa de resolução do problema das rendas, com novas normas liberalizantes. Estas regras foram contudo suspensas meses depois. Em 1933, estabelece-se que as restrições aos despejos só podiam ser invocadas pelos arrendatários em caso de residência permanente. Em 1939 a lei regula o processo de depósito de rendas.

A grande reforma dos governos do Estado Novo no domínio do arrendamento ficou a dever-se à Lei n.º 2030, de 22 de Junho de 1948. Este diploma veio tratar de assuntos variados, com relevo para a expropriação por utilidade pública e para o direito de superfície, matérias de que Duarte Pacheco, Ministro das Obras Públicas e Presidente da CML, foi o grande impulsionador. No tocante à actualização das rendas, foi esta admitida, mas apenas fora de Lisboa e do Porto, até ao duodécimo do rendimento ilíquido inscrito na matriz e de modo escalonado, salvo avaliação fiscal para corrigir tal rendimento, na base da qual poderia haver novas actualizações. Nas duas principais cidades do País, as rendas ficaram, pois, congeladas.

Em 1957 foi regulada a possibilidade de denúncia do contrato de arrendamento para a realização de obras que permitissem aumentar o número de arrendatários.

A unidade sistemática da locação só voltou a ser reconstituída pelo Código Civil de 1966, que procurava traçar um quadro claro para uma matéria que, em pouco mais de meio século, tinha provocado para cima de 300 intervenções legislativas. A liberdade de fixação das rendas manteve-se para os novos arrendamentos. A denúncia por iniciativa do senhorio era, porém, muito restringida, conferindo aos arrendamentos urbanos uma natureza não temporária.

Face à contínua depreciação da moeda, a actualização das rendas tornava-se, assim, questão candente: o Código Civil previa-a, nos mesmos termos da Lei 2.030. Mas foi mantida a suspensão das avaliações fiscais para Lisboa e Porto, cidades que assim chegam ao 25 de Abril com as rendas congeladas, muitas delas sem actualização desde o imediato pós-guerra.

A evolução do arrendamento urbano que acompanhou e seguiu a Revolução de 1974-1975 retomou muitos dos caminhos trilhados durante a Guerra de 1914-1918. Em Maio de 1974 são congeladas por 30 dias as rendas dos prédios urbanos. Em Setembro do mesmo ano, é alargada a todos os concelhos a suspensão das avaliações fiscais para actualização das rendas, antes confinada a Lisboa e ao Porto, suspende-se o direito de demolição, estabelece-se um dever de arrendar e fixam-se rendas máximas para o arrendamento de prédios antigos. Em Março de 1975 são suspensas as denúncias do arrendamento para ampliação do prédio ou por necessidade do senhorio.

Entretanto, sucedem-se vagas de ocupação espontânea de fogos públicos e privados para habitação, que o governo tenta estancar legislando a possibilidade de legalização até uma data limite, mediante contratos de arrendamento compulsivamente celebrados.

Em 75 e 76 são publicados inúmeros diplomas sobre o arrendamento, ora para solucionar o problema das “ilhas” do Porto, ora para facilitar o realojamento de famílias prejudicadas por

demolições, ora ainda para proteger dos despejos os locatários que não pagassem rendas por razões conjunturais.

Já depois de aprovada a Constituição da República Portuguesa em 1976, novas medidas são tomadas. Cessa a suspensão das acções de despejo por denúncia para habitação própria do senhorio, desde que este fosse retornado das ex-colónias, emigrante, reformado, aposentado ou trabalhador que deixasse de beneficiar de habitação concedida pela entidade patronal. Mais tarde é revogado o diploma que tinha suspendido, em 1975, os despejos por denúncia, mas são criadas medidas de protecção aos réus em acções de despejo - incluindo moratórias na desocupação do prédio e a própria caducidade do direito de resolução pelo senhorio.

Procuram-se novas soluções para as ocupações de prédios. A partir de 1977 começa a esboçar-se a prioridade à habitação própria no desenho das medidas públicas. Nesse ano é conferido aos arrendatários habitacionais um direito de preferência na aquisição de habitação própria. Em 1979 restringe-se o despejo de arrendatários com mais de 65 anos. E em 1981 aborda-se, com muitas cautelas, o tema da actualização de rendas. Permitem-se, para o futuro, rendas livres, ilimitadas mas sem actualização, e rendas condicionadas, actualizáveis mas limitadas a 7% do duodécimo do valor dos fogos; nas rendas antigas, permite-se uma actualização segundo um coeficiente anual a aprovar pelo Governo; e mantém-se a suspensão das avaliações fiscais para actualização de rendas, mas revogando o respectivo diploma de 1974. Em 1982, permite-se a actualização de rendas em virtude de certas obras.

Assim se chega à Lei n.º 46/85, que aperfeiçoa os dois novos regimes, renda livre e renda condicionada, e proclama o princípio da actualização anual de todas as rendas de acordo com os coeficientes a aprovar pelo Governo. Ao mesmo tempo, permite-se a correcção extraordinária das rendas fixadas antes de 1980, as chamadas "rendas antigas", segundo coeficientes escalonados em função da condição do prédio e da data da última actualização. Para compensar os aumentos de rendas, é instituído o subsídio de renda para os arrendatários de baixo rendimento. A Lei n.º 46/85 foi aplicada sem dificuldades sociais. A convicção generalizada da injustiça das rendas antigas e a disponibilidade dos subsídios de renda terão sido decisivos. Mas os pedidos de subsídio ficaram muito aquém do previsto: embora percentualmente elevadas, as correcções extraordinárias das rendas incidiam sobre bases tão baixas que não tinham reflexos nos rendimentos dos arrendatários, mesmo quando diminutos.

Em 1990 é publicado o RAU (Regime do Arrendamento Urbano), que visava reunir num único diploma diversas soluções provenientes de décadas de evolução tumultuosa e autonomizar a matéria do arrendamento urbano em regime legal próprio, distinto do Código Civil.

A legislação de 85 e o RAU não tiveram impacto significativo na actualização de rendas antigas, congeladas durante décadas em Lisboa e no Porto. O declínio do parque habitacional destas duas cidades acentua-se e a maioria dos agregados passa a ser detentora de casa própria, enquanto as zonas com arrendamentos antigos se despovoam e envelhecem. Os arrendamentos novos disparam para valores que não compensam, à medida que as taxas de juro baixam, sobretudo após a adesão ao euro, em 1998. Os primeiros anos do século XXI são acompanhados pelas facilidades de crédito que contribuem para impulsionar o mercado de venda e bloquear ainda mais o mercado de arrendamento em Lisboa e no Porto.

Assim se chega ao NRAU, Novo Regime do Arrendamento Urbano, promulgado pela Lei 6/2006, de 27 de Fevereiro, que estabelece um regime especial de actualização das rendas antigas, através de um sistema que implica a avaliação fiscal do imóvel, cujo valor é conjugado com o coeficiente de conservação. Se o estado de conservação for mau ou péssimo, o senhorio não tem direito à actualização. A actualização, quando possível, é feita de forma faseada, em regra ao longo de 5 anos, que podem estender-se a 10 anos quando o arrendatário tenha mais de 65 anos, seja portador de deficiência superior a 60% ou o seu agregado familiar aufera menos de cinco ordenados mínimos.

O faseamento é encurtado para 2 anos quando o rendimento do arrendatário seja superior a 15 ordenados mínimos ou não se trate de habitação permanente.

São estabelecidos limites máximos para a actualização da renda, sendo o limite fixado em 50 euros de aumento mensal no primeiro ano e em 75 euros em cada ano posterior. Estes limites não se aplicam quando a actualização se faça em dois anos.

O estabelecimento do coeficiente de conservação de habitabilidade é verificado por vistorias técnicas, cabendo a decisão final a Comissões Arbitrais Municipais.

Mantém-se a figura do subsídio de renda para os arrendatários cujo agregado familiar receba um rendimento inferior a três ordenados mínimos e para os arrendatários com idade superior a 65 anos cujo agregado familiar receba um rendimento inferior a cinco ordenados mínimos.

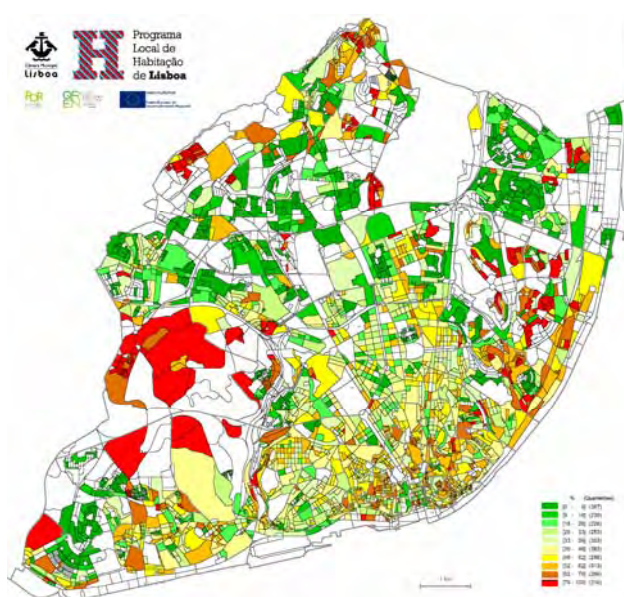
Panorama actual do arrendamento privado em Lisboa

Vimos atrás, quando analisámos os indicadores sobre os alojamentos (capítulo 8), que a cidade de Lisboa tinha em 2001 105.869 fogos em arrendamento privado, correspondendo à maior taxa nacional de arrendamento privado (47%), mais do dobro da média nacional (20%) e um pouco menos do dobro da média regional (28%).

No entanto, o número de fogos arrendados no concelho caiu de perto de 30.000 entre 1991 e 2001, fenómeno acompanhado pelo despovoamento e degradação do parque habitacional.

A distribuição dos alojamentos arrendados em 2001, como se pode ver no mapa seguinte, concentra-se na área central, centro histórico e arco ribeirinho, e reflecte uma relação entre a idade do parque e o regime de propriedade. Existem contudo alguns casos pontuais, nalgumas áreas das freguesias de Alcântara, Ajuda, Benfica, Lumiar e Marvila, com um elevado peso de alojamentos arrendados.

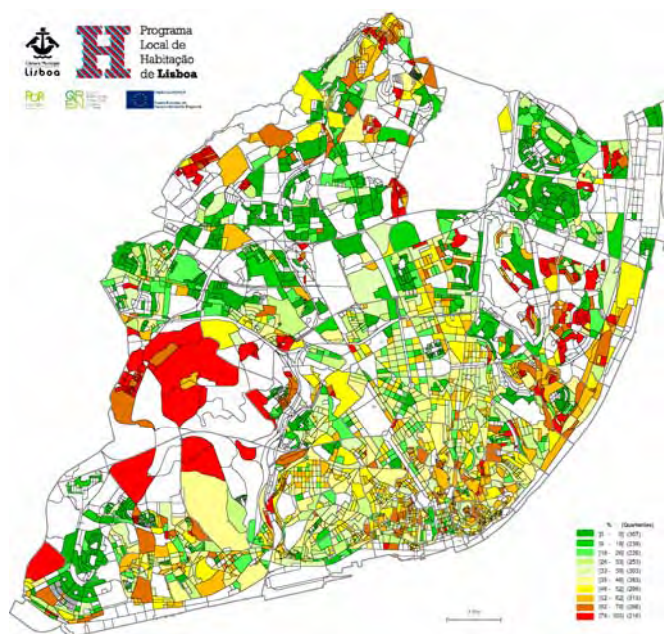
Concentração do arrendamento privado em Lisboa em 2001, por quarteirão



Fonte: mapa 19 do Atlas do PLH, volume II deste Relatório

Recordemos ainda que a data média do contrato de arrendamento em Lisboa era em 2001 de 1973, inferior à média nacional e regional. A média dos contratos de arrendamento tem portanto mais de 30 anos e vem de antes do 25 de Abril. Como se pode ver no mapa seguinte, é nas áreas centrais e arco ribeirinho que se encontram com mais expressão os contratos de arrendamento mais antigos, que correspondem às de maior envelhecimento populacional e menos povoadas. É também aí e nas áreas centrais que se manifesta a maior concentração de imóveis devolutos, degradados e com necessidades elevadas de reparação.

Data média do contrato de arrendamento em 2001, por quarteirão

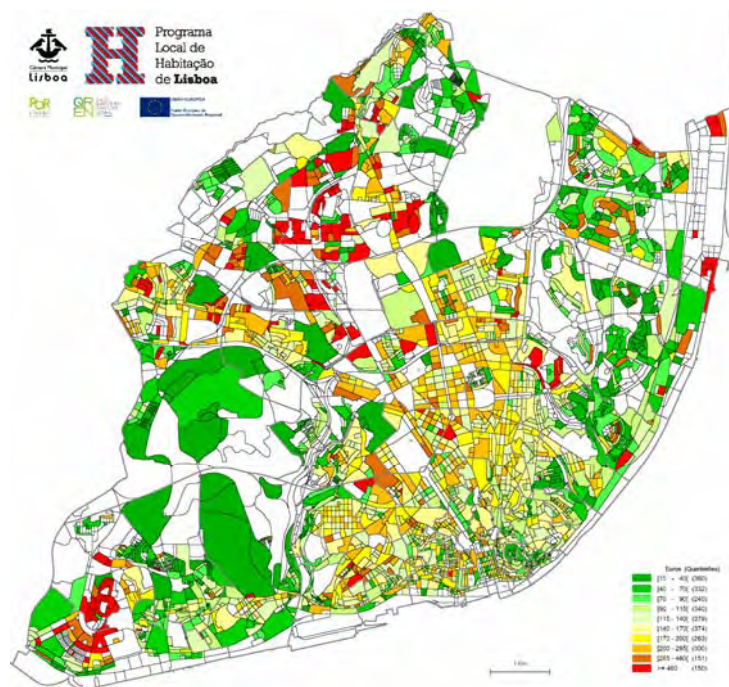


Fonte: mapa 20 do Atlas do PLH, volume II deste Relatório

Os arrendamentos privados em Lisboa anteriores a 1990, data do RAU, correspondiam em 2001 a 76,2% do total dos arrendamentos. Não temos dados disponíveis sobre o número de contratos de arrendamento celebrados depois de 2006, já na vigência do NRAU. Mas em todos os contratos celebrados depois de 1990 as rendas são actualizáveis anualmente, segundo um coeficiente definido pelo governo.

O valor médio das rendas em Lisboa era, em 2001, de 118 euros, inferior à média nacional e regional, como também vimos no capítulo 8. Este valor esconde uma realidade que o mapa seguinte reflecte: as rendas médias são de modo geral mais altas na periferia norte e ocidental do que no resto da cidade. Isto significa que as rendas recentes incorporam um elevado factor de risco, atingindo valores que desincentivam a procura de arrendamento. Como vimos no capítulo 5, os valores médios dos fogos disponíveis para arrendamento em Lisboa, de acordo com dados da Primeyield para 2007, variavam entre 475 e 1.100 €, consoante a localização e a tipologia. São os últimos a chegar, como então referimos, que pagam a factura mais alta, fazendo com que no acesso ao arrendamento a discriminação seja mais visível pela idade do que pelo rendimento. Com a queda das prestações da casa, por efeito da baixa taxa de juro, o arrendamento tende a tornar-se menos atractivo, quer para quem procura de novo, porque é caro, quer para quem tem arrendado há muito, porque não consegue valores actualizados.

Valor médio mensal das rendas privadas em 2001



Fonte: mapa 33 do Atlas do PLH, volume II deste Relatório

Aplicação do NRAU em Lisboa

Na cidade de Lisboa, 90% das rendas ainda têm valores inferiores a 50€ por mês. A reforma de 2006, com a introdução do Novo Regime de Arrendamento Urbano (NRAU), visando a actualização gradual das rendas sujeitas a congelamento, minimizou os riscos de rupturas sociais e económicas, mas não promoveu a activação do mercado de arrendamento nem criou um ambiente de confiança entre os proprietários dos imóveis.

A Comissão Arbitral de Lisboa (CAM) iniciou a sua constituição em 20 de Setembro de 2006, através da Deliberação nº 423/CM/2006, publicada em 21 de Setembro.

A CAM é presidida pela Eng^a Isabel Pereira e integra os representantes de: Câmara Municipal de Lisboa, Serviços de Finanças do Concelho de Lisboa, senhorios, arrendatários habitacionais e Ordens dos Engenheiros, dos Arquitectos e dos Advogados.

Em Novembro de 2008, o ponto de situação da CAM de Lisboa, como se pode ver no quadro em baixo, era o seguinte: 3795 processos entrados, a que correspondem 4217 vistorias pedidas; 907 pedidos dispensados de vistoria. Aprovadas: 2. 246; pendentes: 143, das quais 60 por aguardarem indicação de técnico; reclamadas: 95; arquivadas: 26. A média mensal de vistorias já realizadas, de acordo com os dados da CAM, era de 120 a 150.

Ponto de situação da actuação da Comissão Arbitral Municipal do NRAU e Novembro de 2008

Processos		3795							
Vistórias		4217							
Dispensados de vistoria		907							
Com Vistórias	Sem pagamento	521							
	Com pagamento	Situação							
Tipo		Aprovadas	Realizadas	Marcadas	Sem data marcada	Por notificar	Aguardam técnico	Arquivadas	Reclamadas
Original	2445	2150	64	39	1	10	60	26	95
Reclamação	175	96	46	15	9	9	0	0	0
Total	2620	2246	110	54	10	19	60	26	95

Último Sorteio em 12 de Novembro de 2008

Os números do portal do IHRU são ligeiramente diferentes, porventura em razão da data a que se referem. 3.435 proprietários terão solicitado a aplicação do novo regime no concelho de Lisboa, mas apenas 75 terão pedido a actualização do valor da renda. Isto significa que o NRAU não conseguiu ainda criar condições para a dinamização do mercado do arrendamento, nomeadamente para a colocação de fogos disponíveis e devolutos no mercado de arrendamento.

Um outro indicador que mostra a relativa pouca eficiência do sistema montado pelo NRAU é o número de pedidos de subsídio de renda à Segurança Social. Segundo dados recolhidos pelo PLH junto dessa entidade, no concelho de Lisboa foram atribuídos apenas 12 casos de subsídio de renda ao abrigo do NRAU em 2008, no montante total de 1.500 euros.

Mais relevante poderá ter sido o subsídio ao arrendamento jovem por parte do Programa Porta 65 Jovem. Segundo as listas publicadas no portal da habitação⁵⁷, no primeiro concurso lançado no final de 2007 e apurado em Fevereiro de 2008, foram apresentadas 9.877 candidaturas, das quais 1544 foram aprovadas, entre as quais 83 para o concelho de Lisboa⁵⁸. Em 2008 foram lançados mais três concursos.

9.2.6 Fogos devolutos

Conforme foi referido anteriormente, as medidas políticas dos últimos 50 anos tiveram graves consequências na degradação do património edificado das cidades, no abandono dos centros históricos e na promoção do mercado destinado à compra de habitação, única solução para 76% dos portugueses.

⁵⁷ <http://www.portaldahabitacao.pt/pt/porta65j/home/concursos.html>

Nos últimos anos o parque habitacional da cidade de Lisboa sofreu transformações significativas, que reflectem o movimento da população para a periferia, onde o preço da habitação é mais baixa, com o conseqüente aumento da aquisição de habitação própria, fortemente impulsionado pela redução das taxas de juro, a falta de dinamização do mercado de arrendamento e o preço elevado das habitações no centro da cidade. Estas transformações, aliadas ao envelhecimento da população, levaram à perda de vitalidade dos centros urbanos.

Em 2001 existiam 550.000 fogos devolutos em Portugal, sendo as cidades de Lisboa e Porto as mais afectadas e estimando em 40.000 os fogos devolutos no concelho de Lisboa. Actualmente, admite-se que possam existir cerca de 60.000 devolutos em Lisboa, mas este número não é preciso. Por exemplo, dados da EPAL denunciam a existência de 17 a 35 mil contadores sem consumo, o que lança dúvidas sobre a verdadeira dimensão do universo dos fogos devolutos. Adiante veremos os valores do levantamento da CML de 2007.

O problema dos fogos devolutos não é apenas português, tendo um grande impacto noutros países europeus, como no caso do Reino Unido, onde originou a criação de instituições especiais, as agências para as casa vazias, que identificam situações e têm poderes delegados pelos municípios para requisitar tais casas e colocá-las no mercado de arrendamento. A experiência da “Empty Homes Agency” de Londres foi apresentada na Conferência (Re)Habitar Lisboa, organizada pelo PLH em Março deste ano.⁵⁹

O caso da cidade de Lisboa tem contudo particularidades diferentes de outras cidades, designadamente o facto de nos anos trinta do século XX, o Governo ter expropriado cerca de um terço do solo municipal, integrado no domínio do município e de esta ser uma cidade de pequena dimensão no contexto da Área Metropolitana de Lisboa (AML).

Com efeito, Lisboa tem apenas 84 Km², cerca de 4% da área urbana da AML, com uma população de aproximadamente 20%. Por isso, não poderá ser analisada de forma isolada mas como o centro de uma grande cidade, dividida em 18 concelhos, com 2,8 milhões de habitantes.

Como agravante, observa-se que as políticas, as estratégias e as medidas implementadas, ao nível da habitação, dos transportes e da criação de emprego, têm sido diversas em cada município, apesar de as fronteiras apenas existirem de forma administrativa, dada a mobilidade das pessoas.

⁵⁹ Pode consultar a intervenção de David Ireland, da Empty Homes Agency, nas Actas da Conferência (Re)Habitar Lisboa, em <http://habitacao.cm-lisboa.pt/?no=401000100217,000>

Alojamentos vagos e edifícios devolutos

Para além do conceito de “alojamento vago”, utilizado pelo INE para classificar um “alojamento familiar clássico que, no momento censitário, se encontra disponível no mercado de habitação”, a pressão para encontrar soluções para o fenómeno das casas vazias levou à necessidade de estabelecer uma definição legal de “devoluto”. Assim, foi publicado, no quadro do NRAU, o DL 159/2006 de 8 de Agosto – “Definição do Conceito Fiscal de prédio devoluto”), que define como devolutos “os prédios urbanos ou fracções autónomas que se encontram desocupados por um período superior a um ano, e que não tenham contratos activos com empresas de serviços” (abastecimento de água, gás ou electricidade). O diploma admite excepções: não são considerados devolutos, por exemplo, fogos desocupados por curtos prazos para arrendamento urbano, realização de obras de reabilitação, etc. A definição fiscal de “prédio devoluto” penaliza os proprietários destes imóveis através da possibilidade de duplicação do IMI, que tem contudo de ser aprovada pelas Assembleias Municipais. O levantamento dos imóveis devolutos para efeitos fiscais cabe às câmaras municipais.

Comparemos os dados disponíveis sobre alojamentos vagos e edifícios devolutos em Lisboa. Convém notar que quando se fala de alojamentos vagos se fala de fogos, ao passo que os números de edifícios devolutos dizem respeito a imóveis que podem ter um ou vários fogos cada.

Entre 1991 e 2001, segundo o INE, houve um grande crescimento de alojamentos vagos na Área Metropolitana e na cidade de Lisboa, com uma taxa de crescimento que foi de mais de 60% neste concelho. Recordemos os números já analisados no capítulo 8:

Variação do número de alojamentos vagos entre 1991 e 2001

	1991	% total	2001	% total	variação	variação%
Portugal	440.291	10,5%	543.777	10,8%	103.486	23,5%
AML Lisboa	101.374	9,4%	149.327	11,5%	47.953	47,3%
Lisboa (Concelho)	25.003	9,0%	40.346	13,8%	15.343	61,4%

As razões deste estado de coisas, como vimos, são múltiplas: uma parte destes fogos está no mercado e não é escoada, outra aguarda licenciamento, outra ainda não está no mercado porque não há confiança ou porque as condições de habitabilidade são demasiado baixas. Há finalmente uma parte deste stock, que não conseguimos quantificar, que está vazio por corresponder a um mero investimento financeiro à espera do melhor retorno. Este fenómeno terá abrandado na sequência da crise financeira, que provocou uma queda acentuada das expectativas de retorno.

Segundo os dados do INE, dos 40.346 alojamentos vagos identificados em Lisboa em 2001, cerca de 30% encontravam-se para venda ou arrendamento, 3% para demolição e os restantes 67% eram

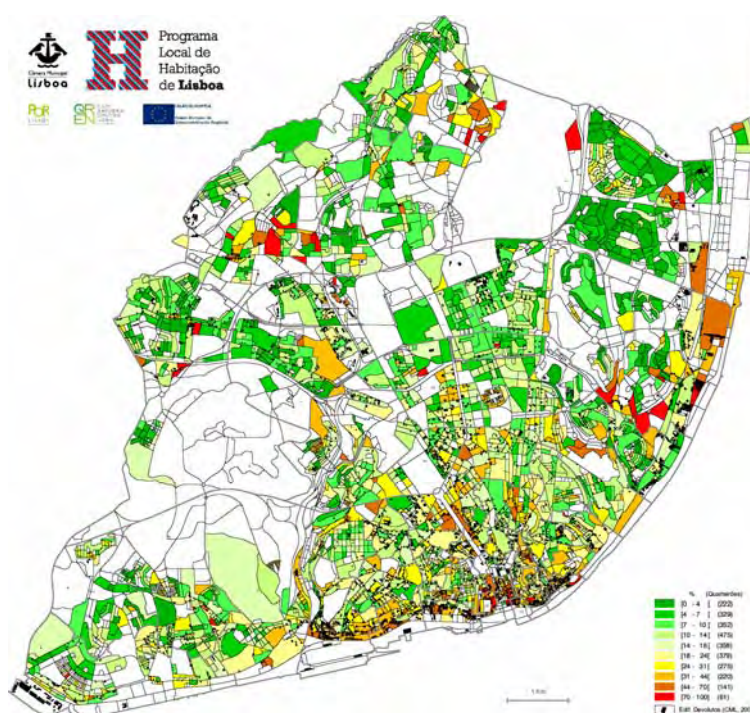
“outros casos”, ou seja, estavam fora do mercado. Esta situação pode ter várias causas, desde a aquisição do fogo para aforro ou especulação, muito atractiva durante a bolha imobiliária dos anos 90, ao aguardar de condições de reabilitação e renovação ou à falta de confiança no mercado do arrendamento.

Situação dos alojamentos vagos em Lisboa em 2001

para venda ou arrendamento	30%
para demolição	3%
fora do mercado	67%

A maior concentração de alojamentos vagos, como se pode ver no mapa seguinte, situava-se em 2001 nas zonas centrais de Lisboa, da frente ribeirinha a Alvalade, mas ainda de forma significativa algumas zonas em Alcântara, Ajuda, Prazeres, Santos, Castelo, São João, Marvila e Benfica. De salientar a primeira fase do Bairro Padre Cruz, que apresenta uma percentagem de fogos vagos entre 10 a 20% e o Bairro da Encarnação entre 10 e 30%.

Concentração de alojamentos vagos em Lisboa



Fonte: mapa 15 do Atlas do PLH, volume II deste Relatório

(Nota: sobrepostos a este mapa encontram-se, marcados com um ponto negro, os edifícios devolutos constantes do levantamento da CML de 2007. A respectiva mancha concentra-se na zona histórica central e nos núcleos históricos da coroa norte, no arco ribeirinho, sobretudo na faixa oriental, e ao longo dos eixos de penetração da Av. da Liberdade e Almirante Reis.)

Ao longo da existência dos serviços de reabilitação urbana na CML, a preocupação de inventariação dos edifícios devolutos e/ou em mau estado tem sido uma constante preocupação. Objecto de diversas aproximações, a última referência resulta de um intenso trabalho realizado entre Junho e Novembro de 2007, que contou com a participação dos recursos humanos das Unidades Orgânicas do Departamento de Reabilitação e Gestão das Unidades de Projecto (DRGUP), do Departamento de Conservação de Edifícios Particulares (DCEP), e, ainda, da Unidade de Projecto da Baixa Chiado (UPBC).

O número de edifícios nesta situação identificado pela CML nessa data era de 4699. Dessa análise concluiu-se existirem 4.699 imóveis devolutos, cuja propriedade era a seguinte:

Propriedade dos edifícios devolutos em Lisboa em 2007

	número	%
parcialmente municipal	22	0,5%
totalmente municipal	306	6,5%
EPUL	41	0,9%
outras entidades	202	4,3%
privada	773	16,5%
desconhecida	3.355	71,4%
	4.699	100,0%

Se somarmos os edifícios devolutos de propriedade municipal, parcialmente municipal ou da EPUL, constatamos que são 368, ou seja, cerca de 8% do total dos devolutos de Lisboa, o que revela bem a responsabilidade directa da CML.

Também é relevante que uma percentagem tão elevada, mais de 70 %, seja considerada desconhecida. Uma boa colaboração da CML com as Finanças e com o Registo Predial é essencial para desbloquear esta falta de informação, que só por si pode implicar a falência da aplicação do IMI agravado, por não se saber a quem enviar a notificação. Em Julho de 2008, só 266 proprietários de devolutos tinham sido notificados pela CML. Entre estes não se encontrava, por exemplo, o prédio que ardeu na Av. da Liberdade na noite de 6 de Julho de 2008.

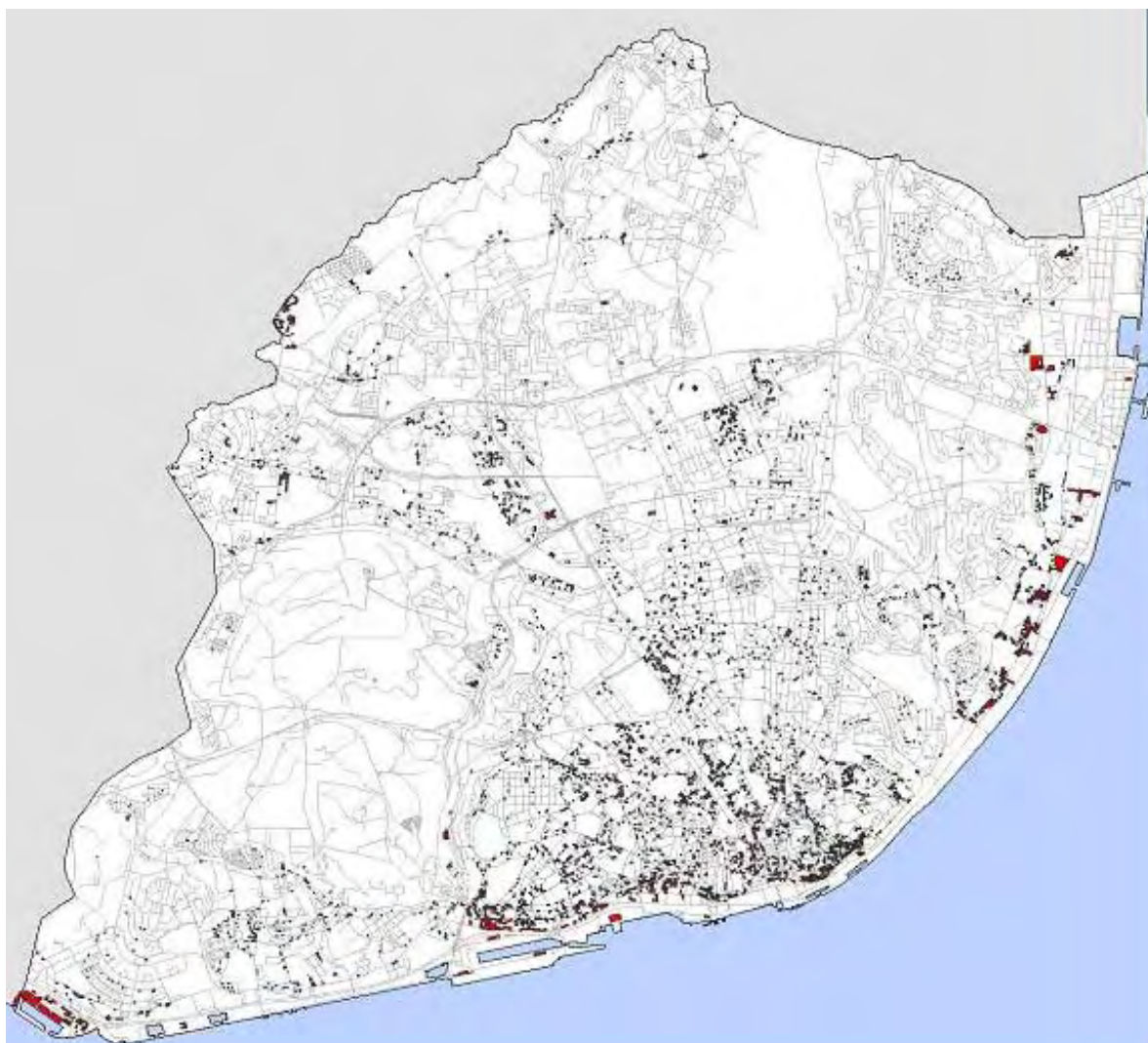
A situação dos edifícios devolutos identificados pela CML em 2007 era a seguinte:

Situação dos edifícios devolutos em Lisboa em 2007

		%
totalmente desabitados	1.884	40,1%
emparedados, entaipados ou selados	378	8,0%
vagos	1.506	32,0%
parcialmente desabitados	2.815	59,9%
parcialmente emparedados	128	2,7%
restantes	2.687	57,2%
total	4.699	100,0%

Constata-se que 40% dos edifícios devolutos de Lisboa estavam totalmente desabitados e os restantes 60% estavam apenas parcialmente desabitados. O entaipamento ou emparedamento era total em 378 edifícios e parcial em 128. Chama-se a atenção para o facto de o emparedamento dos devolutos, promovido pela própria CML a partir de 2002, ser uma medida que não resolve a questão de fundo e apenas se destina a garantir alguma segurança. A verdade é que os devolutos emparedados se constituem, na maior parte dos casos, em edifícios expectantes à espera de demolição.

Edifícios devolutos na cidade de Lisboa



Fonte: CML, 2007

É difícil quantificar o número de devolutos pendentes de apreciação camarária, cujos proprietários por essa razão não são notificados para agravamento de IMI. Em Novembro de 2007, a informação dos serviços era de que havia 730 edifícios nessa situação; em Julho 2008, encontravam-se em tramitação 895 processos. Mas só entre Novembro 2007 e Julho 2008

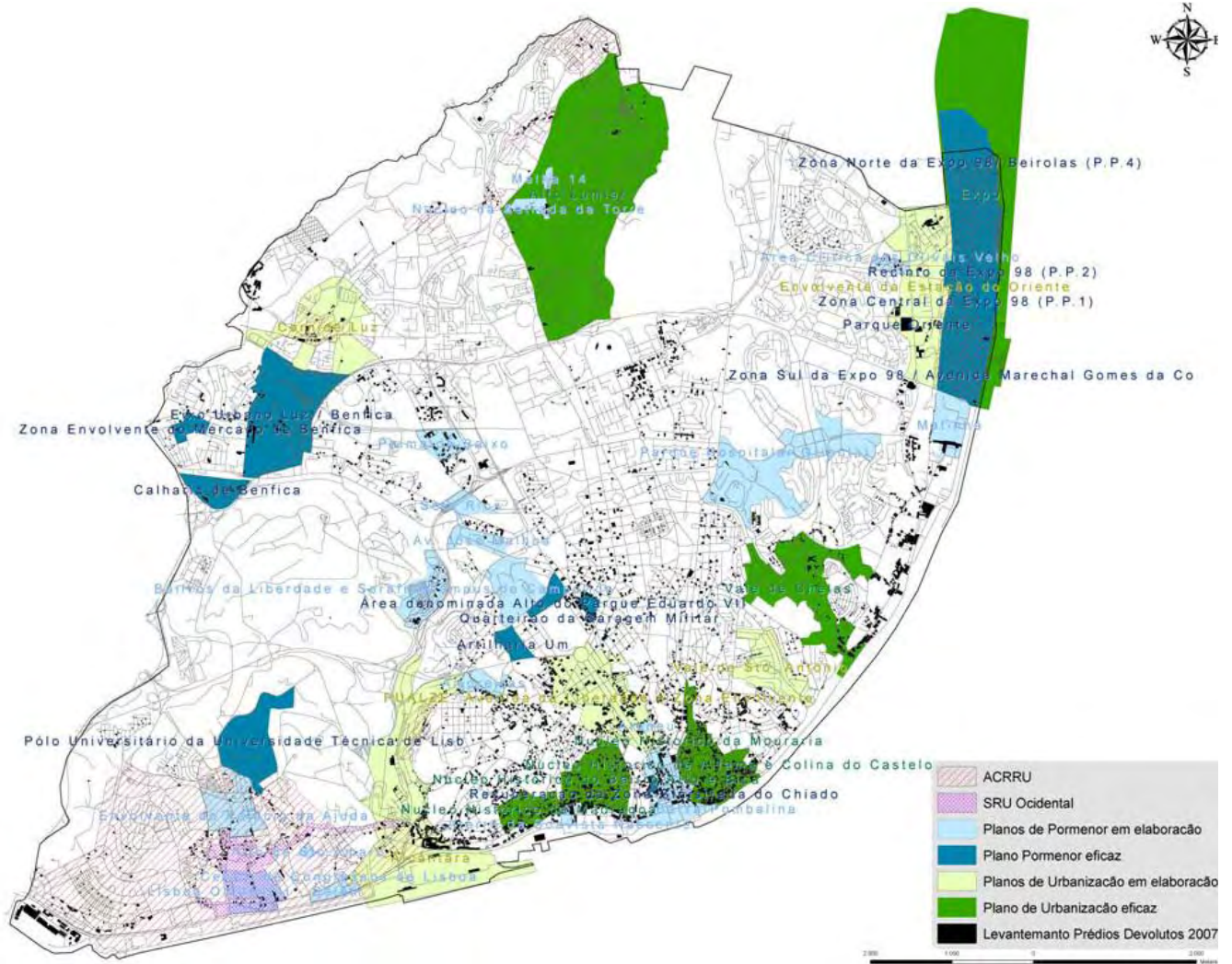
entraram mais 261 processos referentes a edifícios devolutos. E à data do incêndio na Avenida, os números citados na imprensa falavam em 1.700 edifícios com processos em apreciação na CML.

Devolutos, áreas críticas, reabilitação urbana e planos municipais de ordenamento do território

Vimos atrás, no ponto 9.2.3 deste Relatório, a importância dos mecanismos legais das Área Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística (ACRRU) para a reabilitação urbana. Mas é necessário que haja Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) eficazes. Cruzando o levantamento dos devolutos de 2007 com os instrumentos urbanísticos, verifica-se que as maiores percentagens estão fora dos PMOT eficazes e em elaboração, como se pode ver no mapa seguinte.

Isto significa que a estratégia urbanística esteve desligada das prioridades às quais devia responder. O caso da Avenida da Liberdade é nesse aspecto um exemplo do que não devia ter acontecido: o PUALZE (Plano de Urbanização da Avenida da Liberdade e Zona Envolvente), cujas Normas Provisórias foram aprovadas em 1991, só em Fevereiro de 2009 entrou em discussão pública. E a Baixa Pombalina, onde se concentram 98 edifícios devolutos e que é uma das mais emblemáticas áreas da cidade, apesar de todas as iniciativas de reabilitação anunciadas, só em 2008 viu aprovadas as Medidas Preventivas que deverão vigorar até à aprovação do PP, cuja elaboração está em curso, e que permitem desbloquear o licenciamento de obras de reabilitação, congeladas desde 1994 pelo artigo 40º do Regulamento do PDM.

PMOT, ACRRU, e edifícios devolutos na cidade de Lisboa



O caso da Baixa Pombalina

Devolutos na Baixa de Lisboa



No caso da Baixa, a identificação precisa dos devolutos e o estudo fundamentado da viabilidade económica da sua reabilitação, tendo em conta o quadro actual de incentivos, pode permitir uma gestão estratégica deste stock, para introduzir diversas funções na Baixa, com realce para o aumento da função habitacional ou de actividades criativas. Com este objectivo, o PLH encomendou um estudo sobre as mais-valias imobiliárias nesta zona, que também visa cenarizar as bases de uma contratualização com os proprietários privados que permita fixar a percentagem de fogos de custos controlados a incluir no total de fogos resultantes do PP em execução.

Propostas de intervenção – dos devolutos à reabilitação e à dinamização do mercado de arrendamento

Segundo estudo realizado pela EPUL de Outubro de 2007, acessível no site do PLH⁶⁰, dos 40.000 fogos devolutos de Lisboa em 2001, estima-se que as habitações desocupadas, sem grandes necessidades de reparação, atingem 66% do total de habitações devolutas. Seria assim possível habitar 2/3 dos fogos devolutos, proporcionando habitação a cerca de 80 000 cidadãos.

A dinamização do arrendamento habitacional permitiria a entrada no mercado de milhares de fogos devolutos. Deste modo, contribuiriam para diminuir a pressão sobre a subida dos preços e, com isso, atendendo ao elevado número de devolutos, obrigar-se-ia também os investidores a rever a posse estática da propriedade, assente unicamente na sua valorização.

Para isso será necessário restabelecer um ambiente de confiança no mercado de arrendamento, com garantias efectivas de protecção aos senhorios, em caso de incumprimento dos contratos e com um efectivo sistema de apoio social a inquilinos com rendimentos inferiores aos exigidos para suportarem o valor mensal das rendas praticadas.

Por outro lado e sempre que os proprietários demonstrem não ter condições para assumir a reabilitação dos fogos devolutos, ela devia poder ser assumida por uma entidade credível que assegurasse esse serviço, mediante a concessão do valor de parte dos arrendamentos durante um período a acordar. A maior dificuldade reside na mobilização de recursos para a reabilitação e na recolocação do reabilitado no mercado. A experiência das SRU nesta matéria em Lisboa está longe de ser positiva.

Finalmente, é necessário dinamizar o mercado de arrendamento, com rendas de valores mensais substancialmente inferiores aos das prestações mensais dos empréstimos para compra, mas com rendimentos líquidos anuais superiores aos dos depósitos a prazo.

Para alcançar estes objectivos algumas medidas concretas têm sido avançadas, que no estudo da EPUL, que nos debates providos pelo PLH.

Destacamos as principais:

- Medidas de natureza fiscal, de forma a incentivar a reabilitação dos imóveis com vista a entrada no mercado de arrendamento. Medidas desta natureza já foram tomadas no quadro dos Orçamentos de Estado para 2008 e 2009, como se pode ver em anexo a este relatório.

⁶⁰ Ver em <http://habitacao.cm-lisboa.pt/documentos/1233065192G5aTV9hw9Oq40YF4.pdf>

- Criação de um Fundo de Seguro de Renda (FSR), para suportar situações de incumprimento contratual nos 12 primeiros meses após a sua ocorrência.
- Estabelecimento de uma Via Verde do Licenciamento, de forma a tornar mais célere o licenciamento dos imóveis devolutos degradados. Este tipo de intervenção articula-se com o SIMPLIS, programa de modernização administrativa da CML, que está em curso.
- Criação de um Serviço Público de Mediação, Gestão e Arrendamento, a prestar pela EPUL ou pelas Agências de Gestão e Intervenção local (AGIL), previstas pelo Governo no âmbito do Programa Porta 65. Este tipo de serviço não é actualmente prestado por nenhuma entidade pública. O Governo previu a criação de Fundos de Investimento Imobiliário de Arrendamento Habitacional (FIIAH), com muitos benefícios fiscais e através dos quais os proprietários que não conseguem pagar as prestações da casa podem entregá-la a um FIIAH e passarem a ser arrendatários. A CGD e o BES já avançaram com FIIAH, mas há algum desequilíbrio entre as partes, não havendo nenhum sistema de mediação e aconselhamento público e independente das entidades financeiras.
- Criação de mini-fundos imobiliários integrados por imóveis privados e públicos com vista à reabilitação e ao arrendamento de devolutos, com todos os benefícios fiscais já previstos para os Fundos de mais de 100 milhões de euros com esse fim. Tais fundos deviam ser uma alternativa às actuais obras coercivas em que dificilmente a autarquia consegue recuperar os recursos investidos.
- Criação de uma bolsa de imóveis para arrendamento, com uma plataforma (portal na internet) que inclua a oferta e a procura e onde possam ser colocados fogos municipais, privados e institucionais.
- Constituição de “volantes de realojamento”, destinados a acolher residentes de fogos a reabilitar ou de outros.
- Medidas legislativas que permitam a requisição de fogos devolutos para colocar no mercado de arrendamento, restaurando o “dever de arrendar” instituído há 100 anos.
- Venda coerciva dos prédios em ruínas: medida para a qual o Governo acaba de anunciar que pediu autorização legislativa.

9.2.7 Sector cooperativo

A Câmara Municipal de Lisboa estabeleceu na década de 90, em cooperação com a Federação Nacional das Cooperativas de Habitação (FENACHE), programas que tiveram como base dois acordos: o primeiro celebrado a 12 de Junho de 1990, através da Proposta nº 431/90; e o segundo em 1998, estabelecido pela Proposta nº 278/98 (Deliberação nº 278/CM/98).

Este sistema de cooperação visava estrategicamente a construção de 3.000 fogos a custos controlados, como forma de colmatar “uma limitada oferta de habitação pelo sector privado, com preços inacessíveis a um conjunto significativo de famílias de Lisboa” (1998, II Protocolo CML/FENACHE) e a redução da saída de população, proveniente fundamentalmente da classe média baixa, para a periferia.

Em resultado destes acordos, a FENACHE entrega à CML um certo número de fogos como contrapartida pelo direito de superfície dos terrenos municipais cedidos para os empreendimentos cooperativos.

O programa definido pelo primeiro acordo previa o seguinte ritmo de cedências e de construção:

- Em 1990 – cedência de terrenos para 800 fogos, a lançar em 1991;
- Em 1991 – cedência de terrenos para 1000 fogos, a lançar em 1992;
- Em 1992 – cedência de terrenos para 1200 fogos, a lançar em 1993.

No caso particular do segundo acordo, não ficou definido o número de fogos e o respectivo faseamento de construção, a disponibilizar à população do município de Lisboa.

Segundo a informação da CML/DMH, ao abrigo desses acordos, tiveram desenvolvimento no território urbano da cidade, as seguintes acções:

- Foram construídos 2.268 fogos, tendo a Câmara recepcionado como contrapartida 172 fogos, faltando recepcionar mais 33;
- Encontram-se em fase de construção 420 fogos, dos quais 50 fogos serão recepcionados como contrapartida e 22 adquiridos pela CML;
- Encontram-se em licenciamento 3 empreendimentos, que, na totalidade, irão originar a construção de 229 novos fogos, dos quais 30 serão entregues à CML como contrapartida;
- Encontram-se em estudo 14 novos empreendimentos, que, na totalidade, irão originar a construção de mais 1.176 novos fogos, dos quais 297 serão entregues à CML como contrapartida.

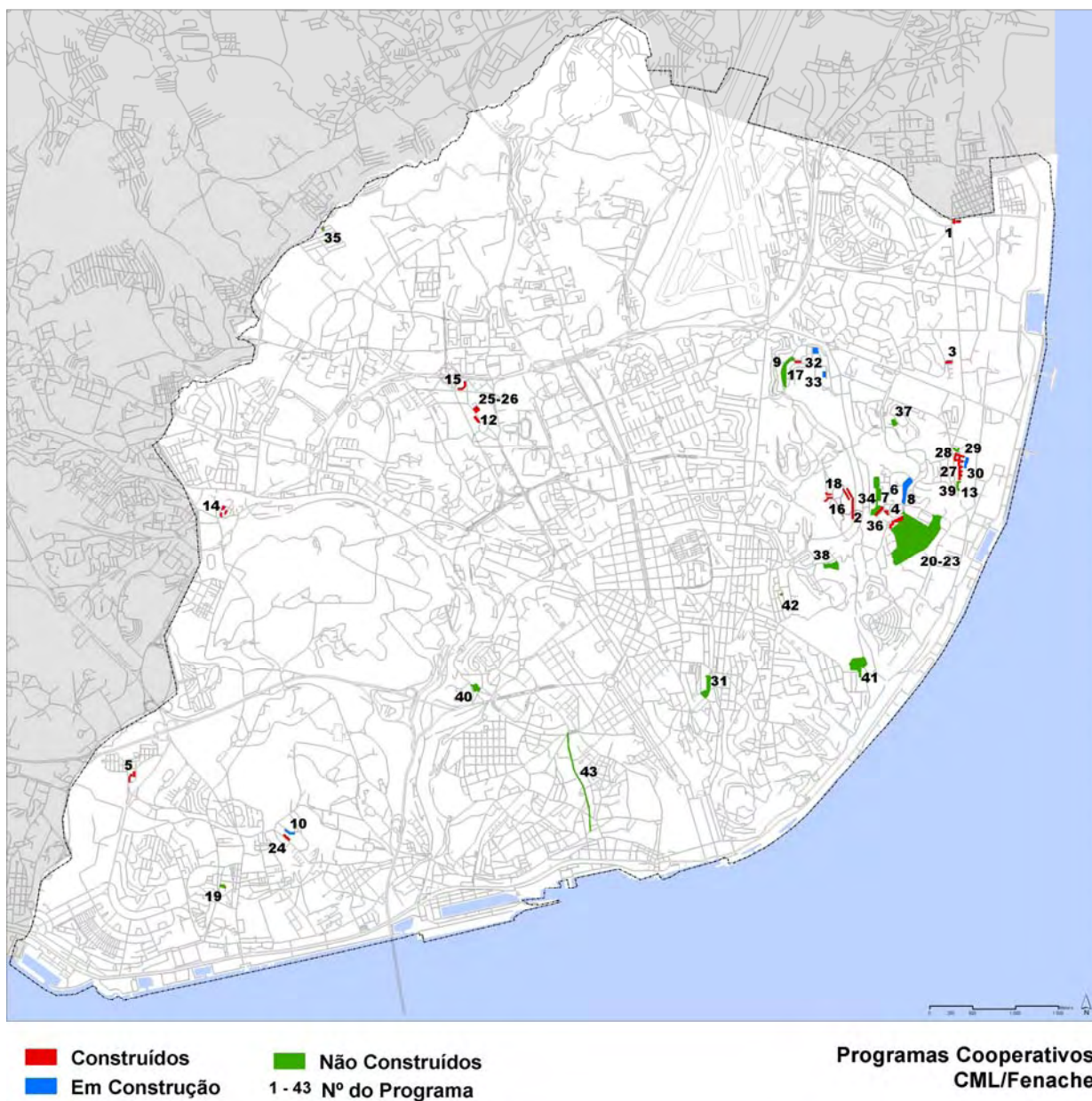
Grande parte dos empreendimentos está localizada em Marvila, dispersos pela freguesia. Também, com algum peso, surgem os localizados na freguesia de São Domingos de Benfica, mais concretamente na Quinta dos Barros e Lactários. No caso dos primeiros, perfazendo um total de 20 empreendimentos, correspondentes a 2.482 fogos e, nos segundos, um total de 4 empreendimentos e 369 fogos. Em ambas as situações os fogos já se encontram na sua totalidade construídos.

Esta concentração de empreendimentos em Marvila veio contribuir para uma dinâmica de reequilíbrio sócio-urbano desta área da cidade, fortemente marcada por programas de

realojamento, já que os programas cooperativos apresentam de modo geral melhor qualidade e melhor manutenção.

Tendo em conta que é de 4.093 fogos o total dos fogos construídos, em construção e não construídos (em licenciamento ou em estudo) pelo sector cooperativo desde 1990, verifica-se que o objectivo inicial mais do que duplicou.

Localização espacial geográfica dos programas cooperativos de acordo com a respectiva situação



Apresenta-se de seguida uma síntese do ponto de situação dos vários empreendimentos do sector cooperativo:

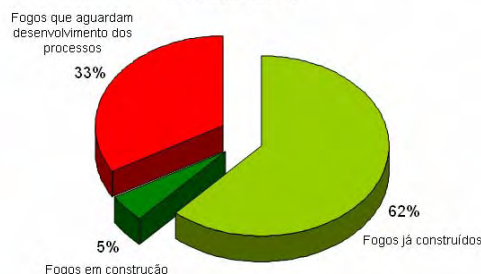
Sector cooperativo

Ponto de Situação	% de Nº de Fogos	Nº de Fogos
Fogos já construídos	62%	2588
Fogos em construção	5%	206
Fogos que aguardam desenvolvimento dos processos	33%	1405

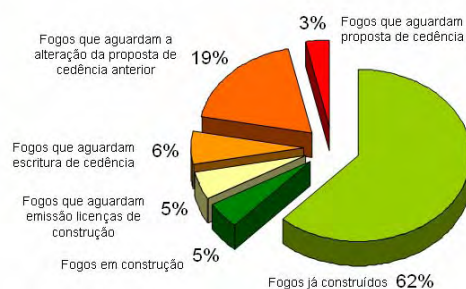
Ponto de Situação	% de Nº de Fogos	Nº de Fogos
Fogos já construídos	62%	2588
Fogos em construção	5%	206
Fogos que aguardam emissão licenças de construção	5%	229
Fogos que aguardam escritura de cedência	6%	258
Fogos que aguardam proposta de cedência	19%	782
Fogos que aguardam a alteração da proposta de cedência anterior	3%	136

Fonte: FENACHE, 2009

Ponto de Situação Protocolo CML/FENACHE em 2009-02-05



Ponto de Situação Protocolo CML/FENACHE em 2009-02-05



Verifica-se deste modo que estão pendentes de decisões da CML mais de um terço dos fogos protocolados com a FENACHE. As situações de resolução mais difícil dizem respeito à necessidade de deliberações de cedência de terrenos que não são compatíveis com os objectivos de construção de habitação pretendidos, o que mostra que houve desarticulação grave ou precipitação nas cedências anteriormente deliberadas, relativas a 136 fogos.

Outros Protocolos

Vimos atrás (ponto 9.2.3) que existiam cinco situações críticas em bairros ex-SAAL construídos em terrenos cedidos pela CML e cujos processos de regularização abortaram. São eles, recorde-se, o Bairro Portugal Novo (SAAL - Quinta do Bacalhau), nas Olaias, com 221 fogos, o Bairro Horizonte, na Rua do Sol a Chelas, com 186 fogos, o Bairro das Fonecas/Calçada, ao pé da 2ª circular, com dois empreendimentos (CHE 25 de Abril, com 168 fogos e CHE Unidade do Povo, com 167 fogos) e o Bairro da Associação Lisboa Nova, na R. Frederico Perry Vidal, com 54 fogos.

As dívidas acumuladas, por falta de pagamento das prestações contratualizadas com o extinto Fundo de Fomento da Habitação, totalizavam em 2004 perto de 19,5 milhões de euros, sendo mais de 10 milhões relativos a juros de mora por prestações não pagas. As situações variam de

bairro para bairro, sendo os dois empreendimentos do Bairro das FONSECAS os que mais prestações pagara, enquanto que a Associação Lisboa Nova nunca terá efectuado pagamentos.

Situação da dívida dos 5 promotores ao ex-FFH em Junho de 2004

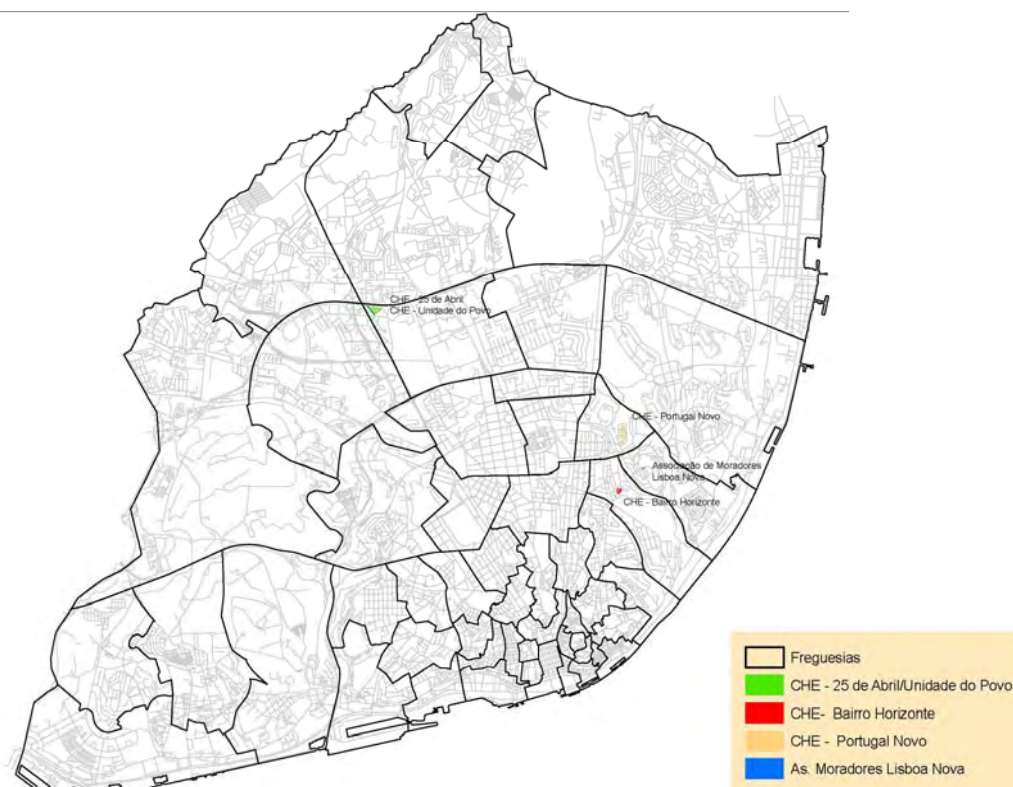
	nº de fogos	financiamento FFH	prestações pagas	capital em dívida	prestações em atraso	juros e juros de mora	total em dívida
CHE Portugal Novo	221	1.325.729 €	20.863 €	634.012 €	3.148.210 €	4.114.805 €	7.897.027 €
CHE Bairro Horizonte	186	734.424 €	4.839 €	160.173 €	1.325.069 €	1.785.340 €	3.270.582 €
CHE 25 de Abril	168	1.253.636 €	1.818.447 €	656.913 €	773.030 €	1.950.642 €	3.380.585 €
CHE Unidade do Povo	167	1.253.636 €	1.042.814 €	1.012.213 €	0 €	3.005.441 €	4.017.654 €
Ass. Lisboa Nova	54	190.628 €	0 €	41.216 €	383.493 €	493.694 €	918.403 €
Total	796	4.758.053 €	2.886.963 €	2.504.527 €	5.629.802 €	11.349.922 €	19.484.251 €

Estes cinco casos totalizam 796 fogos e carecem de uma urgente intervenção concertada entre autarquia, IHRU, LNEC e moradores para regularização da titularidade dos fogos e das situações financeiras em dívida, bem como para obras de reabilitação e reconversão.

O que é impensável é manter a situação actual, sem que nenhuma entidade pública assuma a responsabilidade de intervir nestes bairros, que podem descambar para situações socialmente explosivas, como é o caso do Portugal Novo.

As medidas que se impõem foram já referidas no ponto 9.2.3.

Localização de 5 "bairros" construídos ao abrigo do ex-Fundo de Fomento de Habitação

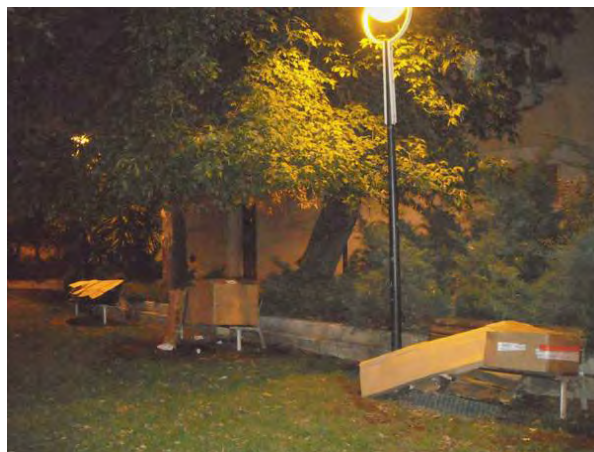


9.2.8 População sem abrigo ⁶¹

Enquadramento Institucional

Os relatórios da União Europeia têm vindo a acentuar a necessidade de serem criados Planos de Acção para a Inclusão nos diversos países. Estes planos têm por objectivo definir políticas orientadas para "evitar rupturas de existência susceptíveis de conduzir a situações de exclusão social, nomeadamente no que se refere a casos de sobre endividamento, exclusão social ou perda de habitação"

⁶¹ Fonte: EMA/DISASC/DAS/CML - Grupo de Trabalho Motivação e Encaminhamento



A este propósito, salienta-se o Relatório da Comissão Europeia de 2007, que identifica o da exclusão habitacional por parte da população sem abrigo como um dos desafios principais no âmbito da protecção social e inclusão social. Em Março de 2008, o Parlamento Europeu comprometeu-se formalmente a solucionar o problema das pessoas sem tecto até 2015.

Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas Sem-Abrigo

Em 13 de Março de 2009 foi anunciada pelo governo uma Estratégia Nacional para as Pessoas Sem Abrigo, fruto do trabalho de um grupo interinstitucional com a missão de desenvolver uma Estratégia Nacional para cumprimento das directrizes europeias nesta matéria.

Não existindo em Portugal experiência de esforço integrado no estudo da população sem abrigo, parece contudo ser inquestionável que a intervenção nesta não se esgota nas consequências deste fenómeno, sendo premente a abordagem das causas, naturalmente complexas e multifacetadas. Por isso a Estratégia Nacional para as Pessoas Sem Abrigo compreende três áreas distintas: Prevenção, Intervenção e Acompanhamento. Implica também nove princípios orientadores, dos quais destacamos: responsabilização e mobilização das entidades públicas e privadas para uma intervenção integrante; garantia de uma intervenção de qualidade centrada na pessoa; monitorização do processo; e avaliação dos resultados.

Para a concretização da Estratégia Nacional concorrem diversos sectores, entre as quais, a Habitação, a Saúde, a Justiça entre outros organismos públicos e privados.

Além da criação de condições para que ninguém tenha de permanecer na rua por falta de alternativas, a Estratégia Nacional visa assegurar a existência de condições que garantam a promoção da autonomia, através da mobilização de todos os recursos disponíveis de acordo com o diagnóstico e as necessidades individuais. Pretende-se que 80 por cento das pessoas identificadas como "sem-abrigo" estejam inseridas em planos individuais de reinserção social até

ao final de 2010 e garantir o acesso destas pessoas às prestações sociais, garantidas por lei, como sejam o Rendimento Social de Inserção ou a pensão social. O orçamento do Instituto de Segurança Social para o efeito é da ordem dos 65 milhões de euros.

Existem dois tipos de sem-abrigo: os sem-tecto - que vivem em espaço público, alojado em abrigo de emergência ou com paradeiro em local precário -, e os sem casa - que se encontra em alojamento temporário. Para cada uma das situações existe uma estratégia específica.

Realidade nacional

Desconhece-se o número global de pessoas sem-abrigo no país, sabendo-se, contudo, que são sobretudo homens em idade activa (30 aos 49 anos), solteiros ou divorciados, de nacionalidade portuguesa, com escolaridade básica e distribuídos por Lisboa e Porto.

Um estudo de 2006 do Instituto de Segurança Social intitulado "Os Sem-Tecto: Realidades invisíveis", iniciado em 2004, revelava que 25 por cento das pessoas que viviam na rua tinham problemas familiares conjugais (conflitos vários, divórcios e falecimentos de pessoas próximas) e em 23 por cento dos casos evidenciavam problemas de saúde, nomeadamente toxicod dependência, alcoolismo, doença física ou mental.

A falta de emprego (22 por cento) surge em terceiro lugar, ficando para último o problema de alojamento (17 por cento).

Os sem-abrigo em Lisboa

Em Lisboa existem já muitas instituições a trabalhar com a população sem-abrigo da cidade de Lisboa, algumas com protocolos de colaboração com a CML. É neste contexto que surge o Grupo de Trabalho Motivação e Encaminhamento, coordenado pela Equipa dos Sem-Abrigo da Divisão de Intervenção Social e Animação Sócio-Cultural – DISASC do Departamento de Acção Social da Câmara Municipal de Lisboa, cuja estratégia consiste em:

- Contactar a População de Rua;
- Promover as relações de proximidade e confiança;
- Motivar os indivíduos contactados para projectos de vida alternativos e o encaminhamento para as respostas adequadas.

O Plano de Monitorização e Avaliação do trabalho desenvolvido pelas Equipas de Rua a trabalhar com a população sem-abrigo no Município, uma iniciativa do Grupo de Trabalho Motivação e Encaminhamento, iniciou-se em Janeiro de 2007 em articulação com a Equipa de Monitorização e Avaliação – EMA, também da DISASC.

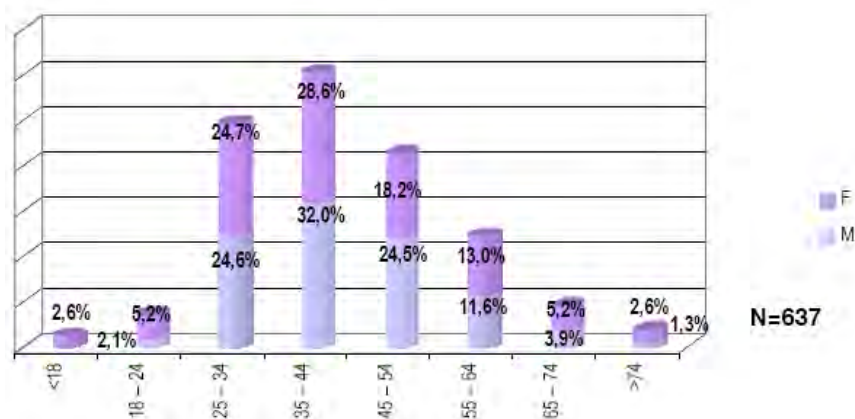
Em Lisboa, dados referentes a Junho de 2007 indicam que foram realizados 1499 contactos pelas Equipas de Rua a um total de 766 sem-abrigo da cidade de Lisboa. No Estudo dos Sem-Abrigo do Instituto da Segurança Social os números apontam para 10% de mulheres e 90% de homens sem-abrigo a nível nacional. No Estudo sobre a População de Rua da Cidade de Lisboa, desenvolvido pelo Núcleo de Intervenção em Dependências da CML em 2004, foram observados 432 indivíduos na rua sendo que 18% eram mulheres e 76% eram homens.

Em 2009, o número de sem-abrigo em Lisboa rondará perto de 1000 pessoas.

Faixa Etária

A maior concentração de indivíduos, segundo dados nacionais, situa-se na faixa etária entre os 35 e os 44 anos (26,2%). No entanto, a faixa etária anterior (entre os 25 e os 34 anos) e a seguinte (entre os 45 e os 54 anos) revelam também percentagens significativas, 20,5% e 19,7% respectivamente. São 66,4% os indivíduos contactados com idades compreendidas entre os 25 e os 54 anos, ou seja, em idade activa.

Concentração de sem-abrigo segundo Faixa Etária (dados nacionais)



Fonte: EMA/DISASC/DAS/CML

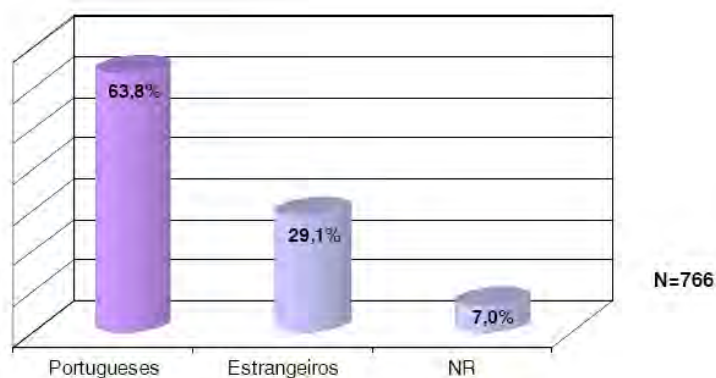
Estes valores estão de acordo com os dados revelados pelo Estudo sobre a População de Rua da Cidade de Lisboa e o Estudo dos Sem-Abrigo. É importante notar este aspecto já que poderá ser um indicador relevante do surgimento de indivíduos em situação de sem-abrigo que não se enquadram no perfil clássico, encontrando-se em situações de precariedade perante o trabalho, frequentemente flutuantes, decorrentes de alterações no contexto socio-económico que se têm vindo a verificar, nomeadamente ao nível do mercado de trabalho (precariedade ou inexistência de vínculos laborais). A este respeito tem vindo a ser desenvolvido trabalho que aponta para a

situação de sem-abrigo como resultado de um percurso profissional incerto, ou pouco seguro, característico das sociedades contemporâneas (Joe Doherty, 2001).

Nacionalidade

A nacionalidade da população sem-abrigo é outro aspecto da sua caracterização que tem vindo a sofrer alterações ao longo dos últimos anos. Com a intensificação e diversificação dos fluxos migratórios, associados a uma conjuntura económica instável, as condições para o sucesso do projecto migratório são frequentemente goradas e é já significativo o número de indivíduos estrangeiros a pernoitar nas ruas de Lisboa. Dos 705 indivíduos identificados relativamente aos quais a informação da nacionalidade é conhecida, 223 (29,1%) são estrangeiros originários de 40 países. Este valor é ligeiramente superior ao avançado pelo Estudo dos Sem-Abrigo (25%) e pelo Estudo sobre a População de Rua da Cidade de Lisboa (24%).

Concentração de sem-abrigo segundo Nacionalidade



Fonte: EMA/DISASC/DAS/CML

É importante referir que no conjunto da população estrangeira o número de indivíduos em situação de exclusão social extrema é residual. No entanto, este facto não deve servir para descuidar as situações individuais destas pessoas que, para além de estarem sem-abrigo, estão num país estranho onde o acesso às estruturas de apoio social é dificultado por um conjunto de factores afectos a essa situação, nomeadamente a língua e a falta de informação.

Situação como sem-abrigo

Mais de metade dos indivíduos encontravam-se a dormir na rua no momento em que se realizou o contacto (55,7%). A percentagem de indivíduos em situação de Alojamento Precário no momento do contacto, o que inclui a pernoita em quartos ou pensões pagos pela Santa Casa da Misericórdia, é de 18,3%. Seguem-se os indivíduos em Centro de Acolhimento Temporário de permanência longa (7,7%). A percentagem de indivíduos em Centro de Acolhimento Temporário com tempo de permanência definido é menor (3,3%). A percentagem de indivíduos a Viver

Temporariamente com Família ou Amigos (involuntariamente) e em situação de Ocupação Ilegal de Prédios é de 4,9% e 5,1% respectivamente.

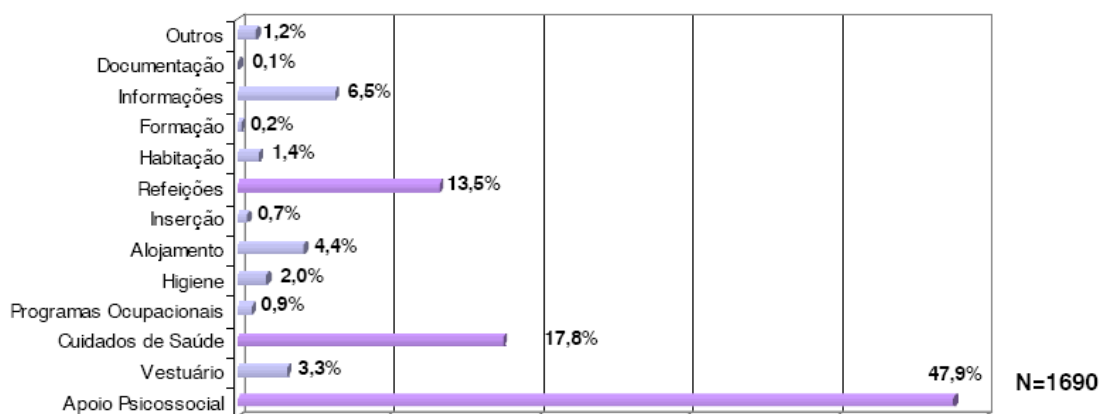
Menos significativa é a proporção de indivíduos a viver em Carros/Casa Móvel/Caravana (1,5%), a viver em Domicílio sem Arrendamento Legal (0,5%), em Alojamento Assistido Específico para a População Sem-Abrigo (0,3%), em Alojamento Comunitário Apoiado para População Sem-Abrigo (0,3%), em Centros de Acolhimento p/ Imigrantes e Refugiados/Requerentes de Asilo (0,2%), Com Ordem Legal de Despejo (0,2%), Ocupação Ilegal de Terrenos (0,2%), em Instituições Penais (0,1%) e em Alojamento Apoiado p/ Mulheres Vítimas de Violência Doméstica (0,1%).

Não foi contactado nenhum sem-abrigo em Casas Abrigo p/ Mulheres Vítimas de Violência Doméstica, em Alojamento para Mães/Pais Adolescentes, Com Direito de Resolução (propriedade) ou a Viver sob Ameaça de Violência por Parte de Companheiro/Família.

Apoios Institucionais Activos

Em relação aos Apoios Institucionais Activos, o Apoio Psicossocial é o que apresenta maior frequência (47,9 %) correspondendo a quase metade do total. Seguem-se os Cuidados de Saúde, que consistem essencialmente no apoio prestado pela equipa Noite Saudável dos Médicos do Mundo, e representam 17,8% dos apoios. As Refeições correspondem a 13,5% dos apoios. Seguem-se as Informações (6,5%), o Alojamento (4,4%) e o Vestuário (3,3%). Com menos representação surgem a Higiene (2%), a Habitação (1,4%), os Programas Ocupacionais (0,9%), a Inserção Profissional (0,7%), a Formação (0,2%) e a Documentação (0,1%).

Distribuição de apoios institucionais aos sem-abrigo



Fonte: EMA/DISASC/DAS/CML

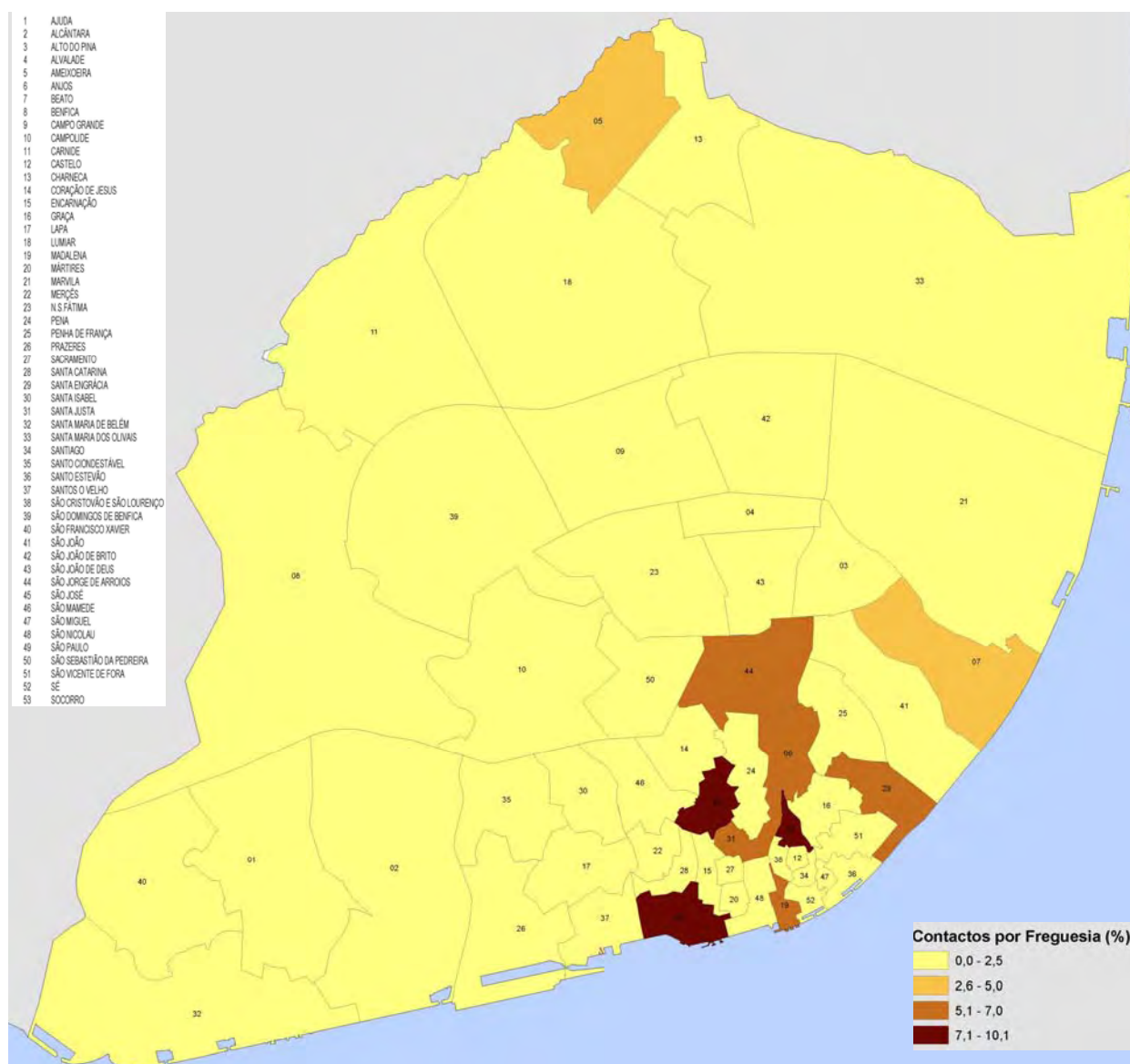
No que se refere aos contactos realizados pelas equipas técnicas que constituem o Grupo de Trabalho relativamente aos quais há informação disponível do local em que este se concretizou, verifica-se que 15,8% foram realizados no âmbito do Atendimento Social e 84,2% na rua.

Tentativa de compreender a distribuição espacial dos locais de pernoita e de permanência dos sem-abrigo ao longo do dia na cidade de Lisboa.

Tendo em conta os diferentes horários e metodologias de intervenção das equipas, os locais de contacto não se referem apenas aos locais de pernoita mas também aos locais de permanência. Para esta caracterização adoptou-se a Junta de Freguesia como referência para a distribuição territorial pela cidade de Lisboa já que se trata de uma unidade territorial frequentemente utilizada.

A Junta de Freguesia onde se realizou o maior número de contactos foi o Socorro (10,1%) nomeadamente no Martim Moniz e Intendente, zonas problemáticas da cidade onde se verifica a presença de sem-abrigo/toxicodependentes durante o dia e a noite. Segue-se São Paulo (9%) em locais como o Cais do Sodré e a Rua da Boavista, e São José (7,9%), essencialmente na Praça da Alegria.

Distribuição espacial dos contactos realizados pelas equipas técnicas na cidade de Lisboa



A Praça do Comércio tem sido, desde sempre, um local da cidade problemático, não só pelo número de sem-abrigo que aí pernoitam, mas pelo impacto que aí se faz sentir por se tratar de uma zona histórica onde estão sedeados inúmeros organismos públicos. Assim, esta zona tem sido alvo de intervenções específicas e continuadas no sentido de reduzir o número de sem-abrigo ali a pernoitar. De qualquer forma, a percentagem de contactos realizados nas freguesias da Madalena (6,3%) e São Nicolau (2,4%) revelam que, apesar das intervenções desenvolvidas, mantêm-se um elevado número de sem-abrigo a pernoitar no local. Os contactos realizados na

freguesia de Santa Justa (5,4%) referem-se essencialmente à Praça do Rossio e à Praça da Figueira.

São Jorge de Arroios e Anjos, mais especificamente no Regueirão dos Anjos, são outras duas freguesias onde a presença de sem-abrigo é relevante, com 5,2% e 5,3% dos contactos, respectivamente.

A freguesia de Santa Engrácia é outra zona onde pernoitam e permanecem um grande número de sem-abrigo, facto que se reflecte nos contactos das equipas de rua (5,1%), sendo a estação de Santa Apolónia parte do percurso de muitas delas.

Menos representativa é a percentagem de contactos realizados em freguesias como Ameixoeira (4%), Beato (3,5%), São Sebastião da Pedreira (2,4%) e São Nicolau (2,4%), Mercês (2,1%), Marvila (1,7%), Benfica (1,6%), São João de Deus e Coração de Jesus (1,1%) e São Mamede e Santa Maria de Belém (1%).

Residual, mas não menos importante, na medida em que revela a já referida dispersão dos sem-abrigo por todo o território da cidade, é a presença de sem-abrigo nas freguesias de Santa Maria dos Olivais (0,9%), Lapa, Lumiar e Santo Condestável (0,7%), Encarnação, Pena e Sacramento (0,5%), Alvalade (0,4%), Carnide, Graça, Nossa Senhora de Fátima, Penha de França e São Domingos de Benfica (0,3%). Seguem-se Ajuda, Alcântara, Mártires, Santa Catarina e Santo Estêvão com 0,2% dos contactos e Alto do Pina, Campo Grande, Campolide, Prazeres, Santa Isabel, Santos o Velho, São Francisco Xavier, São Vicente de Fora e Sé com 0,1%.

As freguesias onde não se registaram contactos foram o Castelo, Charneca, Santiago, São Cristóvão e São Lourenço, São João, São João de Brito e São Miguel. É importante notar que muitos destes locais de contacto apresentam valores inflacionados devido à presença das carrinhas das equipas de rua, não representando apenas os indivíduos que aí pernoitam ou permanecem, mas também aqueles que aí se dirigem à procura de determinado tipo de apoio dado pelas equipas de rua, nomeadamente refeições, vestuário ou cuidados de saúde. As equipas de rua estabelecem rotas que os sem-abrigo seguem no sentido de satisfazerem as suas necessidades. Nos últimos meses, aliás, a procura de refeições junto das equipas de rua aumentou substancialmente como reflexo da crise, incluindo pessoas que têm alojamento mas não têm dinheiro para se alimentar.

Reflexões

Assim, as principais reflexões que se podem retirar desta análise são:

- Os sem-abrigo estão dispersos por toda a cidade de Lisboa, existindo zonas de maior concentração;
- As problemáticas associadas à situação são diversas e frequentemente sobrepõem-se, exigindo respostas adequadas;
- Cerca de 66% da população sem-abrigo encontra-se em idade activa;
- Uma parte significativa das respostas sociais para a população sem-abrigo é de carácter assistencialista e desajustada;
- Necessidade de criação de respostas para as problemáticas da saúde mental, indivíduos com necessidades especiais (doentes acamados, dependentes, por exemplo, para os quais os hospitais não são uma resposta) e pessoas idosas (para as quais um lar regular não é uma resposta viável);
- Existe necessidade de criação de respostas inovadoras e diversificadas dirigidas à população sem-abrigo;
- Existe dificuldade na articulação entre as entidades (para além dos agentes no terreno) com responsabilidades em determinadas matérias (Delegados de Saúde, por exemplo);
- Apesar dos grandes avanços na partilha de informações e na articulação entre as diferentes equipas no terreno, ainda há um caminho a percorrer.

O Programa “Casas Primeiro”

Recentemente, o Governo assinou com alguns parceiros – entre os quais a Santa Casa da Misericórdia, a Rede Europeia Anti-Pobreza e a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS) – uma parceria para até 2015, para serem criadas condições que retirem das ruas dois mil sem-abrigo. Insere-se na Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas Sem-Abrigo em que, pela primeira vez em Portugal, os sem-abrigo vão ter apoio directo à habitação, com a Segurança Social a custear rendas.

O programa designado, “Casas Primeiro”, inspirado num modelo testado com sucesso nos Estados Unidos, é pioneiro a nível europeu e vai-se desenvolver e avançar ainda no primeiro trimestre 2009, ou o mais tardar em Abril. Este projecto, em vez de residências comunitárias ou albergues, prevê o alojamento individual em regime de arrendamento apoiado pelo Estado para quem não tiver problemas mentais ou de dependência.

A título de experiência-piloto, vão ser seleccionadas apenas 50 pessoas em Lisboa e procurar para elas soluções habitacionais. A selecção será criteriosa, procurando privilegiar aqueles que apresentem melhores capacidades de reinserção social ou profissional e de gerirem a sua própria casa. Este programa será aplicado seguidamente no Porto, sendo depois alargado a outras zonas do país.

A filosofia subjacente ao programa é colocar a casa no centro de todo o projecto de integração. No entanto, a abordagem não se limita à habitação, prevendo-se um acompanhamento das pessoas por técnicos da Segurança Social e de uma associação parceira do projecto, a AEIPS, no sentido de as encaminhar para a procura de emprego, formação e cuidados de saúde.

9.2.9 Carências sócio-urbanísticas

Logo no início deste relatório, a propósito da metodologia do PLH (capítulo 1.3), assentámos em que a temática da habitação nas cidades integra três pilares fundamentais: a habitação, os equipamentos/espço público e a mobilidade, na perspectiva da qualidade de vida dos cidadãos.



No quadro da avaliação das políticas municipais, vamos dedicar-nos neste capítulo ao tema dos equipamentos de proximidade, cuja ausência ou insuficiência constitui aquilo a que chamamos “carência sócio-urbanística”, reservando para o capítulo seguinte alguns aspectos do tema da mobilidade.

Não houve oportunidade, no tempo de que dispusemos, para avaliar as políticas para o espaço público, tão importantes, como sabemos, para a qualidade do ambiente urbano e para a identidade de uma cidade ou de um bairro.

Equipamentos colectivos de proximidade

Habitar deve significar também aceder aos equipamentos e serviços públicos de proximidade, nas áreas do ensino, da saúde e de solidariedade social, e ainda à cultura, ao desporto e aos espaços verdes de enquadramento e de lazer.

Na cidade de Lisboa, as Cartas de Equipamentos, recentemente elaboradas, efectuaram o diagnóstico do momento presente (2007), vindo a demonstrar o que empiricamente a população tem vindo a constatar no seu dia-a-dia: que são muitas as carências.

Mas para além de muitos equipamentos ou espaços verdes não estarem construídos ou devidamente cuidados, na maioria das vezes também não existem terrenos reservados à sua construção.

Efectivamente, até à aprovação do PDM, em 1994, decorreram décadas de gestão urbanística assente em negociações arbitrárias e casuísticas. Posteriormente, uma prática decorrente da substituição das cedências de terreno, obrigatórias em loteamentos, por uma compensação em numerário contribuiu também para progressivamente agravar a situação de défice de equipamentos colectivos, sem acautelar a criação de condições para a sua construção.

É nas freguesias da coroa periférica, Santa Maria dos Olivais, Charneca, Lumiar, Ameixoeira, Carnide e Benfica, que têm sofrido uma maior dinâmica urbanística, que as carências são maiores, uma vez que a criação dos necessários equipamentos colectivos não acompanhou a sua evolução demográfica.

A título de exemplo, no Parque das Nações, área de Lisboa inteiramente nova, considerada emblemática e onde se prevê que venham a habitar 25 000 habitantes, estima-se que em 2007 já tenha atingido cerca de 9 000 habitantes, com 85% dos fogos construídos. NO entanto, existe apenas uma Escola Básica Integrada, não existem equipamentos sociais da rede pública e não se encontra construída a Unidade de Saúde prevista. Embora o terreno para a Unidade de Saúde se encontre reservado, assim como o terreno para mais uma escola, estas duas parcelas não satisfazem todas as necessidades em equipamentos colectivos de proximidade de que esta área da cidade carece.

A situação nas áreas centrais da cidade, consolidadas e históricas, em que a população tem vindo a diminuir, não é contudo melhor. Em grande parte instalados em edifícios antigos e adaptados, os equipamentos colectivos aí existentes não reúnem muitas vezes condições mínimas de funcionamento. Para além da necessidade de obras de manutenção, situam-se muitas vezes

em áreas de difícil acesso, em edifícios sem elevador, com áreas inadequadas às funções e sem logradouros quando estes seriam indispensáveis.

A solução tem sido muitas vezes, dada a menor pressão demográfica, o seu encerramento, sobrecarregando outros menos degradados e exigindo por vezes um esforço suplementar aos utentes, pelo aumento significativo do percurso a efectuar.

Para além da necessidade da sua substituição na mesma área de influência, a sua manutenção é fundamental não só para a eficiente cobertura das necessidades dos actuais moradores, como para garantir condições de atracção de novos residentes, contribuindo para o repovoamento e rejuvenescimento destas áreas.

Ao actual tecido social envelhecido, há que garantir estruturas de apoio e de combate à solidão, substituindo as estruturas familiares que o estilo de vida contemporâneo suprimiu.

Mas é principalmente a oferta de equipamentos de proximidade de apoio à infância, como creches e jardins-de-infância, que pode ser um factor preponderante para atrair novos residentes jovens às zonas centrais, hoje despovoadas e envelhecidas; através da reabilitação urbana tem-se vindo a recuperar algum edificado, adaptando-o às actuais exigências funcionais dos alojamentos, mas permanecem as carências em estruturas de apoio à família. A proximidade de familiares, que constitui, de acordo com estudo de opinião realizado pela Marktest em 2009 para o PLH, o motivo mais importante na escolha no local de residência, é sintomática do peso destas carências no quotidiano das famílias.

A avaliação das carências em equipamentos foi já realizada pelo Departamento de Planeamento Estratégico da CML para os sectores do ensino, da saúde e do apoio social à infância, com base na população estimada para 2007.

A metodologia usada, que se encontra detalhada nas respectivas Cartas de Equipamentos, baseia-se no pressuposto que o n.º de habitantes recenseados em 2001 se manteve em 2007, mas com uma diferente distribuição territorial: nas zonas ocupadas com novas construções após 200 somaram-se os acréscimos populacionais daí decorrentes, sendo estes acréscimos compensados com perda de população tendencial nas restantes freguesias. Uma vez que o diagnóstico em cada sector dos equipamentos se encontra baseado na população de 2007, às carências já identificadas haverá que vir a quantificar as necessidades decorrentes de novos empreendimentos.

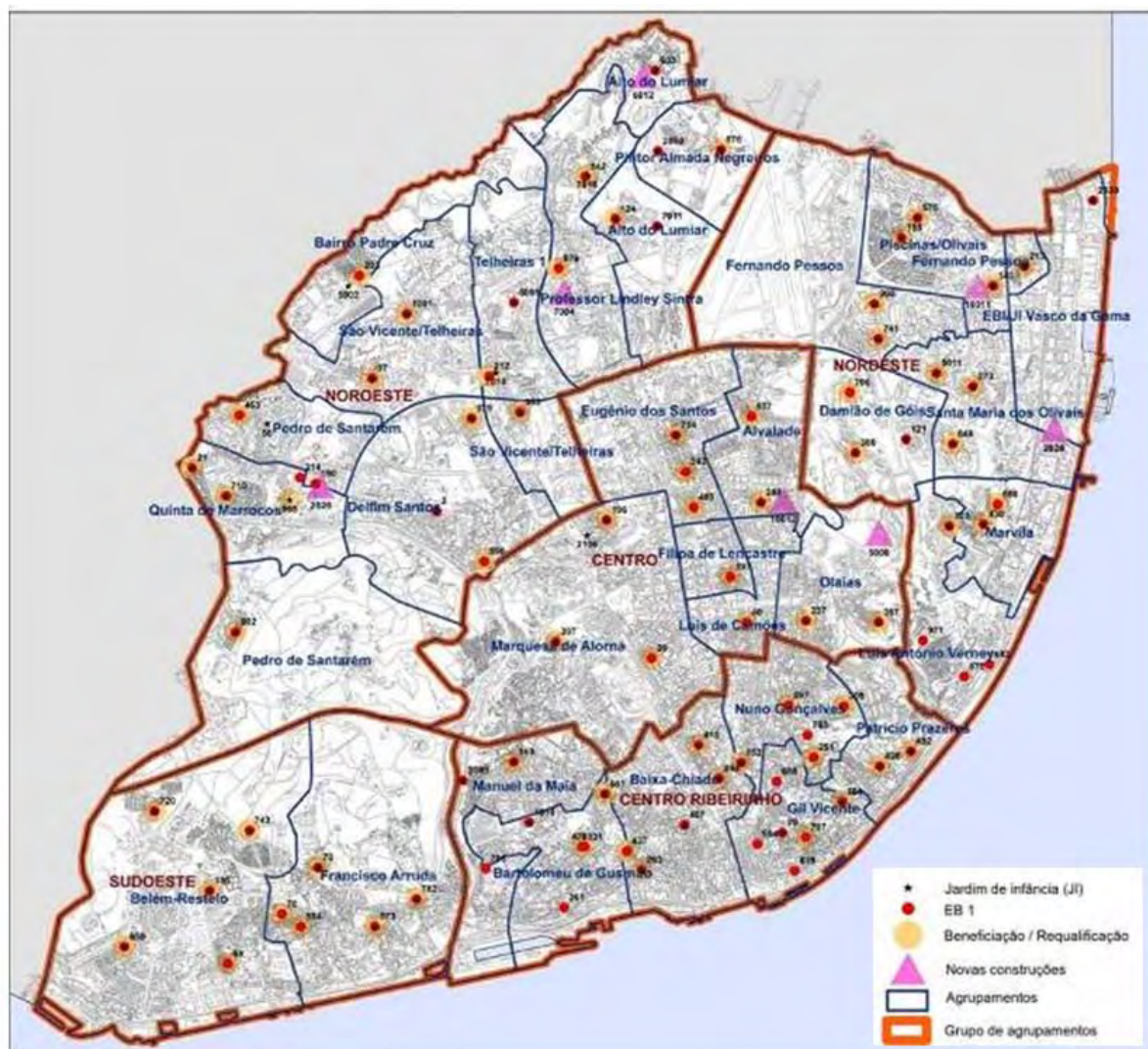
A Carta Educativa foi aprovada em 29 de Abril de 2008, tendo sido homologada pela Ministra da Educação em 15 de Maio do mesmo ano; a Carta de Equipamentos de Saúde obteve o parecer

positivo da ARS e da Unidade de Missão para os Cuidados Continuados Integrados (UMCCI), estando prevista para a sua apreciação pela CM (já agendada) e pela AM.

A Carta dos Equipamentos Sociais encontra-se em elaboração, estando em fase de conclusão a componente para a Infância/Creches. Partindo de uma análise da realidade, em que se verifica a existência em 2007 de uma cobertura de 37,4% pela Rede Pública de Equipamentos Sociais para a Infância com a valência de Creche, incluindo nesta “rede pública” todos os equipamentos não lucrativos, foi utilizada uma taxa de referência de 50%, constituindo uma meta a atingir, sem prazo definido, mas representando uma intenção de melhoria da situação existente. Esta taxa carece no entanto de confirmação por parte do executivo camarário.

No sector dos Equipamentos de Ensino, as maiores carências situam-se nas freguesias do Lumiar, Ameixoeira, S. Domingos de Benfica, Campolide, Alto do Pina e, localmente, no Parque das Nações.

Carências Sócio-Urbanísticas - Ensino



Dados Gerais:

• Zonas mais carenciadas:

Ameixoeira/Galinheiras
Parque das Nações
S. Domingos de Benfica
Telheiras
Alto do Lumiar
Campolide
Olaias

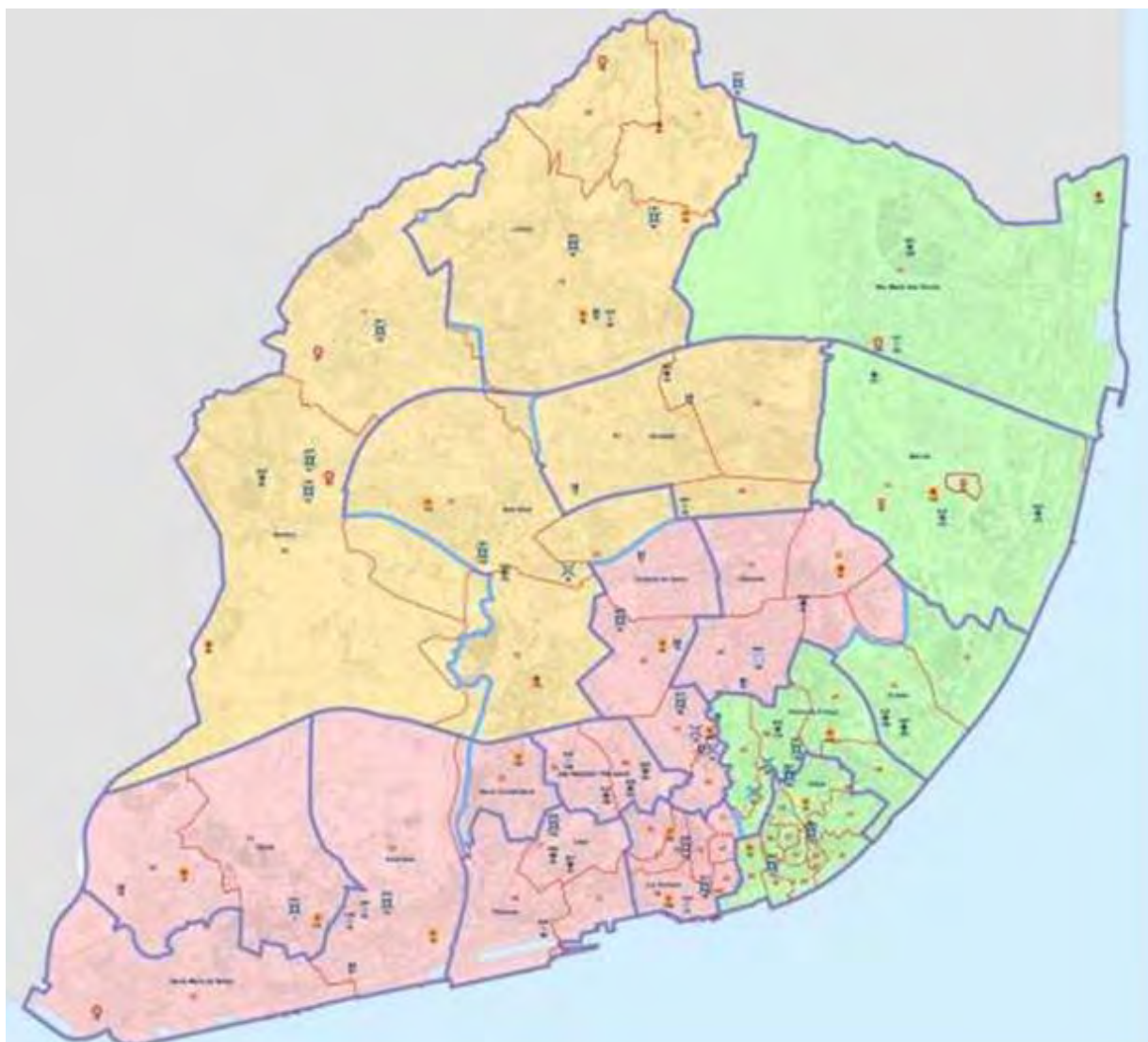
**Ações Prioritárias
aprovadas na Carta
Educativa:**

EBI das Galinheiras
EBI do Parque das Nações
EB1+JI do Bairro do Armador
EB1+JI de Benfica
JI de Alvalade
JI de Santa Maria dos Olivais
JI do Lumiar

Fonte: DPE, 2008

Se se consultar por sua vez a Carta dos Equipamentos de Saúde, verifica-se que são necessários novos equipamentos nas freguesias da Charneca, Campolide, Alto do Pina, Marvila, S. Francisco Xavier e localmente no Bairro da Boa Vista e no Parque das Nações.

Carências Sócio-Urbanísticas - Saúde



- Unidades Propostas**
- Novo
 - Para Substituição
 - Novo - Localização a definir
 - Para Substituição - Localização a Definir
- Rede de Cuidados Diferenciados**
- Hospitais Existentes**
- A Manter
 - A Substituir
- Hospitais Propostos**
- Para Substituição
- ACES - Agrupamentos de Centro de Saúde**
- ACES 1 (Sete Rios)
 - ACES 2 (Olivais)
 - ACES 3 (Lapa)
- Limites de Área de Influência - Centros de Saúde
- Limites Freguesias

- Rede de Cuidados Primários**
- Unidades Existentes**
- Estruturantes**
- A Manter
 - A Substituir
- SED - Sede
EXT - Extensão
USF - Unidade de Saúde Familiar
- Complementares**
- A Manter
 - A Substituir
- CAT - CATUZ (Centro de Atendimento e Triagem Urgente)
CDP - Centro de Diagnósticos Pneumológicos
LAS - Laboratório
RAM - Recursos Assistenciais Partilhados (Especialidades)

**- 7 Unidades de Saúde novas
- 18 Unidades de Saúde necessitam de ser substituídas**

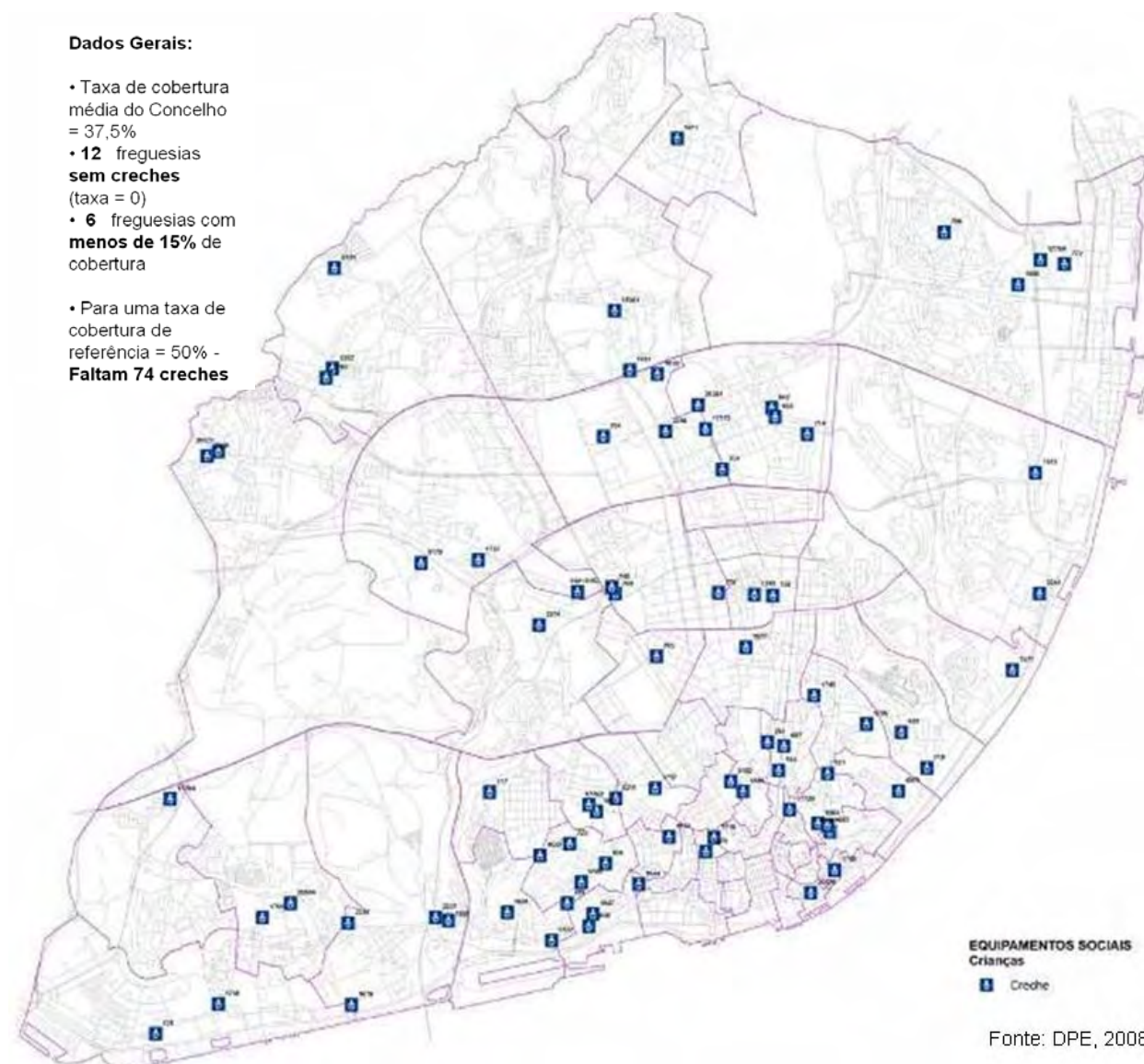
Algumas das acções prioritárias	
Localização	Observações
Parque das Nações	<ul style="list-style-type: none"> • 85% dos fogos já construídos • Cerca de 10 000 habitantes novos em 2007 • Sem Unidade de Saúde instalada
Carnide	<ul style="list-style-type: none"> • Unidade existente está instalada num pavilhão pré-fabricado e cobre apenas 25% da população da freguesia
Amêixoeira	<ul style="list-style-type: none"> • PER e Loteamentos Municipais = 6.000 novos habitantes após 2001 (+ 60%) • Servida pelo Centro de Saúde do Lumiar
Alta de Lisboa	<ul style="list-style-type: none"> • Mais de 10. 000 habitantes novos após 2001 • Instalações provisórias em 2 lojas
Campolide	<ul style="list-style-type: none"> • 15 000 habitantes em 2007 • Servida pelo Centro de Saúde de Sete Rios • Urgente criação de Unidade de Saúde no ex-Mercado Municipal

Fonte: DPE, 2008

No entanto torna-se ainda necessário substituir instalações um pouco por toda a cidade, nas freguesias de Carnide, Benfica, Lumiar, Ameixoeira, S. Vicente de Fora, Encarnação, S. Nicolau, Graça, Anjos, S. Sebastião da Pedreira, Coração de Jesus, Santa Catarina e Lapa, sendo as mais urgentes as de Carnide e Ameixoeira.

Quanto à Rede Pública de Creches, que inclui todos os equipamentos não lucrativos de acesso não restrito (CRSS, Misericórdia, IPSS, cooperativas, etc.), a sua cobertura pela cidade é muito heterogénea, existindo freguesias onde a oferta excede as necessidades locais, respondendo supletivamente à procura junto dos locais de emprego dos pais ou suprimindo carências de outras freguesias, enquanto outras freguesias não dispõem de qualquer equipamento.

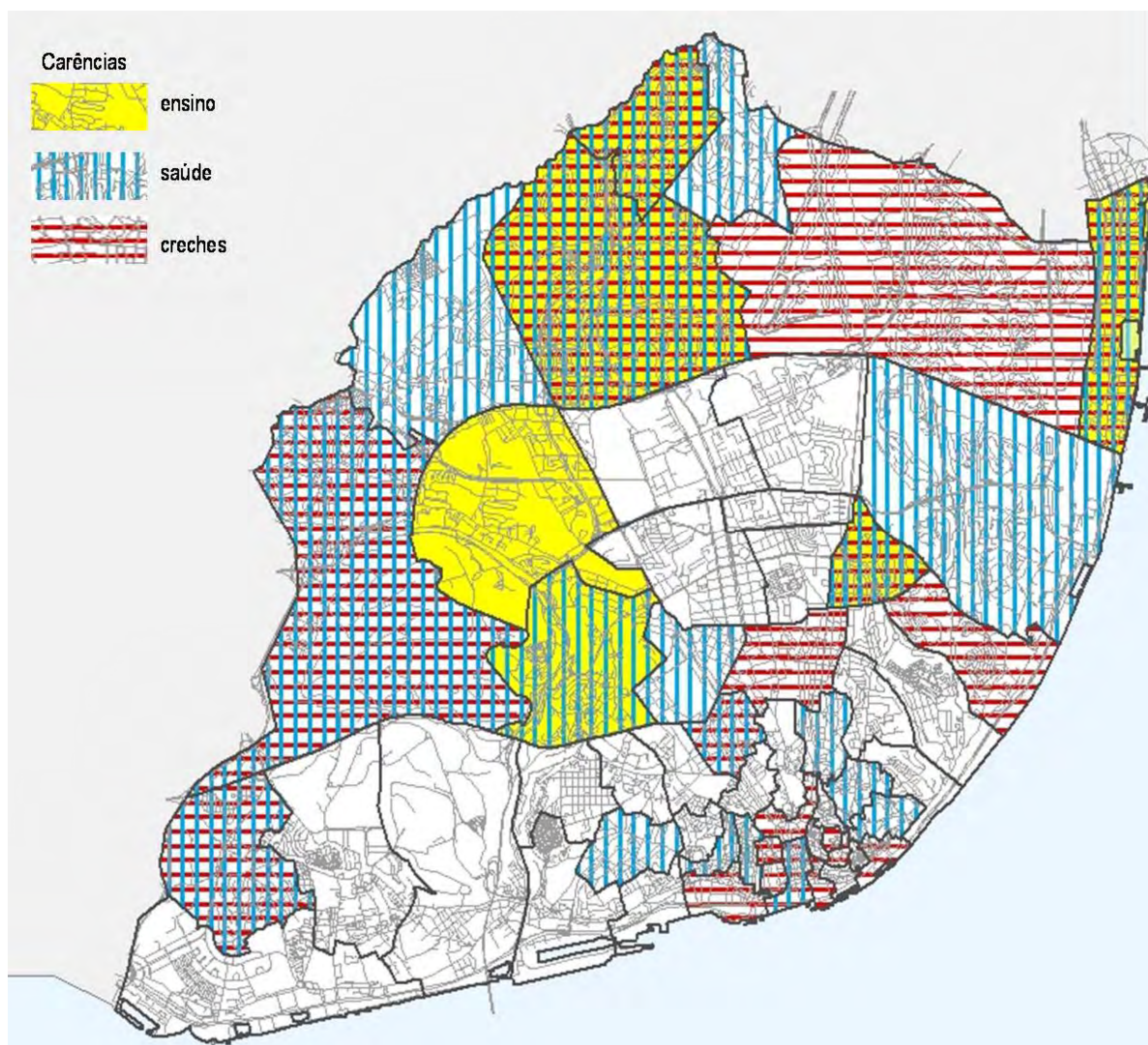
Carências Sócio-Urbanísticas – Creches – Rede Pública



Estão neste grupo, em que não há qualquer creche, as freguesias de Alto do Pina, Beato, Coração de Jesus e uma parte das freguesias do centro histórico: Castelo, Madalena, Mártires, Sacramento, Santa Justa, Santiago, Santo Estêvão, S. Nicolau e S. Paulo., enquanto uma cobertura inferior a 15% se verifica nas freguesias da Ameixoeira (10%), Benfica (12%), Lumiar (12,2%), Santa Maria dos Olivais (15,1%), S. Francisco Xavier (14%) e São Jorge de Arroios (13,3%). Para a cobertura verificada na freguesia de Santa Maria dos Olivais, 15,1 %, contribui a área do Parque das Nações, que não dispõe de qualquer creche pública. Resta assinalar que, para uma taxa de referência de 50% e tendo em conta a actual população da cidade, faltam 74 creches na rede pública.

O mapa seguinte mostra as freguesias de maior carência em qualquer dos sectores de equipamentos, revelando as zonas de sobreposição.

Freguesias de maior carência nos sectores de equipamentos – zonas de sobreposição.



Fonte: CML-DPE, 2009

Uma nota final para assinalar que em Lisboa estão a desenhar-se alterações de fundo em matéria de equipamentos públicos. A deslocalização de hospitais, quartéis, tribunais, instalações prisionais, etc, que durante décadas ou mesmo mais de um século marcaram a história e a identidade das diferentes zonas da cidade terá um enorme impacto no futuro de Lisboa. Estamos a tempo de decidir, no quadro da revisão do PDM, se estas deslocalizações devem ser acompanhadas por mudanças de uso que privilegiem o uso privado, habitacional ou comercial, sobre o actual uso público, com a inevitável multiplicação de valor dos solos correspondentes; ou se, pelo contrário, deve a CML continuar a manter usos públicos nessas vastas áreas.

9.2.10 Mobilidade, transportes e estacionamento

Para além do acesso a equipamentos de proximidade e espaços públicos, as condições de habitação devem incorporar igualmente meios de deslocação eficientes para os percursos do dia-a-dia.

Mas abordar o problema da mobilidade, dos transportes e do estacionamento em Lisboa - no que constitui uma das complementaridades da função habitacional, porquanto o local de habitação não coincide senão excepcionalmente com o local de trabalho ou de estudo - implica, mais do que porventura noutra cidade do país, ter de equacionar igualmente a sobrecarga das deslocações dos não residentes, dentro da cidade e até ela.

De entre os modos de transporte utilizados pela população para suas deslocações em e até Lisboa, relacionadas com as suas actividades de emprego e estudo, constata-se na última década que o transporte individual (TI) tem vindo a ganhar peso.

Segundo o Plano de Mobilidade de Lisboa (EMEL/TIS, Maio de 2004), em 1991 a quota dos modos de transporte, a pé e em transporte colectivo (TC), era de 76% para os residentes e de 70% para os não residentes em Lisboa; em 2001, esta quota passou a ser de 63% para a população residente em Lisboa e de 58% para os não residentes. Em qualquer dos casos considerados, a quota do TI aumentou cerca de 12% a 13%.

Foram então estimados cerca de 620. 000 veículos a circular diariamente dentro de Lisboa, sendo mais de metade (54%) veículos de não residentes, constituindo o congestionamento do tráfego, aliado ao estacionamento abusivo e às cargas e descargas, uma das causas da redução da eficiência do transporte colectivo rodoviário.

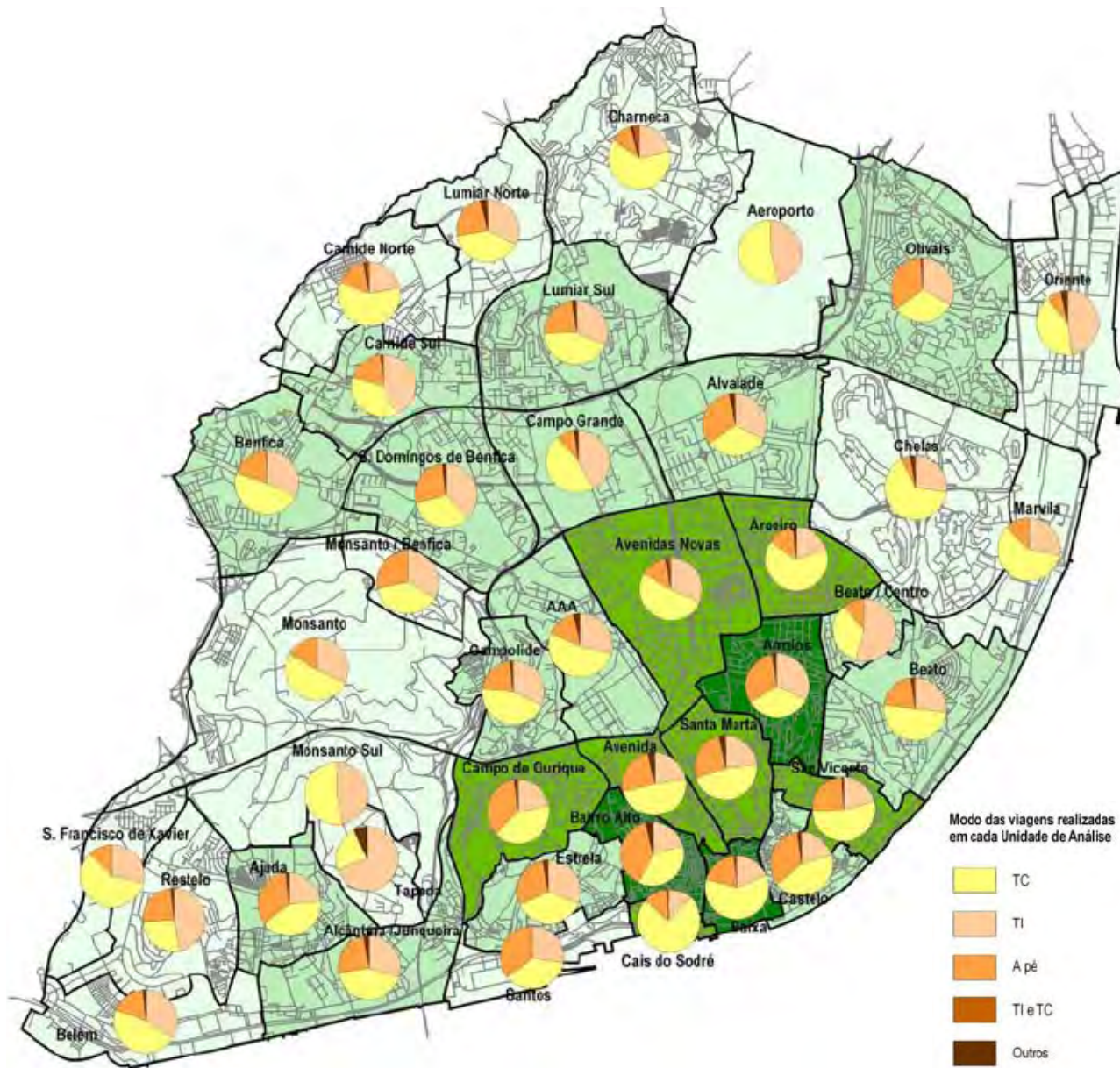
Um dos motivos associados à maior dependência do transporte individual, por parte dos residentes, está associado à maior dispersão da localização dos empreendimentos habitacionais e do emprego.

Embora se tenha verificado a expansão do edificado, a estrutura da oferta de transportes, principalmente de transportes colectivos, não ocorreu à mesma velocidade e dimensão que a oferta imobiliária, com conseqüente falta de correspondência com as necessidades de mobilidade da população.

A maior concentração de emprego, público e privado, na cidade, situa-se na zona das Avenidas Novas (15%), seguida da Baixa (6%), sendo a primeira zona igualmente a área da cidade com maior oferta de estabelecimentos comerciais. Também o corredor Alcântara/Junqueira, Santos, Estrela, Campo de Ourique, Campolide constitui uma importante área de emprego (11%), sendo servida exclusivamente pelo transporte colectivo rodoviário.

Por seu lado, a par de alguns novos empreendimentos a Sudoeste ou no Centro, o maior desenvolvimento imobiliário habitacional ocorreu nas freguesias da Coroa Noroeste, Lumiar, Charneca e Ameixoeira, e a Leste, em Chelas, Marvila e Parque das Nações.

Modo de viagens utilizadas na cidade de Lisboa



Fonte: TIS- 2004

Segundo o Plano de Mobilidade de Lisboa, Chelas é a zona de Lisboa que mais viagens gera no período da manhã, seguida da Charneca. O número mais elevado de total de viagens diárias reporta-se aos residentes na zona oriental, sul do Lumiar e norte de Carnide.

O modo de transporte mais utilizado é ainda o transporte colectivo, sendo que é utilizado pelos residentes em 45,1% das viagens, contra 30 % em transporte individual e 23% a pé.

Considerando o actual envelhecimento da população de Lisboa, que se encontra associado inevitavelmente a uma menor utilização do transporte individual e a um crescente número de percursos a pé de proximidade e em transporte colectivo, a qualidade de uma rede de transportes colectivos é então ainda de maior importância para uma boa qualidade das condições de vida.

A mudança de hábitos que começa a despontar, motivada pela crise e apoiada em soluções inovadoras, como o “car-pool” (partilha alternante de lugares em percursos comuns, através de oferta-procura via internet) é insuficiente por si só para colmatar os défices e dificuldades existentes.

Mas não pode deixar de se assinalar a ineficiência, até à data, da tão anunciada Autoridade Metropolitana de Transportes, criada no papel mas sem actuação real no território. Por outro lado, a CML está ausente ou não tem qualquer peso na gestão dos operadores de transporte colectivo em Lisboa; as desarticulações de horários, percursos e tarifas são um quebra-cabeças para os utentes e um desperdício para o mais precioso dos recursos, que é o tempo. Também não existe nenhuma concertação entre os planos de mobilidade dos concelhos da região. Finalmente, as novas acessibilidades previstas na região – aeroporto, TGV, Terceira Travessia do Tejo, alargamento do terminal de contentores de Alcântara – irão sobrecarregar ainda mais a rede viária de Lisboa com transporte rodoviário por elas induzido. De tudo isto resulta para Lisboa um cenário tem de ser equacionado de forma conjunta, pois tanto pode vir a transformar-se numa oportunidade de mudança como acabar por se tornar em mais um factor de agravamento insustentável das condições ambientais e da qualidade de vida de Lisboa.

Modos suaves de mobilidade e “zonas 30”

Lisboa atrasou-se, em relação a outras cidades do país e da região, no desenvolvimento de medidas de estímulo aos modos suaves de transporte, nomeadamente o incentivo ao uso da bicicleta.

Estão previstos alargamentos da actual rede de pistas cicláveis e a introdução de bicicletas de uso partilhado ainda em 2009. Está ainda previsto criar “zonas 30” nos bairros essencialmente habitacionais (onde coabita uma população em idade escolar com uma população mais idosa), que permitam uma verdadeira acalmia de tráfego e a coexistência em segurança da circulação de peões, bicicletas e veículos automóveis nos arruamentos interiores dos bairros. As áreas habitacionais incluídas na 1ª fase das “zonas 30” são: Bairro Azul, Bairro da Madre Deus, Bairro da Boavista e Bairro de São Miguel. A área do Alvito poderá ter outro tipo de projecto e enquadramento.

A questão do estacionamento

Promover e garantir uma rede eficiente de transportes colectivos não exclui a necessidade de assegurar estacionamento, quer temporário, quer sobretudo o associado à habitação, oferta em que a cidade de Lisboa é manifestamente deficitária, em especial nas zonas consolidadas e históricas.

Para garantir mobilidade em qualidade e quantidade à população residente, como um factor de complementaridade à função habitacional, contribuindo para o seu bem estar e atraindo novos ocupantes, é necessário assegurar estacionamento ao veículo próprio e simultaneamente oferecer uma boa rede de transportes colectivos que desincentive a sua utilização regular e diária.

O défice de estacionamento para residentes é mais sensível em bairros de tecido edificado antigo e de população idosa, como a Ajuda, São Vicente e Campolide, onde os edifícios são antigos e não têm estacionamento próprio e a capacidade de estacionamento na via pública é muito limitada.

A evidência da debilidade da oferta de estacionamento é tal que poderá funcionar como repulsor da fixação de jovens, cuja expectativa mínima de motorização será, na quase totalidade dos casos, a posse de pelo menos um carro.

A realidade recente demonstra que, fruto do custo da habitação, o segmento de mercado que tem vindo a ser atraído por Lisboa é predominantemente de rendimento médio/alto, fortemente motorizado, não havendo uma oferta de qualidade do transporte colectivo que possa inverter os hábitos já adquiridos de utilização do transporte individual, mesmo nas deslocações de curta distância.

Impõe-se uma melhor articulação entre a CML, a EMEL e o planeamento, por forma a integrar as questões do estacionamento nas decisões de intervenção e reabilitação urbana, de forma programada e não meramente casuística.

9.3 As empresas municipais e a sua actividade no sector da habitação e da reabilitação em Lisboa

9.3.1 Empresa Pública de Urbanização de Lisboa ⁶²

As origens: do papel interventivo do Estado à pressão dos loteamentos privados

O planeamento municipal de forte pendor interventivo remonta aos anos 30 do século XX, quando Duarte Pacheco deu um novo impulso no urbanismo da cidade de Lisboa. Tinham, então, passado mais de 170 anos sobre o terramoto de 1755 e a primeira grande transformação urbanística da cidade, com Manuel da Maia e o seu plano que alterou para sempre a zona ribeirinha, impondo regras inovadoras na política de solos e nos sistemas construtivos.

No segundo quartel do século XX, Duarte Pacheco, como Ministro das Obras Públicas e Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, em apenas nove anos, deixou uma marca incontornável na cidade. A ideia de que não seria possível ordenar e urbanizar sem uma escala de intervenção e sem a posse pública do solo levou-o a expropriar cerca de um terço do área total do município e a condicionar o desenvolvimento urbanístico, submetendo-o à prévia aprovação de planos de urbanização elaborados e controlados pelo Estado.

⁶² Fonte: EPUL, Fevereiro de 2009

Após a morte de Duarte Pacheco, em 1942, não foi seguida a mesma linha de rumo, tendo-se iniciado a venda avulso de lotes de terreno em Benfica, sem qualquer plano de ordenamento, seguindo-se muitas outras cedências sem as anteriores preocupações de ordenamento.

A crescente pressão urbanística sobre os Municípios levou o Governo, em 1965, a publicar o Decreto nº 46 673, que passou a conceder às Câmaras Municipais competências para a aprovação de projectos de loteamento de iniciativa privada, não enquadrados em planos gerais de urbanização. Esta autorização fomentou um modelo de desenvolvimento urbano desordenado, como resposta à pressão para a transformação do uso do solo e para a obtenção de mais-valias decorrentes de actos administrativos.

A criação da EPUL

No início da década de setenta, o então Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, Santos e Castro, com o apoio do Governo, entendeu criar uma empresa pública municipal que assumisse a responsabilidade pela urbanização de grandes áreas de solo municipal.

A EPUL – Empresa Pública de Urbanização de Lisboa, foi, assim, criada em 31 de Dezembro de 1971 através da publicação do Decreto-Lei nº 613/71, de 31 de Dezembro, contando com 37 anos de actividade na cidade de Lisboa.

Vimos atrás, no ponto 9.1.8, qual o papel desempenhado pela EPUL desde a criação aos anos 90. Actualmente a empresa passa por uma fase de reflexão estratégica, que implica reactualizar as suas missões à luz das necessidades contemporâneas de Lisboa, em que os desafios já não são urbanizar e construir para venda mas sim reabilitar e dinamizar para arrendamento ou para estratos específicos da população.

A missão originária da EPUL

O enquadramento estratégico da EPUL em conjunto com a dimensão das suas áreas de intervenção deu-lhe a possibilidade de ser um verdadeiro instrumento de ordenamento do território ao serviço do Município. O facto da constituição da EPUL ser determinada por um decreto-lei do Governo, mas tendo como único accionista a Câmara Municipal de Lisboa, reforça o sentido estratégico da futura intervenção da empresa, perante as dificuldades de controlar o desenvolvimento urbano da cidade.

A Câmara Municipal de Lisboa pretendia inverter assim o modelo de crescimento desordenado, transferindo para a EPUL parte dos terrenos municipais, a que seriam adicionados novos terrenos expropriados, para assim se definirem novas áreas de intervenção. Para estas áreas seriam

elaborados planos de urbanização, construídas infra-estruturas e definidos novos lotes de construção.

A EPUL, a partir de 1972, passou a intervir no território municipal segundo princípios que só bastante mais tarde foram consignados na Lei de Bases do Ordenamento do Território e nos instrumentos de gestão do território, com a obrigatoriedade dos municípios produzirem e fazerem aprovar os Planos Directores Municipais.

Após a sua constituição, a EPUL inicia de imediato a sua actividade, tendo como atribuições:

- A elaboração dos estudos relativos à urbanização ou renovação urbana das áreas que para o efeito lhe sejam indicadas;
- A realização de obras convenientes à urbanização ou renovação urbana de áreas de que for encarregada.

Ainda em 1972, a Câmara Municipal de Lisboa deliberou transmitir para o património da EPUL os terrenos municipais localizados em Telheiras e no Restelo. Nos anos seguintes as áreas de intervenção foram alargadas para o Alto da Eira/Vale Escuro, na zona Oriental da cidade (actual Vale de S. António), para o Martim Moniz, Carnide, Paço do Lumiar, Horta Nova, Alvalade / Roma, Estrela, Campolide, Quinta dos Barros e Graça, entre outras, totalizando 210 há, como se pode ver no quadro seguinte.

Áreas de intervenção da EPUL

Telheiras	84.0 ha
Restelo	17.0 ha
Carnide	9.0 ha
Vale de Santo António	45.0 ha
Paço do Lumiar	12.5 ha
Horta Nova	14.0 ha
Martim Moniz	4.2 ha
Quinta dos Barros	3.8 ha
C.C.C. Alvalade	0.9 ha
Quinta José Pinto	11.0 ha
Boavista	5.9 ha
Benfica	3.9 ha
Outras áreas	0.8 ha
TOTAL	210.0 ha

Através da sua capacidade decisória, foi possível ir das propostas urbanísticas e formais até à sua concretização, promovendo urbanismo em diferentes escalas, em articulação com a cidade existente e respeitando as regras dos Planos Municipais de Ordenamento do Território.

Inseridas na cidade, evitando a promoção indisciplinada e os loteamentos individuais sem um contexto de plano, as áreas de intervenção da EPUL passaram a ser entendidas como zonas residenciais aglutinadas na qualidade das zonas envolventes.

A preocupação com os espaços exteriores aos edifícios e os equipamentos de apoio às novas populações permitiram redefinir as áreas residenciais de Telheiras, Restelo ou Carnide. Para além do fogo ou do edifício, é feita a ampliação do produto imobiliário, que passou a ser extensivo às áreas exteriores, criando padrões novos e prestigiados, que conduziram a um novo conceito de qualidade de vida apoiada na qualidade urbana. Reavivou-se o conceito de “bairro”. Como promotor, a EPUL exerceu um certo pioneirismo, criando referências arquitectónicas, padrões urbanísticos marcantes e uma boa qualidade de construção. Por isso, os Bairros da EPUL foram dos que mais se valorizaram na cidade de Lisboa, entre 1980 e 2000, passando a ser uma imagem diferente de fazer cidade.

A partir dos planos de ordenamento do solo, a EPUL transformou terrenos rústicos em urbanos, definidos através de lotes aptos para a construção, para os quais desenvolveu projectos para a construção de edifícios. As razões que levaram a EPUL a iniciar o processo de construção de edifícios prenderam-se com os seguintes factos:

- As carências habitacionais eram elevadíssimas e muito reduzidos os recursos financeiros das famílias, nomeadamente da classe média, sem oferta compatível no mercado privado;
- A iniciativa privada atravessava um período de estagnação e de incerteza quanto ao futuro, no período pós Revolução de Abril;
- A existência de terrenos livres municipais potenciava a sua ocupação com barracas, o que iria agravar a situação.

Nesta perspectiva, a EPUL vocacionou-se para o apoio às classes médias que não podiam beneficiar das habitações sociais promovidas pelo Estado, através do Fundo de Fomento da Habitação ou da própria Câmara, e às quais apenas restava como solução a aquisição de habitações nos municípios limítrofes de Lisboa. É neste contexto económico e social que se deverá entender o papel da EPUL na promoção imobiliária e a forma como contribuiu para a fixação de milhares de famílias na cidade de Lisboa.

Nesta actividade de promoção imobiliária para o mercado, a EPUL procurou privilegiar a classe média, embora abrangendo todo o mercado, tendo em conta as características próprias de cada zona. Em paralelo, concretizou a construção de habitações sociais solicitadas pela Câmara Municipal de Lisboa e o Programa EPUL Jovem.

Em casos particulares, em função da valorização dos terrenos localizados nas suas urbanizações, a EPUL definiu níveis de qualidade adequados aos segmentos mais elevados, potenciando resultados financeiros que permitissem financiar operações urbanísticas mais onerosas e a manutenção dos espaços exteriores pertença da cidade. O conceito de partilha dos bairros por

peças de todas as classes sociais sempre esteve presente nas preocupações da EPUL, coexistindo habitações sociais e de outros segmentos, mas em escalas equilibradas, à semelhança do que foi pensado de forma pioneira pelo GTH para os Olivais, nos anos 60, e do que mais tarde viria a ser o paradigma inicial da Alta de Lisboa, nos anos 80.

A segmentação das habitações em nível médio, médio alto e alto foi estabelecida em função dos locais, das áreas de cada tipologia, das características das habitações e do regime de venda, determinando os preços de venda. A venda de fracções de habitação, escritórios e comércio, promovidas pela EPUL e destinadas ao mercado livre, sempre foi efectuada através de concursos públicos, segundo regras definidas nos estatutos de 1971.

Em muitas das zonas de intervenção houve necessidade de se proceder a operações de realojamento das famílias aí residentes, com posterior demolição e limpeza de terrenos. Na década de 70 foram construídas para esse efeito 168 moradias em Telheiras Norte e 388 fogos na urbanização do Alto da Eira; na década de 80, 484 fogos no bairro da Horta Nova; e durante a década de 90 mais 784 fogos, no vale de Santo António (Alto da Eira / Vale Escuro), Horta Nova e Paço do Lumiar.

Esta acção foi determinante na reabilitação das zonas abrangidas, permitindo a implementação de planos de urbanização em terrenos anteriormente ocupados por habitações precárias ou de forma desordenada.

Ainda nesta vertente de cariz social, a EPUL apoiou diversas cooperativas de habitação económica, através da venda de terrenos, ou fogos construídos em direito de superfície.

A EPUL e o mercado: competitividade e concorrência

Uma das críticas que hoje é feita à EPUL é a da concorrência com o mercado privado, como se fosse uma situação nova e tivesse havido alteração da sua missão. As mudanças ocorridas são no próprio mercado, nos seus intervenientes e nos interesses instalados, a quem a EPUL incomoda hoje. O que a EPUL fez foi acompanhar o desenvolvimento do próprio mercado imobiliário na cidade de Lisboa, de forma competitiva, através da diferenciação das suas construções, sem perder as anteriores referências de qualidade urbana e melhorando gradualmente a qualidade da própria construção.

Nesta evolução destaca-se o papel da EPUL como agente inovador, percebendo as novas tendências e incorporando-as nas suas construções antes de outros promotores. Foi assim que a EPUL promoveu, em 1988, a construção do primeiro edifício designado por “inteligente”, na sequência de uma colaboração com o Instituto Superior Técnico e em 2003 recebeu o Prémio de Eficiência Energética atribuído pela Direcção Geral de Energia, à Escola do Alto da Faia, em

Telheiras, um ano após a aprovação da Directiva Comunitária sobre o sistema de eficiência energética.

Também em 2006, ano em que foi produzida legislação sobre a certificação energética, mas destinada às futuras construções, a EPUL, por antecipação, terminou um edifício em Telheiras com instalação de painéis solares para aquecimento de águas sanitárias, na sequência de um protocolo com o INETI.

A par destas soluções inovadoras mas de elevado significado, a EPUL sempre teve uma particular atenção com os projectos de engenharia, nomeadamente de estruturas e das redes de instalações técnicas, porque a qualidade da imagem, do que é mais visível, tem que ser suportada pela qualidade do que não se vê mas que é o garante da qualidade construtiva.

O facto de ser uma empresa pública não impediu a EPUL de ser um sério concorrente do sector privado, com as mesmas regras de sempre, desde a sua constituição, sem complexos e sem aceitar a limitação de se fazer pior por ser uma entidade pública.

Compete porém à CML definir as missões estratégicas da EPUL no quadro legal do sector empresarial municipal. É em função dessa definição que a EPUL deverá ser avaliada no futuro.

Avaliação da actividade da EPUL por segmentos

Programas de Realojamento

No âmbito da sua missão a EPUL desenvolveu diversos empreendimentos destinados a realojamentos, desde a década de setenta, com destaque para a última metade da década de 90, integrados no Programa Especial de Realojamento, designado por PER. No total, a EPUL promoveu a construção de 2.516 fogos, dos quais 860 (34%) foram construídos na década de noventa. A promoção de habitação neste segmento, durante os 37 anos de actividade, representou 26,2% do desenvolvimento de projectos habitacionais, localizando-se em diferentes áreas da cidade.

Programa EPUL Jovem

O programa EPUL Jovem foi iniciado em 1996, tendo por objectivo a colocação no mercado de habitação para jovens, a preços bastante inferiores aos praticados na cidade de Lisboa, apenas em concorrência com o mercado periférico. Até à data, a EPUL lançou em concurso 2.465 fogos, dos quais estão construídos 1.990 (80%), encontrando-se em construção os restantes 475. Do total construído, 1.684 (85%) foram lançados entre 1996 e 2001. A atribuição dos fogos é efectuada

através de concurso público, tendo por base preços fixos por habitação, podendo inscrever-se os jovens com idades compreendidas entre os 18 e os 35 anos.

Áreas de intervenção da EPUL JOVEM



- PAÇO DO LUMIAR EPUL JOVEM 1 - Bloco E - Lotes 1 a 7 | EPUL JOVEM 10 - Lotes F1 a F4
- HORTA NOVA EPUL JOVEM 2 - Lote 11 | EPUL JOVEM 4 - Lotes 12 e 13
- VALE STº ANTÓNIO EPUL JOVEM 3 - Blocos A 2.3 e A 2.4
- TELHEIRAS EPUL JOVEM 5 - Lote 8 | EPUL JOVEM 9 - Lotes 3, 4 e 5
- QUINTA DOS BARROS EPUL JOVEM 6 - Lotes C1 e C12
- GRAÇA EPUL JOVEM 7 - R Natália Correia
- MARTIM MONIZ EPUL JOVEM 8 - Lote 3
- PRAÇA DE ENTRECAMPOS EPUL JOVEM 11 - Lote 2 - Blocos A à F | EPUL JOVEM 12 - Lote 3

Os 12 programas já lançados foram desenvolvidos em diferentes locais da cidade de Lisboa, como se pode ver pelo quadro anexo:

Empreendimentos do programa EPUL jovem – nº de fogos

	Nº de fogos
1 Paço do Lumiar -Bloco E, lotes1 a 7	164
2 Horta Nova - Quinta do Castanheiro – Lote 11	252
3 Vale de Santo António	304
4 Horta Nova - Quinta do Castanheiro – Lote 12 e 13	268
5 Telheiras – Alto da Faia - Lote 8	50
6 Quinta dos Barros (Cidade Universitária)	384
7 Graça (Rua Natália Correia)	46
8 Martim Moniz	85
9 Telheiras - Alto da Faia - Lotes 3, 4 e 5	216
10 Paço do Lumiar - Lotes F1 a F4	84
11 Entrecampos (Lote 2)	306
12 Entrecampos (Lote 3)	306
Total	2.465

Mercado Tradicional

Como complemento da actividade de urbanização de áreas da cidade de Lisboa e a par com a promoção de habitação destinada a segmentos muito específicos, a EPUL promoveu a construção de edifícios destinados ao mercado corrente, embora com conceitos e características próprias.

Durante a década de 70, a EPUL iniciou o desenvolvimento das urbanizações de Telheiras, Carnide e Restelo, com programas de projectos bastante diferenciados do promovido, à época, na cidade de Lisboa, destacando-se a qualidade arquitectónica, as áreas de construção, por tipologia, inferiores às do mercado tradicional e próximas das que caracterizam a habitação social.

Na década de 90, a EPUL procurou acompanhar as profundas alterações verificadas no mercado imobiliário, situando-se em todos os segmentos de mercado, embora com intervenções de diferentes dimensões.

Durante os primeiros 37 anos de actividade a EPUL promoveu a construção de 4.624 fogos destinados ao mercado.

Reabilitação Urbana

Desde a constituição que a EPUL desenvolveu diversos projectos de reabilitação começando pela recuperação e reabilitação dos edifícios da Quinta dos Lilases, na Alameda das Linhas de Torres, e que acabariam por ser a sede da EPUL, até 2003.

Posteriormente, na década de 80, foi reabilitado o Palacete da Quinta de Sant'Ana, no Núcleo Antigo de Telheiras, que passou a ser a sede dos serviços de fiscalização de empreitadas, mais tarde, em 1993, transformados na sociedade G&F.

Também em finais dos anos 80 foi recuperado o designado Palácio dos Aboim, no Martim Moniz, reabilitado para funções de comércio e serviços.

Na década de 80 iniciou-se a reabilitação do Núcleo Antigo de Telheiras, correspondente à antiga aldeia de Telheiras. Foi necessário construir um edifício nesse núcleo, para realojamento de famílias, que permitisse iniciar as intervenções nos edifícios degradados. No âmbito desse plano foram reabilitados os edifícios da Quinta de S. Vicente, designadamente o antigo Palacete e a adega, transformada em restaurante, e o antigo Solar da Nora, transformado na Biblioteca Orlando Ribeiro.

Para ligação dos edifícios do Núcleo Antigo de Telheiras à nova zona residencial envolvente foi desenvolvido um projecto urbano que permitiu construir um jardim e zonas de lazer, como elemento integrador do antigo e do novo, unindo duas diferentes épocas, culturas e edificações. A estação do Metro de Telheiras veio completar este conjunto, com a particularidade de uma das entradas da estação se situar no Núcleo Antigo.

Para além de intervenções em outros edifícios ou habitações isoladas, a partir de 2002 iniciaram-se diversos programas municipais, tais como "Lisboa a Cores", com a intervenção da EPUL nas acções de reabilitação do património municipal.

A EPUL criou inicialmente a ANRU (Área de Negócio de Reabilitação Urbana) em 2003 com o objectivo de dar corpo ao programa LX Cores em parceria com a CML, que viria mais tarde a constituir a DRRU (Direcção de Renovação e Reabilitação Urbana), entendendo o fundamental interesse na renovação da cidade.

Neste enquadramento a EPUL desenvolveu 3 programas, que com filosofias diferentes pretendiam dar resposta aos objectivos da CML: o Programa "Lisboa a Cores" (LX Cores), o programa "Repovoar Lisboa" e o programa "Alfama, quem cuida ama".



Lisboa a Cores (LX Cores) – Programa de reabilitação municipal de recuperação de imóveis degradados em Lisboa, propriedade da CML. Foi assinado um protocolo de Acordo entre a CML e a EPUL e os edifícios foram transmitidos para a EPUL, tendo sido elaborado um concurso público, pela EPUL, para Pré-Qualificação de promotores/construtores que, em Associação com a EPUL, executariam projectos e obras. Cada promotor, seleccionado mediante consulta pública, tem à sua disposição, para reabilitar, um

grupo de 5 ou 6 edifícios, dos quais 3 ou 4 se destinam a ser comercializados e 2 a ser devolvidos à autarquia para realojamento.

Dos edifícios recuperados, os previamente destinados a comercialização são constituídos pela EPUL em propriedade horizontal e as respectivas fracções são vendidas, preferencialmente, a arrendatários ou ocupantes a título precário do fogo ou a jovens até 35 anos de idade. Os investimentos de cada parceiro, em caso de associação entre a EPUL e os promotores privados, são remunerados pela recuperação dos valores investidos e pela partilha dos lucros remanescentes resultantes da comercialização, na proporção dos montantes aplicados.

O programa LX Cores I inclui 33 edifícios, com 137 fracções, num total de 13.580 m², organizados em 6 grupos. Incide sobre algumas dezenas de edifícios municipais situados em diversas zonas da cidade, designadamente Ajuda, Alfama, Bairro Alto, Bica, Campo de Ourique, Mouraria, Santa Catarina e São Bento.

O programa LX Cores II, no desenvolvimento do LX Cores I, propõe a intervenção em 48 edifícios divididos em 8 grupos, dos quais 17 para realojamento municipal e 31 para venda controlada (EPUL Jovem), num total de 14.573 m² e 156 fracções.

O balanço da EPUL no "LX a cores", que ainda não está concluído, aponta para um investimento de 35 milhões de Euros em 81 edifícios.



Fonte: <http://www.epul.pt>



Repovoar Lisboa – Programa de reabilitação de edifícios degradados na Área de Intervenção do Gabinete da Baixa/Chiado e abrangidos pelo Fundo Remanescente de Reconstrução do Chiado (FRRC). Também em edifícios em Áreas Históricas que não fizeram parte do Programa Lisboa a Cores.

Este programa foi criado pela EPUL em 2003, e incide sobre os edifícios da CML da Baixa/Chiado, edifícios adquiridos directamente pela EPUL nesta zona e edifícios particulares ou de instituições em que a EPUL efectue parcerias. Nas parcerias com proprietários privados de imóveis, estes investem o respectivo valor (sendo os edifícios avaliados por entidade externa, idónea e independente), ficando a EPUL responsável pela promoção e gestão das obras de reabilitação.

O programa Repovoar Lisboa pretendia intervir no caso paradigmático da freguesia de S. Paulo, já que apesar de ser uma das maiores freguesias de Lisboa em área, de se situar no centro da cidade e de dispor de uma frente ribeirinha invejável, é habitada por uma população inferior a 1.500 pessoas. Estes paradoxos levaram a que a freguesia de S. Paulo fosse escolhida para projecto-piloto do programa Repovoar Lisboa. Através da intervenção no património imobiliário, espera-se contribuir para a valorização do local, renovando o seu tecido urbano e criando uma centralidade de bairro que faça renascer o desejo de viver em zonas históricas.

A EPUL tem vindo a adquirir diversos prédios na zona, através da aplicação de verbas afectadas pela Câmara Municipal de Lisboa para este efeito e promoverá a respectiva reabilitação com o objectivo de colocar no mercado largas dezenas de fogos, na sua maioria destinados ao segmento jovem.

Quando este programa foi anunciado, previa a recuperação de 13 edifícios emblemáticos e de grande importância patrimonial, adquiridos pela EPU na freguesia de São Paulo. Abrangeu até hoje 11 edifícios, em diferentes “fases”, correspondendo a uma área bruta de construção 16.868 m², distribuídos por 114 fracções. Os projectos foram entregues a projectistas externos, tendo alguns sido seleccionados através de concursos de ideias.

Neste programa, a EPUL é entidade promotora, que contrata a empreitada de reabilitação, tendo sido investidos até hoje 27,8 milhões de euros. A maior parte dos edifícios foram adquiridos a preços de mercado, condicionando a venda ao programa EPUL Jovem ou EPUL gama média/alta. No geral, trata-se de edifícios em que as intervenções prevêm bons acabamentos, valorizando as habitações, mesmo que em algumas situações, devido à centralidade, não sejam dotados de estacionamento.





Fonte: <http://www.epul.pt>



Alfama, Quem Cuida Ama – Programa lançado em 2004, em parceria com a BRISA, patrocinador principal, a CIN, a PERI e a própria EPUL em colaboração com a CML, prevendo a realização de 77 intervenções. Este programa foi um programa com o objectivo de contribuir para a consolidação da paisagem urbana dos bairros históricos de Lisboa como um bem público, mediante a reabilitação não apenas de fachadas principais, mas também de tardoze e empenas, incluindo a reparação ou substituição de todos os elementos exteriores (caixilharias, portas, algerozes, tubos de queda, varandas) e a eliminação de componentes dissonantes (aparelhos de ar condicionado ou estores), de diversos edifícios dos bairros históricos de Lisboa.

Coube à Câmara Municipal de Lisboa efectuar o levantamento, bairro a bairro, dos edifícios (públicos ou particulares) susceptíveis de serem abrangidos pelo programa “Quem Cuida Ama”, ficando a EPUL responsável pela promoção e gestão das obras de recuperação. Os proprietários de prédios não integrados inicialmente no programa poderiam requerer a sua inclusão desde que os imóveis viessem a satisfazer os requisitos necessários. O programa “Quem Cuida Ama” foi financiado através do envolvimento de entidades públicas e privadas que, sob a forma de mecenato ou patrocínio, constituíram com a EPUL e com a Câmara Municipal de Lisboa parcerias tendentes à intervenção em cada bairro. Outros patrocinadores poderiam associar-se com a afectação de equipamento e material necessário às obras. O bairro de Alfama mereceu já o patrocínio da Brisa e o apoio material da CIN e da PERI, que colaboraram com a EPUL e com a Câmara Municipal de Lisboa na recuperação das fachadas.



Fonte: <http://www.epul.pt>

Até agora gastou-se 64,7 milhões para obras que apenas abrangeram 166 imóveis dos 240 previstos

Dos três programas, só o «Alfama – Quem Cuida Ama» está concluído, com 2,7 milhões de investimento, ligeiramente acima do previsto (2,5 milhões) e intervenções em 84 edifícios. Este projecto visava reabilitar as fachadas de 140 edifícios do bairro de Alfama, incluindo a substituição de caixilharias, portas e algerozes, mas o trabalho ficou a pouco mais de meio.

Programas de Reabilitação Urbana promovidos pela EPUL – Tabela síntese - Janeiro de 2009

Nome do Programa	Investimento Previsto	Investimento efectivo	Nº de edifícios reabilitados	Nº previstos de edifícios abrangidos	Ponto de situação	Observações
Alfama quem cuida ama	2,5 milhões	2,7 milhões de Euros em investimento	84 edifícios	Fachadas de 140 edifícios	Concluído	
Lisboa a cores I e II	Aponta para um investimento de 35 milhões de Euros			Previa a recuperação de pouco mais de 70 edifícios municipais (33+48) mouraria, alfama e dispersos	Por concluir	Seriam para devolver à autarquia para realojamentos, outros para constituir em propriedade horizontal e colocadas as respectivas fracções no mercado para o segmento jovem. Os que estão por concluir do LX CORES I - estão em desenvolvimento de projecto, em lançamento de concurso e empreitada e em obra. LX CORES II - 7 edifícios aprovados e em fase de especialidades, projecto de apreciação para 11 edifícios , 3 edifícios com projecto para licenciamento em elaboração, 17 edifícios com estudos prévios em elaboração. (17 para realojamento municipal e 31 para epul jovem)
Repovoar lisboa		Foram investidos no 'Repovoar Lisboa' 27,8 milhões de euros	3	11 edifícios, que segundo a EPUL estão "em diferentes fases", representando um total de 114 fracções. Previa a recuperação de 13 edifícios emblemáticos e de grande importância patrimonial adquiridos pela EPUL da freguesia de S. Paulo. deveria estar pronta em 2005 e permitiria a venda de 140 fogos a jovens para rejuvenescer a freguesia	Por concluir	Em desenvolvimento de projecto - 5, em lançamento concurso de empreitada - 1, em análise concurso de empreitada - 2, em obra (suspensa) - 1

Equipamentos / Comércio / Serviços / Estacionamentos

A construção de equipamentos pela EPUL tem sido bastante diversificada, abrangendo a construção de escolas, jardins-de-infância, centros de dia, equipamentos desportivos, culturais, de lazer, serviços públicos (reabilitação e transformação do ex-cinema de Roma), balneários públicos

e ainda um edifício para apoio aos Serviços de Limpeza da CML. Para uma maior complementaridade de funções, indispensáveis ao conceito de Bairro, a EPUL também promoveu a construção de edifícios ou fracções destinadas a comércio, serviços e estacionamento. Neste âmbito de actividade, a EPUL promoveu a seguinte construção:

Equipamentos

- Escola Primária de Telheiras
- Centro de Dia de Telheiras
- Edifício de Apoio aos Serviços de Limpeza da CML
- Centro de Idosos do Vale de Santo António
- Balneários da Rua Costa do Castelo
- Jardim-de-infância de Telheiras
- Jardim-de-infância e Escola Básica do Alto da Faia
- Complexo Desportivo da Boavista
- Complexo Desportivo Clube Faia
- Monumento ao 25 de Abril – Parque Eduardo VII
- Escultura Urbana na Av. das nações Unidas
- Remodelação do Cinema Roma (Assembleia Municipal)
- Polidesportivo da Graça

Serviços

- Escritórios: 155 unidades

Comércio

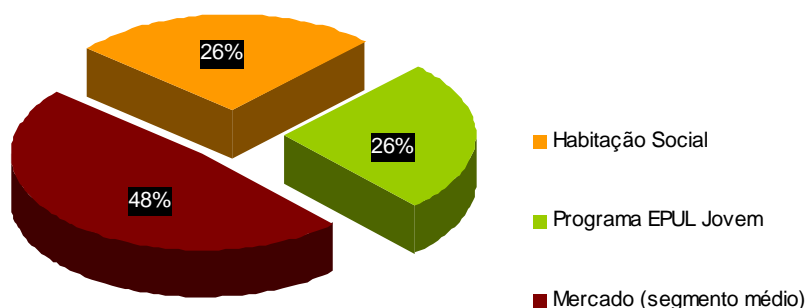
- Comércio: 715 lojas

Conclusões:

Na promoção de habitação, poderemos resumir a actividade da EPUL no quadro seguinte (até 2008):

Fogos Promovidos pela EPUL

Habitação Social	Programa EPUL Jovem	Mercado (segmento médio)
2. 516 Fogos (26,2%)	2. 465 Fogos (25,7%)	4.624 Fogos (48,1%)
Total: 9.605 Fogos		



Como se poderá concluir dos números anteriores, mais de 50% das habitações promovidos pela EPUL destinaram-se a programas de habitação definidos pela CML. Do total de fogos promovidos para o segmento médio, que corresponde a 48,1% do total da promoção até 2008, há a referir que 1.434 fogos foram vendidos em direito de superfície, sendo colocados em venda segundo as regras definidas nos estatutos, garantindo o acesso da classe média à habitação.

Para além das habitações, a EPUL promoveu igualmente a construção de estacionamento, comércio e escritórios e outros equipamentos, indispensáveis a uma integração de diferentes funções complementares às áreas residenciais, a par da reabilitação urbana em algumas zonas ou edifícios.

Outras Áreas de Construção Promovidos pela EPUL

Comércio	Escritórios	Estacionamentos
715 Lojas	155 Unidades	6.451 Unidades

Em média, a EPUL promoveu a construção de 259 fogos/ano, embora com grande assimetria ao longo dos 37 anos. Na 1ª década promoveu 290 fogos/ano (1972-1981), na 2ª década 263 fogos/ano (1982-1991), na 3ª década 310 fogos/ano (1992-2001) e nos primeiros sete anos da 4ª década 139 fogos/ano. Numa análise mais detalhada também se poderá constar que houve períodos de grande produção, como foi o período entre 1997 e 2001, em que se promoveram 540 fogos/ano e períodos de quase paralisação, com taxas anuais inferiores a 80 fogos/ano.

Se se proceder a uma reflexão sobre o mercado imobiliário, pode-se afirmar que durante as décadas de 70 e 80, a EPUL era um dos poucos promotores imobiliários, não construtores, e com dimensão, a exercer a actividade no mercado de Lisboa.

9.3.2 Gebalis⁶³

A GEBALIS - Gestão dos Bairros Municipais de Lisboa, EM, é uma empresa pública, de âmbito municipal, que goza de personalidade jurídica e é dotada de autonomia administrativa,

63 Fonte: Gebalis, Janeiro de 2009

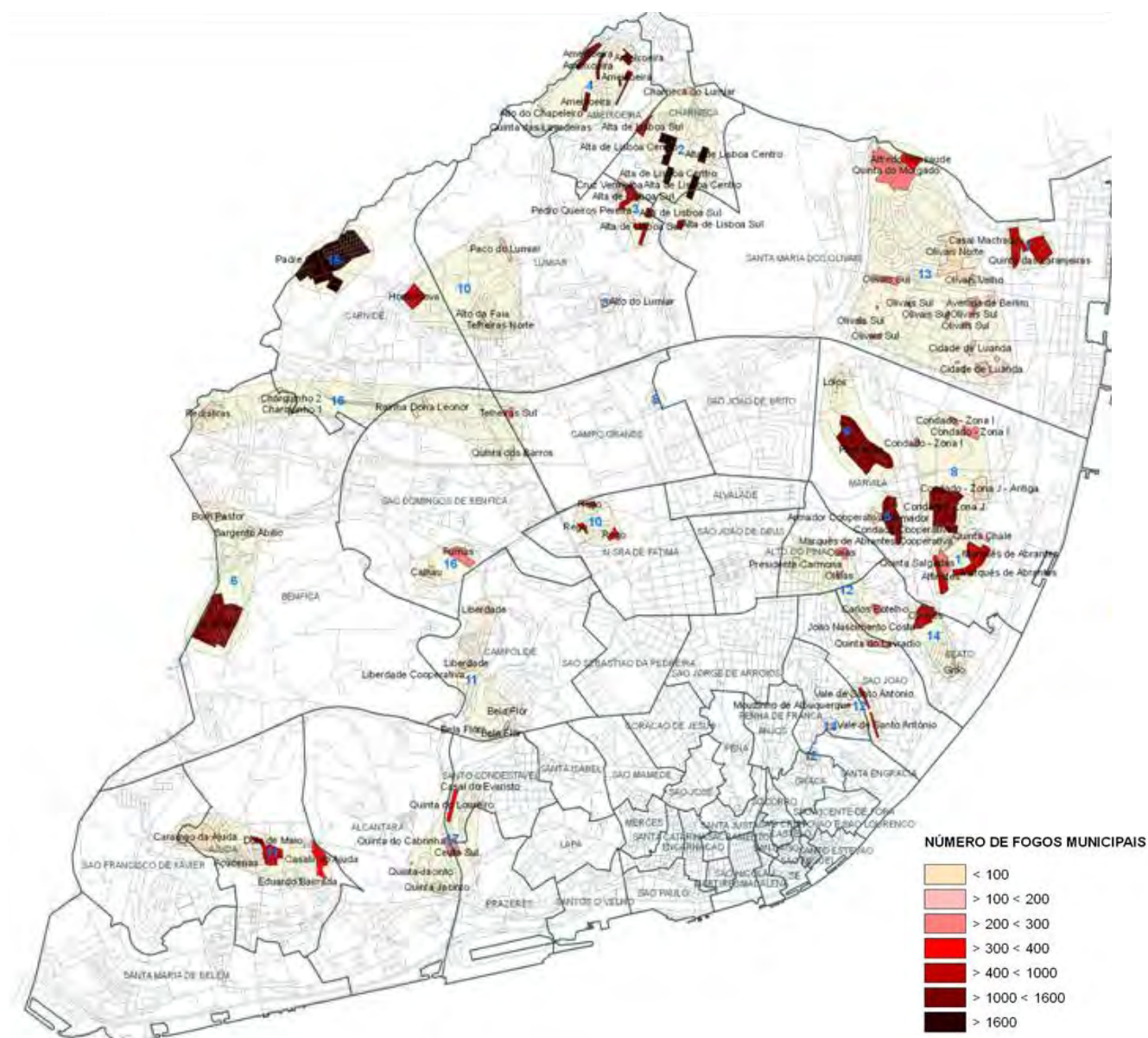
financeira e patrimonial; ao poderes da CML em relação à Gebalis, são os previstos na Lei das Empresas Municipais e Intermunicipais.

Criada em 1995 para assegurar a gestão dos bairros de Lisboa que a Câmara Municipal de Lisboa lhe confiou, a GEBALIS tem como objecto principal a gestão social, patrimonial e financeira dos bairros municipais, nos termos e condições definidos pela Câmara Municipal de Lisboa. Complementarmente, administra o património habitacional do Município, promovendo as compras, permutas ou vendas que a Câmara Municipal de Lisboa determinar.

Actualmente, o Património Municipal Habitacional engloba 26.864⁶⁴ fogos, que representam cerca de 12% do total de alojamentos de residência habitual do concelho. Cerca de 87% destes fogos (23.438) estão integrados nos bairros municipais geridos pela Gebalis.

64 Em Janeiro de 2008 os números eram os seguintes: total de fogos da CML 26.644, dos quais 23.398 geridos pela Gebalis

Distribuição do número de fogos municipais abrangidos pela GEBALIS



Unidades de Gestão dos Bairros Municipais:

1 – Alfinetes, 2 – Alta de Lisboa Centro, 3 – Alta de Lisboa Sul, 4 – Ameixoeira, 5 – Armador, 6 – Boavista, 7 – Casal dos Machados, 8 – Condado, 9 – Flamenga, 10-Horta Nova, 11- Liberdade, 12 –Olaias, 13 – Olivais, 14 – Ourives, 15 – Padre Cruz, 16 – Telheiras Sul e 17 – Vale de Alcântara.

Fonte: CML, DPE, 2006

Para gerir este parque habitacional, a GEBALIS conta com 17 unidades de gestão.

Esta empresa municipal procede também à execução de obras que a gestão dos bairros municipais exija, através de administração directa ou de empreitada, as quais não carecem de licenciamento se os respectivos projectos tiverem sido aprovados pela Câmara Municipal de Lisboa.

A GEBALIS tem ainda as seguintes atribuições:

- Assegurar a manutenção do parque edificado dos bairros, bem como a dos respectivos espaços ajardinados que vierem a ser definidos pela Câmara Municipal de Lisboa;
- Promover uma adequada administração patrimonial e social, designadamente organizando e mantendo actualizado o cadastro de bens imóveis e um banco de dados relativos aos seus residentes;
- Promover as acções de cobrança das rendas dos fogos municipais localizados em bairros, e proceder às respectivas actualizações, nos termos e condições fixadas pela Câmara Municipal de Lisboa;
- Promover a instrução de pedidos de redução e de fixação de rendas dos fogos municipais localizados em bairros a que se refere a alínea e decidir nos termos e condições fixadas pela Câmara Municipal de Lisboa;
- Promover a instrução de processos de desocupação relativamente a fogos municipais localizados em bairros e, concluída a instrução realizar a audiência dos interessados, nos termos previstos no Código de Procedimento Administrativo, cuja decisão final é da competência da Câmara Municipal de Lisboa;
- Promover acções de formação e informação junto das populações destes bairros;
- Promover a execução de obras de conservação e de beneficiação em edifícios municipais e espaços ajardinados;
- Elaborar estudos e projectos relacionados com o objecto da empresa.

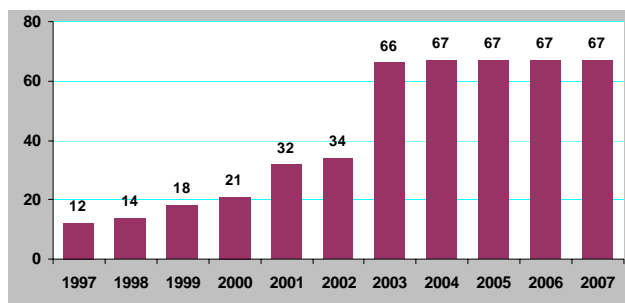
A GEBALIS tem por missão gerir eficazmente os Bairros com uma forte perspectiva de desenvolvimento e integração social, educação ambiental, conservação do património e integração profissional da população, com base nos seguintes valores: Orientação para os moradores; Inovação; Responsabilidade Social; Liderança; Rentabilidade.

A Gebalis em Números

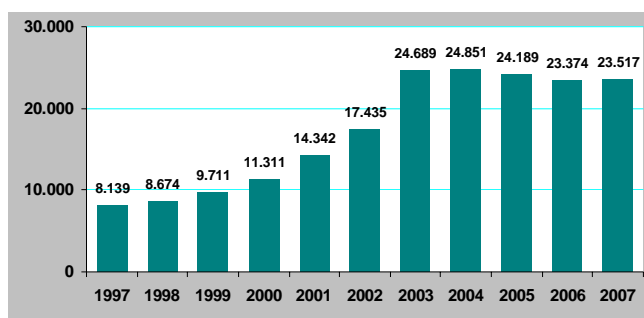
Criada em 1995, a GEBALIS foi recebendo progressivamente o encargo da gestão dos bairros municipais, que entretanto deixavam de estar confiados aos serviços municipais. O crescimento de responsabilidades da GEBALIS começou com 12 bairros e actualmente atinge cerca de 70

bairros. A evolução do número de bairros e fogos geridos entre 1997 e 2007 é a que consta dos gráficos seguintes:

Bairros geridos pela Gebalis entre 1997 e 2007

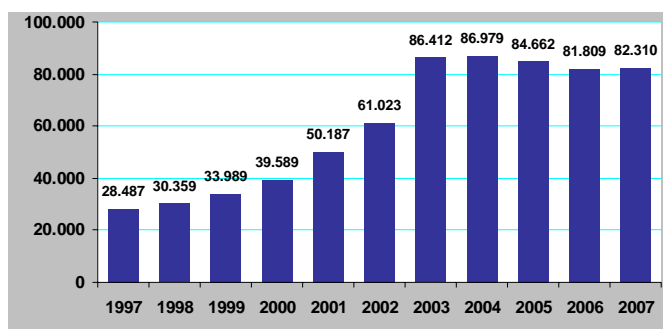


Fogos geridos pela Gebalis entre 1997 e 2007



A este número de fogos, que teve um pico máximo em 2004, correspondeu um número de “residentes autorizados” que passou de cerca de 28.500 para 82.300 entre 1997 e 2007, com um pico de 87.000 em 2004. A expressão “residentes autorizados” remete para o regime de atribuição destes fogos, que na sua quase totalidade é de “cedência precária”, ao abrigo de legislação obsoleta de 1945, como vimos no capítulo 9.2.4. A taxa de ocupação média é de 3,5 pessoas por fogo, superior à taxa média de número de pessoas por fogo na cidade, a qual, segundo os dados do censo de 2001, era de 2,5.

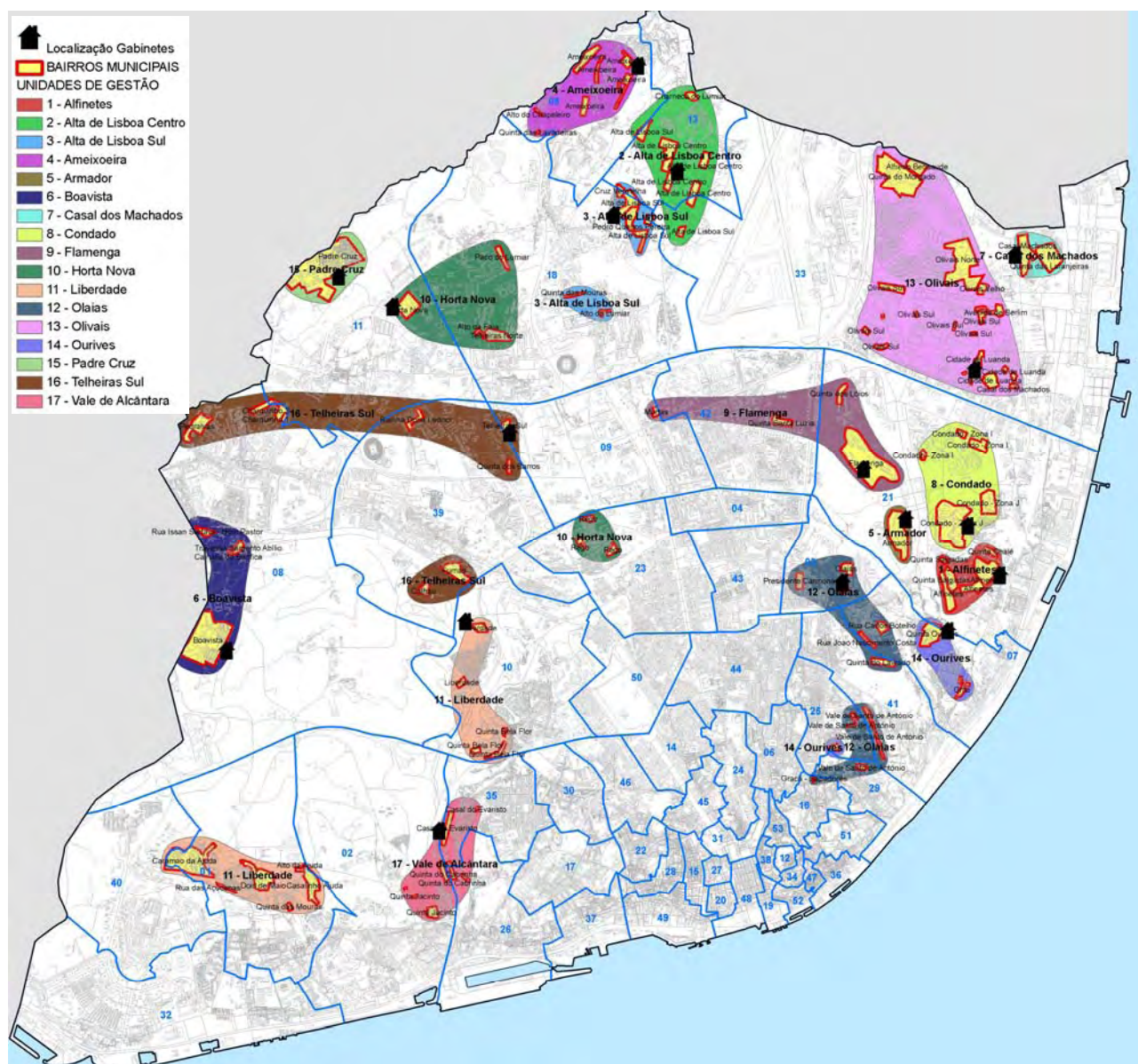
Residentes autorizados entre 1997 e 2007 - Gebalis



A estes mais de 80.000 residentes há que acrescentar os moradores em casas municipais dispersas pela cidade e geridas pela DMH. A totalidade destes fogos em 2008 era de 3.246, como vimos, e estavam nessa data ocupados 2.208, a que poderão corresponder, a uma taxa média de 3,5 pessoas por fogo, 7.728 pessoas. Isto significa que o total de residentes em fogos municipais em 2008 rondaria os 90.000 habitantes, o que corresponde a cerca de 16 por cento dos residentes em Lisboa em 2001, ou seja, um em cada seis dos habitantes da cidade mora numa casa municipal. Esta elevada proporção representa uma grande responsabilidade para o município.

O mapa seguinte ilustra as áreas de intervenção dos 17 gabinetes de gestão da Gebalis.

Áreas de Intervenção da GEBALIS



Fonte: Gebalis, Abril 2006

Modelo de gestão dos bairros e reforma do regime de cedência

Como vimos no capítulo 9.2.4, o actual executivo municipal apresentou em Janeiro de 2008 um novo modelo de gestão dos bairros municipais que implica a transformação das actuais “taxas sociais” em verdadeiras rendas, no regime de “rendas apoiada” imposto por lei. A consciência de que esta alteração podia ter impactos elevados junto de uma parte das famílias e o anúncio de que estaria para breve uma reforma do regime legal da renda apoiada, o chamado NRAU social, levaram à recomendação pelo executivo de que implementação do “novo modelo de gestão” aos bairros da GEBALIS fosse feita progressivamente e com prudência, ouvindo sempre os interessados.

Entretanto e na sequência da deliberação 1.011/2008, de Novembro de 2008, a DMH foi incumbida de elaborar um projecto de regulamento sobre os critérios de acesso ao arrendamento de habitação municipal dispersa. A aprovação deste regulamento municipal e a implementação do novo modelo de gestão dos bairros municipais são fundamentais para pôr fim a uma situação que além de ser anacrónica é geradora de injustiças relativas e prejudica a correcta intervenção do Município na política social de habitação.

Bairros da GEBALIS - Problemas e Recomendações

Em 2006, a GEBALIS solicitou ao Departamento de Planeamento Estratégico uma caracterização socio-económica das freguesias onde se inserem os Bairros de Gestão Municipal e ainda a caracterização dos Gabinetes de Bairro, com base nos inquéritos realizados em Maio e Abril desse ano, respectivamente.

Workshop de 10 de Abril de 2006

Da análise aos inquéritos realizados aos Gabinetes de Bairro, resultou matéria para realizar um Workshop, que teve lugar no dia 10 de Abril de 2006, no Auditório da LPDM (Liga Portuguesa de Deficientes Motores).

No inquérito foram abordados os seguintes temas: Factores para bom relacionamento junto da população; Parceiros estratégicos para a intervenção; Potencialidades e constrangimentos do bairro e do Gabinete de Bairro; Identificação dos moradores com o Bairro; Participação dos moradores nas actividades promovidas no Bairro; Apreciação Global do Bairro; Pontos fortes e pontos fracos no desempenho do Gabinete de Bairro; Assuntos para discussão futura.

No workshop foram criados grupos de trabalho, em sessões paralelas, segundo as diferentes cinco vertentes: Cidadania e Rede Social; Desenvolvimento de competências; Desenvolvimento económico; Saúde; Património Cultural e Urbanismo.

Em cada grupo de trabalho foi pedido aos participantes que identificassem as características de qualidade de um bairro social, dando uma visão de futuro. De seguida foi pedido aos participantes que em mini-grupos identificassem os Modos e Condições de Trabalho que conduzissem a um bairro de sucesso, numa visão de futuro, em três níveis: Interno de Gabinete de Bairro; Articulação em Rede de Gabinetes; Articulação com Outras Entidades.

Depois da apresentação dos “Modos e condições de Trabalho”, estes foram votados e hierarquizados para posteriormente serem tratados em “Fichas de Caracterização do Modo Específico de Trabalho para a Excelência”. Por fim estas foram votadas e hierarquizadas de modo a serem apresentadas no Plenário Final.

Este workshop foi recebido com grande entusiasmo por todos os que nele participaram, nomeadamente pelos técnicos que trabalhavam nos Gabinetes de Bairro. Tratou-se de um encontro em que as dificuldades do trabalho no terreno foram expostas e debatidas, no sentido de procurar novas formas de abordagem. Para além deste aspecto, esta reunião alargada representou o primeiro momento em que todos os funcionários dos Gabinetes de Bairro e a Administração da Gebalis estiveram presentes numa reunião alargada.

Principais conclusões

Os bairros da Gebalis estão desarticulados da malha urbana da cidade, criando problemas de mobilidade, segurança e até isolamento dessas populações. Há um elevado número de edifícios em mau estado, alguns devido à qualidade da habitação, outros devido ao seu uso indevido. Falta espaço público adequado (jardins, parques infantis) ou quando existe encontra-se vandalizado.

Grande parte da população dos bairros municipais é carenciada, vivendo de subsídios, sendo essencial fomentar a responsabilização dos moradores e diminuir o assistencialismo.

Há que actualizar as taxas de ocupação e actuar face às rendas em atraso.

É preciso promover a abertura de novos espaços comerciais nos Bairros e disponibilizar alguns fogos para residências assistidas para população mais frágil, nomeadamente idosos e deficientes.

Do ponto de vista da rede social, urge promover o cruzamento de dados entre instituições municipais, estatais e ONG's, com vista a uma maior justiça sócio-económica, criação protocolos

com Entidades Externas e fomentando o trabalho em parceria entre os Gabinetes e os Parceiros Locais. Foi considerado de importância primordial o envolvimento de parceiros: CML, Centros de Saúde, Escolas, Juntas de Freguesia, Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, Centros Sociais, Paróquias, PSP, Fundação Aga Khan Portugal.

Do ponto de vista da intervenção local, é preciso formar equipas de rua e intervenção comunitária inseridas em programas de inserção social e presta formação aos técnicos da Gebalis a nível da multiculturalidade.

Do ponto de vista da empresa, defende-se a alteração de competências no sentido da descentralização da adjudicação de reparações e pequenas obras e autonomia para trabalho em parceria. Impõe-se melhorar as condições de Higiene e Segurança no Trabalho nos Gabinetes de Bairro e criar um Manual de Boas Práticas com o objectivo de sistematizar os procedimentos adoptados. Por fim, recomenda-se uma melhor gestão interna dos recursos humanos (adequação das competências à função).

Situação actual

Estas conclusões e recomendações de 2006 mantêm-se válidas em 2009. Deve acrescentar-se a questão da insegurança, que tem vindo a aumentar nalguns bairros municipais, inclusive com agressões aos técnicos dos gabinetes de bairro. Regista-se nalguns bairros maior ocorrência de actos de vandalismo e situações de criminalidade.

Do ponto de vista positivo, assinalem-se programas como o “Viver Marvila”, um programa de reabilitação urbana integrada que inclui quatro bairros da zona de Chelas (Amendoeiras e Olival, Flamenga, Condado e Lóios)⁶⁵ e o “Ameixoeira à maneira”, um projecto de comunitário de intervenção social naquele bairro.

A questão das rendas e as ocupações ilegais

Para além do saneamento de situações e práticas passadas, com responsabilidades que estão a ser apuradas e já motivaram vários processos judiciais, com consequências na imagem e credibilidade da empresa, que devem ser restauradas, a GEBALIS depara-se com dois problemas crónicos: o atraso no pagamento das rendas e as ocupações “ilegais” de apartamentos.

⁶⁵ Ver mais em <http://ulisses.cm-lisboa.pt/marvila/index.html>

O montante mensal de recibos emitidos pela GEBALIS em 2007 era de 1,6 milhões de euros⁶⁶, o que correspondia a um montante anual de recibos emitidos de 19,4 milhões de euros. O valor de rendas em dívida à GEBALIS, acumulado até Setembro 2007, era de 10 milhões de euros, a que correspondia uma percentagem de 40,8% das famílias, com uma média de 14 recibos em atraso. Em 2008, já com a nova administração, a GEBALIS procedeu à recuperação de parte destas rendas em atraso, que deverá reflectir-se positivamente nas contas desse ano. Segundo o Diário Económico de 23 de Março de 2009, a GEBALIS emitiu em 2008 21 milhões de euros de recibos referentes a rendas e cobrou 17 milhões.

A maior parte das ocupações “ilegais” ocorre nos Bairros da Ameixoeira, Olaias, Condado e Alta de Lisboa. No que respeita a este fenómeno e a título de exemplo, destacamos as intervenções recentes da Policia Municipal na Quinta da Cabrinha (Vale de Alcântara), na sequência de processos judiciais. O facto de existirem apartamentos vagos, por vezes durante períodos longos, em nada contribui para colmatar o problema. À falta de respostas institucionais adequadas, os habitantes optam por “abrir casas” desocupadas. Uma melhor gestão dos bairros terá também de passar pela atribuição rápida de fogos vagos, de acordo com critérios transparentes e conhecidos dos habitantes dos bairros.

9.3.3 *Sociedades de Reabilitação Urbana* ⁶⁷

A criação das Sociedades de Reabilitação Urbana de Lisboa baseou-se no Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de Maio, que criou um regime jurídico excepcional de reabilitação urbana, baseado no princípio de que a responsabilidade pela promoção da reabilitação urbana e o controle dos respectivos procedimentos cabe, primordialmente, aos municípios. Para o efeito, os municípios podem constituir, mediante decisão dos respectivos órgãos, entidades empresariais intituladas SRU - sociedades de reabilitação urbana, com poderes de autoridade e de polícia administrativa, como os de expropriação e de licenciamento. A lei define ainda a necessidade de ponderação dos direitos e obrigações dos proprietários e de equilíbrio na protecção dos direitos dos arrendatários.

A reabilitação dos imóveis é da responsabilidade dos proprietários, que no quadro do documento estratégico de intervenção definido pelos poderes públicos, podem realizar as obras programadas directamente e por sua própria conta. Caso o não façam e caso os seus prédios venham a ser expropriados, beneficiarão do direito de preferência se respectivo imóvel, uma vez reabilitado, for vendido. No que respeita aos arrendatários, em caso de expropriação, têm o

⁶⁶ Fonte: "Habitação Municipal: Contributos para um novo modelo de Gestão", disponível em <http://habitacao.cm-lisboa.pt/documentos/1233065274Q3jKA7bw5Ka42TT4.pdf>

direito de suspensão do contrato e de reocupação do imóvel, bem como o direito de preferência em caso de novo arrendamento.

Para dispor de todos estes poderes, as SRU têm de definir um Documento Estratégico que tem de ser aprovado pelo executivo municipal, passando a partir daí a dispor de competências delegadas para licenciar, fiscalizar e expropriar, dentro da respectiva área de intervenção.

Registe-se que no caso de os municípios não pretenderem constituir SRU, lhes ser facultado recorrer aos mesmos procedimentos expeditos de reabilitação, nomeadamente em termos de encurtamento de prazos, que a lei prevê para as SRU.

Em Lisboa foram constituídas três SRU: a SRU Ocidental, a SRU da Baixa Pombalina e a SRU Oriental. As SRU têm funcionado autonomamente dos Serviços da CML, com contactos escassos e sem critérios conjuntos de intervenção. Deveriam, contudo, ter uma relação muito estreita com os serviços municipais, chegando a estar previsto um Conselho Consultivo de Coordenação para acompanhar e dar parecer sobre questões técnicas relativas aos processos de intervenção no edificado e espaço público, o que nunca veio a ocorrer.

De referir que, da constituição das 3 SRU, apenas a SRU Ocidental, ao longo destes anos, conseguiu iniciar a reabilitação da sua área de intervenção com o respectivo Documento Estratégico. A SRU da Baixa Pombalina e a SRU Oriental foram extintas em 2008, cabendo ao Conselho de Administração da SRU Ocidental conduzir os respectivos processos liquidatários.

A SRU da Baixa Pombalina ainda reabilitou e vendeu os imóveis transferidos pela CML, mas a SRU Oriental não chegou a conseguir dar início ao processo de reabilitação, por razões que se prenderam com irregularidades detectadas na afectação dos imóveis transmitidos pela CML. A entrada da EPUL no capital da SRU da Baixa Pombalina foi recentemente posta em causa pelo Tribunal de Contas.

É de referir que para o insucesso da SRU da Baixa Pombalina contribuíram a sobreposição de competências de outras entidades entretanto criadas pelo município para intervir na mesma zona e a total desarticulação entre as sucessivas estratégias delineadas. Com efeito, para a Baixa Pombalina e com áreas de intervenção nem sempre coincidentes, a CML deliberou ao longo dos anos as seguintes intervenções: criação da SRU Baixa Pombalina; criação de um Comissariado Baixa-Chiado; criação da UP Baixa-Chiado; duas declarações de ACRRU, uma para o Chiado outra para a Baixa-Chiado. Além disso a CML comparticipa na Agência de Valorização da Baixa-Chiado, enquanto a EPUL lançou o programa "Repovoar Lisboa" para a zona da Baixa. Todas estas iniciativas acabam por se sobrepor, contrariar ou mesmo anular. O mais extraordinário é que

67 Fonte: SRU Ocidental, Janeiro de 2009

algumas destas entidades, incluindo o antigo Fundo Remanescente de Reconstrução Chiado (FRCC), criado a seguir ao incêndio de 1988, trabalhavam no mesmo edifício, pertencente à CML, mas sem contacto umas com as outras. Entretanto, o Plano de Pormenor só agora arrancou e várias daquelas entidades estão em extinção, como o FRCC, a SRU e o Comissariado. Mas entretanto consumiram recursos, salários, meios humanos e técnicos e instalações.

O facto de a experiência das SRU's de Lisboa não poder considerar-se, globalmente, como positiva, não implica que não se reconheça a validade do trabalho desenvolvido, nomeadamente no caso da SRU Ocidental, que optou por uma estratégia de gestão de proximidade, de certo modo inspirada na experiência dos GTL municipais dos anos 90.

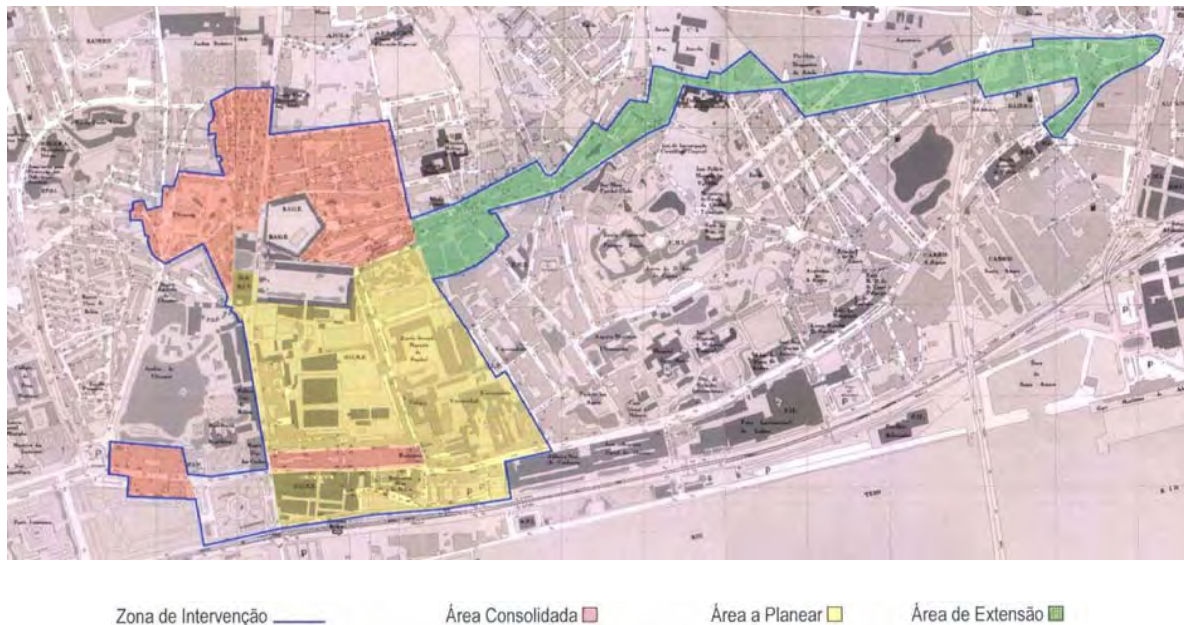
SRU Ocidental – Lisboa Ocidental

A Zona de Intervenção da Lisboa Ocidental, que foi integralmente declarada Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística pelo Decreto nº 9/2005, de 23 de Março, ocupa uma área no solo de 81ha, integra cerca de 1.300 edifícios e 5.990 fracções e tem, de acordo com os dados do último censo, aproximadamente 9.300 moradores.

Compete à SRU Ocidental promover a reabilitação urbana da sua Zona de Intervenção, criar factores de atractividade sustentada que valorizem a Zona de Intervenção nos planos social, cultural e económico e dinamizar e coordenar iniciativas e recursos públicos e privados.

A Zona de Intervenção, foi dividida em duas áreas, a Área Consolidada e a Área a Planear, para as quais foram delineadas estratégias distintas. Em Setembro de 2005, a CML deliberou o alargamento da Zona de Intervenção. Esta nova área foi denominada Área de Extensão.

Área de intervenção da SRU Ocidental



Fonte: SRU Ocidental, 2009

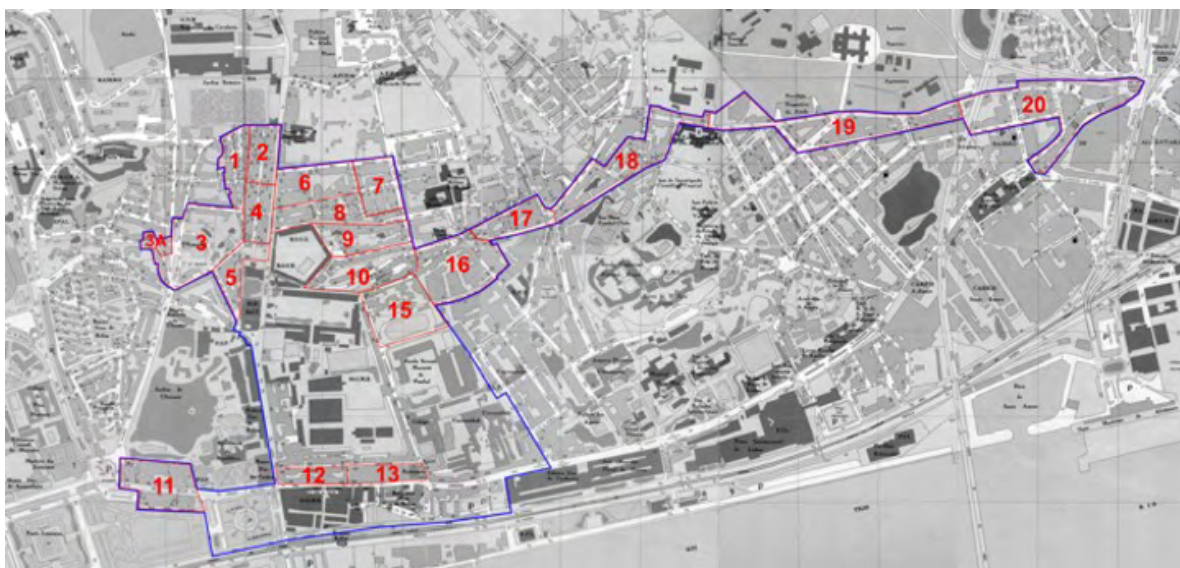
A SRU Ocidental definiu 20 Unidades de Intervenção:

- Unidade de Intervenção 1 – Largo da Paz
- Unidade de Intervenção 2 – Mercês Norte
- Unidade de Intervenção 3 – Memória
- Unidade de Intervenção 4 – Mercês Sul
- Unidade de Intervenção 5 – João Castilho
- Unidade de Intervenção 6 – Pereira da Silva Oeste
- Unidade de Intervenção 7 – Pereira da Silva Este
- Unidade de Intervenção 8 – Boa Hora Norte
- Unidade de Intervenção 9 – Boa Hora Sul
- Unidade de Intervenção 10 – Calhariz
- Unidade de Intervenção 11 – Belém
- Unidade de Intervenção 12 – Embaixador Poente
- Unidade de Intervenção 13 – Embaixador Nascente
- Unidade de Intervenção 15 – Salésias
- Unidade de Intervenção 3A – Correnteza*
- Unidade de Intervenção 16 - Calhariz Este*
- Unidade de Intervenção 17 - Aliança Operária Oeste*

- Unidade de Intervenção 18 - Aliança Operária Este*
- Unidade de Intervenção 19 – Tapada*
- Unidade de Intervenção 20 - Alcântara *

*- As Unidades de Intervenção 3ª, 16, 17, 18 e 19 estão actualmente em estudo para elaboração dos Projectos Base dos Documentos Estratégicos:

Unidades de intervenção da SRU Ocidental



Fonte: SRU Ocidental, 2009

No desenvolvimento das suas actividades, em termos gerais, a estratégia de reabilitação urbana da SRU Ocidental passa por:

- Promover e desenvolver operações para a reabilitação generalizada do edificado e dos espaços públicos para as Áreas Consolidada e de Extensão;
- Elaborar um Plano de Pormenor para a Área a Planear, tendo em vista a criação de um pólo dinamizador da valorização, qualificação e desenvolvimento sustentado de toda a Zona de Intervenção e ainda a inversão das tendências de envelhecimento da população e desertificação da zona, através da oferta de produtos residenciais destinados a diversos segmentos do mercado, incluindo fogos dimensionados para jovens.

Tendo sido aprovados os Documentos Estratégicos de todas as Unidades de Intervenção da Área Consolidada, com excepção da Unidade de Intervenção 3 que inclui o Monumento Nacional da Igreja da Memória, a actividade da SRU Ocidental incide, essencialmente, no desempenho eficaz das suas competências de licenciamento e fiscalização, com realce para o cumprimento dos prazos médios de licenciamento (metade dos prazos legais em geral aplicáveis à CML).

Indicadores de desempenho da SRU Ocidental:

- 659 Edifícios (2882 fracções) com Documentos Estratégicos aprovados;
- 463 Edifícios com necessidades de reabilitação (70% dos edifícios);
- 335 Edifícios cujos proprietários manifestaram intenções de reabilitar (72% dos edifícios com necessidade de reabilitação);
- 15 Edifícios em obra;
- 33 Edifícios já reabilitados;
- 22 Edifícios com processos de licenciamento em curso.

É de realçar que nas Unidades de Intervenção definidas foram identificados dez edifícios devolutos, em ruínas ou em muito mau estado de conservação, cujos proprietários, depois de notificados nos termos da Lei para procederem à reabilitação dos imóveis, não manifestaram intenção de, nos prazos legais, assumirem as suas responsabilidades, decidindo a SRU Ocidental iniciar um processo de aquisição ou expropriação por Utilidade Pública, com vista à sua execução e reabilitação.

Refira-se que o Banco Europeu de Investimento (BEI), tendo em consideração o mérito dos projectos desta empresa, disponibilizou, através do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU), cerca de 16 milhões de Euros para financiamento da reabilitação do espaço público e de edifícios destinados a arrendamento.

A verificarem-se estes pressupostos, estão reunidas as condições para que no futuro se procedam à reabilitação de 67.500 m² de espaço público e a renovação das respectivas infra-estruturas de subsolo.

Registe-se que a Assembleia Municipal já aprovou o empréstimo dos 16 milhões de euros para a SRU Ocidental, sendo que 9 milhões serão aplicados na renovação do espaço público, 5,5 milhões destinam-se às expropriações previstas e 1,5 milhões serão para a reabilitação de edifícios⁶⁸.

9.3.4 Lisboa e-nova ⁶⁹

Lisboa e-nova – Agência Municipal de Energia-Ambiente de Lisboa é uma associação de direito privado sem fins lucrativos, cuja missão é a de prestar um serviço à cidade ao contribuir para o desenvolvimento sustentável através da promoção, dinamização e divulgação de boas práticas, implementadas de uma forma transversal, no sentido de introduzir uma melhoria sistemática do desempenho energético-ambiental da cidade.

⁶⁸ Notícias da Manhã – 03/03/2009, Público – 02/03/2009

⁶⁹ Fonte: Agência Municipal Lisboa e-nova, Fevereiro de 2009

A actual Agência iniciou a sua actividade em Junho de 2004, em resultado da alteração da anterior denominação, passando de “Amerlis- Agência Municipal de Energia de Lisboa” para “Lisboa E-Nova - Agência Municipal de Energia-Ambiente de Lisboa” e à revisão dos estatutos. Foram, assim, introduzidas alterações que permitem à Agência alargar o seu leque de actividades: do elemento fogo (energia) ao ar, à água e à terra (recursos materiais, espaço, paisagem), incluindo assim os recursos naturais vitais de que as cidades - onde vivem as pessoas - acabam por ter a maior responsabilidade de gestão.

Propostas e projectos relevantes da Lisboa e.nova no domínio da habitação, da reabilitação e da inovação

A importância dos condomínios na actual gestão do parque habitacional de Lisboa

A revitalização da cidade de Lisboa passa obrigatoriamente pela reabilitação do edificado existente, um património que tem sofrido com a falta de manutenção em grande parte devido a uma péssima lei de arrendamento.

A abordagem ao património histórico da cidade tem em primeiro lugar que se focar nos moradores da cidade e nas oportunidades de intervenção que podem decorrer de uma intervenção conjunta entre a Autarquia e os seus Municípios.

É no contexto da dinamização da reabilitação de edifícios existentes com mais de uma habitação (certamente a maioria dos edifícios habitacionais da cidade) e uma vez que qualquer intervenção no meio edificado de edifícios com estas características exige a concordância de todos os proprietários de fracções autónomas, que assumem particular importância os condomínios e as oportunidades de intervenção que se podem desenvolver para fazer face às necessárias obras de reabilitação dos mesmos.

É importante dotar o condomínio dos meios financeiros para investir na reabilitação do edifício. Uma das possibilidades que pode ser contemplada, sobretudo naqueles contextos urbanos em que a medida não interfere com critérios da sustentabilidade urbana, é a construção de mais um piso em edifícios que se encontram em condições de estruturalmente suportarem esta solução, reinvestindo obrigatoriamente a receita da venda deste piso suplementar na reabilitação e qualificação energético-ambiental do edifício. Outra possibilidade será a venda da “casa da porteira”, uma vez que os sistemas de vídeo-porteiro substituíram algumas das funcionalidades que tradicionalmente eram desempenhadas por estas. Estas duas possibilidades merecem diferentes tipos de cuidados e actuação.

Relativamente à situação em que se optaria por construir um novo piso é importante assegurar que existem as seguintes condições:

- Estejam salvaguardados todos os direitos de edifícios confinantes e o impacto da intervenção à escala urbana;
- Estejam definidos os direitos sobre as coberturas dos edifícios;
- Estejam definidas as funções possíveis para as coberturas;
- Estejam realizados os estudos necessários à avaliação estrutural do edifício e à capacidade de suportar mais um piso para habitação.

Neste sentido, a CML deveria em primeiro lugar definir, em sede de regulamento, os direitos de utilização e usos possíveis para as coberturas. Deveria igualmente promover a existência de uma equipa técnica que avalie que as condições definidas estão salvaguardadas.

Relativamente à situação em que se optaria por vender a casa reservada à porteira, nos casos em que esta existe, caberia à CML definir um processo mais célere para a transformação da casa de propriedade horizontal em fracção autónoma, agilizando o processo de venda do imóvel e o reverter dos lucros da venda para a realização das obras de intervenção no prédio.

Lisboa Virtual – Planeamento Urbano numa cidade virtual

A Lisboa Virtual é um modelo tridimensional da cidade de Lisboa, um sistema de visualização estereoscópica e navegação em tempo real, apresentado pela primeira vez ao público em 2001 e desenvolvido em colaboração com a Câmara Municipal de Lisboa por uma equipa de investigadores do Instituto Superior Técnico, coordenada pelo Professor Delgado Domingos. Esta ferramenta de planeamento urbano permite, de um modo simples e interactivo, a simulação de cenários na cidade de Lisboa e avaliar o impacte visual e ambiental que as decisões tomadas ao nível do planeamento urbano podem ter no contexto da cidade. É uma ferramenta de design para arquitectos e urbanistas, permitindo e promovendo igualmente a participação informada e consciente dos cidadãos nas decisões da cidade.

Tendo em conta modelos simples existentes de cidades planas, de que é exemplo Los Angeles, Virtual LA, a Lisboa Virtual vai consideravelmente mais longe ao abranger todo o concelho de Lisboa e o seu relevo. Baseada nos dados geográficos mais rigorosos e de maior discriminação espacial existente, simula os 120 km² do concelho de Lisboa, com as 7 colinas e pormenores do relevo variado, 130.000 edifícios e 120.000 árvores.

Esta ferramenta permite, com base em dados topográficos, plantas arquitectónicas e levantamentos fotográficos reais, navegar (como se de helicóptero) e visualizar de modo

interactivo, em 3D e tempo real, as intervenções que se prevêem para a cidade, antevendo o que serão as repercussões urbanísticas de tais acções.

Ao permitir gerar automaticamente modelos tridimensionais de ambientes urbanos credíveis, e visualizar em tempo real cenários geométricos complexos, esta ferramenta oferece a possibilidade de alterar com facilidade o cenário simulado e já foi testado em casos práticos relevantes, como no caso da avaliação do projecto do elevador do Castelo de S. Jorge.

Esta ferramenta actualmente está no CIUL-Centro de informação Urbana de Lisboa, e carece de actualizações, quer em termos das alterações que a cidade sofreu nos últimos anos, quer em termos do que são as últimas tecnologias e equipamentos disponíveis no desenvolvimento deste tipo de trabalhos. Neste sentido, poderemos utilizar a Lisboa Virtual como a base de desenvolvimento de um modelo de simulação dinâmica da cidade, que compreenda as várias dimensões da cidade e do planeamento urbano, desde a utilização/optimização das infra-estruturas, do desenho dos edifícios e concepção do espaço público, passando pela dimensão do clima urbano e da qualidade do ar.

Matriz Energética Residencial de Lisboa

Em Lisboa os edifícios são responsáveis por cerca de 50,5% do consumo total de energia primária, sendo o sector residencial responsável por cerca de 16% deste consumo; 284.539tep.

Matriz Energética (energia primária) e Desagregação do consumo associado aos edifícios



No sector residencial, a desagregação do consumo de energia primária foi efectuada tendo em atenção as seguintes utilizações de energia, inerentes a este tipo de edifícios:

- Aquecimento de água sanitária (banhos, duchas, cozinha, etc.): 24%;
- Aquecimento ambiente (conforto térmico): 17%;
- Frio doméstico (frigoríficos, arcas-congeladoras e equipamentos combinados): 18%;
- Preparação de refeições (fogão, forno, etc.): 16%;
- Iluminação: 10%;

- Lavagem mecânica (máquinas de lavar e secar roupa e máquinas de lavar louça): 6%;
- Outras utilizações (informática, audio-visual, etc.): 9%.

Apresentam-se nas figuras seguintes os resultados dessa desagregação.

Desagregação do consumo de energia primária

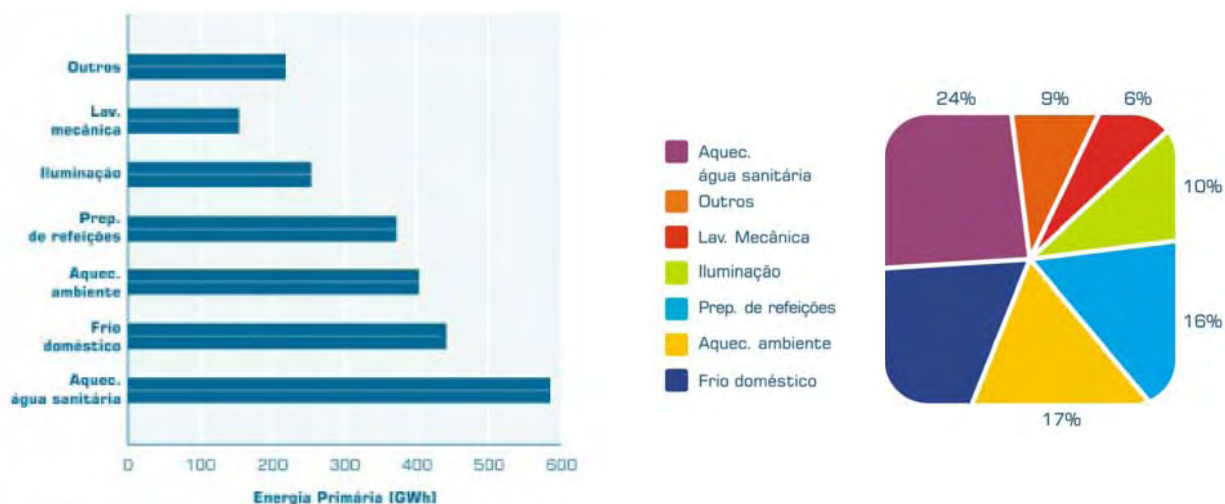


Fig. 13 Desagregação dos consumos de energia primária do sector residencial pelas diferentes utilizações (valores absolutos)

Como se pode verificar:

- O aquecimento de água sanitária é o principal responsável pelo consumo de energia primária do sector residencial, justificando por si só 25% dos consumos desta forma de energia;
- O frio doméstico, o aquecimento ambiente e a preparação de refeições são as utilizações que se seguem na escala de consumos de energia primária com consumos que variam entre os 18% (frio doméstico) e os 16% (preparação de refeições);
- A iluminação é a quinta utilização mais significativa, justificando cerca de 10% do consumo de energia primária do sector residencial.

Finalmente, sabendo que o peso dos consumos associados ao funcionamento dos edifícios residenciais nos consumos totais de energia primária do Concelho é de cerca de 15%, é possível afirmar que:

- O aquecimento de água sanitária é responsável por cerca de 4% do consumo total de energia primária do Concelho;
- O frio doméstico, o aquecimento ambiente e a preparação de refeições são, no seu conjunto, responsáveis por cerca de 8% do consumo total de energia primária do Concelho (cerca de 3% para o frio doméstico e para o aquecimento ambiente e cerca de 2% para a preparação de refeições);

- As restantes utilizações de energia do sector residencial representam, no seu conjunto, menos de 5% do consumo total de energia primária do Concelho.

Proposta de Regulamento Municipal para a Adopção de Sistemas Solares Térmicos e Outras Tecnologias de Aproveitamento de Energias Renováveis em edifícios

A Lisboa E-Nova, no âmbito da sua participação no projecto ProSTO – BEST PRACTICE IMPLEMENTATION OF SOLAR THERMAL OBLIGATIONS, desenvolvido com o apoio da Comissão Europeia no âmbito do Programa Energia Inteligente Europa, está neste momento a estudar a possibilidade de desenvolver uma proposta de regulamento municipal focado na adopção de sistemas solares térmicos e outras formas de energias renováveis

Em Portugal, o Regulamento das Características de Comportamento Térmico dos Edifícios (RCCTE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2006 de 4 Abril, já contempla a obrigação de adopção de sistemas solares térmicos para aquecimento de águas quentes sanitárias em novos edifícios (salvo excepções definidas) pelo que o objectivo desta proposta de regulamento é identificar as barreiras à boa adopção destes sistemas e as oportunidades de intervenção que facilitam esta adopção a nível municipal.

Também a nível local o Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação de Lisboa (RMUEL), recentemente aprovado e publicado, vem adicionar alguns critérios de adopção a estes sistemas, focando essencialmente a integração arquitectónica das soluções.

A integração da nova proposta de regulamento com o RMUEL é um ponto chave, uma vez que esta proposta de regulamento deverá promover uma eficiente adopção destes sistemas, em concordância com os regulamentos nacionais, com o RMUEL e contemplando igualmente o Plano Nacional de Acção para a Eficiência Energética.

A proposta de regulamento terá como principal focus a eficiente operacionalização da legislação em vigor e resolução das barreiras que actualmente decorrem da aplicação da mesma, nomeadamente no que se refere às excepções à aplicação da actual legislação, à taxa de IVA aplicada aos sistemas solares térmicos e possíveis incentivos, à adopção de sistemas solares térmicos centralizados, à dinamização de empresas ESCO na gestão dos serviços de energia (eléctrica e térmica), entre outras.

É importante ter uma noção de qual o potencial de instalação de sistemas solares térmicos em edifícios habitacionais existentes em Lisboa no âmbito de intervenções de reabilitação, pelo que é essencial haver o conhecimento de qual a área de coberturas disponível para estes sistemas na

cidade – tendo em consideração as seguintes condicionantes para a implementação destes sistemas:

- Orientação da cobertura ideal para Sul;
- Orientações passíveis de serem contempladas são para Nascente e para Poente;
- Nunca deverá ser contemplada a orientação para Norte;
- As coberturas devem ter a capacidade de integrar estrutural e esteticamente estes sistemas;
- É igualmente possível a integração em fachadas, sendo Sul a fachada a considerar
- Idealmente os sistemas devem ser complementados por uma caldeira central a gás;
- Integração de todas as tubagens necessárias no edifício, garantindo acesso para a manutenção preventiva ao longo da vida do sistema;
- É essencial resolver todos os obstáculos que ainda existem à adopção de sistemas centralizados em edifícios multi-familiares, que têm mais de uma habitação, uma vez que se trata da solução energeticamente mais eficiente.

O potencial de enriquecimento assenta no facto de Lisboa ser a capital Europeia mais rica em horas de sol, e esta fonte de energia poder contribuir para pelo menos 70% das necessidades energéticas para as águas quentes sanitárias no sector doméstico, utilizando tecnologias mais que comprovadas e que representam um período de retorno de investimento (face às poupanças atingidas) de menos de 7 anos em média.

Trata-se de uma medida que precisa de ser propulsionada através de todos os meios possíveis uma vez que actualmente ainda não integra a prática comum.⁷⁰

Plano Nacional de Acção para a Eficiência Energética (PNAEE – Resolução Conselho de Ministros n.º 80/2008) - Breve Resumo medidas relevantes para Reabilitação

A área de Residencial (e Serviços) integra três grandes programas de eficiência energética:

- Programa Renove Casa, no qual são definidas várias medidas relacionadas com eficiência energética na iluminação, electrodomésticos, electrónica de consumo e reabilitação de espaços;
- Sistema de Eficiência Energética nos Edifícios, que agrupa as medidas que resultam do processo de certificação energética nos edifícios, num programa que inclui diversas medidas de eficiência energética nos edifícios, nomeadamente isolamentos, melhoria de vãos envidraçados e sistemas energéticos;
- Programa Renováveis na Hora, que é orientado para o aumento da penetração de energias endógenas nos sectores residencial e serviços.

O Programa Renove Casa (Programa 3.1) enumera medidas que visam a recuperação de edifícios com necessidades de reabilitação e que melhoram a sua performance energética sob duas componentes, a componente de manutenção das temperaturas de conforto e a geração de calor e/ou frio de um modo eficiente.

Na vertente da manutenção das condições de conforto de temperatura as medidas são:

- Janela Eficiente, que visa o tratamento de superfícies envidraçadas, quer na utilização de vidro duplo, quer na utilização de estruturas de suporte com corte térmico, quer na utilização de vidros eficientes (de baixa emissividade). O objectivo é reabilitação das superfícies envidraçadas de cerca de 160 mil fogos até 2015, com a instalação de 1,6 milhões de m2 de vidros mais eficientes em detrimento da utilização do vidro simples no parque edificado com necessidades de reparação.
- Isolamento Térmico, que visa a aplicação de isolamentos térmicos em coberturas, pavimentos e principalmente paredes. O objectivo é a reabilitação do isolamento de cerca de 80 mil fogos até 2015, com a instalação de cerca de 4 milhões de m2 de materiais isolantes eficientes no parque edificado com necessidades de reparação (estimado em cerca de 1,7 milhões de fogos).

Na vertente de geração de calor e/ou frio de modo eficiente as medidas são:

- Calor Verde, através do qual será desenvolvido um programa específico com o objectivo de promover a instalação de recuperadores de calor a biomassa, cerca de 20.000 equipamentos por ano até 2015, num parque habitacional de cerca de 5,5 milhões de fogos.
- Complementarmente serão criados mecanismos incentivadores à utilização de equipamentos de climatização “bombas de calor” eficientes, com COP -Coefficient of Performance igual ou superior a 4.

Plano Nacional Acção Eficiência Energética								
Designação da medida	Código da medida	Descrição	Impactos (tep)		Metas			
			Cenário intermédio		Indicadores	Actual	2010	2015
			2010	2015				
Medidas de remodelação	R&S4M5	Janela eficiente. Renovação de superfícies envidraçadas	1.335	3.735	N.º total de fogos		60.000	160.000
					Nº m2 instalados		600.000	1.600.000
	R&S4M6	Isolamento eficiente. Instalação de materiais isolantes	710	1.987	N.º total de fogos		30.000	80.000
					Nº m2 instalados		1.500.000	4.000.000
	R&S4M7	Calor verde. Instalação de recuperadores de calor alimentados a biomassa, micro-cogeração a biomassa ou bombas de calor (COP >=4)	6.247	16.020	N.º total de fogos		7.500	20.000

70 Por essa razão os dados sobre coberturas disponíveis no censo de 2001 foram incorporados no Atlas do PLH

O Programa Certificação Energética de Edifícios (Programa 3.2) tem como objectivo certificar, no âmbito de novos edifícios ou remodelações, 475 mil fogos residenciais até 2015, isto é, alcançar nesse ano uma quota de 10 % do parque com classe energética B- ou superior.

Fogos Certificados	Média Ano 2007-2015	Acumulado 2015
Novos Fogos	34 000	272 000
Remodelações	25 000	203 000
<i>Total</i>	59 000	475 000

As grandes e médias remodelações, que, por previsivelmente terem montantes envolvidos superiores a 25 % do valor do imóvel, são enquadráveis no âmbito da Certificação Energética. O parque habitacional nacional actual, constituído por cerca de 5,5 milhões de fogos, segundo estimativas do INE, apresenta mais de 2 milhões de fogos a necessitar de algum tipo de reparação.

Deste universo, cerca de 740 mil fogos necessitam de grandes e médias reparações, estimando-se que anualmente possam ser concretizadas cerca de 25 mil remodelações em todo o país.

O Programa Renováveis na Hora visa promover a substituição do consumo de energia fóssil por energia renovável, através da maior facilidade de acesso a tecnologias de micro -geração de energia eléctrica e de aquecimento solar de águas quentes sanitárias.

O objectivo a alcançar com a medida Micro-produção térmica visa a criação de um mercado sustentado de 175.000 m2 de colectores solares instalados por ano o que conduzirá a um número da ordem de 1,4 milhões de m2 de colectores instalados e operacionais até 2015, o que representará cerca de 1 em cada 15 edifícios com SolarTérmico. Este programa visa também revitalizar o parque de equipamentos existentes, criando condições favoráveis para a substituição e/ou reparação/manutenção especializada.

O objectivo a alcançar com a medida Micro-produção eléctrica a nível nacional é a instalação de 165 MW em sistemas de microgeração em 2015. Os alvos referência das diferentes medidas, são os seguintes:

- Fotovoltaica: 50.000 edifícios (15 ktep);
- Eólica: 5.000 edifícios (2ktep);
- Hídrica: 2.000 edifícios (4ktep);
- Pilhas de combustível: 1.000 edifícios (2ktep).

Neste ponto é importante referir que ainda não foram publicadas pelo Governo as Portarias que definem a forma nem os montantes das verbas que serão atribuídas a quem investe nestas medidas de melhoria do desempenho energético-ambiental dos edifícios.

Todas as diligências que a CML possa exercer junto do Governo no sentido de fazer sair estas Portarias é muito importante, uma vez que é essencial a dinamização de uma reabilitação também energético-ambiental do parque edificado existente.

9.4 Conclusões

9.4.1 Construção versus reabilitação

Uma das grandes opções que se colocam hoje ao município de Lisboa é saber se deve continuar a investir em construção de habitação nova ou se pelo contrário deve privilegiar a reabilitação.

Comparando os números disponíveis, constatamos que o esforço de investimento municipal em programas de realojamento, desde 1991 até à data, atingiu cerca de 900 milhões de euros, a preços correntes, para os programas PIMP e PER, a que correspondeu a construção ou aquisição de 16.631 fogos.

No que respeita à reabilitação, sabe-se que entre 1988 e 1999 foram objecto de intervenção cerca de 7 mil fogos⁷¹, com um crescimento exponencial do respectivo peso no total das despesas municipais. Os custos acumulados da reabilitação atingiam, em 1995, 12,4 milhões de euros. Desde 1994 e até 2007, de acordo com os dados da DMCRU incluídos neste relatório, foram reabilitados 3.200 fogos através de empreitadas municipais e coercivas e 4.595 através de reabilitação comparticipada, o que perfaz um total de cerca de 7.800 fogos. Ou seja, em duas décadas, a CML interveio ou participou na reabilitação de 14.800 fogos.

Fogos novos e reabilitação entre 1997 e 2007⁷²

Comparámos os gastos da CML na área da habitação e da reabilitação num período temporal de 10 anos, através da análise dos relatórios de gestão apresentados ao longo dos anos de 1997 – 2007.

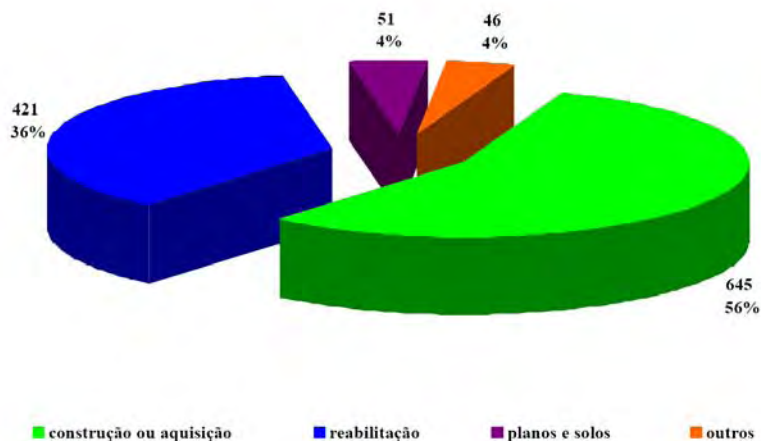
Os gastos totais em habitação e reabilitação totalizaram 1.163 milhões de euros (preços correntes), dos quais 55,5% para construção e 36,2% para reabilitação, como se pode ver pelo gráfico seguinte:

71 Fonte: Andreia Magalhães, em “Reabilitação Urbana – Intervenções precursoras no núcleo antigo de Lisboa”

72 Relatórios e contas da CML de 1997 a 2007

Investimento global em habitação entre 1997 e 2007, Valores em milhões de €, preços correntes

Construção ou aquisição	645
Reabilitação	421
Planos e solos	51
Outros	46
Total	1.163

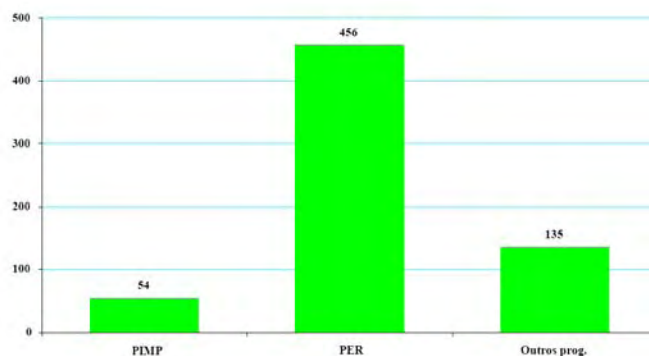


Os gastos em construção ou aquisição de fogos totalizaram 645 milhões de euros, a preços correntes, de acordo com quadro e gráfico seguintes:

Construção de habitação municipal entre 1997 e 2007

Valores em milhões de €, preços correntes

PIMP	54
PER	456
outros programas	135
Total	645

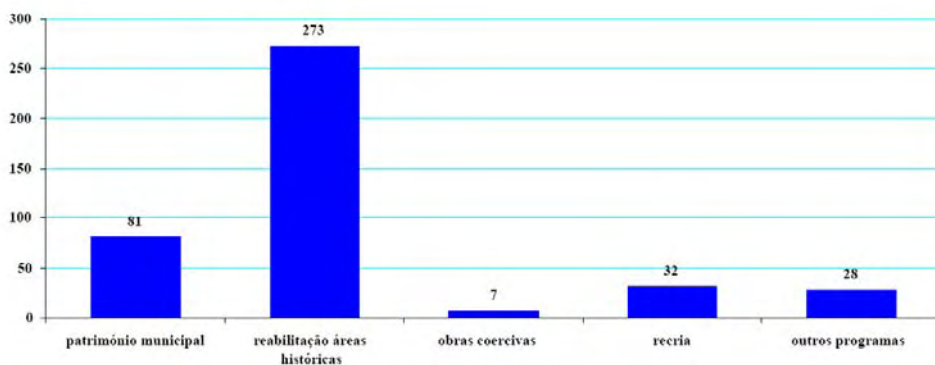


Os gastos em reabilitação atingiram, no mesmo prazo, o montante de 421 milhões de euros, conforme quadro e gráfico seguintes:

Reabilitação urbana entre 1997 e 2007

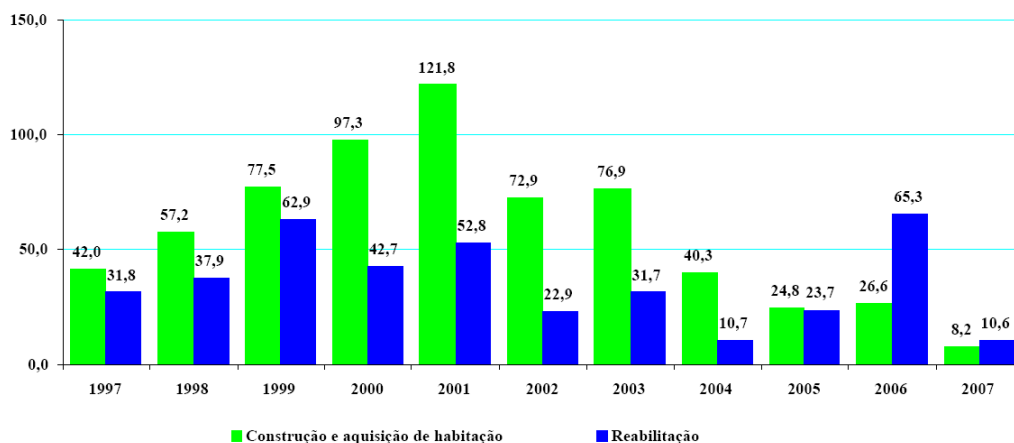
Valores em milhões de €, preços correntes

património municipal	81
reabilitação áreas históricas	273
obras coercivas	7
recria	32
outros programas	28
Total	421



Comparando os gastos na construção e reabilitação de habitação (excluindo na reabilitação os "outros programas"), verificamos que apresentam grandes variações anuais, como se pode ver no gráfico seguinte.

CML – Construção e reabilitação de habitação entre 1997 e 2007 – valores em milhões de Euros



Em termos médios, as receitas totalizaram um valor anual de 582 milhões de Euros, no período em análise, tendo o executado anual médio atingido os 97 milhões Euros (17% da receita média). 2001 foi o ano com gasto global mais elevado, tendo sido também o ano em que o PER atingiu o seu valor máximo (118 milhões de euros), e 2006 o que registou o valor mais elevado na reabilitação urbana (65 milhões de euros).

Apesar deste enorme esforço do erário municipal e de terem sido gastos 1.163 milhões de euros em construção e reabilitação de fogos em 10 anos, entre 1997 e 2007, não se conseguiu evitar a perda contínua de população, estimada pelo INE em 10.000 pessoas por ano (embora esta estimativa deva ser corrigida de acordo com os dados do próximo censo).

É certo que Lisboa conseguiu erradicar a esmagadora maioria das barracas do concelho, com uma taxa de execução do PER que foi de 82,1%, uma das mais altas da Área Metropolitana de Lisboa. Mas esta intervenção não conseguiu inverter o ciclo de declínio da cidade. Mais uma razão para ser necessário proceder a uma avaliação mais completa do que foram os programas de habitação e reabilitação na cidade de Lisboa.

9.4.2 Outras conclusões

Fragmentação e descontinuidade

Um outro aspecto decisivo que ressalta da leitura das diferentes políticas prosseguidas nas várias temáticas relevantes para a habitação em Lisboa é a enorme fragmentação da estrutura municipal, dividida em inúmeras unidades orgânicas que não dialogam entre si e estão espalhadas pela cidade. O acesso a muita informação on-line representa um contributo positivo. Mas a fragmentação dos serviços é agravada com a multiplicação de iniciativas paralelas das entidades empresariais municipais, que não só não estão articuladas com os serviços da CML como muitas vezes competem com os objectivos destes. O caso da Baixa Pombalina, onde sucessivas estruturas municipais ou para-municipais foram sendo criadas e extintas sem que os resultados fossem visíveis é talvez o mais paradigmático.

A questão não é apenas de orgânica municipal. É também de descontinuidade das políticas lançadas pelos diferentes executivos. Cada executivo e cada novo vereador tentam começar a executar os seus programas a partir do zero, fazendo tábua rasa do que está em curso e do conhecimento acumulado que existe na casa. A substituição dos antigos GTL, com uma metodologia de reabilitação de proximidade, pelas mega-empregadas é apenas um dos exemplos dessa descontinuidade. As novas políticas substituem as existentes sem um trabalho prévio de avaliação e muitas não são levadas até ao fim, ou mantêm-se de forma residual por pura inércia. Um caso típico é o prolongamento para lá de toda a razoabilidade do regime de cedência precária de atribuição de habitações municipais, que data de 1945 e até já foi revogado pela Assembleia da República.

A falta de circulação de informação é acompanhada pela falta de consolidação das contas do sector empresarial municipal, o que dificulta uma análise integrada das várias políticas. É difícil,

por exemplo, avaliar a acção da EPUL nas áreas da construção e da reabilitação sem conhecer a totalidade das verbas e terrenos transferidos pela CML.

Burocracia e falta de confiança do cidadão

O resultado prático deste estado de coisas, que tem uma enorme inércia, é a CML surgir aos olhos da maioria dos cidadãos como uma organização incompreensível, lenta nas respostas, apesar das boas tentativas de modernização administrativa que se têm desenvolvido. O mais comum é cada qual procurar saber “quem é que eu conheço lá” para tentar resolver o seu caso, com diligências casuísticas que procuram furar a opacidade do aparelho municipal e geram muitas tentações de curto-circuito, nem sempre inocentes. Isto faz com que os próprios técnicos municipais se sintam desmotivados e sem vontade de fazer frente a um pesado sistema que os ultrapassa. Restaurar a confiança das pessoas nos serviços municipais e destes nos executivos é uma das tarefas mais importantes para que qualquer programa, de habitação ou de outra área qualquer, chegue a bons resultados. Diremos mesmo que, em Lisboa, mais grave que a questão da governabilidade, que exige concertação entre as várias forças políticas em torno de objectivos municipais comuns, é a questão da governança, que implica utilizar do melhor modo os recursos disponíveis e incorporar a cidadania nas decisões.

Questões de escala e de competência

Do mesmo modo que Lisboa não conseguiu erradicar as barracas do concelho enquanto não foi criado um programa de escala nacional, assim também parece impossível que a autarquia, só com os seus recursos, possa fazer frente à tarefa de reabilitar e requalificar vastas zonas da cidade. Para além do papel do mercado e dos privados, a habitação e a reabilitação, sobretudo à escala da capital, têm uma componente que não cabe na própria cidade. A experiência de mais de 100 anos de políticas públicas de habitação em Lisboa mostra que estas foram tanto mais eficazes quanto maior foi a concertação entre a Administração central e local na sua implementação. À semelhança do que se fez com o PER, é urgente um grande programa de reabilitação de carácter nacional, com mobilização de recursos financeiros compatíveis. Em tempo de crise, a reabilitação urbana pode ser uma das mais rápidas e eficazes respostas às situações crescentes de desemprego e de fractura social. Só assim poderá ser desenvolvida pela CML a nova geração de políticas de habitação que os novos tempos reclamam e que visa contribuir para re-habitar Lisboa.

Lisboa não se resolve em Lisboa. A problemática da habitação não pode dissociar-se da dos transportes ou dos equipamentos da rede pública. Falta uma articulação metropolitana das principais estratégias. As grandes obras públicas que vão alterar todas as acessibilidades de

Lisboa, por exemplo, foram decididas à margem das autarquias e, em especial, de Lisboa. Além disso, todas as grandes obras públicas trazem consigo umas “traseiras”, que se traduzem no aumento de carências habitacionais por parte da mão-de-obra menos qualificada que atraem. Estes impactos não estão estudados e irão reflectir-se em toda a região. Também não podem ser ignorados os impactos das mudanças de uso de grandes áreas centrais da cidade, actualmente ocupadas por equipamentos públicos dependentes da administração central em desactivação (hospitais, quartéis, estabelecimentos prisionais, etc). Em suma, estamos perante decisões que são tomadas a nível central, mas não podem sê-lo casuisticamente nem fora do documento enquadrador que é o Plano Director Municipal, sob pena de total subversão das competências legais do Município.

10. Articulação do PLH com os instrumentos regulamentares, urbanísticos e de gestão da CML

A metodologia aprovada para a elaboração do PLH estabelece à partida o enquadramento do PLH no quadro dos pelouros actualmente existentes na CML. Assim, o PLH tem necessariamente de se articular com os pelouros do Urbanismo e Planeamento Estratégico, da Habitação e Acção Social e das Finanças e Património.



Neste quadro é importante referir as principais deliberações da CML nestas áreas, que iremos sistematizar nos seguintes tópicos:

- Articulação do PLH com os instrumentos urbanísticos
- Articulação do PLH com a gestão fundiária, patrimonial e fiscal
- Articulação do PLH com a gestão financeira
- Articulação do PLH com as políticas de atribuição e alienação de fogos municipais
- Novos regulamentos

10.1 Articulação do PLH com os instrumentos urbanísticos

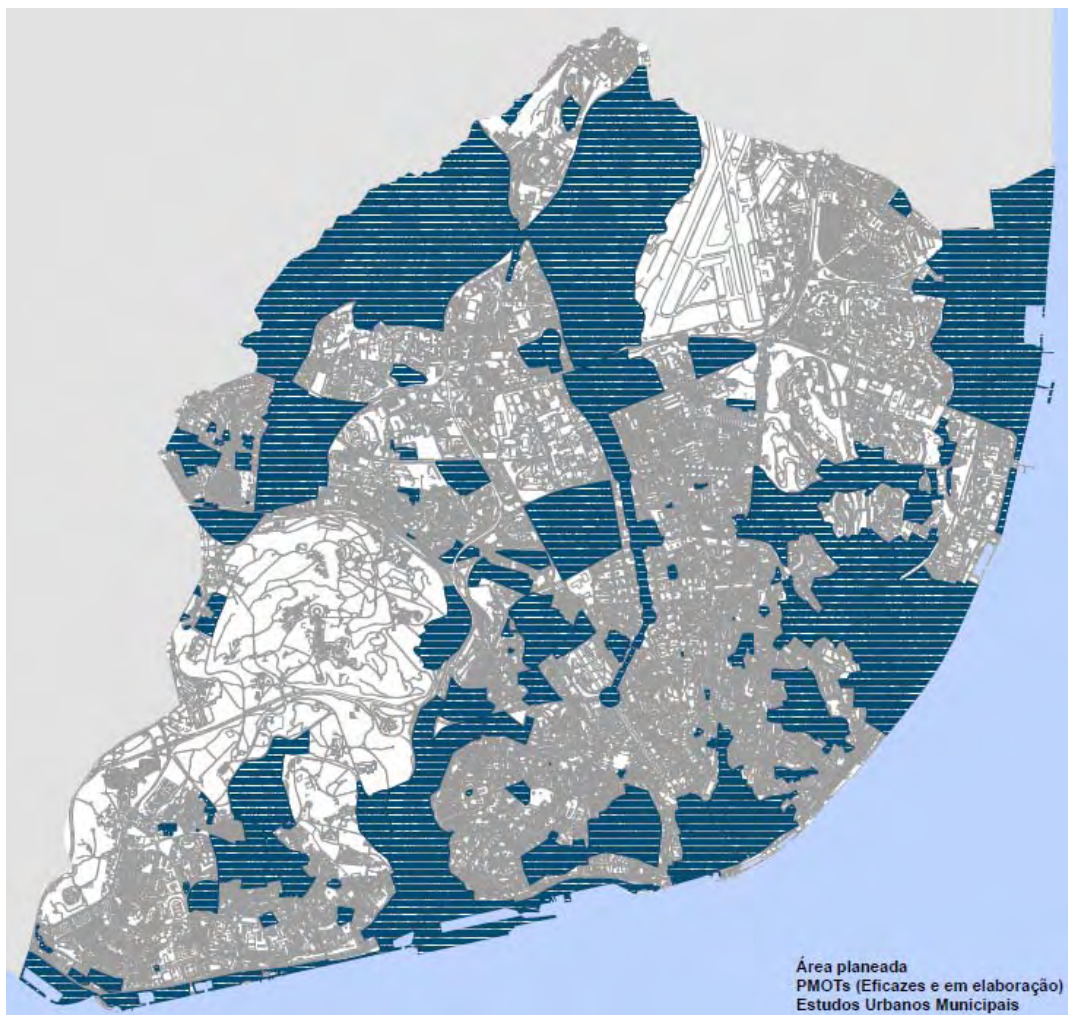
Área planeada

Deduzindo aos 8.432 ha da área total do território municipal a área do Aeroporto e do Parque Florestal de Monsanto, a área "planeável" do município é de 6.746ha.

Considerando esta área planeável, de acordo com os dados do REOT (2009), mais de 46% (3.133 ha) do território estarão cobertos por PMOT e estudos urbanos, em que se incluem os loteamentos

elaborados no âmbito das competências do Departamento de Planeamento Urbano, como se pode ver pelo mapa seguinte.

Área total planeada - PMOT eficazes, em elaboração e Estudos Urbanos Municipais



Fonte: REOT 2009

Pese embora a detecção de algumas omissões (planos em elaboração de Carnide e Olivais Velho ou o Plano de Urbanização da Zona Ocidental, concluído e nunca aprovado), esta carta evidencia o esforço de planeamento que tem sido desenvolvido, desde 1994.

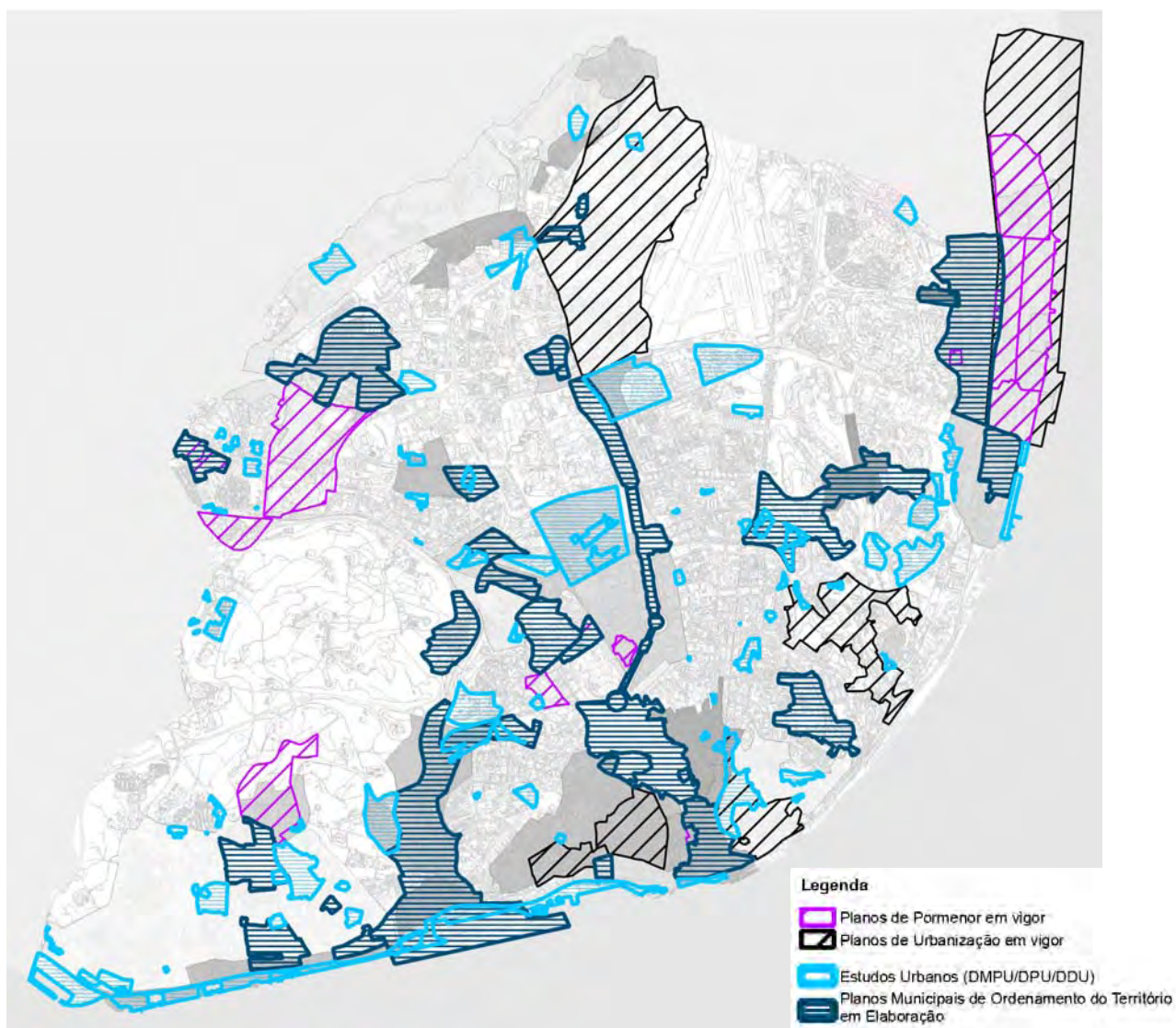
O quadro seguinte, também retirado do REOT, apresenta o desdobramento desta área planeada por PU e PP eficazes, bem como por Termos de Referência aprovados.

	Nº Planos	Área total abrangida (ha)	% de área coberta relativa ao Município
Planos de Urbanização (PU) e Planos de Pormenor (PP) eficazes	20	1.506	17,9%
Planos de Urbanização (PU) e Planos de Pormenor (PP) com termos de referência (TR) aprovados	20	897	10,6%
Área do Município abrangida por PU, PP eficazes e com TR aprovados	40	1.894	22,5%

Fonte: REOT 2009

O mapa seguinte apresenta a distribuição geográfica dos diferentes instrumentos de planeamento eficazes e em elaboração.

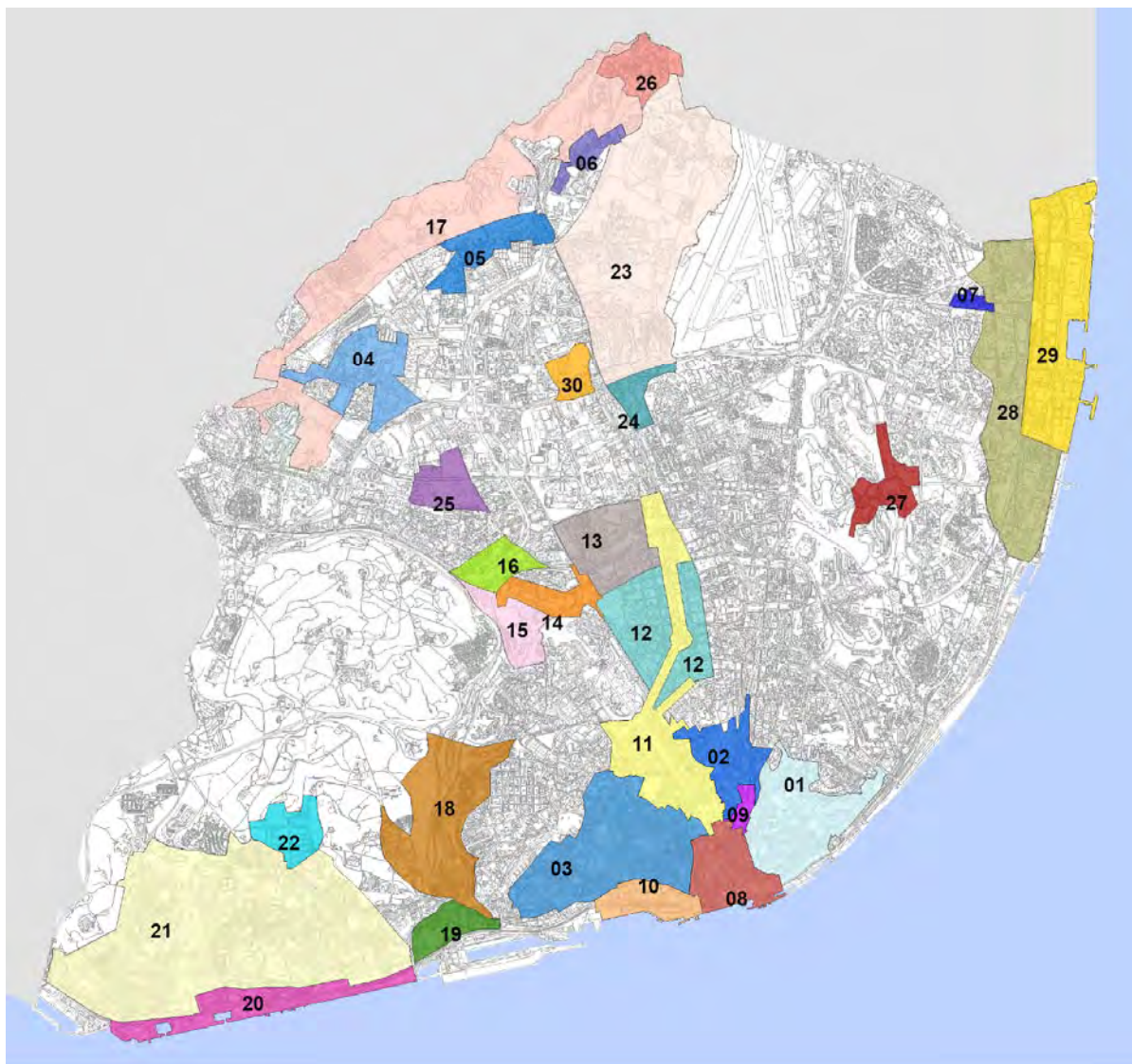
Planos de Urbanização e Pormenor (eficazes e em Elaboração)



As listagens em anexo referenciam as datas de publicação em Diário da República dos Planos em vigor ou dos termos de referência aprovados ou da deliberação municipal que lhes deu origem. Ainda que incompletas, tornam evidente o facto de que, desde 2005, nenhum PU ou PP entrou em vigor, embora actualmente esteja em curso a elaboração de um elevado número de instrumentos de planeamento.

O mapa seguinte mostra as Unidades Operativas de Planeamento – UOP - definidas no PDM de 1994. Se o compararmos com o mapa anterior, vemos que há extensas áreas para as quais o PDM exige acções de planeamento que se encontram por elaborar.

Unidades Operativas de Planeamento – PDM 1994



UOPs do PDM 94

- | | | | |
|----|---|----|--|
| 1 | Área Histórica Central (Alfama e Colina do Castelo) | 16 | Sete Rios |
| 2 | Área Histórica Central (Mouraria) | 17 | Parque Periférico |
| 3 | Área Histórica Central (Bairro Alto, Bica e Madragoa) | 18 | Vale de Alcântara |
| 4 | Área Histórica Periférica (Carnide) | 19 | Alcântara Rio |
| 5 | Área Histórica Periférica (Paço do Lumiar) | 20 | Zona Ribeirinha de Alcântara e Belém |
| 6 | Área Histórica Periférica (Ameixoeira) | 21 | Zona Monumental de Ajuda e Belém |
| 7 | Área Histórica Periférica (Olivais Velho) | 22 | Polo Universitário do Alto da Ajuda |
| 8 | Baixa | 23 | Alto do Lumiar |
| 9 | Martim Moniz | 24 | Calvanas e Campo Grande |
| 10 | Boavista | 25 | Avenida Lusíada |
| 11 | Eixo Terciário das Avenidas | 26 | Galinheiras |
| 12 | Avenidas Novas | 27 | Centro de Chelas |
| 13 | Área do Rego | 28 | Área Industrial e Portuária Oriental |
| 14 | Praça de Espanha e Avenida José Malhoa | 29 | Zona de Intervenção da EXPO 98 |
| 15 | Campolide | 30 | Complexo Urbano Desportivo do Sporting Clube de Portugal |

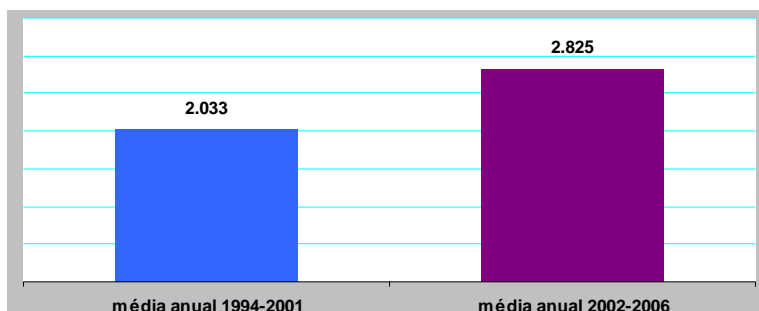
Comparando os dois mapas verifica-se que, para as áreas históricas, apenas as áreas centrais se encontram parcialmente cobertas por planos eficazes, assim como o núcleo de Calhariz-Benfica. Carnide e Olivais Velho têm entretanto planos concluídos, prevendo-se que o PU de Carnide seja aprovado ainda durante o presente ano, enquanto o PP de Olivais Velho se encontra em reavaliação no âmbito do PU da Envolvente à Estação do Oriente.

Para as restantes áreas históricas periféricas, Ameixoeira, Charneca, Paço do Lumiar e Lumiar, os Planos que chegaram a iniciar-se não foram concluídos.

Licenças para fogos novos e para reabilitação

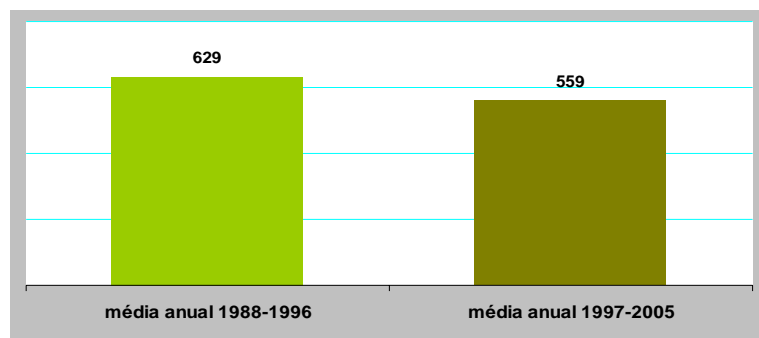
Os indicadores sobre esta matéria que figuram no REOT são difíceis de analisar porque as fontes são heterogéneas e as séries descontinuadas. Cálculos nossos efectuados com base no Atlas da Habitação de Lisboa, EPUL, 2007, permitiram-nos concluir que a média anual de fogos novos licenciados, entre 1994 e 2001, foi de 2.033, tendo subido para 2.825 entre 2002 e 2006, o que representa uma subida percentual de 39%. Quanto à média anual de licenciamento de fogos em reabilitação apoiada, foi de 629 entre 1988 e 1996, caindo para 559 entre 1997 e 2005, o que representou uma diminuição de 11%.

Fogos licenciados para habitação nova em Lisboa – Média anual



Fonte dos dados: Atlas da Habitação de Lisboa, EPUL, 2007

Fogos de reabilitação apoiada em Lisboa



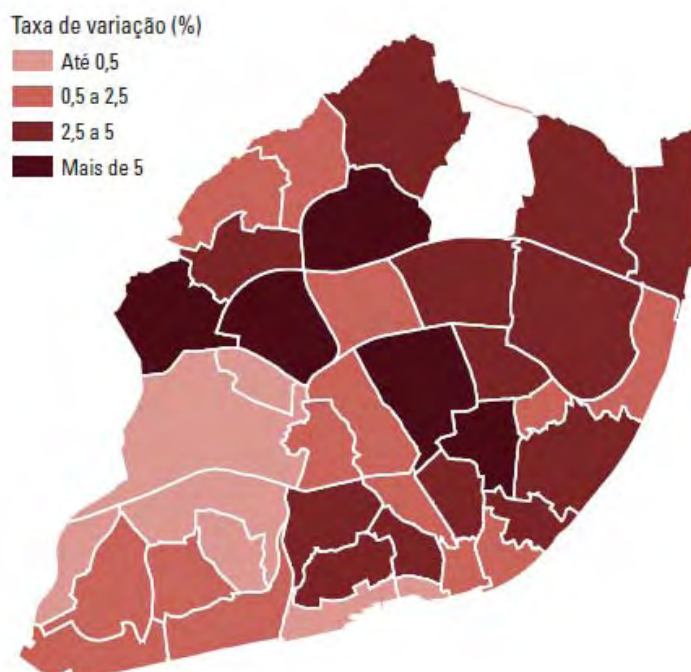
Fonte dos dados: Atlas da Habitação de Lisboa, EPUL, 2007

Convém registar que, no que respeita à reabilitação, estes valores deixam de fora a reabilitação coerciva feita pelo município. Seja como for, eles parecem evidenciar uma aceleração do licenciamento de fogos novos em detrimento das licenças concedidas para reabilitação apoiada, tendência que entendemos dever ser rapidamente invertida.

Alterações demográficas e fogos novos – tendências recentes

Os dados de Censo de 2001 registam em Lisboa novos fenómenos de regresso ao Centro, embora não suficientes para contrariar a tendência da perda de população na cidade. A expressão desse fenómeno ao nível de freguesias pode observar-se nas Figuras seguintes.

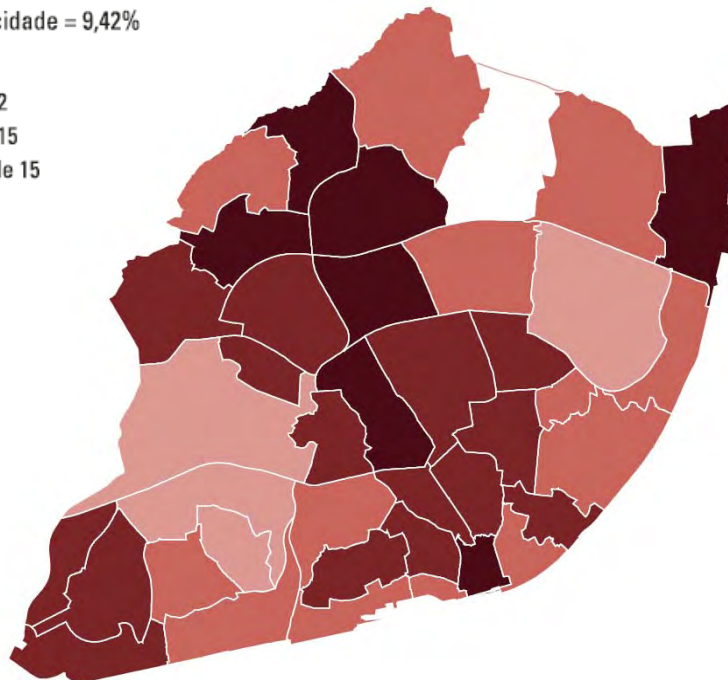
Distribuição de novos residentes na cidade de Lisboa



Impacto dos novos residentes na cidade de Lisboa

Média da cidade = 9,42%

- Até 5
- 5 a 9,42
- 9,42 a 15
- Mais de 15



Fonte: INE, Censos de 2001, Tratamento CML, Diagnostico Socio-Urbanístico da Cidade de Lisboa, Julho 2005

Este fenómeno carece de maior aprofundamento, porquanto pode demonstrar que a capacidade futura de captação de novos residentes não depende em exclusivo da construção de nova habitação.

Quanto à dinâmica da construção, de acordo com estimativas do INE para a evolução do parque habitacional, verifica-se ter ocorrido entre os anos de 2001 e de 2006 um acréscimo de 343 edifícios de habitação, passando o valor total de edifícios na cidade de 53.387 para 53.730. Relativamente à estimativa do número de fogos (alojamentos familiares clássicos) também para este período, reconhece-se um acréscimo de 6.943 fogos, registando-se no ano de 2001, 288.481 fogos, e em 2006 um total de 295.424.

Total de edifícios (habitação) e total de fogos, entre 2001 e 2006

	2001	2006	Variação	% de variação
Edifícios	53.387	53.730	343	0,6%
Fogos	288.481	295.424	6.943	2,4%

Fonte: Estatísticas da construção e Habitação do INE

Com base nestas duas variáveis (edifícios e fogos), constata-se que para o espaço temporal compreendido entre os anos de 2001 e de 2006, o rácio respeitante ao número médio de fogos

por edifício é da ordem dos 20,24, o que evidencia a evolução das tipologias para edifícios de cada vez maior dimensão.

Fogos novos construídos e em construção – levantamento no terreno

Após os censos de 2001 e com o objectivo de estimar a população em 2008, o Departamento de Planeamento Estratégico (DPE), efectuou um estudo tendo subjacentes os seguintes critérios:

- O levantamento dos empreendimentos construídos, entre os anos de 2001 e de 2007, de dimensão significativa e que se encontravam ocupados;
- O levantamento dos empreendimentos significativos que se encontram actualmente em construção (após 2007).

Relativamente ao levantamento dos empreendimentos construídos após 2001, dado a CML não ter uma monitorização sistemática do território através dos licenciamentos, este trabalho teve como base a comparação dos ortofotomapas de 2001 e de 2006, cotejados com os dados dos Censos, complementada com a deslocação aos locais para contagem de campainhas. Os licenciamentos isolados foram desprezados (DPE, Junho 2008).

No Quadro seguinte, é possível identificar o número de fogos respeitantes a cada uma das intervenções urbanísticas implementadas, ao nível de freguesia, entre 2001 e 2008. De salientar que durante este espaço temporal foram construídos 22. 221 fogos.

Número de fogos por intervenção urbanística, ao nível de freguesia, entre 2001 e 2008

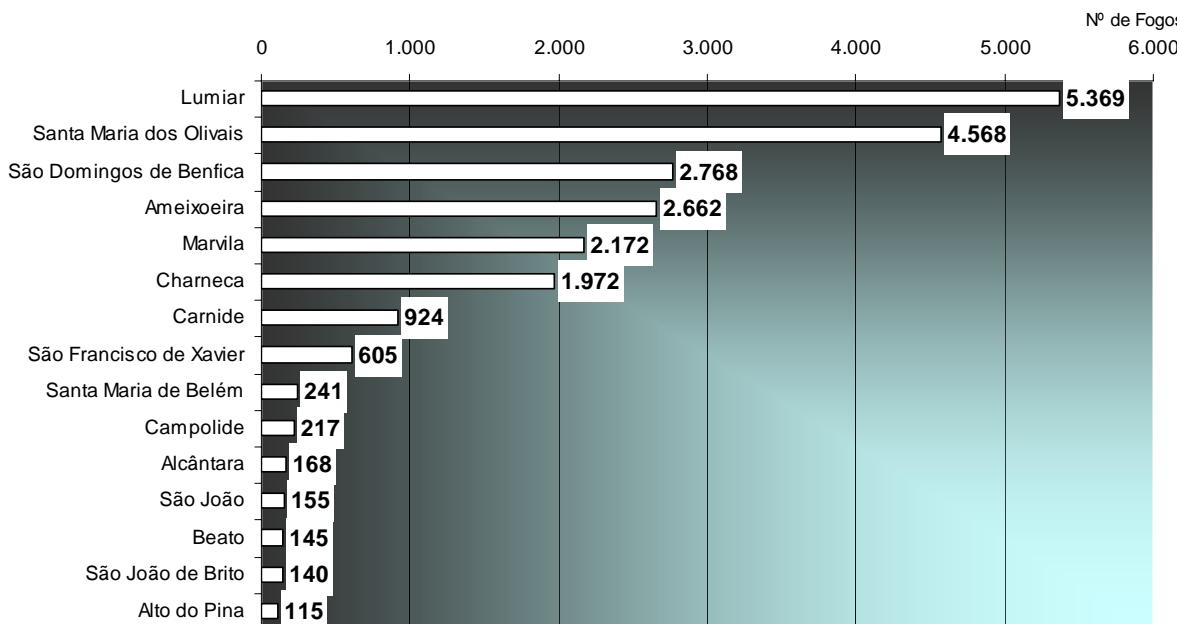
Freguesias	Total de Novos Fogos, por freguesia	Intervenções Urbanísticas	Total de Novos Fogos, por Intervenção
Ajuda	0		0
Alcântara	168	GEF Alcântara	168
Alto do Pina	115	Rotunda das Olaias	115
Alvalade	0		0
Ameixoeira	2.662	LM 2000/08 Qta. S. Susana LM Ameixoeira = ex EUROPAN PER Ameixoeira	84 105 910 1.563
Anjos	0		0
Beato	145	RTB 6	145
Benfica	0		0
Campo Grande	0		0
Campolide	217	Nova Campolide II - Lote 1	217
Carnide	924	Qta. Bom Nome Bairro Padre Cruz - fase III Quinta das Camareiras	449 205 270
Castelo	0		0
Charneca	1.972	PUAL	1.972
Coração de Jesus	0		0
Encarnação	0		0
Graça	0		0
Lapa	0		0
Lumiar	5.369	Aldeia Olímpica Praça Central Alto da Faia - PER 8 Telheiras - Torres Alto da Faia - vivendas Telheiras Norte III Parque dos Príncipes PER 4 Lot Quinta da Amoreira Az. Cidade - lotes B e C PUAL	80 164 210 97 37 210 1.348 136 161 166 2.760
Madalena	0		0
Mártires	0		0
Marvila	2.172	Nova imagem Bairro do Olival ENCAIXE Quadra Vale Formoso Sul Pç. De Macau LM R. Eng. Cunha Leal Condomínio. Jardim do Armador Bairro Marquês de Abrantes/Alfinetes.	126 46 105 125 650 320 163 77 560
Mercês	0		0
N. Sra. De Fátima	0		0
Pena	0		0
Penha de França	0		0
Prazeres	0		0
Sacramento	0		0
Santa Catarina	0		0

Santa Engrácia	0		0
Santa Isabel	0		0
Santa Justa	0		0
Santa Maria de Belém	241	Rotundas A e B de Algés	68
		JB Gomes	71
		Arena	102
Santa Maria dos Olivais	4.568	Olivais Shopping	315
		CIMPOR	140
		Av. Berlim	252
		EXPO	3.861
Santiago	0		0
Santo Condestável	0		0
Santo Estêvão	0		0
Santos-o-Velho	0		0
São Cristovão e São Lourenço	0		0
São Domingos de Benfica	2.768	PP Galhardas	1.491
		Alto dos Moinhos	590
		Av. Lusíada	160
		Fundicentro	317
		2.ª Circular - Estádio da Luz	210
São Francisco de Xavier	605	Ota. Sto. António	182
		EPUL Alto do Restelo	260
		Restelo Nascente (H e N)	163
São João	155	RTB 5	155
São João de Brito	140	Gago Coutinho	140
São João de Deus	0		0
São Jorge de Arroios	0		0
São José	0		0
São Mamede	0		0
São Miguel	0		0
São Nicolau	0		0
São Paulo	0		0
São Sebastião da Pedreira	0		0
São Vicente de Fora	0		0
Sé	0		0
Socorro	0		0
Total Lisboa	22.221		22.221

Fonte: DPE, 2008

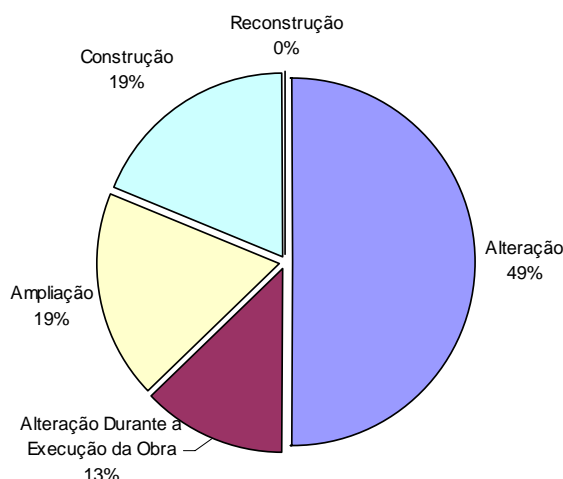
De acordo com a figura seguinte, é possível observar que o maior número de fogos construídos neste período, resultante das várias intervenções urbanísticas, ocorreu nas freguesias do Lumiar e de Sta. Maria de Olivais, facto que está relacionado, no primeiro caso, com o Plano de Urbanização do Alto do Lumiar e com a expansão de Telheiras/Parque dos Príncipes e, no segundo caso, com o Plano do Parque das Nações. Salienta-se que do total de fogos construídos 45% se localizam nestas duas áreas geográficas.

Número de fogos construídos entre 2001 e 2008, por freguesias do município



Fonte: DPE, 2008

Na seguinte figura, localizam-se espacialmente todas as intervenções urbanísticas que serviram de base para o apuramento do número de fogos.



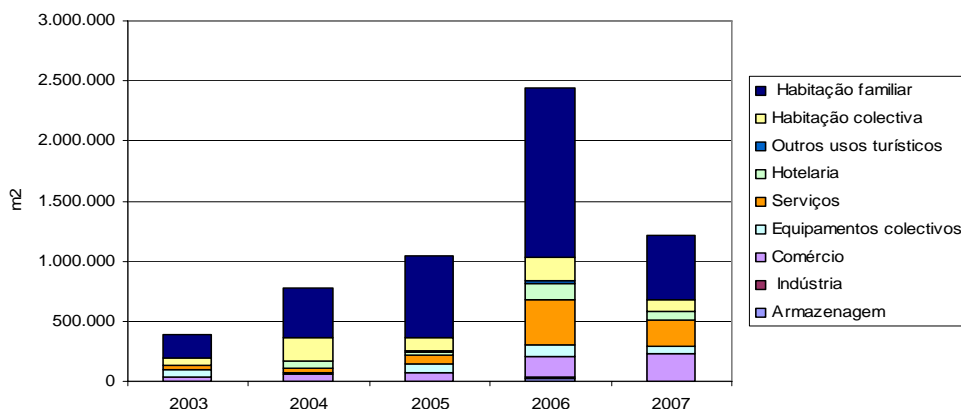
A representação gráfica dos dados mostra que, neste intervalo de tempo, predominaram as obras de alteração que representam cerca de metade do total dos custos estimados. As alterações durante a execução da obra representam 13% do total dos custos estimados, próximo dos 19% que representam tanto a obra nova como a obra de ampliação.

Em termos de áreas e usos licenciados, a análise do REOT é feita apenas a partir de 2003, data de início de funcionamento do GESTURBE. Os dados recolhidos são sintetizados no quadro seguinte onde sobressai que em 2003 não se registaram licenciamentos de áreas para indústria, hotelaria e outros usos hoteleiros, situação que se repete em 2004 e 2007, para outros usos hoteleiros.

Superfície de pavimento (m²), por usos, dos processos com Ficha do INE preenchida e licenças emitidas nos anos de 2003, 2004, 2005, 2006 e 2007

Licenças emitidas traduzidas em área de construção (ou superfície de pavimento) em m ² de:	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Armazenagem	306	1.033	2.396	19.754	5.367	28.856
Indústria		516	431	14.901	409	16.257
Comércio	33.941	65.219	72.063	165.772	230.091	567.086
Equipamentos colectivos	60.429	7.687	71.888	100.831	57.378	298.212
Serviços	43.892	28.897	76.763	384.602	221.091	755.245
Hotelaria		70.456	17.872	131.724	68.738	288.790
Outros usos turísticos			18.500	15.757		34.257
Habitação colectiva	55.969	187.731	104.482	203.339	102.013	653.536
Habitação familiar	191.557	412.831	682.687	1.400.242	533.871	3.221.188

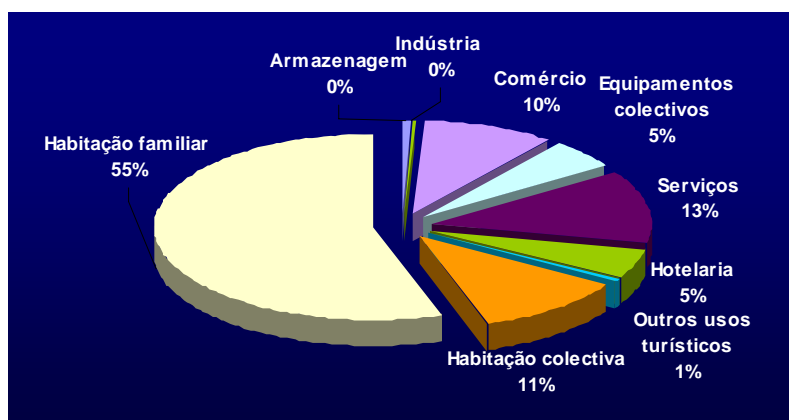
Fonte: CML, DMDIU/DMU, GESTURBE, 2008



A representação gráfica dos dados mostra que neste intervalo de tempo, e em cada ano, a área licenciada para habitação familiar é superior à área licenciada para os outros usos, quer individualmente quer no seu somatório. A partir de 2003 verifica-se um crescimento no licenciamento de área para habitação familiar que atinge o valor máximo em 2006, ano em que também tem uma expressão máxima o licenciamento de área para todos os usos.

A figura seguinte permite uma leitura do peso dos diferentes usos no total de área de construção licenciada, nos anos de 2003 a 2007, evidenciando a predominância do licenciamento de habitação familiar e a irrelevância do licenciamento para uso industrial, armazenagem e outros usos turísticos. A hotelaria bem como os equipamentos colectivos têm a expressão de apenas 5%.

Peso dos diferentes usos no total de área de construção licenciada entre 2003 e 2007



Habitação a custos controlados

Um dos instrumentos que é habitualmente usado noutros países para garantir o equilíbrio do mercado de habitação é a definição de uma percentagem de fogos que obrigatoriamente têm de ser acessíveis aos estratos médios ou carenciados da população. Em Portugal, a lei de solos (DL 794/76, de 5 de Novembro) consagra no seu Art. 6.º que “na execução de qualquer plano de

expansão, desenvolvimento ou renovação urbanas, ou de criação de novos aglomerados, serão sempre fixados os números ou percentagens dos fogos a construir, sujeitos a fixação ou controle dos valores das rendas ou dos preços de venda, além dos destinados a habitação social.”

Posteriormente a lei veio definir as condições e características da habitação a custos controlados, devendo o governo estabelecer por portaria os respectivos índices.

Estas regras não têm sido aplicadas em Lisboa, apesar de o actual executivo ter revelado a intenção de consagrar uma percentagem de 25% de fogos a custos controlados através da revisão do PDM. A única referência que encontramos no REOT a custos controlados foi a existência de um protocolo celebrado entre a empresa HSE (Empreendimentos a custos controlados em Lisboa) e a autarquia, para a construção de 910 fogos na freguesia da Ameixoeira. Desconhecemos a data e as condições do protocolo, bem como o destino dados aos fogos construídos.

Pensamos que o artigo 6º da lei de solos pode e deve ser aplicado desde já (com 33 anos de atraso), independentemente da revisão do PDM, impondo-se que ele passe a ser tido em conta em todos os planos de ordenamento do território em elaboração ou revisão. Resta sublinhar que o primeiro caso em que tal se verificou foi na aprovação para discussão pública dos termos de referência do PP da Pedreira do Alvito, em 2009.

10.2 Articulação do PLH com a gestão fundiária, patrimonial e fiscal

Neste capítulo analisa-se a política de gestão patrimonial e fiscal da CML, que engloba a gestão do solo municipal e do património edificado, de que abordaremos a parcela referente à habitação municipal.

Política de solos e gestão integrada do património

O solo urbano é um bem escasso e a sustentabilidade da cidade passa pela sua gestão criteriosa. A avaliação do stock de terrenos do Município é fundamental para o Ordenamento do território e para o fomento duma gestão fundiária que sirva para o desenvolvimento da cidade e simultaneamente as carências de equipamentos.

Lisboa dispôs desde meados do século XX de grandes reservas de solos expropriados por Duarte Pacheco, que equivaliam a cerca de 1/3 da área total do município. Essa reserva foi amplamente usada por todos os grandes programas de habitação públicos até à data, mas corre o risco de se esgotar a breve trecho.

Uma política de solos municipal tem de se enquadrar no contexto nacional e global. Sabe-se que durante a última década a globalização financeira esteve intimamente ligada à concentração imobiliária e às fortes pressões para a multiplicação de valor do solo de forma especulativa. Um terreno rústico que se torna urbanizável por simples decisão administrativa vale milhões. Dentro da cidade, a multiplicação de valor faz-se sobretudo através de mudanças de uso e de aumentos dos índices de construção, permitindo edificabilidades que nem sempre estão devidamente suportadas no ordenamento do território. A opacidade de algumas destas transformações levou aliás no passado recente à queda do executivo municipal em 2007.

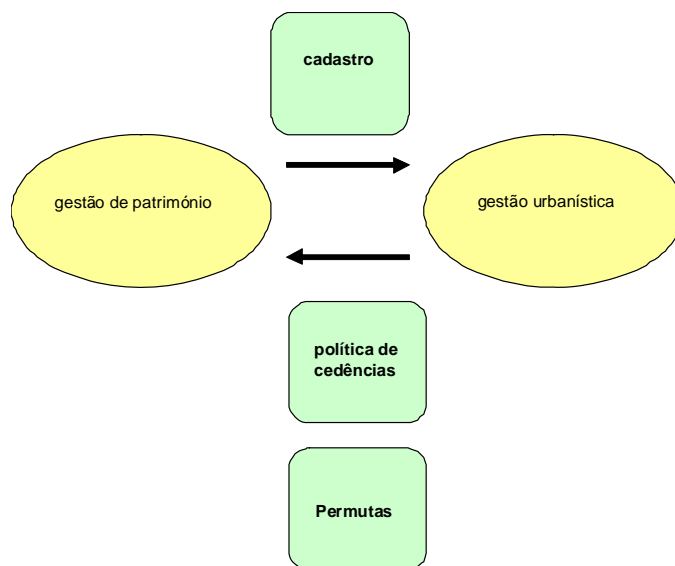
A política de solos municipal implica dois tipos de intervenção do município: a intervenção directa e a intervenção indirecta. As formas de intervenção directa vão desde a constituição de reservas fundiárias ao controle de preços (através de direitos de preferência, tabelamento, ou preços de referência). Sendo que, um dos principais instrumentos para uma intervenção municipal reguladora no mercado fundiário é a constituição de sistemas de informação públicos, fiáveis e acessíveis on-line, quer sobre a componente física (cadastró), quer sobre a componente económica (valor) dos solos. As formas de intervenção indirecta no mercado de solos incluem o planeamento urbanístico, que fixa índices e usos, a política fiscal e as políticas relacionadas com infra-estruturas e equipamentos colectivos.

Para desenvolver uma política de solos sustentável é preciso que as formas de intervenção directa e indirecta do município estejam articuladas entre si e possam convergir para os objectivos globais da estratégia municipal. Impõe-se por isso uma visão integrada da gestão do património municipal. Tudo isto implica uma forte articulação entre a gestão do património, a gestão urbanística, a política municipal de habitação e a política orçamental do município, conforma esquematizado na figura seguinte.

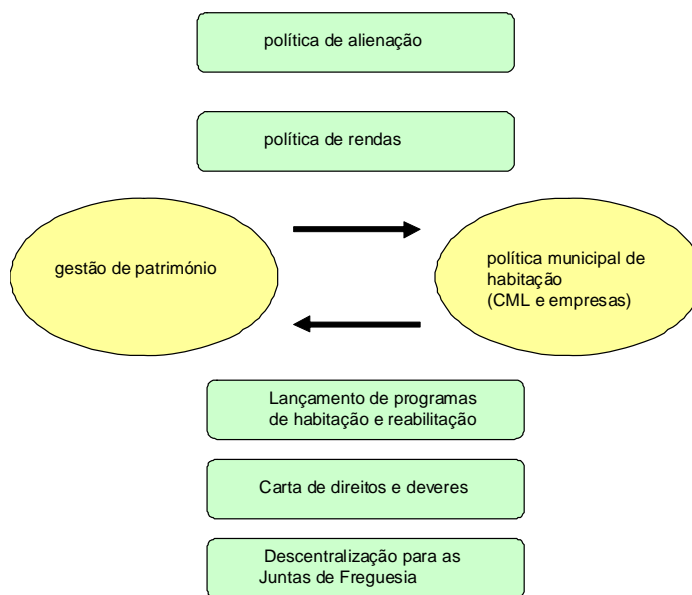


Esta articulação está implícita nos novos regulamentos municipais, desencadeados pelo actual executivo na sequência das recomendações da sindicância ao urbanismo deliberada pelo presidente do executivo anterior e dos quais falaremos adiante.

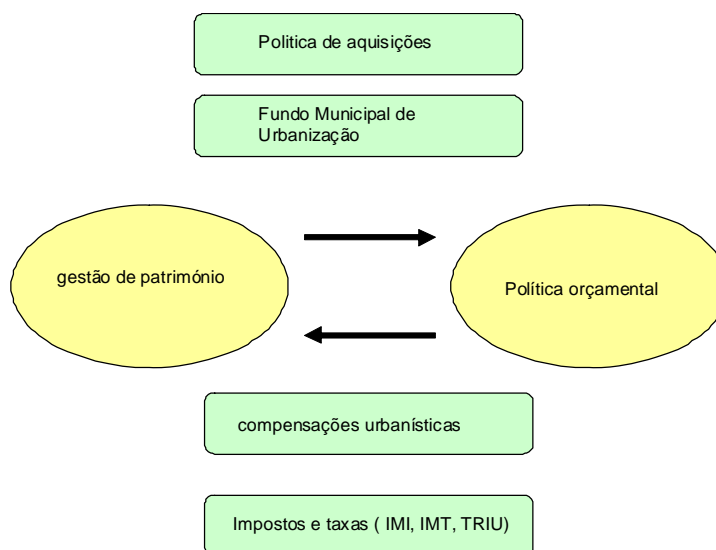
Para já, importa reter que os principais instrumentos de articulação da gestão do património com a gestão urbanística são o cadastro e a política de cedências, como se pode ver na figura seguinte.



Quanto à articulação da gestão do património com a política municipal de habitação, ela tem como instrumentos principais a política de alienação de fogos municipais e a política de rendas, bem como o lançamento de programas de habitação e reabilitação e a componente da cidadania, que, por sua vez, pode assumir várias formas, desde uma Carta de Direitos e Deveres tanto para a CML como para os Inquilinos dos fogos municipais, até à descentralização de competências para as Juntas de Freguesia (como o levantamento e atribuição de fogos devolutos e a realização de pequenas intervenções de manutenção).



Finalmente, a articulação da gestão do património com a política orçamental faz-se através da política fiscal (IMI, IMT e TRIU), da política de compensações urbanísticas e do Fundo Municipal de Urbanização, conforme esquema abaixo.

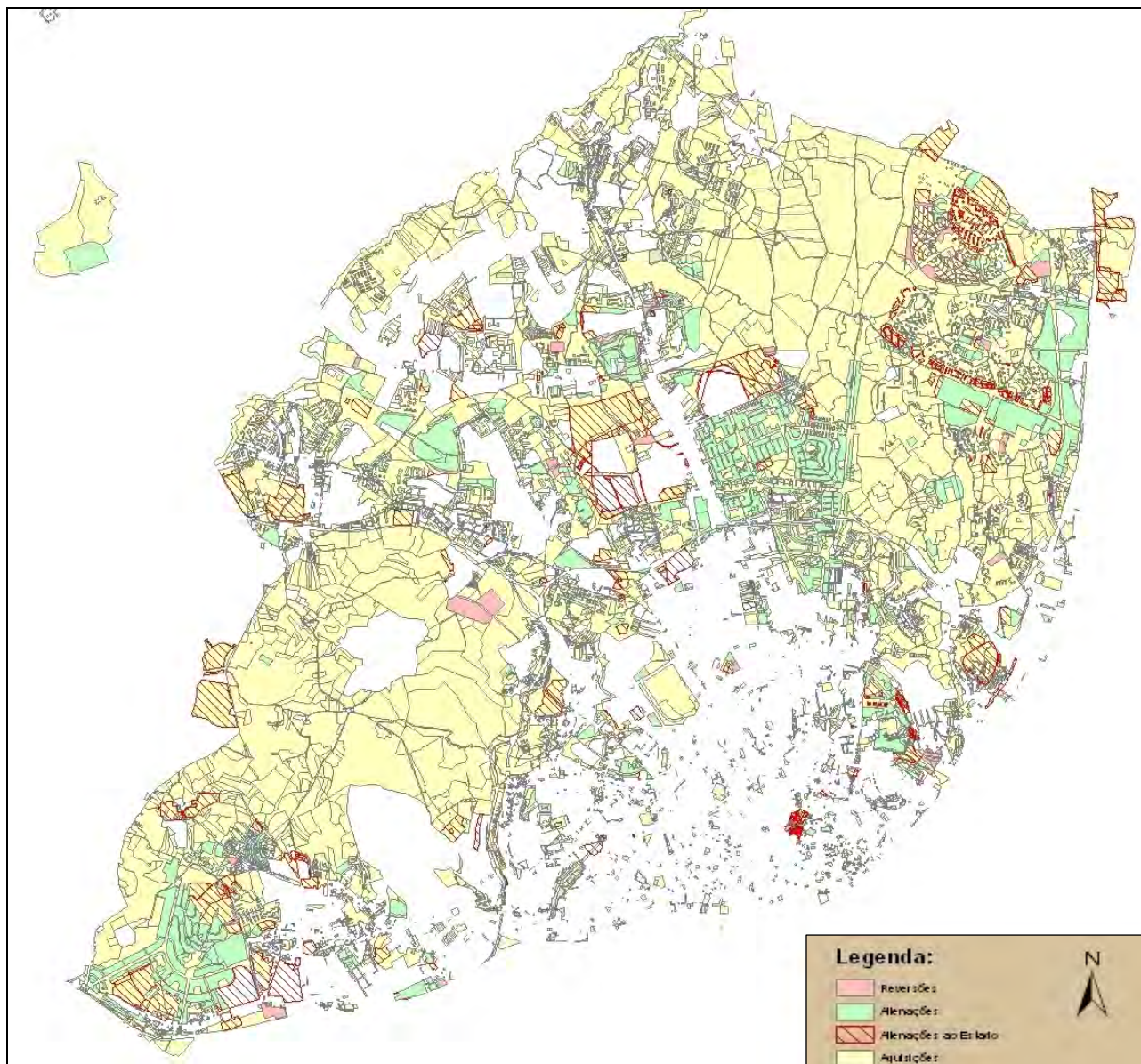


O cadastro da propriedade municipal⁷³

Encontram-se cadastrados os actos administrativos de aquisições, alienações e cedências em direito de superfície ocorridos desde 1900 até aos dias de hoje. Há no entanto um vazio de historial cadastral na zona histórica da cidade até à 1ª circular de Lisboa - Artilharia Um / Duque d'Ávila / Almirante Reis.

73 Fonte: REOT 2009 e DPI

Cadastro das propriedades municipais do Concelho de Lisboa

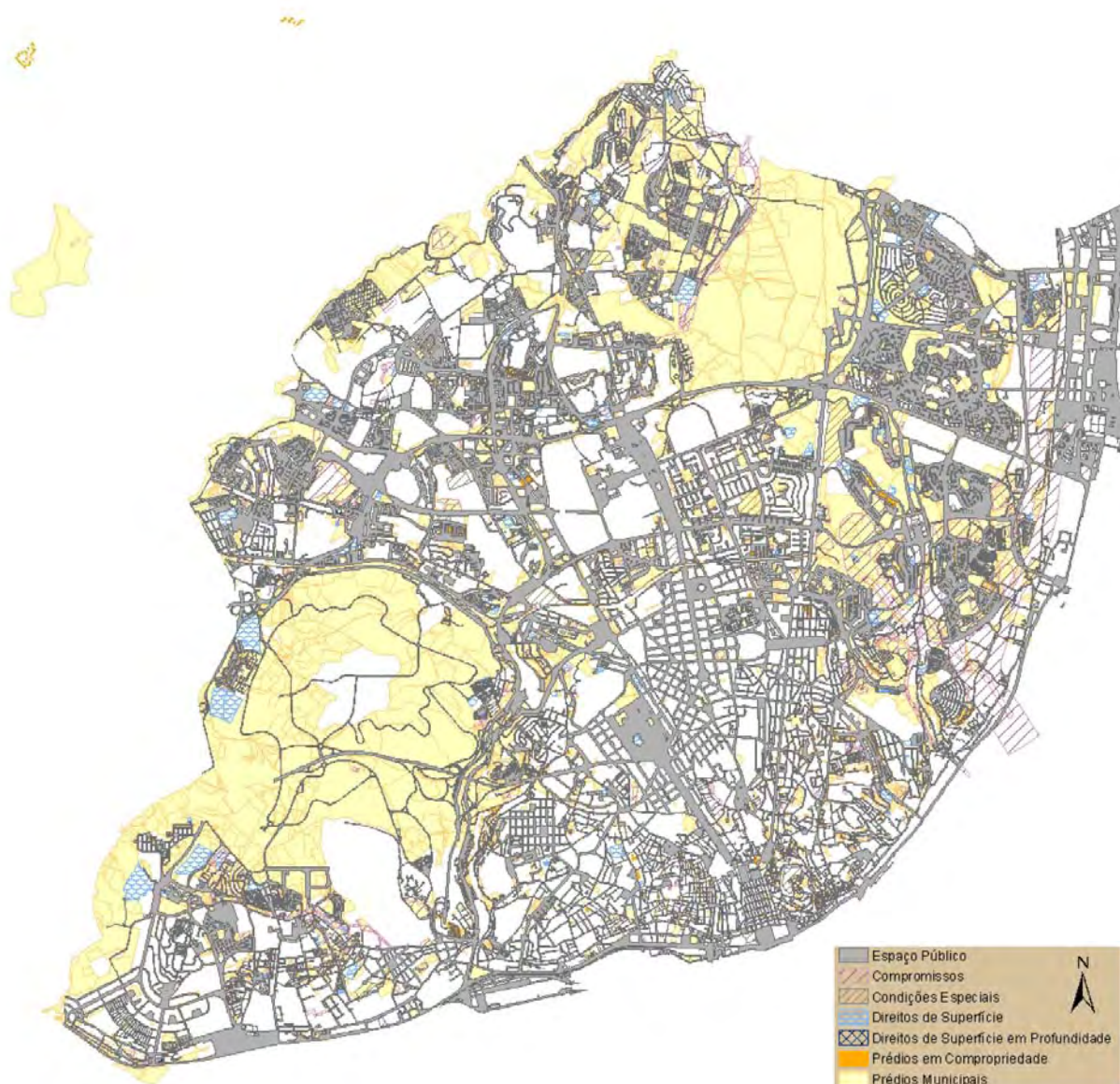


Fonte: Departamento de Património Imobiliário – Divisão de Inventário e Cadastro, Dezembro de 2008

O município adquiriu ao longo dos tempos cerca de 57,9% da área do concelho, alienou cerca de 13,3% e cedeu em direito de superfície 1,36%. Tendo ainda existido reversões de propriedades ao longo dos anos, encontra-se actualmente na sua posse 46% do concelho.

Destes 46%, 14,7% estão aplicados em parques urbanos históricos (Parque Florestal de Monsanto, Bela Vista, Vale Fundão, Quinta das Conchas e Lilases, Madre de Deus, Alvalade, Moinhos de Santana, Vale do Silêncio, Bensaúde); 5,2% são afectos ao Aeroporto; a área aproximada afecta ao espaço público (arruamentos e espaços verdes) é de 28,5%; o restante (51,6%) são terrenos e edifícios municipais.

Situação cadastral dos prédios municipais



Fonte: Departamento de Património Imobiliário – Divisão de Inventário e Cadastro, Dezembro de 2008

É de salientar a urgência de efectuar o carregamento de uma base de dados ligada à Carta de Cadastro, que iria permitir o acesso on-line à informação sobre os prédios municipais. Falta ainda concluir o Cadastro e Inventário do Património, o que implica uma especial concentração de meios e recursos: bases cartográficas actualizadas, equipamento de Topografia, equipas de trabalho para se proceder à regularização patrimonial com o Estado e outras entidades públicas, recurso a Sistemas de Informação Geográfica (SIG) e cruzamento com o GESTURBE e outros sistemas de gestão urbanística municipal, digitalização de documentação e reforço das equipas de solicitadoria e de técnicos de Sistemas de Informação Geográfica.

Pretende-se também obter a inventariação de todos os bens imóveis municipais, evoluindo para um sistema de informação com dados completos sobre localização geográfica e administrativa, área, confrontações, uso, utilização, valor dos prédios, regime de propriedade bem como outras informações importantes para a respectiva gestão.

Relativamente à actual Carta de Cadastro, sublinha-se como factor crítico a existência de áreas que carecem de regularização patrimonial, que devia ser processada com urgência, nem que para isso a CML tivesse de reforçar em meios humanos e técnicos o serviço responsável.

O Fundo Municipal de Urbanização

Este instrumento está previsto na lei de solos (DL 794/76, de 5 de Novembro) e permite estabelecer alguma consignação de receitas municipais, afectando obrigatoriamente a investimento a realizar em urbanização e habitação as receitas geradas pela gestão e alienação de património municipal.

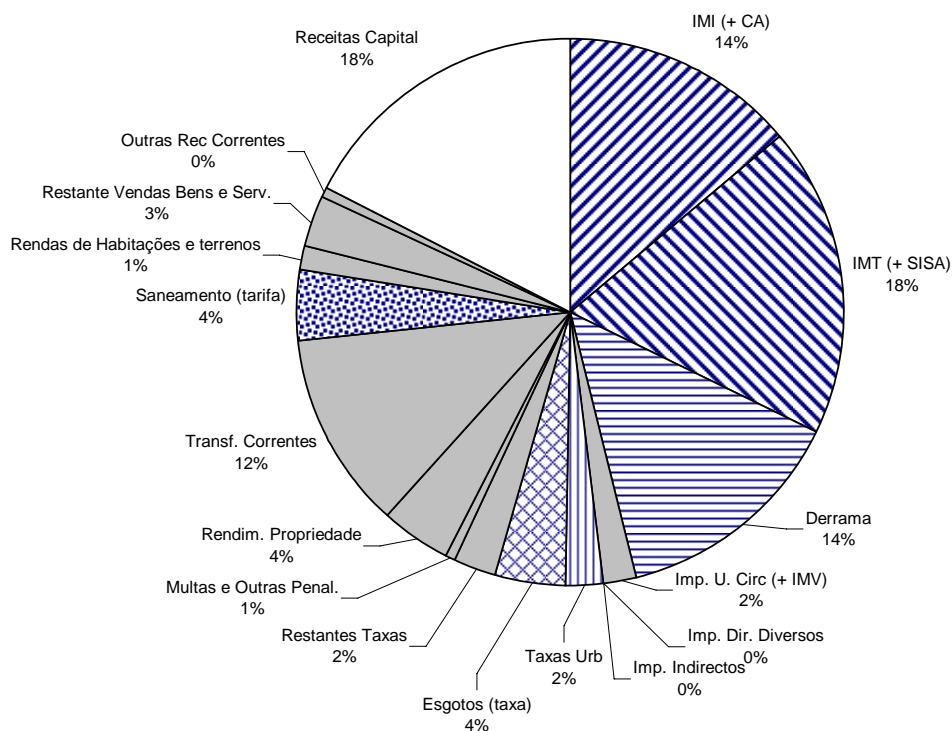
A CML deve adoptar este caminho por duas razões fundamentais: a primeira é que a alienação de património municipal não deve ser utilizada, ao contrário do que muitas vezes acontece, para tapar “buracos” orçamentais nomeadamente em despesa correntes; em segundo lugar porque o stock de terrenos municipais disponíveis para construção corre o risco de se esgotar o que limitaria em muito a capacidade de intervenção da política de solos municipal. A criação do FMU tem de ser articulada com a consolidação de contas da CML com as empresas municipais, para as quais tem sido transferido uma parte relevante do património municipal.

Política fiscal – IMI, IMT e TRIU

No quadro do ordenamento do território é estabelecida a estratégia de ocupação do solo da cidade. Para implementação dessa estratégia convocam-se instrumentos múltiplos, como vimos atrás, entre os quais haverá espaço para a integração de instrumentos associados à política fiscal. Poder-se-á dizer que, se não se conseguisse alinhar os objectivos de ordenamento do território com os da política fiscal, pelo menos os instrumentos implementados por estes não devem actuar de forma contraditória.

Da estrutura da receita municipal prevista para 2009 podemos ler que praticamente metade da receita do município (46%), resulta de impostos relacionados com a (re)ocupação do território, sendo que as taxas e tarifas de saneamento representam 8% da receita e as taxas urbanísticas 2% dessa receita.

Estrutura da Receita Municipal (para 2009)



Fonte: CML, Orçamento 2009

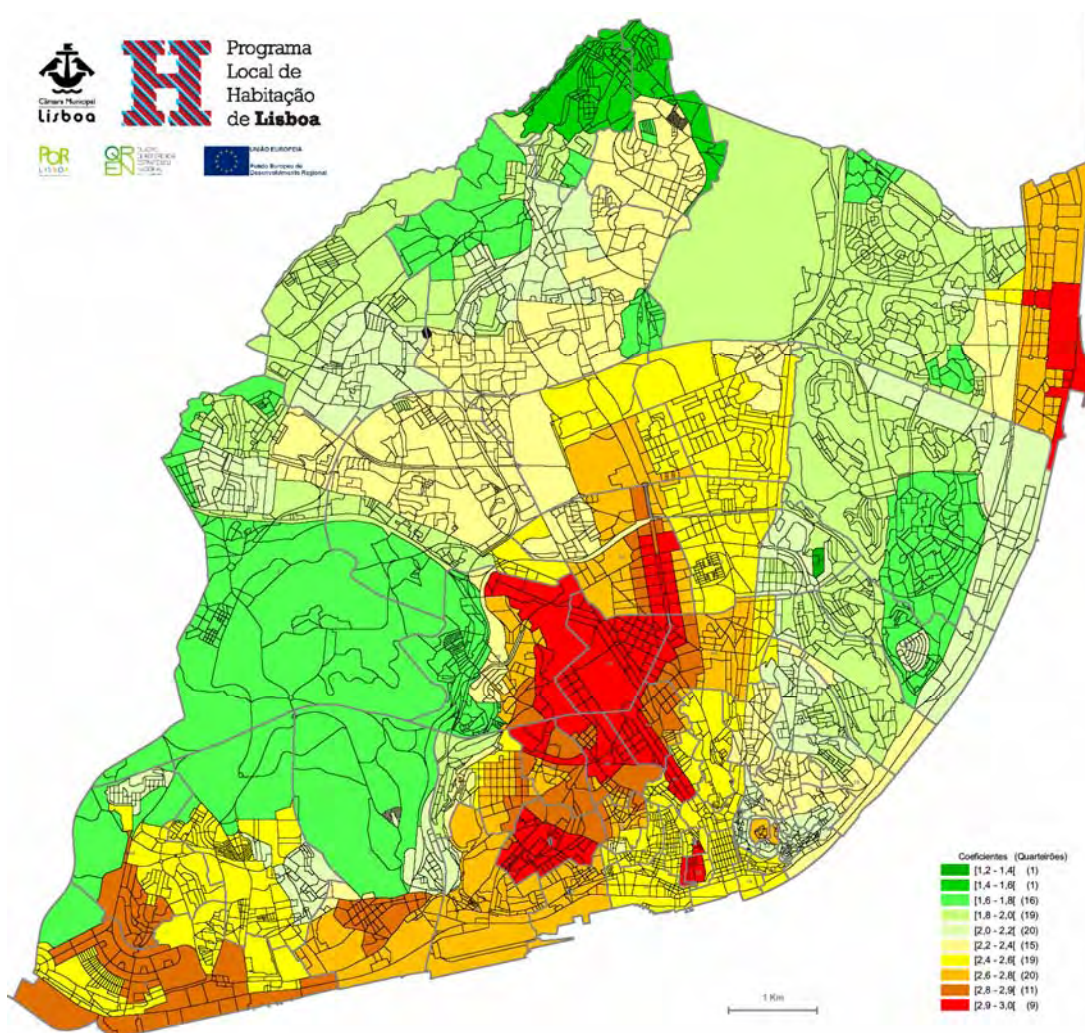
Esta estrutura de receita pode vir a alterar-se no curto prazo, face à actual conjuntura de mercado, sendo de antever um quebra de receitas baseadas no volume de transacções imobiliárias (IMT), e, por outro lado, de considerar que a reavaliação do parque edificado poderá a fazer crescer a receita proveniente de impostos sobre imóveis (IMI). Note-se que a deslocalização de actividades económicas e a conjuntura económica actual pode-se fazer reflectir em quebra das receitas provenientes da derrama (14%).

No quadro dos instrumentos hoje disponíveis (ou em disponibilização), pode o município promover incentivos de natureza fiscal incidentes sobre as taxas ou sobre o imposto.

Uma vez que o imposto tem um carácter essencialmente redistributivo da riqueza, não será este, tecnicamente, o instrumento ideal para a promoção da política urbanística, ainda que para tal possa ser convocado. Isto porque na génese do cálculo do imposto está um zonamento fundiário que atribuirá às zonas mais centrais da cidade um valor maior, conduzindo a uma cobrança de imposto mais significativa nessas áreas, como se pode ver pelo mapa abaixo. Ora, sendo estas as áreas que estão mais necessitadas de revitalização, o imposto pode, aqui, funcionar como

barreira à entrada, inviabilizando ou limitando a ocupação dos fogos. Porém, se estas forem efectivamente as habitações mais caras do mercado, é de elementar justiça que a estas sejam associados os impostos mais altos. O único mecanismo que pode funcionar como garante ou corrector deste aspecto será o que valoriza o fogo ou prédio, enquanto base de incidência do imposto, podendo este evoluir da base de diferenciação do valor do prédio exclusivamente pela sua localização, para a valorização do prédio na sua individualidade.

Coefficiente de localização – imposto municipal sobre imóvel – DGCI, 2003



Fonte: Mapa 29, Atlas do PLH – Volume 2 deste Relatório

Note-se que alterações significativas da receita colectada nesta base podem ter um impacto muito forte na estrutura da receita do município, pondo em causa o equilíbrio financeiro da Câmara. Se a revitalização dos centros históricos das cidades nucleares das principais metrópoles foi considerada, como em nosso entender deve ser, um desígnio local e supra local, esta perda de receita deverá a ser parcialmente compensada pela administração central. É neste quadro que tem de ser ponderada a aplicação dos benefícios fiscais de incentivo à reabilitação urbana

que permitem nomeadamente isentar de IMI, por 5 ou 10 anos, os prédios com obras de reabilitação ou afectos ao arrendamento nas áreas de reabilitação urbana como tal designadas pelos órgãos do município.

No quadro das taxas urbanísticas, e mais concretamente no âmbito do novo Regulamento Municipal de Taxas Urbanísticas e Operações Conexas, procurou-se transformar estas taxas em instrumentos da política urbanística em articulação com os instrumentos de gestão territorial.

Neste contexto pretendeu-se “Encorajar o repovoamento das áreas históricas e consolidadas e a função residencial em geral e incentivar as acções de conservação e alteração interior de edifícios ou suas fracções, especialmente em áreas históricas e consolidadas, sem sacrifício de solo permeável, através de:

- Isenção do pagamento de taxas correspondentes à actividade administrativa;
- Definição de coeficientes de ponderação que favorecem, por um lado, as obras de alteração/reabilitação e, por outro, o uso habitacional;
- Isenção do pagamento de TRIU (Taxa Municipal pela Realização de Infra-Estruturas Urbanísticas) por acréscimo de área de construção em aproveitamento de sótão ou piso em altura, até 100 m² e um fogo para habitação.”

É por esta razão que encontramos neste regulamento a isenção de pagamento de taxas de obras de conservação sujeitas a licenciamento e que se verifica, pela fórmula de cálculo das taxas de licenciamento, que as “obras de alteração” (no âmbito das quais se enquadra, estrito senso, a reabilitação urbana) são incentivadas, em detrimento das de ampliação ou das de construção nova.

Por outro lado, a fórmula de cálculo da TRIU adoptada considerava, na sua base, que o uso habitacional será gerador de menor sobrecarga nas infra-estruturas do que o terciário ou industrial, adoptando por isso para a habitação um multiplicador de base (3) inferior ao dos outros usos.

Aliado a este aspecto, procurou-se, de modo global e atendendo a que a TRIU incide sobre a área edificada acrescentada por uso (operações de ampliação ou de construção nova ou mudanças de uso), incentivar as operações de “criação” de edificado nas áreas de estruturação em detrimento das áreas históricas ou consolidadas, e de edificado destinado à habitação, em detrimento dos outros usos, excepto nas classes de espaço destinadas à actividade económica. Com base neste raciocínio reduziu-se e/ou aumentou-se o multiplicador da taxa, do modo seguinte.

Num esforço de potenciar uma maior oferta habitacional de tipologias de maior dimensão, para as quais o mercado tem vindo a demonstrar menor apetência, o coeficiente multiplicador da TRIU para a Habitação é decomposto em duas parcelas, o C3, que resulta da leitura directa do quadro inserido no regulamento, e um adicional por fogo.

Deste modo podemos concluir que, se a uma mesma área bruta de construção nova destinada a habitação, fizermos corresponder um menor número de fogos (o mesmo será dizer, associarmos fogos de áreas e potencialmente de tipologias maiores), teremos um valor menor de TRIU a pagar.

No contexto deste Regulamento procurou-se ainda, "Penalizar a prática de degradação ou ruína forçada dos edifícios, com vista à substituição do edificado existente, em contraponto à sua conservação e reabilitação, através da não dedução para efeitos de TRIU das áreas de construção das pré-existências no caso das mesmas serem demolidas, em consequência de derrocada, incêndio ou demolição compulsiva por ameaçarem ruína." A esta penalização deve acrescentar-se a possibilidade de triplicação do IMI para prédio em ruína.

10.3 Articulação do PLH com a gestão financeira

O PLH é um documento de natureza estratégica que no futuro servirá de base ao financiamento das políticas municipais de habitação que sejam susceptíveis de se enquadrar no QREN ou concorrer a fundos públicos.

Enquanto o PLH não está finalizado e aprovado, a CML tomou decisões de natureza financeira que são muito relevantes para a política de habitação no município e de que destacamos as principais:

- Candidatura de um projecto de reabilitação integrado para a Mouraria ao QREN – Programa Operacional Regional de Lisboa, no quadro da medida "Regeneração Urbana". A candidatura foi apresentada em Março e envolve intervenções no espaço público e nalguns edifícios marcantes de uma área há muito classificada pelo município como ACRRU e onde nos últimos anos se desenvolveram fenómenos de marginalidade preocupantes. É por outro lado uma área marcante da identidade lisboeta onde hoje coabitam dezenas de nacionalidades diferentes.
- Protocolo com o IHRU para a reabilitação urbana integrada de um conjunto de 4 bairros predominantemente ocupados por habitação social, através do projecto integrado Viver Marvila.
- Preparação de uma nova candidatura ao QREN, também no âmbito da regeneração urbana, que deverá incidir no bairro do Padre Cruz, um dos bairros de intervenção prioritária que identificámos, a qual deverá ser apresentada em Maio.

- Pedido de um empréstimo de 120 milhões de euros para financiar Acções de Reabilitação Urbana. De acordo com a proposta aprovada em 8 de Abril pelo executivo, 58,9 milhões de euros serão pedidos ao Banco Europeu de Investimento (BEI) via Instituto de Habitação e Reabilitação urbana (IHRU), 30 milhões ao Banco Português de Investimento (BPI), 30 milhões à Caixa Geral de Depósitos (CGD) e 15,55 milhões ao Deixa Sabadell. Os 120 milhões serão aplicados num conjunto de acções de reabilitação urbana previstas num Programa de Investimentos Prioritários que engloba diversas zonas do centro histórico (Baixa-Chiado, Alfama, Castelo, Mouraria, Madragoa e Bairro Alto) e alguns núcleos de habitação social degradados como Marvila. A habitação representa 47 milhões de euros, a reabilitação de edifícios e equipamentos 37 milhões e a reabilitação de espaços comuns, infra-estruturas e arranjos exteriores outros 35 milhões. O total de fogos reabilitados será de cerca de 400. O Programa abarca ainda investimentos em escola e em equipamentos culturais e resulta, em parte, da necessidade de terminar empreitadas inacabadas por falta de verba. Este empréstimo está dependente da aprovação da Assembleia Municipal.
- Pedido de empréstimo de 16 milhões de euros ao BEI, através do IHRU, para financiar reabilitação urbana na área de intervenção da SRU Ocidental. Este empréstimo já foi aprovado pela Assembleia Municipal.
- Há ainda a registar candidaturas da CML ao programa PROHABITA, da responsabilidade do IHRU, cujos dados não pudemos ainda recolher.

Especificamente para o PLH e projectos com ele relacionados, foi contratualizada entre a CML e a CCDRLVT uma candidatura ao QREN – POR de Lisboa, no quadro da medida “Capacitação Institucional”, que financiará cerca de 60.000 euros dos perto de 150.000 euros que se prevê que a elaboração do PLH venha a custar.

Para projectos-piloto a lançar pelo PLH está prevista uma dotação de 5 milhões de euros no Plano Plurianual de Investimentos da CML para 2009-2012, para cobrir o projecto “acupunctura urbana”, que deverá permitir à Juntas de Freguesia intervir em pequenas obras de reabilitação urbana. Esta dotação ainda não tem financiamento assegurado.

Possíveis fontes de financiamento para o projecto “acupunctura urbana” a lançar pelo PLH

A pesquisa feita pela equipa do PLH para procurar fontes de financiamento que possam associar-se/intervir na construção do projecto “Acupunctura urbana” permitiu identificar as seguintes alternativas:

Programa Conforto Habitacional para Pessoas Idosas

Visa melhorar as condições básicas de habitabilidade e mobilidade das pessoas idosas que usufruam de serviços de apoio domiciliário, mediante protocolos a celebrar entre os ISS e os municípios, assumindo os primeiros os encargos com os materiais necessários à qualificação habitacional ao nível do edificado e do equipamento e os segundos a responsabilidade pela respectiva execução – Despacho nº 6716-A/2007 do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

Plano Nacional Acção Eficiência Energética / Incentivos à reabilitação urbana

Atendendo a que o parque edificado constitui um enorme potencial para eficiência energética nos edifícios, pois cerca de um terço dos fogos residenciais carecem de algum tipo de intervenção na área da reabilitação, são criadas com o presente plano 3 medidas de incentivo à reabilitação sustentável, serão englobadas em 2 sistemas de incentivo a regulamentar, o Crédito Eficiência (crédito pessoal bonificado para financiamento de medidas de eficiência energética, que preveja redução até 50% da taxa crédito ao consumo a praticar pelos bancos) e o Cheque Eficiência (a atribuir aos consumidores de baixa tensão que apresentem em 2 anos consecutivos reduções efectivas no consumo de electricidade, de um incentivo de 10% ou 20% do montante total despendido em electricidade no ano civil anterior, excluindo impostos, alugueres e taxas, caso as reduções no consumo anual dos 2 anos anteriores sejam iguais ou superiores a 10% ou 20%).

- Janela eficiente – pretende incentivar a substituição de vidros simples, por duplos com caixilharias com corte térmico;
- Isolamento Térmico – pretende incentivar a aplicação de isolamentos eficientes no parque edificado com necessidades de reparação;
- Calor Verde – pretende incentivar a aplicação de recuperadores de calor a biomassa no sector residencial. Os recuperadores estão sujeitos a IVA à taxa intermédia, sendo dedutíveis à colecta 30% das importâncias despendidas.

A nível de equipamentos o Programa Renove + atribui na troca de um electrodoméstico antigo por um novo A+ um cheque de 50 Euros e de 100 Euros por um A++ (requer a entrega do antigo para a reciclagem) – Resolução do Conselho de Ministros nº 80/2008 – DR nº 97 -1ª série de 20 Maio.

Programa Iniciativas Locais de Emprego

As Iniciativas Locais de Emprego são uma medida do Instituto de Emprego e Formação Profissional cujo objectivo é o apoio a iniciativas de pequena dimensão que contemplem a criação de postos de trabalho. Estas iniciativas podem incidir sobre qualquer área ou sector de actividade económica, desde que tenham como destinatários os jovens à procura de primeiro emprego,

desempregados e trabalhadores em risco de desemprego. Os apoios concedidos podem ser de nível técnico (formação e acompanhamento do projecto) e financeiro.

10.4 Articulação do PLH com as políticas de atribuição e alienação de fogos municipais

Já vimos atrás, no ponto 9.4, que o Município era detentor, em Janeiro de 2008, de 26.644 fogos, dos quais 23.398 nos bairros municipais geridos pela GEBALIS; os restantes 3.246 constituem património disperso pela cidade, gerido directamente pela DMH – Direcção Municipal de Habitação da CML e pela DMCRU – Direcção Municipal de Conservação e Reabilitação Urbana.

Atribuição de fogos municipais

A elaboração do “Projecto de Regulamento do Regime de Acesso à Habitação Municipal” advém da Deliberação n.º 1011/2008 que, nos pontos 1 e 2, incumbiu a Direcção Municipal de Habitação de elaborar e submeter a prévia apreciação e discussão pública um projecto de Regulamento que estabeleça os critérios de atribuição de habitação social municipal, tendo como normativo orientador o concurso público, previsto no Decreto-Lei n.º 797/76, de 6 de Novembro e no Decreto Regulamentar n.º 50/77 de 11 de Agosto, com as necessárias adaptações à realidade social actual.

O estabelecimento das condições de acesso e dos critérios de selecção para a atribuição de habitação municipal é fundamental para pôr termo á obsoleta cedência precária e para garantir uma maior transparência, equidade e eficiência na gestão do património habitacional municipal.

O projecto de Regulamento aguarda apreciação pelo executivo municipal, tendo sido agendado para o dia 15 de Abril de 2009. Nele se estabelece o regime de atribuição das habitações sociais que integram o património municipal, definindo as condições de acesso e os critérios de selecção para o arrendamento dessas habitações. O projecto estabelece o direito a aceder às habitações apenas aos cidadãos nacionais, ou estrangeiros com título de residência válido em território Português, que residam em Lisboa, não tenham habitação adequada à satisfação das necessidades do seu agregado e com um rendimento anual bruto corrigido (RABC) inferior a três IAS anuais, ou a cinco IAS anuais no caso de cidadãos com idade igual ou superior a 65 anos.

O IAS é o Indexante de Apoio Social criado pela Lei 53-B/2006, de 29 de Dezembro; o valor do IAS é fixado mediante portaria conjunta dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e do trabalho e da solidariedade social, tendo por base o valor da retribuição mínima

mensal garantida em vigor no ano anterior, actualizada pelo índice de preços no consumidor (IPC), sem habitação, correspondente à variação média dos últimos 12 meses. O IAS para 2009 foi fixado em €419,22.

Caso seja aprovado pelo executivo, o projecto de regulamento será posto à discussão pública e submetido à aprovação da Assembleia Municipal.

Alienação de fogos municipais

A CML aprovou em 2008 um novo regulamento de alienação de fogos municipais, a fim de garantir a maior transparência e equidade num procedimento que no passado gerou situações pouco claras e com critérios desiguais.

No ano de 2009 a autarquia previu, no seu Orçamento, alienar 200 fogos municipais. Os critérios de selecção desses fogos não foram submetidos ao executivo municipal. Pensamos no entanto que eles devem ser tornados claros e basear-se numa estratégia de longo prazo e não apenas na necessidade premente de obtenção de recursos municipais. Tem de haver um equilíbrio entre a necessidade de a CML poder dispor de um parque habitacional público, para conduzir a sua política social de habitação e garantir o acesso à habitação das famílias que o não conseguem no mercado, e a vantagem em libertar património que assim deixa de constituir um encargo de gestão.

O estabelecimento, não apenas das regras, mas também da estratégia de alienação dos fogos municipais é uma componente importante da política social de habitação.

O vereador responsável pelo Património referiu recentemente na imprensa que a CML visa alienar 1500 fogos municipais. Não são conhecidos os respectivos critérios, nem prazos, nem localizações, pelo que não é possível prever o impacto de uma tal medida em Lisboa.

10.5 Novos regulamentos

Na sequência das conclusões e recomendações da sindicância ao urbanismo na CML e da deliberação aprovada pelo executivo em Janeiro de 2008 sobre essa matéria, foi dado seguimento à elaboração de novos regulamentos municipais nas áreas do urbanismo, fiscalidade e património municipal. Estes regulamentos estão articulados entre si e os conceitos urbanísticos obedecem à terminologia fixada no RMUEL.

Assim, no decurso do actual mandato foram aprovados pelo executivo e pela Assembleia Municipal os seguintes novos regulamentos:

Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação de Lisboa - RMUEL

Foi apresentado através da proposta 497/2008 (publicada no Boletim Municipal 753 I Suplemento 24/7/2008), aprovada em 16/7/2008; foi para apreciação pública e voltou como Proposta nº 1016/2008 (Boletim Municipal 774 III Suplemento 18/12/2008), aprovado em 12/11/2008 na CML e na AML a 16/11/2008. Ainda voltou à CML para rectificações feitas na AML, através da proposta 381/2008 (Boletim Municipal 775/08 I Suplemento 26/12/2008), que foi aprovada a 22 Dez. 2008.

Pode ser consultado no site da CML em: <http://www.cm-lisboa.pt/archive/doc/RMUEL-16.12.2008.doc>

Regulamento de Complementos de Lote

Foi apresentado através da proposta 499/08 (Boletim Municipal 755/08 I Suplemento 7/8/2008), aprovada pela CML a 30/7/2008; depois da apreciação pública, foi aprovado pela CML com o mesmo nº de proposta, em 22/12/2008. Foi aprovado na AML a 27/1/2009 e publicado em Boletim Municipal 781/09, V Suplemento, 5/2/2009.

Pode ser consultado no site da CML em: http://www.cm-lisboa.pt/archive/doc/app_bm_Patrimonio.pdf

Regulamento Municipal de Taxas relacionadas com a Actividade Urbanística e Operações Conexas

Este regulamento substitui o anterior Regulamento da Taxa Municipal pela Realização de Infra-estruturas Urbanísticas - RTRIU, de 2003. Foi apresentado através da Proposta 498/2008, aprovada em reunião de CML de 22/12/2008; foi a apreciação pública, sofreu alterações e foi aprovado pela CML em 4/3/2009, com novas propostas, com os números 211/2009 e 211-A/2009; ambas foram aprovadas pela AML em 17/3/2009.

Pode ser consultado no site da CML em <http://www.cm-lisboa.pt/archive/doc/reg.pdf>

Este regulamento define as taxas, os respectivos quantitativos e a fórmula de cálculo do valor a cobrar, visando remunerar de forma objectiva, transparente e proporcionada os serviços e as utilidades prestadas aos particulares decorrentes da actividade urbanística e operações conexas do Município de Lisboa. Os anexos contêm as fórmulas de cálculo das taxas (Anexo I), a tabela de

coeficientes de adicionais (Anexo II), a tabela de coeficientes da taxa pela realização, manutenção e reforço das infra-estruturas urbanísticas (TRIU) (Anexo III), a tabela de coeficientes de ocupação do domínio público e privado municipal (Anexo IV) e o documento de fundamentação económico-financeira relativo ao valor das taxas relacionadas com a actividade urbanística e operações conexas (Anexo V). O regulamento define, igualmente, as isenções e reduções e sua fundamentação, o modo de pagamento e a admissibilidade do pagamento em prestações.

Sendo este regulamento bastante complexo, foi criado um simulador para qualquer cidadão poder saber à partida o valor dos encargos a cobrar pela CML para uma operação urbanística que queira solicitar. O simulador pode ser consultado no site da CML em <http://gesturbe.cm-lisboa.pt/simtaxas/DadosRecolha.aspx>

Regulamento de alienação de imóveis municipais

Foi apresentado através da Proposta 704/2008, aprovada pela Assembleia Municipal em 28 de Outubro e ratificada pela CML em 29 de Outubro (BM 768/08, I Suplemento, 6 Novembro de 2008).

Pode ser consultado no site da CML em http://www.cm-lisboa.pt/archive/doc/app_bm_0.pdf

Foi ainda aprovado pela CML mas aguarda conclusão do processo o seguinte regulamento:

Regulamento das Compensações Urbanísticas do Município de Lisboa

Foi apresentado pela Proposta nº 500/2008 (Boletim Municipal 781/08 II Suplemento 5/2/2009) e aprovado em reunião de CML de 21 Jan. 2009 (Boletim Municipal 786/09 I Suplemento 12 de Março).

Aguarda conclusão do processo de consulta pública e aprovação pela Assembleia Municipal.

Da crise à oportunidade de mudança – conclusões e próximos passos

Ao chegar ao fim deste Relatório da Primeira Fase do Programa Local de Habitação de Lisboa, temos consciência de que muita informação ficou por conhecer, aprofundar e interpretar. Mas para toda a equipa este Relatório encerra uma fase em que todos se esforçaram por “conhecer” melhor esta cidade à qual queremos dar o nosso contributo.

Muitas críticas, ideias e propostas foram recebidas por nós ao longo dos últimos meses. A próxima etapa, que é a do “escolher”, vai-nos permitir comparar, debater, ouvir e propor prioridades na Matriz estratégica que terá de ser apresentada aos órgãos municipais e aos cidadãos. Mas temos de saber donde partimos para sermos capazes de prosseguir.

Uma das ideias que ficou muito clara é a necessidade de pensarmos os planos e programas municipais de uma nova forma, mais integrada, mais ágil, mais participada e mais capaz de atravessar várias escalas e várias linguagens. Fizemos um exercício que ilustra a complexidade da elaboração deste novo tipo de instrumentos de planeamento, que tentam ir “beber a muitas fontes”, incluindo a imprensa quotidiana, para tentar não perder oportunidades.

Programar e planear hoje – várias linguagens, várias escalas, vários tempos de intervenção

A figura seguinte mostra as diferentes escalas de intervenção a que o PLH tem de estar atento, desde o nível comunitário ao nível infra-municipal; e também os diferentes tipos de documentos que é preciso saber analisar, com diferentes linguagens, que vão da linguagem estratégica, mais política, se se quiser, passando pela linguagem territorial (mapas e cartografia em geral) até à linguagem financeira ou mesmo contabilística. Agarrar o momento e colocar a cidade na linha da frente exige ser capaz deste exercício aparentemente muito complexo, mas que na prática se torna fácil quando as equipas são multidisciplinares e a vontade de agir bem se sobrepõe à rotina. A figura é acompanhada de uma listagem de todas as siglas dos documentos que nela interferem. O que sucede muitas vezes é que estas siglas soam banais como calão técnico para as pessoas do respectivo sector mas são incompreensíveis para o comum dos cidadãos. Também aqui é preciso um novo esforço de disponibilização de informação de base e capacidade de descodificação. A maior parte das pessoas não saberá o que é um PDM ou um PP. É obrigação dos técnicos e dos políticos serem capazes de traduzir estes conceitos em linguagem acessível que permita melhorar a qualidade do debate público.

A figura não mostra, mas é do senso comum que “Roma e Pavia não se fizeram num dia”. Não será fácil inverter a tendência de perda demográfica de Lisboa ou passar a fazer mais reabilitação do que construção nova. Gerir os vários tempos de intervenção, conjugando medidas imediatas com medidas de longo prazo e tirando partido do que já está em curso, é o que também iremos ter de fazer nas próximas fases do PLH – seja na fase do “escolher”, construindo uma metodologia consistente de avaliação das muitas medidas propostas por forma a seleccionar as que são mesmo relevantes; seja na fase do “contratualizar”, encontrando entre os actores que desde o início convocámos para o PLH aqueles que estão disponíveis para passar à prática as medidas propostas.

PLH – Articulações – Identificação das siglas

Documentos de dominante estratégica:

- QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional
- PEH – Plano Estratégico da Habitação 2008-2013
- PNAI – Plano Nacional de Acção para a Inclusão
- PNACE – Plano Nacional de Acção para o Crescimento e Emprego
- PT – Plano Tecnológico
- ENDS – Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável
- GOP MP – Grandes Opções do Plano a Médio Prazo
- PE – Plano Estratégico (municipal)
- CE – Carta Estratégica
- PLH – Programa Local de Habitação
- REOT – Relatório do Estado do Ordenamento do Território

Documentos de dominante territorial:

- PNPOP – Programa Nacional de Políticas para o Ordenamento do Território
- PROTAML – Plano Regional do Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa
- PDM – Plano Director Municipal
- PU – Planos de Urbanização
- PP – Planos de Pormenor
- ACRRU – Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística
- AUGI – Áreas Urbanas de Génese Ilegal

Documentos de dominante económica e financeira:

- PEC – Programa de Estabilidade e crescimento
- OE – Orçamento de Estado
- PIDDAC – Plano de Investimentos e Despesas da Administração Central
- PPI – Plano Plurianual de Investimentos
- PA – Plano de Actividades Anual
- OM – Orçamento Municipal

Documentos enquadradores de candidaturas a fundos públicos:

- PO – Programas Operacionais do QREN
- PORL – Programa Operacional Regional de Lisboa
- PROHABITA – Programa de Financiamento para Acesso à Habitação
- PER – Programa Especial de Realojamento
- RECRIA - Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados

Uma nova geração de políticas de habitação

Analisámos ao longo deste Relatório as principais políticas públicas de habitação desenvolvidas no passado em Lisboa. É tempo de iniciar uma nova geração de políticas públicas de habitação que seja, ao mesmo tempo, capaz de fazer frente ao agravamento das condições de vida das populações advindas com a crise e de re-habitar Lisboa, melhorando a qualidade habitacional, a qualidade dos bairros e trazendo à cidade os novos habitantes de que ela carece.

Precisamos de planear e programar melhor. Lisboa tem um Plano Estratégico de 1992 e um PDM de 1994, que precisam de ser revistos e adaptados às novas exigências e desafios. Também precisamos de avaliar e monitorizar com mais cuidado aquilo que se fez para tirar lições do passado e não repetir erros. E precisamos de inovar e reformar.

Retomando os 10 temas que seleccionámos, no capítulo 9, para avaliar as políticas de habitação em Lisboa, recordemos algumas das pistas que ficaram lançadas e que representarão outras tantas opções a fazer:

- Em matéria de realojamento, a prioridade aponta para uma melhor gestão dos bairros municipais e uma definição de regras de transparência na atribuição dos fogos municipais. Em paralelo, a CML e a Rede Social devem contribuir para melhorar a imagem dos bairros e incentivar a autonomia e auto-estima das populações realojadas, bem como a sua emancipação económica e social. Programas como o PROHABITA devem poder ser mobilizados para refazer o equilíbrio social e ambiental dos bairros sociais e promover a sua integração no todo urbano.
- Em matéria de reabilitação urbana, a cidade precisa com urgência de definir uma estratégia global. As intervenções de proximidade e o relacionamento com as Juntas de Freguesia que deram bons frutos no passado deverão ser retomados. A reabilitação tem de se alargar também à malha consolidada da cidade e não se confinar apenas nas zonas históricas e núcleos de interesse histórico. A actual SRU Ocidental devia ter a sua área de intervenção ampliada. Mas é imprescindível que o governo crie um instrumento financeiro de carácter e dimensão nacional, uma espécie de PER para a Reabilitação Urbana, sem o que os meios próprios do município, mais a mais em tempo de crise e dificuldades financeiras, serão insuficientes. “Volantes” de realojamento públicos para alojar provisoriamente as pessoas enquanto duram as obras – que podem ter a forma de “hotéis sociais” com alojamento low-cost - são um caminho novo a explorar. Especial atenção deve ser dada às condições de eficiência energética, mobilidade e protecção anti-sismo nos fogos e edifícios a reabilitar, tendo em atenção as responsabilidades dos condomínios. Finalmente, há que vencer os entraves legais suscitados pela obrigatoriedade de cumprir exigências normativas

sectoriais concebidas no século XXI mas que não se adaptam a edifícios do século XIX e XX e que muitas vezes inviabilizam a reabilitação.

- - Em matéria de processos especiais de reconversão, é tempo de dotar todas as ACRRUs de planos de ordenamento de território eficazes e de proceder à reconversão das AUGIs. A reabilitação urbana é hoje um conceito em expansão. Já não pode confinar-se apenas a áreas históricas tradicionais. Abrange os processos de regeneração em áreas urbanas com edificado e espaço público degradados, equipamentos de proximidade insuficientes, exclusão social e insegurança. Do que se trata é de lançar um “urbanismo de reciclagem” que possa aplicar-se aos bairros que nasceram à margem dos instrumentos legais de urbanização, mas onde existe um elevado capital social e muitas vezes uma maior percentagem de população jovem, essencial em qualquer processo de mudança.
- Propomos a substituição da infeliz expressão “bairros críticos” por “bairros de intervenção prioritária”, que denota a nova escala de intervenção e a obrigação dos poderes públicos perante ela.
- - Em matéria de gestão do parque habitacional, a prioridade é para a reconversão do anacrónico sistema de cedência precária em verdadeiros contratos de arrendamento e para uma maior participação dos moradores. Associações de bairro, “condomínios” de lote e cooperativas de inquilinos poderão ser bons instrumentos neste processo de maturidade. Um novo sistema de procura de habitação pública devia ser criado, com uma plataforma informática acessível a todos. Falta também a nova legislação prometida sobre rendas sociais, o NRAU social, que deverá substituir o actual regime de renda apoiada eliminando as suas perversões.
- - Em matéria de mercado de arrendamento, há que reconhecer que o NRAU está longe de ter atingido os seus fins. A lei deve ser reavaliada. São prioritárias medidas para incentivar o arrendamento. A porta 65 jovem podia ser replicada para outros estratos populacionais. Proporcionar informação fidedigna e actualizada sobre os valores das rendas praticadas ou construir uma plataforma de procura e oferta de habitação para arrendamento podem ser bons caminhos. Medidas para realojar inquilinos em condições de habitabilidade más ou péssimas têm de ser equacionadas. E a possibilidade de as Juntas de Freguesias, através da Acupunctura Urbana, ou os próprios inquilinos, através de uma espécie de RECRIA Social, poderem ter acesso a verbas para fazer reabilitação em casas arrendadas, deve ser fortemente equacionada em alternativa às obras coercivas municipais, de elevado custo e difícil recuperação.
- - Em matéria de fogos devolutos, para além das medidas sancionatórias já existentes ou previstas, como o agravamento do IVA ou a venda coerciva (o arrendamento coercivo poderia ser uma alternativa), é preciso não esquecer as medidas positivas de estímulo ao

mercado, que passam essencialmente pelo restabelecimento da confiança. Medidas como o seguro de renda e a “via verde” para a reabilitação devem ser exploradas. E a CML, directamente ou associada em Fundos Imobiliários, devia aproveitar o momento de baixa no mercado para comprar e não para vender. Nas ACRRU, por exemplo, já dispõe de amplos poderes para o fazer ou para intervir de forma expedita nos fogos devolutos. Acima de tudo a CML deve dar o exemplo e constituir rapidamente bolsas de fogos devolutos para arrendamento, a que se possam associar-se proprietários privados que o queiram fazer. O essencial será que os valores de renda sejam atraentes e inferiores aos das prestações de empréstimo das casas, o que pode ser feito se for conjugado com modelos de arrendamento em que certas obras de manutenção e conservação sejam a cargo dos inquilinos. A criação de Mini-Fundos Imobiliários com benefícios fiscais é também uma hipótese, que pode ser atraente para o sector imobiliário.

- - Em matéria do sector cooperativo, a CML deve normalizar as situações pendentes e propor novos caminhos ao sector cooperativo, nomeadamente a possibilidade de cooperativas para reabilitação urbana e cooperativas de inquilinato. Os processos ex-SAAL abortados devem ser analisados e encaminhados para uma solução de responsabilização dos moradores e dos poderes públicos.
- - Em matéria da população sem abrigo as medidas anunciadas a nível nacional devem ser implementadas no terreno. Impõe-se uma monitorização permanente destes casos extremos de exclusão habitacional, com respeito pelas opções de vida de cada um, mas apoiando toda a acção solidária direccionada para estas situações.
- - Em matéria de carências socio-urbanísticas Lisboa deixou-se atrasar e agora tem grandes défices de equipamentos de proximidade. Há que aprovar a Carta Social e dar cumprimento às Cartas Educativas e de Saúde, dialogando com a Administração Central de forma a concretizar as soluções apontadas. Não será possível atrair novos residentes e melhorar a qualidade de vida dos actuais sem este esforço.
- - Em matéria de mobilidade as soluções estruturais ultrapassam largamente o âmbito deste relatório e deste programa. Mas as questões do estacionamento, da acalmia de tráfego, da segurança dos peões e dos modos suaves de mobilidade têm de ter uma nova prioridade nas políticas municipais.

Integrar políticas e promover a cidadania

Uma das dificuldades encontradas na elaboração do PLH até agora foi a falta de dados compatíveis ou suficientemente fiáveis. A publicação do REOT foi um primeiro passo, mas é preciso completá-lo com dados de outras áreas, nomeadamente social, económica, ambiental e cultural, de forma a ter uma visão global da evolução da cidade. Os intervalos censitários são

excessivos e a monitorização de políticas municipais, quando é feita, é parcelar e não integrada. A criação de um Observatório Municipal do Urbanismo e da Habitação, colaborando com o actual observatório nacional do IHRU, seria uma boa medida.

Precisamos também de integrar melhor os instrumentos urbanísticos e a gestão de solos e do património municipal. A criação de um Fundo Municipal de Urbanização, o completamento do Cadastro de propriedade e a sua disponibilização on-line, a explicitação clara das prioridades do planeamento urbano, concluindo os inúmeros Planos começados e cobrindo todas as UOP do PDM, bem como a calendarização objectiva da revisão do PDM, são direcções a ponderar.

Re-habitar Lisboa com todas as idades e todas as culturas

As soluções habitacionais têm de ter em conta que a sociedade mudou. As famílias têm novos contornos e novos hábitos, a socialização dos jovens faz-se de outros modos, o isolamento dos idosos cresce um pouco por toda a cidade, as novas tecnologias criaram espaços de comunicação que são diversos dos do passado. As identidades dos bairros constroem-se de novos modos, novas são também as redes criativas, os hábitos de consumo e as formas de afirmação cultural. Não é mais possível conceber a cidade para um “cidadão comum” em abstracto. Pessoas com mobilidade reduzida, com níveis de literacia muito diversos, com diferentes línguas e culturas, convivem diariamente na cidade com as barreiras da diferença. O desenho do espaço público, a escolha e localização dos equipamentos sociais, culturais e religiosos, a rede de transportes colectivos, os espaços para a inovação e criatividade e o próprio projecto das habitações devem partir destas realidades e ser capazes de prever e acolher a pluralidade, a mobilidade intergeracional e a interculturalidade.

Da crise à oportunidade de mudança

Todas as crises trazem consigo elementos que podem constituir verdadeiras oportunidades de mudança. Os 40.000 fogos vazios de Lisboa podem ser encarados com um stock disponível para desencadear desde já novas políticas de habitação. Desde logo porque se houver mais habitantes há mais condições para revitalizar o comércio e inverter o declínio de bairros hoje meio vazios. Por outro lado, o desemprego crescente reclama soluções que a reabilitação está em condições de proporcionar, se houver mobilização de recursos e vontades, formação profissional e resolução de dificuldades burocrático-legais. A própria crise interna que se viveu na CML em 2007 pode e deve ser um estímulo para tirar lições e encontrar novos caminhos, que não são apenas de governabilidade e entendimento entre as várias forças políticas, são de verdadeira governança. Lisboa tem um aparelho administrativo pesado, excessivamente fragmentado e com muitas ineficiências. Uma nova estratégia para o município implicará mudanças na visão do

papel dos serviços e empresas municipais e na sua actuação como um todo e não como pequenas câmaras que se ignoram mutuamente.

Durante décadas disseram-nos que o problema das barracas em Lisboa era insolúvel. Afinal não era verdade. Novos problemas temos hoje pela frente que também parecem ciclónicos. Talvez o mais importante seja afinal restaurar a confiança dos lisboetas na sua cidade e na sua câmara municipal. Recuperar o sentido de serviço público, promover a transparência e a participação e sobrepor o interesse comum ao interesse privado são as bases dessa mudança. Sem ela todos os programas, por mais bem elaborados que sejam, correm o risco do fracasso. Assim haja dedicação dos técnicos, vontade política dos eleitos, energia da sociedade e discernimento dos cidadãos para sabermos todos escolher e pôr de pé as políticas necessárias para re-habitar Lisboa.

11. Referências bibliográficas

BAPTISTA, Luís Vicente (1999) – Cidade e Habitação Social, o Estado Novo e o Programa das Casas Económicas em Lisboa, Celta Editores, Oeiras.

BARREIROS, Maria Helena; CRAVEIRO, Maria Teresa (1995) – Património e Planeamento. Notas sobre o PDM de Lisboa, in Sociedade e Território nº 22, Lisboa.

BORJA, Jordi (1989) – Democracia Local: Descentralização do Estado, Políticas Económicas e Sociais na Cidade, in Cadernos Municipais, n.º 49, Lisboa.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel (1998) – Planos estratégicos e Projectos Metropolitanos, in Le Développement Urbain dans la Méditerranée, Barcelona.

BREHNY, M.; Hall, P. (1984) – The Strange Death of strategic Planning and the Victory of the know-Nothing School, Built Environment, n.º 2, vol. 10.

BRYSON, J.; EINSWEILER, R. (orgs.) (1988) - Strategic Planning – Threats and Opportunities for Planners, American Planning Association, Chicago, Illinois.

CALADO, Maria (coord.) (1993) – Atlas de Lisboa – A Cidade no Espaço e no Tempo, Editora Contexto, Lisboa.

Carta de Aalborg (1994) – Carta da Sustentabilidade das Cidades Europeias, Conferência Europeia sobre Cidades Sustentáveis, Aalborg.

CASTELLS, Manuel; Vol. I: A sociedade em rede. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 2002.

CASTELLS, Manuel; Vol. II: O poder da identidade. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

CASTELLS, Manuel; Vol. III: O fim do milénio. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

CCDR-LVT (1999) – Plano Estratégico da Região de Lisboa Oeste Vale do Tejo: 2000 - 2010 - O Horizonte da Excelência, Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR-LVT), Lisboa.

CCDR-LVT (2002) – Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa, Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR-LVT), Lisboa.

CML (1991) – Lisboa: Investir na Solidariedade, Câmara Municipal de Lisboa, Acção Social, Lisboa.

CML (1992) – Plano Estratégico de Lisboa, Câmara Municipal de Lisboa, Direcção de Projecto de Planeamento Estratégico, Lisboa.

CML (1995) – A Estratégia e a Prática do Planeamento Urbanístico em Lisboa, Câmara Municipal de Lisboa, Direcção Municipal de Planeamento Estratégico de Lisboa – 1990 – 1995, Lisboa.

CML (1997) – Equipamentos Sociais 1994-1997, Câmara Municipal de Lisboa, Acção Social, Lisboa.

CML (1997) – Revista nº 55, Câmara Municipal de Lisboa, Departamento de Construção e Habitação (DCH), Lisboa.

CML (2004) – Lisboa. Quatro estudos de caso: Sta. Catarina, Alvalade, Benfica e Expo Sul, Colecção de Estudos Urbanos – Lisboa XXI, Câmara Municipal de Lisboa, Pelouro de Licenciamento Urbanístico e Planeamento Urbano, Lisboa.

CML (2005) – Conservação e Reabilitação Urbana: Uma Nova Cultura da Cidade, Direcção Municipal de Conservação e Reabilitação Urbana, vol. I, Câmara Municipal de Lisboa, Pelouro do Licenciamento Urbanístico e Reabilitação Urbana, Lisboa.

CML (2005) – Práticas Autárquicas de Conservação e Reabilitação Urbana, Direcção Municipal de Conservação e Reabilitação Urbana, vol. II, Câmara Municipal de Lisboa, Pelouro do Licenciamento Urbanístico e Reabilitação Urbana, Lisboa.

CML (2005) – Lisboa 2012: Uma Visão Estratégica, Câmara Municipal de Lisboa, Departamento de Planeamento Estratégico (DPE), Lisboa.

COELHO, Fernando P., MARQUES, Hélia (coord. CML); VIEGAS, José Manuel (coord. metodológica); SILVA, Fernando Nunes da (coord. Desenvolvimento dos Cenários de Futuro) (2005) – Lisboa: o desafio da mobilidade, Câmara Municipal de Lisboa, Pelouro do Licenciamento Urbanístico, Reabilitação Urbana, Planeamento Urbano, Planeamento Estratégico e Espaços Verdes, Lisboa.

COELHO, Mariana (coord.) (2008) – “A Regeneração Urbana como Objectivo Estratégico” in Metrópoles, nº 24, Lisboa.

CORREIA, Francisco Nunes (1995) – Ambiente e desenvolvimento na Região de Lisboa e Vale do Tejo, in Inforgeo Ambiente e Território nº 9-10, pp. 11-18, Associação Portuguesa de Geógrafos (APG), Lisboa.

CORREIA, Paulo V. D.; LOBO, Isabel Maria da Costa (2002) - GUIA DO CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS. Try it his way: Desenvolvimento Sustentável ao Nível Local, Centro de Sistemas

Urbanos e Regionais do Instituto Superior Técnico da Universidade Técnica de Lisboa (CESUR), Lisboa.

COSTA LOBO, Manuel (2000) – Graves problemas que estão a degradar a qualidade do espaço urbano, XIII Congresso da Ordem dos Engenheiros, Lisboa.

COSTA, Manuela; VENTURA, Maria João; HENRIQUES, Alan (coord.) (2001) – Boletim 57, Câmara Municipal de Lisboa, Departamento de Construção e Habitação (DCH), Lisboa.

CRAVEIRO, Maria Teresa (1988) – Plano-Processo: Conceitos e Metodologia, in Revista Técnica e Equipamentos Municipais, Lisboa.

CRAVEIRO, Maria Teresa; FERREIRA, Vítor Matias (1989) – “Reabilitar ou Requalificar a Cidade”, in Sociedade e Território n.º 11, Lisboa.

DGOTDU (2007) – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), Lisboa.

ESTEVE, J. M. Pascual i (1999) - La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas, Diputació de Barcelona.

FERREIRA, Vítor Matias, (1987) – A cidade de Lisboa: de Capital do Império a Centro de Metrópole, col. Universidade Moderna, nº 81, Publicações Dom Quixote, Lisboa.

GROS, Marielle Christine (1982) – O alojamento social sobre o Fascismo, Edições Afrontamento, Porto.

GUELL, José Miguel (1997) - Planificación estratégica de ciudades, Gustavo Gill, Barcelona.

GUERRA, Isabel; MATEUS, Augusto; PORTAS, Nuno (coord.) (2008) – Plano Estratégico de Habitação 2008 – 2013, (FALTA EDITOR), Lisboa.

JORGE Filipe; CALADO Maria; MENDES, Clara (1995) – Lisboa vista do céu, Edições Argumentum, Lisboa.

MAGALHÃES, Andreia (2008) - Reabilitação Urbana – Experiências Precursoras Em Lisboa, Edição Parque Expo98 , Lisboa.

MATEUS, João Mascarenhas (coord.) (2005) – Baixa Pombalina: bases para uma intervenção de salvaguarda, Câmara Municipal de Lisboa – Pelouros do Licenciamento Urbanístico, Reabilitação Urbana, Planeamento Urbano, Planeamento Estratégico e Espaços Verdes, Lisboa.

MEPAT (1999) – Portugal. Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social 2000-2006. Uma Visão Estratégica para Vencer o Século XXI, Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (MEPAT) / Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional, Lisboa.

SALGADO, Manuel; LOURENÇO, Nuno (coord.) (2006) – Atlas Urbanístico de Lisboa, Edições Argumentum, Lisboa.

SEIXAS, João (coord.) (2004) – Desenvolvimento Económico e Competitividade Urbana de Lisboa; Câmara Municipal de Lisboa, Pelouro de Licenciamento Urbanístico e Planeamento Urbano, Lisboa.

SEIXAS, João (coord.) (2004) – Diagnóstico Sócio-urbanístico da Cidade de Lisboa – Uma perspectiva censitária (2001), Câmara Municipal de Lisboa, Pelouro de Licenciamento Urbanístico e Reabilitação Urbana, Lisboa.

SEIXAS, João (coord.) (2004) – Habitação e Mercado Imobiliário na Área Metropolitana de Lisboa, Câmara Municipal de Lisboa, Pelouro de Licenciamento Urbanístico e Planeamento Urbano, Lisboa.

SILVA, Carlos Nunes (1994) – Política Urbana em Lisboa 1926 – 1974, col. Cidade de Lisboa, Livros Horizonte, Lisboa.

DECRETOS-LEI:

- Decreto-Lei nº 23052/33 de 24 de Setembro
- Decreto-Lei nº 35106/45 de 6 de Novembro
- Decreto-Lei nº 36212/47 de 7 de Abril
- Decreto-Lei nº 42454/59 de 18 de Agosto
- Decreto-Lei nº 46027/64 de 13 de Novembro
- Decreto-Lei nº 226/87 de 6 de Junho
- Decreto-Lei nº 163/93 de 7 de Maio
- Lei Nº 34/96 de 29 de Agosto

Informação disponível no Site do Programa Local de Habitação:

PLH (2008) – Portal do Programa Local de Habitação de Lisboa

- <http://habitacao.cm-lisboa.pt>

Criação da Unidade Projecto: Missão, competências e composição

- <http://habitacao.cm-lisboa.pt/index.htm?no=4008001>
- <http://habitacao.cm-lisboa.pt/index.htm?no=4010001>

Criação da Unidade Projecto: Missão, competências e composição

- <http://habitacao.cm-lisboa.pt/index.htm?no=1020001>

Enquadramento Normativo Geral

- <http://habitacao.cm-lisboa.pt/index.htm?no=4040001>

Candidatura ao Programa Operacional Regional de Lisboa, no domínio da Promoção e Capacitação Institucional

- <http://habitacao.cm-lisboa.pt/index.htm?no=151000100200>

Plano Estratégico da Habitação (PEH) 2008-2013

- <http://habitacao.cm-lisboa.pt/index.htm?no=4005001>
- <http://habitacao.cm-lisboa.pt/?no=151000100210:032009>

Workshops e Fóruns do PLH

- <http://habitacao.cm-lisboa.pt/index.htm?no=4010001>

Fórum das Freguesias, Fórum dos Trabalhadores municipais na área Habitação e Workshop “Habitação como um Mercado”

- <http://habitacao.cm-lisboa.pt/?no=201000:112008>

Workshop “Habitação como um Direito”

- <http://habitacao.cm-lisboa.pt/?no=251000:122008>

Conferência (Re)Habitatar Lisboa

- <http://habitacao.cm-lisboa.pt/?no=401000100217,000>

Programa “Viver Marvila”

- <http://habitacao.cm-lisboa.pt/?no=151000100205:032009>

ACRRU a zona da Baixa-Chiado

- <http://habitacao.cm-lisboa.pt/?no=151000100184:032009>

Fogos Devolutos

- <http://habitacao.cm-lisboa.pt/index.htm?no=4050001>
- <http://habitacao.cm-lisboa.pt/?no=151000100085:092008>

Sector cooperativo

- <http://habitacao.cm-lisboa.pt/?no=151000100164:022009>

SRU Oriental

- <http://habitacao.cm-lisboa.pt/?no=151000100183:032009>

As carências sócio-urbanísticas do município

- <http://habitacao.cm-lisboa.pt/?no=151000100161:022009>

Estratégia Nacional para as Pessoas Sem Abrigo

- <http://habitacao.cm-lisboa.pt/?no=405000,012>

