



Município de Odivelas
Câmara Municipal

Departamento de Obras Municipais, Habitação e Transportes

Divisão de Habitação

Setor de Estudos, Planeamento e Controle

PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DO CONCELHO DE ODIVELAS

“O alojamento é ao mesmo tempo um objeto técnico, uma obra de arquitetura, uma forma de ocupação da cidade e o quadro de vida quotidiano de pessoas e famílias”

Jean-Paul Lacaze

Odivelas
Abril de 2016

Paços do Concelho Rua Guilherme Gomes Fernandes - Quinta da Memória 2675-372 Odivelas
Telefone : (+351) 219 320 000 Fax : (+351) 219 344 393 E-mail: geral@cm-odivelas.pt NIPC 504 293 125



FICHA TÉCNICA

Título:

Plano Local de Habitação do Concelho de Odivelas

Autoria:

Câmara Municipal de Odivelas

Departamento de Obras Municipais, Habitação e Transportes

Divisão de Habitação

Sector de Estudos, Planeamento e Controle

Elaboração de relatório: José Alves (Sociólogo)

ÍNDICE GERAL

	Pág.
Índice de Gráficos	4
Índice de Quadros	5
Índice de Figuras	5
INTRODUÇÃO	6
1 – NOTAS METODOLÓGICAS.....	9
2 – ENQUADRAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS.....	12
2.1 – Algumas referências internacionais	15
2.2 – O panorama português	18
3 – O PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DO CONCELHO DE ODIVELAS	25
3.1 – Missão	26
3.2 – Objetivos	26
3.3 – Análise de cenários para implementação do Plano Local de Habitação.....	29
3.4 – Esferas de atuação do PLH.....	31
3.5 – Enquadramento territorial e estratégico.....	32
3.6 – Gestão municipal de solos.....	37
4 – ODIVELAS E O SEU CONTEXTO HABITACIONAL.....	40
4.1 – Indicadores Estatísticos em Portugal.....	41
4.2 – Estatísticas da Habitação em Odivelas.....	44
4.3 – As Dinâmicas do Mercado de Habitação	56
4.4 – A Procura Habitacional no Concelho de Odivelas	64
4.4.1 – Núcleos de Alojamentos Precários (Barracas)	64
4.4.2 – Pedidos de Habitação	72
4.4.3 – Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI's)	75
4.4.4 – Outras situações de vulnerabilidade social.....	77
5 – CARATERIZAÇÃO DA HABITAÇÃO SOCIAL EM ODIVELAS.....	78
5.1 – O parque habitacional de gestão municipal	80
5.1.1 – Fogos de propriedade municipal.....	80
5.1.2 – Fogos PROHABITA	81
5.2 – Fogos de Autoacabamento/Autoconstrução.....	83
5.3 – Receita, Despesa, Alienação e Investimento.....	84
5.4 – Perfil da População Residente.....	92
6 – SATISFAÇÃO RESIDENCIAL: o caso do Bairro da Urbanização da Arroja	96
6.1 – Contexto socio-urbanístico do bairro	98
6.2 – A satisfação residencial nas suas várias dimensões	103
6.2.1 – Fatores de (in)satisfação acerca da casa.....	104
6.2.2 – Fatores de (in)satisfação acerca do prédio.....	108
6.2.3 – Fatores de (in)satisfação acerca da rua	110
6.2.4 – Fatores de (in)satisfação acerca do bairro	111
6.2.5 – Fatores de (in)satisfação no plano das sociabilidades.....	117
6.3 – O perfil da satisfação residencial: síntese	119
7 – O DIAGNÓSTICO PARTICIPADO	121
7.1 – Inquérito aos Odivelenses (<i>online</i>): propostas e sugestões.....	122
7.2 – Workshop Técnico	128
8 – A AÇÃO MUNICIPAL E SUA SUSTENTABILIDADE.....	130
8.1 – Projetos-Piloto de Reabilitação / Regeneração Urbana: o caso do Bº Olival do Pancas.....	132
8.2 – A Gestão Social das Famílias.....	139
8.3 – Monitorização	144
9 – PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES.....	145
9.1 – Instrumentos de Gestão/Documentos Estratégicos	149
9.2 – Reabilitação/Regeneração Urbana	151
9.3 – Arrendamento e sustentabilidade Financeira	153
9.4 – Valorização e Regularização do Património Habitacional	154
9.5 – Gestão de Proximidade e Condomínios	155

9.6 – Gestão Social/Intervenção Comunitária.....	156
9.7 – Corresponsabilização na Preservação Patrimonial.....	157
9.8 – Realojamentos/Oferta Adequada às Necessidades Habitacionais.....	158
9.9 – Promoção das Sociabilidades e da Interculturalidade.....	159
9.10 – Parcerias CMO/IHRU/Promotores/Agentes Locais.....	160
Bibliografia	162
Anexos:	165
Anexo 1 – Algum enquadramento legal.....	166
Anexo 2 – Georreferenciação da Habitação Social no Concelho de Odivelas	169
Anexo 3 – Workshop Técnico: listagem de participantes	171
Anexo 4 – Workshop Técnico: resultados da sessão de “nuvens de problemas e soluções”.....	173
Anexo 5 – Workshop Técnico: resultados da sessão de “grelha de causas e consequências”.....	180

Índice de Gráficos

	Pág.
Gráfico 1 – População residente segundo freguesias – Concelho de Odivelas 2001-2011	44
Gráfico 2 – Nº de famílias segundo freguesias – Concelho de Odivelas 2001-2011	45
Gráfico 3 – Nº de edifícios segundo freguesias – Concelho de Odivelas 2001-2011	46
Gráfico 4 – Nº de alojamentos segundo freguesias – Concelho de Odivelas 2001-2011	51
Gráfico 5 – Alojamentos clássicos de residência habitual segundo época de construção – Conc. de Odivelas 2011	52
Gráfico 6 – Alojamentos de residência habitual segundo regime de ocupação	53
Gráfico 7 – Alojamentos clássicos segundo o tipo de instalações (%) – Concelho de Odivelas 2011	54
Gráfico 8 – Crédito à habitação em Portugal – montante concedido (em Milhões de Euros)	56
Gráfico 9 – Crédito hipotecário concedido a singulares por habitante (€/hab) – Grande Lisboa 2001-2009	57
Gráfico 10 – Nº de contratos de compra e venda de prédios – Concelhos da Grande Lisboa 2011	59
Gráfico 11 – Nº de contratos de compra e venda entre 2001 e 2011 – Concelho de Odivelas	60
Gráfico 12 – Alojamentos clássicos arrendados segundo freguesias – Concelho de Odivelas 2011	61
Gráfico 13 – Alojamentos clássicos arrendados segundo escalão de renda – Conc. Odivelas 2011	62
Gráfico 14 – Encargos médios mensais com aquisição/arrendamento de habitação: Grande Lisboa 2011	62
Gráfico 15 – Concelho de Odivelas: gastos em demolições de barracas	65
Gráfico 16 – Evolução da existência de alojamentos precários (barracas) no Concelho de Odivelas (2000-2015)	66
Gráfico 17 – Pedidos de Habitação – Período entre 2000-2014	72
Gráfico 18 – Parque habitacional municipal: taxa de incumprimento dos inquilinos	85
Gráfico 19 – Atualização de rendas – amostra de 132 processos (nº de casos/%)	86
Gráfico 20 – Rendas que <u>aumentaram</u> , segundo escalões (nr de casos/%)	86
Gráfico 21 – Rendas que <u>diminuíram</u> , segundo escalões (nr de casos/%)	87
Gráfico 22 – Parque habitacional misto face à situação condominial (nº/%)	89
Gráfico 23 – “Gosta da sua casa?”	104
Gráfico 24 – Grau de satisfação acerca da casa (%)	106
Gráfico 25 – Espaço que mais falta lhe faz em casa	107
Gráfico 26 – Grau de satisfação acerca do prédio	108
Gráfico 27 – Grau de satisfação acerca de aspetos de organização do prédio onde vive	109
Gráfico 28 – Grau de satisfação acerca da rua onde mora	110
Gráfico 29 – “Gosta do bairro onde reside?”	111
Gráfico 30 – Grau de satisfação acerca do bairro onde vive	113
Gráfico 31 – “O que faz mais falta no bairro?”	114
Gráfico 32 – “Como poderia contribuir para melhorar a vida no bairro?”	115
Gráfico 33 – Grau de satisfação acerca das relações comunitárias e de vizinhança	117
Gráfico 34 – “Participa em algum grupo recreativo/associação?”	118
Gráfico 35 – “O que mais procura numa casa?”	122
Gráfico 36 – “Existe algum tipo de problema/carência na sua habitação?”	123
Gráfico 37 – “Considera que existem problemas habitacionais no concelho?”	124
Gráfico 38 – Se existem diferenças entre os bairros de hab. social e os restantes bairros do concelho	126
Gráfico 39 – Diferenças existentes entre os bairros de hab. social e os restantes bairros	126
Gráfico 40 – Nº de atendimentos sociais realizados em 2015	141
Gráfico 41 – Nº de visitas domiciliárias realizadas em 2015	141

Índice de Quadros

Quadro 1 – Programas/Planos de Habitação a nível internacional	16
Quadro 2 – A evolução das políticas de habitação em Portugal	22
Quadro 3 – N° médio de pisos por edifício com mais de 1 alojamento segundo freguesias – Conc. Odivelas 2011	47
Quadro 4 – Idade média dos edifícios – Concelho de Odivelas 2011	48
Quadro 5 – Alojamentos familiares clássicos – Municípios da Grande Lisboa 2011	49
Quadro 6 – N° de alojamentos segundo freguesias – Concelho de Odivelas 2011	50
Quadro 7 – Proporção de edifícios com necessidades de grandes reparações/muito degradados – Odivelas 2011	55
Quadro 8 – As operações de realojamento no concelho de Odivelas (2000-2014)	65
Quadro 9 – Universo dos núcleos de barracas no concelho de Odivelas (2015)	66
Quadro 10 – Pedidos de habitação em 2015: necessidades habitacionais	72
Quadro 11 – Concelho de Odivelas: motivos dos pedidos de habitação (2000-2015) – síntese	73
Quadro 12 – Proporção de alojamentos sobrelotados segundo freguesias – Concelho de Odivelas 2011	74
Quadro 13 – AUGI's e Bairros de Génese Ilegal por reverter/legalizar (Concelho de Odivelas 2015)	76
Quadro 14 – Fogos de propriedade municipal segundo tipologias habitacionais	80
Quadro 15 – Acordo 574: arrendamento de 14 frações habitacionais	81
Quadro 16 – Acordo 328: arrendamento de 75 frações habitacionais	81
Quadro 17 – Fogos Prohabita segundo tipologias habitacionais	82
Quadro 18 – Fogos autoacabamento/autoconstrução segundo tipologias habitacionais	83
Quadro 19 – Parque habitacional de gestão municipal – Receitas através do arrendamento	84
Quadro 20 – Concelho de Odivelas: alienação de fogos municipais	88
Quadro 21 – Fogos do Bº Municipal da Arroja segundo tipologias	102
Quadro 22 – Tipo de problemas/Carências na habitação	123
Quadro 24 – Tipo de problemas habitacionais existentes no concelho	124
Quadro 24 – Caracterização habitacional do Bairro Olival do Pancas	137

Índice de Figuras

Figura 1 – Esferas de atuação do Plano Local de Habitação	31
Figura 2 – Indicadores estatísticos em Portugal: comparação entre 1970 e 2011	41
Figura 3 – Georreferenciação dos núcleos de alojamentos precários – 2015	67
Figura 4 – Parque habitacional de gestão municipal	79
Figura 5 – Fogos de propriedade municipal	80
Figura 6 – Fogos PROHABITA	82
Figura 7 – Fogos de autoacabamento/autoconstrução	83
Figura 8 – Planta de loteamento municipal do Bairro Municipal da Arroja	99
Figura 9 – Bairro Municipal da Arroja – Loteamento da 1ª fase	100
Figura 10 – Bº Municipal da Arroja – Conchas residenciais	103
Figura 11 – Razões de gostar da casa	104
Figura 12 – Razões de não gostar da casa	105
Figura 13 – Razões de gostar do bairro	111
Figura 14 – Razões de não gostar do bairro	112
Figura 15 – “Outros aspetos que fazem mais falta no bairro”	114
Figura 16 – “Outras formas de contribuir para melhorar a vida no bairro”	116
Figura 17 – Perfil da satisfação residencial	119
Figura 18 – Propostas dos munícipes para combater os problemas habitacionais no concelho	125
Figura 19 – Sugestões dos munícipes para melhorar a habitação social no concelho	127
Figura 20 – Diagrama da ação municipal no âmbito do PLH	131
Figura 21 – Reabilitar/Regenerar – Dimensões da “Acupuntura Urbana”	134
Figura 22 – Localização do Bairro Olival do Pancas – Pontinha	136
Figura 23 – Bº Olival do Pancas: planta de intenções para regeneração urbana	138
Figura 24 – Gestão socio-habitacional das famílias residentes no parque habitacional municipal	139
Figura 25 – Habitação Social em Odivelas – Modelo de Intervenção	148

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

A procura de habitação encetada pelas populações decorre de várias necessidades que, dependendo dos casos, vão desde as necessidades mais básicas (abrigo, proteção, territorialidade, apropriação) até às necessidades inerentes à concretização de determinados objetivos na vida (funcionalidade no dia-a-dia, inserção social, vida familiar, relacionamento comunitário, padrões de consumo, enraizamento identitário e cultural). Trata-se, aqui, de realçar o primado segundo o qual as populações, em grande parte, projetam na Habitação a satisfação de muitas das suas necessidades, anseios e aspirações, sendo, pois, a sua obtenção (da Habitação) o culminar de uma procura constante nas suas vidas.

As necessidades e as aspirações manifestadas na procura habitacional (por parte de indivíduos e/ou determinados segmentos populacionais) não são uniformes, pois, provêm de pessoas pertencentes a vários estratos socioeconómicos, a várias origens geográfico-culturais, a vários padrões estéticos e de consumo. Neste sentido, acabam por imprimir uma dinâmica evolutiva no quadro da procura habitacional. A “procura” não é una, porque as pessoas, nalguns casos, procuram pela primeira vez na vida uma habitação condigna, noutros casos, a atual habitação onde residem já não é satisfatória e cujo uso gerou novas insatisfações, procurando, por isso, uma habitação melhor ou melhoramentos/reparações na habitação onde residem. Por seu lado, a “oferta habitacional”, no âmbito da sua resposta às necessidades habitacionais (expressas individual e socialmente), ao ir satisfazendo essas carências habitacionais, acaba também por promover novas motivações, novas necessidades, originando, assim, uma inovação constante na procura habitacional.

Resumindo, *“A oferta existe porque existe procura; a oferta, para subsistir tem que se adequar à procura e esta, para se satisfazer de uma forma expedita, tem muitas vezes que se adequar à oferta”*¹.

Esta relação entre a oferta e procura habitacionais desenrola-se, atualmente, num cenário caracterizado por profundas transformações no contexto social, político e financeiro da sociedade portuguesa (e europeia), pelo que tem feito emergir significativas mudanças sociais e culturais no seio das populações, com especial incidência nos segmentos populacionais mais carenciados, bem como tem alterado o papel do Estado relativamente à sua intervenção pública no setor habitacional no âmbito da resposta a dar a determinados grupos sociais.

Com efeito, no caso específico do apoio à população com dificuldades de acesso ao mercado de habitação, afigura-se necessário, na atual conjuntura, que as políticas de habitação tenham em atenção a diversidade de necessidades habitacionais (antigas e emergentes) das famílias e

¹ CABRITA, António M. Reis, “O Homem e a Casa”, Laboratório Nacional de Engenharia Civil - Edições do CDIT, 1995.

as suas novas dinâmicas, implementando medidas que confiram uma harmonia na relação entre a oferta e a procura habitacionais, em articulação com as políticas sociais e de cidade.

A este respeito, o problema da Habitação e seu Planeamento afigura-se de grande relevância, uma vez que, cada vez mais, os municípios, no âmbito das suas práticas urbanísticas e políticas habitacionais, têm de seguir metodologias que combatam as carências habitacionais (quantitativas e qualitativas) e integrem a política de promoção do parque habitacional público na política urbanística e nos respetivos planos de gestão e ordenamento do território.

As reconhecidas limitações dos municípios quanto a recursos humanos, materiais e financeiros, reforçam ainda mais a necessidade das autarquias terem de dar “um passo em frente” nas relações entre Promotores, Administração Central (IHRU) e a Administração Local (Municípios), assumindo-se, nessa parceria, um envolvimento participado na hierarquização das necessidades habitacionais bem como na localização e identificação dos tipos de intervenção em matéria de habitação de promoção pública.

No âmbito da captação de recursos que vierem a ser obtidos através de parcerias com outras entidades e promotores habitacionais, o Município de Odivelas deverá empreender um “esforço de planeamento adicional”, sob a forma do seu **Plano Local de Habitação (PLH)**, onde se fixarão, periodicamente, os objetivos da política de habitação social e se definirá localmente uma visão estratégica das intervenções nas áreas da habitação e da reabilitação urbana-habitacional.

Com efeito, no concelho de Odivelas, o facto de se estar perante um parque habitacional público muito diverso na forma de aglomerado habitacional, no tipo de promoção, nas patologias construtivas, urbanísticas e sociais, remete para a necessidade de se reforçar o planeamento habitacional, a sua gestão integrada e respetiva sustentabilidade financeira.

1 – NOTAS METODOLÓGICAS

1 – NOTAS METODOLÓGICAS

O documento do Plano Local de Habitação do Concelho de Odivelas (PLHCO) é um exercício de diagnóstico e planeamento que concorre para a ação municipal em matéria de habitação social e que compreende várias fases de elaboração, nas quais foram implementadas várias metodologias de recolha de informação, diagnóstico, avaliação e monitorização acerca do universo socio-habitacional no concelho de Odivelas. De facto, o PLHCO, enquanto instrumento municipal de planeamento, utiliza métodos/técnicas de investigação, diagnóstico e análise estatística acerca da realidade do parque habitacional do concelho complementadas com metodologias participativas que envolvam múltiplos interlocutores, nomeadamente, instituições (públicas, privadas e cooperativas), técnicos, *stakeholder's*, arrendatários/residentes em habitação social, munícipes e sociedade civil em geral.

Os instrumentos de diagnóstico e recolha de informação foram concebidos para garantir uma intervenção adequada à realidade local, promovendo o envolvimento de instituições e técnicos que assegurem a multidisciplinaridade inerente à temática da habitação social, chamando também a si a participação da sociedade civil e proximidade com o cidadão/munícipe e com os residentes em habitação social, para darem contributos na definição das prioridades e respetiva intervenção em matéria de habitação. Deste modo, para elaboração do presente documento, os vários instrumentos de recolha de informação e diagnóstico foram os seguintes:

- **Análise de dados estatísticos do INE-Censos 2011**, como forma de enquadrar e caraterizar o setor da habitação no concelho de Odivelas;
- **Inquérito sobre Satisfação Residencial**, em que foi feita uma aferição de vários indicadores correspondentes aos níveis de (in)satisfação das famílias que residem no parque habitacional de propriedade municipal (habitação social), pretendendo-se, pois, diagnosticar o bem-estar percebido pelos indivíduos em contextos residenciais; quais os fatores de maior ou menor grau de satisfação perante os lugares e espaços onde se desenvolve uma vivência quotidiana de base residencial, tanto no plano interior das habitações como na sua exterioridade (envolvente urbanística).
- **Workshop Interno + Análise FOFA (SWOT)**, que constituiu a concretização de um trabalho dinâmico e participativo por parte de um conjunto de técnicos de várias unidades orgânicas da CMO (Habitação, Plano Diretor Municipal, Planeamento Urbanístico e Área da Inovação Social) que, mobilizados em torno da temática da habitação social, procuraram identificar problemas específicos e respetivas soluções, refletir e interpretar as causas e consequências dos problemas identificados, de modo a perspetivar cenários de intervenção futura em matéria de habitação.

- **Inquérito aos Munícipes (online)**, que, ao visar a participação da sociedade civil (munícipes), teve como objetivo a recolha de opiniões, sugestões e propostas em matéria de habitação, cujos resultados afiguram-se da maior importância para a CMO delinear estratégias para melhorar a qualidade habitacional no concelho de Odivelas.

Salienta-se ainda que, para alargar o leque de suportes informativos, foi feita uma **pesquisa bibliográfica e análise de vários documentos** bem como **consultas de Websites**, tendo sido feita a respetiva análise qualitativa dos textos, informações e dados recolhidos.

2 – ENQUADRAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS

2 – ENQUADRAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS

Nas últimas décadas, a avaliação das necessidades de habitação e respetivas políticas de habitação têm evoluído na sua configuração, onde se tem evidenciado uma crescente complexidade desta problemática (em significativa mudança) tanto nas suas dimensões quantitativas como nas suas dimensões qualitativas, seja na experiência portuguesa, seja, de forma diferenciada, nos países da Europa. Não há, obviamente, uma total consonância entre os países europeus (e mundiais) sobre as políticas de habitação, mas sim, uma grande diversidade de formas de lidar com um problema que é comum – o de um número significativo de famílias não ter condições de acesso a uma habitação condigna.

Sendo reconhecida a extrema importância do papel da habitação na inserção dos cidadãos na sociedade (que se pretende cada vez mais justa), o próprio “direito ao alojamento” tem vindo a estar consagrado em quase todos os direitos nacionais ou universais, na defesa de uma política de justiça social, por exemplo:

Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) – Artº. 25. – nº1: “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 (1996) – 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 proteção ambiental as necessidades sociais básicas das populações, bem como programas de ação sanitária, de emprego e 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 Fórum Europeu para a Habitação foi criado em 1997, na sequência da adoção de uma resolução pelo Parlamento Europeu sobre aspetos sociais da

habitação. O Fórum organiza regularmente seminários temáticos e conferências e é um parceiro-chave na Reunião Anual Informal dos Ministros da Habitação da União Europeia;

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 objetivo de atingir os objetivos da coesão social e da integração nas cidades e áreas urbanas, as políticas de habitação social bem elaboradas podem ser instrumentos efetivos. Habitação em condições, apropriada e acessível pode tornar as vizinhanças mais atrativas para a população jovem e para a população idosa”;

Housing Europe Centre (2007) – É o resultado da parceria entre o CECODHAS e as representações europeias das federações nacionais de habitação, com o objetivo 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 atividades económicas, contudo, apresenta mais desigualdades do que o das aglomerações. Se, por um lado, a concentração de atividades permite obter economias, por outro, a congestão, os elevados preços do imobiliário, a exclusão social e a poluição têm um custo”.

No plano estritamente europeu, embora esta matéria tenha sido mantida na responsabilidade dos seus Estados Membros, a União Europeia (UE) tem debatido e promovido uma reflexão sobre o acesso à habitação e acionado algumas medidas a este nível, bem como tem manifestado preocupações com a degradação de algumas zonas das cidades europeias, tendo, inclusive, lançado alguns programas específicos de intervenção urbana: URBAN I entre 1994 e 2000; URBAN II entre 2001 e 2006. Para além disso, vários documentos comunitários têm reconhecido o problema da inserção socio-urbanística das populações com baixos recursos, considerando o alojamento como um fator-chave de coesão social (ex: Carta Europeia do Alojamento, 2006).

O paradigma atual das políticas de habitação decorre de profundas transformações do contexto social, político e financeiro que se verifica atualmente nas sociedades. Apoiar a população com dificuldades de acesso ao mercado habitacional, requer, na atual conjuntura, que as políticas de habitação tenham em atenção a diversidade de necessidades (antigas e emergentes) ao

nível do alojamento, do edifício, da urbanização e da cidade, implementando medidas reguladoras das dinâmicas habitacionais para melhor harmonia na relação entre a oferta e a procura, sempre em articulação com as outras políticas, nomeadamente, as políticas sociais e as de cidade. As dinâmicas populacionais e sociais contemporâneas remetem para a constante mudança no quotidiano das pessoas e das sociedades, assumindo a habitação um papel central na vida das pessoas com repercussões inequívocas no urbanismo, ambiente urbano, no ordenamento do território, enfim, no papel que as cidades deverão assumir.

Neste âmbito, o problema da Habitação e seu Planeamento não tem sido tratado com a devida acuidade, em que as práticas urbanísticas nem sempre têm seguido as melhores metodologias, muitas vezes revelando-se casuísticas e arbitrárias, com consequências nefastas para a conceção das cidades, para a salvaguarda do património habitacional, para os sistemas da rede viária e transportes, para os equipamentos e infraestruturas, enfim, para a qualidade de vida do cidadão. Não obstante os esforços feitos pelos Estados no sentido de integrarem a política de construção do parque habitacional público na política urbanística e nos respetivos planos de ordenamento do território, verifica-se que, ao longo das últimas décadas, o elevado número de habitações sociais, associado à sua concentração excessiva em certos locais bem como a processos de “desintegração” urbana, são fenómenos negativos resultantes da deficiente capacidade de resolver corretamente o acesso público ao solo urbanizável e a decorrente planificação urbana-habitacional.

2.1 – Algumas Referências Internacionais

No âmbito da gestão do parque habitacional de arrendamento público e seus instrumentos de planeamento, afigura-se relevante conhecer algumas experiências acumuladas noutros países, designadamente, algumas boas-práticas que se podem extrair de Planos na área da Habitação que algumas cidades estrangeiras têm levado a efeito. Naturalmente, cada realidade nacional e local tem as suas especificidades distintas, porém, existem percursos metodológicos e casos com maior ou menor sucesso noutros países que poderão fornecer um conjunto de dados e informações extremamente úteis para a conceção de Planos Locais de Habitação em Portugal. O quadro seguinte, refere de forma sucinta algumas dessas experiências de planeamento e promoção habitacional implementadas em cidades várias estrangeiras:

Quadro 1 - Programas/Planos de Habitação a Nível Internacional

Cidade - Designação do Programa/Plano	Alguns Objetivos / Eixos Estratégicos
Paris <i>Programme Local de L'Habitat</i>	⇒ Conduzir uma política de povoamento dos alojamentos sociais que favoreça o realojamento das populações em dificuldade garantindo os princípios de mix social e urbano; Proteger e regulamentar a função "habitação"; aumentar a oferta de habitação social e melhorar a sua qualidade; Melhorar a mobilidade.
Madrid <i>Programa Operativo de Urbanismo y Vivienda</i>	⇒ 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" (habitações precárias) em Madrid; Impulsionar os novos desenvolvimentos urbanos como oportunidade para gerar habitação de proteção pública; Adaptar a habitação às novas procuras sociais, favorecendo a inovação, a sustentabilidade e a qualidade residencial.
Barcelona <i>Pla d'Habitatge de Barcelona</i>	⇒ Promover e alargar o acesso a habitação acessível e protegida, tanto com atuação básica de operadores públicos como com uma maior intervenção do setor privado, com especial atenção às políticas de inclusão social e resposta a coletivos específicos; Impulsionar a melhoria e remodelação dos apartamentos que requerem atenção especial ou que estão afetados 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.
Sidney <i>Sustainable Sydney</i>	⇒ Assegurar que uma parte substancial da habitação se destine aos segmentos mais baixos do mercado; Facilitar e promover o crescimento no setor da habitação a custos controlados, incluindo habitação sem fins lucrativos e outros fornecedores de habitação; Facilitar e promover o crescimento do setor social da habitação para dar oportunidades de habitação para aqueles que têm baixos salários;
Rio de Janeiro <i>Plano Habitacional de Interesse Social</i>	⇒ Incentivo à gestão democrática e ao controle social, por meio de processos participativos no planeamento e na gestão do setor habitacional, especialmente no que se refere à habitação de interesse social; Articulação das ações e mecanismos de planeamento habitacional com os componentes de planeamento territorial, de política fundiária, de mobilidade urbana e de saneamento ambiental; Garantir a alocação de recursos destinados à habitação de interesse social em fundo local, com dotação orçamental própria, para implementar as ações previstas no Plano habitacional de interesse Social; Incentivo à adoção de mecanismos de avaliação e monitorização de planos e programas habitacionais, em especial aqueles destinados a atender famílias de baixos rendimentos.
Amesterdão <i>Grote Steden Beleid</i>	⇒ Um programa que se estendeu também a outras cidades holandesas, apresentando uma natureza integradora de base local e multisectorial, envolvendo vários atores públicos, orientada para a governança e baseada em acordos. Assenta fundamentalmente em 3 pilares: o económico (desenvolvimento económico e trabalho); as infraestruturas físicas (uso do solo, edificado, espaço público, acessibilidades; e as infraestruturas sociais (educação, segurança saúde, qualidade de vida). Apontava como prioridade, a reestruturação do parque habitacional, a redução do desemprego, atração de novas empresas, envolvimento dos atores e a participação da população.
Londres <i>Priority Neighbourhoods</i>	⇒ Programa criado a pensar em áreas problemáticas exteriores à área central da cidade, constituindo um instrumento de apoio a intervenções (ao nível do espaço e do edificado) em áreas periféricas com condições físicas, ambientais e sociais precárias.

A partir do quadro apresentado, verifica-se, embora de uma forma muito sintética, uma grande diversidade de formas de lidar com um problema comum (o de uma parte significativa de famílias não terem condições de acesso ao mercado privado de habitação) e a importância do papel dos Estados/Governos no planeamento e desempenho de uma intervenção pública no domínio da habitação e da regeneração urbana. De uma forma geral, ao longo das últimas décadas, o principal foco dos programas habitacionais e mecanismos de política urbana residuiu, essencialmente, numa aposta forte nos processos de planeamento, propiciando um forte envolvimento dos atores locais, o reforço dos poderes e competências de planeamento e intervenção à escala municipal, na qualificação da habitação e do espaço público, melhorando a imagem urbana, o espaço físico e o ambiente social dos espaços urbanos, apostando-se em iniciativas socioculturais complementares.

Algumas ideias centrais atravessam hoje o debate europeu sobre as questões da habitação. Por um lado, o facto de tanto o processo de globalização como as transformações sociodemográficas terem originado grandes alterações nas dinâmicas habitacionais, quer ao nível da oferta, quer no plano da procura. Por outro lado, está em cima da mesa a discussão acerca do papel do próprio Estado, afirmando-se a sua valorização e remetendo-o para uma posição de participação ativa na regulação do mercado de oferta habitacional (Estado enquanto regulador). Neste início do séc. XXI, a promoção pública habitacional nos países europeus tem assentado em vários princípios orientadores², a saber:

- Uma orientação para o mercado privado através da negociação de contrapartidas que permitam o enquadrar de grupos populacionais com problemas de solvência;
- Uma orientação das linhas de apoio público para grupos específicos identificados carecendo de apoio, como é o caso dos imigrantes, famílias pobres, sem abrigo, entre outros;
- Alienação do parque público, quer através da venda aos atuais ocupantes, quer da transferência negociada para instituições de gestão do parque imobiliário ou autarquias;
- Ênfase no aumento da eficiência na gestão do parque público através da introdução de formas de gestão e financiamento privado;
- Intervenção integrada na lógica do “desenvolvimento social urbano” nos bairros com maiores manifestações de exclusão agindo ao nível do edificado mas também de forma integrada na habitação, emprego, cultura, etc.;
- Esforço em responder de uma forma inovadora e sustentada às necessidades de habitação, nomeadamente, realização de projetos/experiências que concorram para a miscigenação e

² GUERRA, Isabel, “As políticas de habitação em Portugal”, Cidades, Comunidades e Territórios, 22 (jun/2011).

participação social, bem como para o uso de novos materiais, formas urbanísticas, arquitetónicas e ambientais.

2.2 – O Panorama Português

As questões que se colocam em Portugal não divergem das dos seus congéneres europeus, revelando também carências em matéria de habitação, tanto no plano quantitativo como ao nível qualitativo das habitações. No plano do parque habitacional de promoção pública, vários foram os programas/projetos que, ao longo das últimas décadas, se criaram progressivamente e que foram constituindo um Parque Habitacional Público complexo em termos urbanísticos e sociais, com especificidades a nível nacional e local.

Situando-nos a partir de uma época que se caracterizou pelo “imobilismo” das políticas salazaristas (**até aos anos 50 - séc. xx**), por políticas de não-industrialização e não-urbanização, às quais se juntava uma política de habitação social que era identificada com uma política de integração social e familiar, com determinados objetivos políticos e simbólicos, onde as carências habitacionais emergiam principalmente no plano quantitativo. Não obstante, nos anos 40, registam-se algumas políticas de alojamento como forma de corresponder às necessidades habitacionais inerentes ao processo de industrialização (embora tímido), nomeadamente, a política fundiária de Duarte Pacheco. A partir do fim da 2.^a Guerra Mundial, assistiu-se à criação de programas habitacionais, onde foi mantido um considerável controlo do Estado sobre a construção, atribuição e gestão de “casas económicas” (entre 1933 e 1950 foram construídas 4000 casas económicas). Entre as várias características desses programas, salientam-se as seguintes:

- ♦ Programa de renda limitada em regime de arrendamento;
- ♦ Construção de casas desmontáveis;
- ♦ Casas para pescadores.

Desde os **fins da década de 50 ao 25 de abril de 1974**, dá-se a uma maior taxa de produção de habitações o que se deveu essencialmente à liberalização dos loteamentos privados. Esta medida conduziu ao surgimento de novas áreas urbanas, principalmente nas grandes cidades (ex: Bairro de Alvalade, Bairros Camarários do Porto, Bairro dos Olivais em Lisboa, Bairro do Viso no Porto). As políticas habitacionais assentaram na promoção de alojamentos sociais com preocupações orientadas para os aspetos físicos e materiais, tendo como principal promotor o setor público central. Com a intensificação dos fluxos migratórios do interior para o litoral do país, nem toda a população teve acesso a este tipo de construção, e são precisamente os “excluídos” que, anos mais tarde, alimentaram a construção clandestina (que ainda hoje é bem visível nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto).

Para tentar combater o problema destas carências habitacionais, é criado, em 1969, o Fundo de Fomento de Habitação (FFH), assumindo o Estado, aqui, uma maior intervenção direta, em que visava:

- Unificar os problemas relacionados com a habitação numa só entidade/serviço;
- Ter uma visão integrada da habitação ao concentrar o estudo da problemática num só organismo.
- Combater a rápida proliferação das “barracas” e dos “clandestinos” nos grandes centros urbanos.

Depois do 25 de abril de 1974, é aprovado o texto constitucional (em 1976) que defendia (e defende) a Habitação como um direito fundamental para todos os cidadãos (Artigo 65º da Constituição Portuguesa):

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

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

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

b) Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações tendentes a resolver os respetivos problemas habitacionais e fomentar a autoconstrução e a criação de cooperativas de habitação;

c) Estimular a construção privada, com subordinação aos interesses gerais.

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

4. O Estado e as autarquias locais exercerão efetivo controlo do parque imobiliário, procederão à necessária nacionalização ou municipalização dos solos urbanos e definirão o respetivo direito de utilização.

Nos anos pós-revolução, o Estado, ao ter de erigir as pedras angulares da proteção social (segurança social, saúde e educação) acaba também por financiar outras políticas sociais, onde se inclui a área da habitação. As pressões de necessidades habitacionais resultavam, principalmente, do afluxo de migrantes rurais à cidade na procura de emprego bem como do regresso dos “retornados” das ex-colónias (cerca de um milhão de pessoas). Face aos preços de mercado e à insuficiente oferta pública de habitação, originou fenómenos de massificação da construção clandestina (autoconstrução) e da sobrelotação dos fogos.

A partir da década de 80, verificaram-se mudanças significativas no panorama habitacional, registando-se uma maior dinâmica no investimento (público e privado) na construção da habitação para fazer face à crescente procura. Em 1982 é extinto o FFH e é criado o Instituto Nacional de Habitação (INH) em 1984 que, em 1987, “deu lugar” ao Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE). Num quadro de relançamento do movimento cooperativo, as Cooperativas de Habitação tiveram um papel não negligenciável, especialmente até ao início da década de 90. Com o aumento gradual das competências do poder local, a partir de 1993, surgem os Contratos de Desenvolvimento de Habitação (C.D.H.), que permitem a construção de habitação a custos controlados e tiveram um papel de crescente relevo, principalmente pela sua incidência no âmbito do Programa Especial de Realojamento (P.E.R.).

Nas últimas décadas do séc. XX, o Estado reforçou o estímulo à aquisição de casa própria através da “bonificação do crédito bancário”, abrangendo um leque de famílias de diversos rendimentos (incluindo a classe média-baixa), medida esta, com um grau significativo de exigência para o Estado e despesa pública. Por seu lado, a população sem acesso ao crédito bancário, vivendo em condições precárias habitacionais, faz emergir uma crescente tomada de consciência das necessidades habitacionais, originando um aumento substantivo da construção de fogos para habitação social, de promoção pública e através de uma maior afirmação do papel dos municípios, assumindo as autarquias um papel crescente na execução das políticas locais de habitação. Em 2007, é extinto o IGAPHE para vir dar lugar ao atual IHRU (Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana).

No seu essencial, as políticas de habitação do pós-25 de abril, caracterizaram-se pela descentralização de responsabilidades, competências e recursos, do poder central para o poder local. Houve uma especial incidência na resolução dos problemas já existentes, sendo os programas habitacionais direcionados para os segmentos populacionais mais carenciados (“política de habitação social”). Senão vejamos:

- “Casas da Caixa” – Parque do Estado pertencente à Federação das Caixas de Previdência e oriundo das “Habitações Económicas” do anterior regime, programa que foi extinto em 1970 com a criação do Fundo de Fomento da Habitação (FFH);
- “O SAAL (Serviço de Apoio Ambulatório Local)” - um projeto arquitetónico e político criado poucos meses depois do 25 de Abril de 1974. Esta fusão entre arquitetura e participação direta, numa tentativa de atender às necessidades de populações desfavorecidas, foi um dos projetos mais pioneiros na Europa do seu tempo;
- “Casas do ex-FFH” – Parque do Estado pertencente ao Instituto de Gestão e Administração do Património Habitacional do Estado (IGAPHE) herdeiro do FFH;

- Parques Municipais Antigos – Foram sendo constituídos ao longo dos anos por políticas municipais e apoios estatais *ad-hoc*, donativos particulares, etc., constituídos por edifícios muito distintos e incluindo habitação *substandard* e muito degradada;
- “Empréstimos às Câmaras” – Parque de habitação social resultante de políticas de promoção municipal nos anos 60 e 70 e fruto de programas de promoção municipal no quadro da Habitação Social (HS) e da Habitação a Custos Controlados (HCC);
- “Programa de Auto Construção/Auto Acabamento” - surgiu a partir do Dec-Lei 460/83 de 30 de Dezembro, consistindo numa solução para tentar solucionar os problemas habitacionais de famílias com capacidade económica muito baixa;
- “Bairros de Realojamento” – Parques municipais constituídos pela aplicação do Programa de Realojamento (DL 226/87) destinado à promoção municipal para populações insolventes vivendo em barracas ou outras condições degradantes que acedem à habitação pelo regime de arrendamento social;
- “Bairros do IGAPHE” – Parques municipais geralmente dos anos 60 e 70, que estavam da posse do Estado através do IGAPHE e que foram transferidos para os municípios das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto através de Protocolo associado ao financiamento do PER;
- “Bairros PER” – Parques municipais criados através de promoção municipal de habitação ao abrigo do PER (1993), diretamente através de Contratos de Desenvolvimento de Habitação (CDH) com garantia de compra, para realojamento das populações vivendo em condições de precariedade habitacional e com acesso através do regime de arrendamento;
- “Incentivo ao Arrendamento Jovem” – Criado em 1992 para apoiar jovens com menos de 35 anos a arrendar a sua habitação, no início de uma nova fase da vida. Visou revitalizar o mercado da oferta de habitação e, simultaneamente, pretendeu que o arrendamento fosse uma verdadeira alternativa à satisfação das necessidades de habitação dos jovens.
- “Porta 65 Jovem” – Aprovado em junho de 2007 visando o apoio ao arrendamento de habitações, direcionado para os jovens arrendatários, atribuindo uma percentagem da renda como subvenção mensal, permite aos fundos de investimento em habitação a entrega da gestão do respetivo parque a uma organização que o utilizará com objetivos sociais;
- “PROHABITA” - Tem como objetivo, a resolução global das situações de grave carência habitacional de agregados familiares e 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 (IHRU);

- “Plano Estratégico da Habitação” – Documento com várias versões (2008/2013, 2009/2015 e 2011/2020), cujas propostas visam estratégias para a conceção, implementação, monitorização e avaliação das políticas habitacionais dentro do quadro de referência da habitação social, da reabilitação e do arrendamento;

- “Estratégia Nacional para a Habitação” – Aprovado em julho de 2015, é um documento que, ao assentar nos pilares da reabilitação urbana, do arrendamento habitacional e da qualificação dos alojamentos, é composto por medidas concretas e pelos respetivos indicadores de monitorização da sua implantação.

Vemos assim que, ao longo do tempo, foram vários os princípios e filosofias que estiveram subjacentes à implementação da diversidade de políticas e programas em matéria de habitação, e que podemos sintetizar da seguinte forma:

Quadro 2 - A evolução das políticas de habitação em Portugal

Período	Princípios de Política de Habitação
Anterior à criação do F.F.H.	• Ação corporativa de carácter essencialmente simbólico e político. • Privilégio da habitação para os funcionários do Regime.
Entre a criação do F.F.H. e a Revolução de 1974	• Objetivo primário de responder rapidamente às carências quantitativas (êxodo rural). • Estado como principal promotor na provisão de habitação.
1974 - 1980	• Afirmação da “habitação como direito” - Consagração constitucional do direito à habitação. • «Máxima prioridade às operações de reabilitação de bairros degradados». • Necessidade de responder a carências qualitativas e quantitativas (retornados ex-colónias). • Descentralização do sector da habitação. • Introdução da participação comunitária nas ações de desenvolvimento habitacional.
1981 - 1993	• Recuo na intervenção direta do Estado na promoção habitacional. • Transferência gradual da responsabilidade do realojamento para os municípios. • Estímulo à aquisição de casa própria em detrimento do arrendamento.
1993 - 2004	• Reforço da descentralização das competências do realojamento para os municípios. • Residualização do setor público - Privilégio da erradicação das barracas ou similares.
Depois de 2004	• Reconhecimento da necessidade de orientar o realojamento segundo lógicas de reabilitação e arrendamento. • Preocupação pela garantia da diversidade de opções de realojamento. • Enfoque em modelos que privilegiem o habitat - enquadramento da Política de Habitação na Política de Cidades. • “Passagem de uma política de Habitação Social a uma Política Social de Habitação”. • Manutenção do processo de retração da intervenção direta da administração central no sector da habitação – “regulação”, parceria com privados, mais descentralização para as autarquias.

Fonte: “Habitação Social na Área Metropolitana de Lisboa: características, metas e desafios”, REHURB - Focus Group, 2012, Universidade de Lisboa, Centro de Estudos Geográficos.

Estas políticas públicas de habitação, exigiram, ao longo das décadas, um investimento financeiro por parte do Estado, não obstante esse investimento ter-se revelado um “parente pobre” no quadro das várias políticas sociais financiadas pelo estado. Com efeito, enquanto que o financiamento direcionado para a segurança social e para a saúde ultrapassavam os dois dígitos no investimento público em percentagem do PIB, o financiamento das políticas de habitação apenas no ano de 2000 foi acima dos 2%³.

No caso específico do financiamento público na habitação, e se tomarmos em consideração os 25 anos que decorram entre 1987 e 2011, o Orçamento de Estado suportou a fundo perdido um total de 9,6 mil milhões de euros com as várias políticas públicas relacionadas com a habitação⁴:

Políticas públicas	Financiamento a fundo perdido
Bonificações de juros no crédito à habitação	7.046,6 M€
Programas de realojamento	1.353,4 M€
Incentivos ao arrendamento	803,8 M€
Programas de promoção direta do (ex)IGAPHE	193,9 M€
Programas de reabilitação de edifícios	166,6 M€
Subsídios de renda da segurança social	29,2 M€
Programas de Contratos de Desenvolvimento de Habitação (CDH)	13,9 M€

Não obstante os vários programas habitacionais (acompanhados por financiamento a fundo perdido via Orçamento do Estado), tornou-se inviável este modelo de políticas habitacionais públicas porque a capacidade de endividamento (do estado e das entidades públicas) ficou largamente ultrapassado, acrescido ao facto da banca ter deixado de ter capacidade de financiamento (de que dispôs até 2008 - início da crise financeira no setor bancário). O país chega até hoje com um parque habitacional onde a degradação e precariedade dos espaços urbanos e das habitações atingem níveis inaceitáveis em muitos municípios portugueses. O facto de se estar perante um parque habitacional muito diverso (na sua dimensão, tipo de promoção, patologias construtivas, urbanísticas e sociais) remete para as questões que se prendem com o planeamento habitacional, sua gestão integrada e sustentabilidade financeira. Com efeito, as autarquias têm visto aumentar exponencialmente os respetivos parques habitacionais de arrendamento público e as aspiradas melhorias de condições de vida das famílias residentes muitas vezes saíram goradas. Apesar de muitas famílias terem tido uma melhoria das condições de habitabilidade aquando dos processos de realojamento, muitos

³ GUERRA, Isabel, “As políticas de habitação em Portugal”, Cidades, Comunidades e Territórios, 22 (jun/2011).

⁴ Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana: “1987-2011, O investimento do Orçamento do Estado no setor da habitação”, www.portaldahabitacao.pt.

bairros sociais construídos não mobilizam outros processos de promoção social dessas famílias, agudizando, mesmo, traços marcantes de *guetização* e segregação urbana/social e originando verdadeiros cenários convidativos à reprodução de situações múltiplas de exclusão social.

Esta persistência de graves carências socio-habitacionais, aliada à informalidade da construção (barracas, AUGI's) e às debilidades da intervenção pública, releva, cada vez mais, para a necessidade de empreender significativas alterações nas formas de conceber e agir face às políticas sociais e concretamente para uma reorientação das políticas públicas sobre a habitação.

Os grandes desafios da habitação em Portugal, passam, pois, por criar programas de habitação inovadores para as famílias de mais baixos rendimentos e/ou carência habitacional, ter uma política efetiva de solos, assegurar a qualidade construtiva, desburocratizar os processos de construção, estabelecer uma cooperação entre promotores habitacionais (estado central/regional/municipal, entidades privadas e cooperativas) para a renovação e reabilitação do parque habitacional.

É neste cenário que se afigura de grande relevância que o município de Odivelas desenvolva um trabalho de planeamento, sob a forma de elaboração de um instrumento (designado por **“Plano Local de Habitação” - PLH**), que envolverá uma hierarquização das necessidades habitacionais bem como a localização e identificação dos tipos de intervenção em matéria de habitação, tendo por base as regras de elegibilidade de candidaturas a programas habitacionais, ou de outras formas de captação de recursos. O PLH deverá contribuir para a fixação periódica dos objetivos da política de habitação municipal (ex: 4-5 anos) e ajudar a definir localmente uma visão estratégica das intervenções nas áreas da habitação, da reabilitação habitacional, da regeneração urbana e da inclusão social.

3 – O PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DO CONCELHO ODIVELAS

3 – O PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DO CONCELHO ODIVELAS

3.1 – Missão

O Plano Local de Habitação do Concelho de Odivelas (PLHCO), afigura-se como um instrumento estratégico de diagnóstico, planeamento, gestão e monitorização da realidade socio-habitacional do concelho de Odivelas. O PLHCO, ao ter como público-alvo as famílias odivelenses que não têm capacidade de acesso a uma habitação condigna sem o apoio público/municipal, perspetiva inserir-se num planeamento habitacional e urbano adequado às dinâmicas sociodemográficas e suas condições de habitabilidade, enquadrado com as políticas municipais de cidade e de âmbito socio-habitacional.

O PLHCO pretende contribuir para a consolidação do planeamento e promoção habitacional, para a dinamização e avaliação dos vários tipos de intervenção municipal, tendo em conta as especificidades locais, a hierarquia das carências habitacionais, as diferentes soluções a encontrar e os vários recursos a mobilizar. Visa definir metas e prioridades em matéria de soluções habitacionais para famílias sem acesso à habitação, concorrendo para um ajustamento entre a oferta e procura habitacionais bem como para um (re)aproveitamento do *stock* habitacional existente no concelho.

3.2 - Objetivos

Para ir ao encontro da sua visão estratégica, o PLH, ao ser elaborado em várias fases e através de vários eixos de intervenção, deverá constituir-se num documento dinâmico (e não fechado) e ter uma exequibilidade que integre sinergias e complementaridades (Plano-Processo), sendo transversal às várias dimensões da “questão habitacional”.

Pretende-se que os desafios identificados sejam alcançados através da concretização de um conjunto de objetivos, apresentados seguidamente de forma sistematizada:

Objetivo 1**Adequar a Oferta Habitacional à respetiva Procura**

- A expressão "tanta gente sem casa e tanta casa sem gente" retrata fielmente a situação atual da habitação em Portugal. Nas últimas décadas, o decréscimo populacional associado ao crescimento exponencial da construção do parque habitacional fez igualmente crescer o número de alojamentos vagos (acentuado pela crise económico-financeira), transitando-se de uma situação de défice crónico de habitação para uma abundância de habitações. Não obstante, as atuais necessidades habitacionais ou potencial procura de habitação inscrevem-se numa lógica que acentua a necessidade de provisão social de habitação, não enquadrada nas necessidades de mercado. Este défice habitacional deve-se em grande parte a uma falha de oferta de habitação adequada e acessível a determinados estratos socioeconómicos, os quais estão associados ao bloqueio das escolhas do regime de ocupação de habitação. Desta forma, resulta, por um lado, a exclusão de muitas famílias do acesso a uma habitação condigna e a custos razoáveis e a necessidade que estas têm de procurar soluções alternativas para o seu problema habitacional. Isto porque, as soluções disponibilizadas no mercado habitacional ficam muitas vezes aquém das possibilidades reais dos indivíduos e respetivas famílias.
- Assim, é de vital importância reduzir o desequilíbrio entre a oferta e procura de habitação (em quantidade, qualidade e preços) dando-se prioridade a soluções habitacionais que incentivem a promoção de habitação pública bem como dinamizem o mercado de arrendamento, a habitação para jovens e que integrem também os fogos devolutos no mercado.

Objetivo 2**Promoção da Qualidade Habitacional**

- A idade avançada dos edifícios, as situações de sobrelotação, a má qualidade dos materiais e as necessidades de reabilitação de boa parte dos edifícios, são algumas das características do parque habitacional existente no concelho. Neste cenário, assumem especial relevo as intervenções que criem condições satisfatórias ao nível das funções e exigências dos *standard's* habitacionais, através da reabilitação, recuperação e conservação do respetivo edificado. É também relevante assegurar o conforto na totalidade dos alojamentos, valorizando também a sua sustentabilidade e eficiência energética.

Objetivo 3**Promoção da Inclusão Social**

- Neste cenário, pretende-se consolidar um modelo de intervenção urbano-habitacional que contemple a manutenção de boas relações entre as pessoas e respetivos espaços residenciais, de forma a respeitar o quotidiano desses habitantes em termos de sociabilidades e práticas de solidariedade bem como no seu relacionamento com a habitação e o território em que se insere no âmbito das suas práticas urbanas (espaço vivido).
- Integração da Habitação na rede de apoios sociais existentes, promovendo-se uma perspetiva integrada do conjunto de apoios sociais que a população carenciada beneficia. Promover uma Gestão Social Integrada.

Objetivo 4**Coesão Territorial e Cultura Urbana**

- Ações de realojamento que promovam a integração na malha urbana, evitando, assim, a *guetização* dos novos cenários socio-urbanísticos. Criar, do ponto de vista arquitetónico/construtivo e das acessibilidades, proximidades entre os locais de realojamento e outros cenários urbanísticos envolventes mais positivos e estimulantes.
- Existência de vizinhanças intermédias (ou próximas) entre os fogos de realojamento e a envolvente exterior (espaço público). Este “*degradé*” urbanístico, ao evitar um fosso territorial entre os fogos privados de realojamento e o vasto espaço público, minimiza significativamente o desenvolvimento da agressividade e da criminalidade nos cenários habitacionais bem como atenua a exclusão socio-territorial de que, frequentemente, os bairros de habitação social são alvo.
- Espaços públicos que proporcionem a conciliação entre a casa e o lazer, que promovam o convívio entre vizinhos, conferindo, assim, à “rua”, um papel primordial no plano das sociabilidades.
- Programação da rede de equipamentos coletivos baseada numa reorganização que perspetive a racionalização das estruturas/equipamentos existentes (e das que se vierem a construir) e a constituição de uma resposta/oferta adequada às características sociodemográficas, económicas e físicas do território municipal.

Objetivo 5**Reabilitação e Valorização Patrimonial**

- Aposta forte no licenciamento de reabilitação, como estratégia facilitadora para a execução e investimento prioritário em ações de reabilitação urbana-habitacional. Valorização patrimonial dos fogos de habitação sob gestão municipal de forma a reconhecer a habitação social como uma mais-valia.
- Alargar o leque de instrumentos e incentivos a inquilinos/senhórios para promoção de ações localizadas de reabilitação, fomentando as economias de escala.
- Assegurar uma abordagem integrada da Reabilitação, em que os valores sociais, ambientais e de sustentabilidade deverão estar salvaguardados em qualquer intervenção habitacional-urbanística.

Objetivo 6

Racionalização dos Recursos

- Delineação de um modelo de gestão eficiente e sustentável, tendo em vista o equilíbrio entre a satisfação das carências habitacionais da população e a necessidade de rigor financeiro. Um modelo para fazer face à atual conjuntura económica, com “bairros economicamente sustentáveis”.
- Realização de estudos acerca do edificado habitacional de arrendamento municipal de forma a aferir e sistematizar as carências e o estado de degradação física das habitações, bem como em equacionar os custos de conservação desses fogos, desde a simples manutenção até a uma reabilitação global, evitando-se, assim, intervenções mínimas e pontuais que resultam em maiores gastos financeiros, pior gestão dos recursos humanos e técnicos da CMO e aumentam a complexidade processual e administrativa.

Objetivo 7

Gestão dos Solos

- Sendo o solo um bem escasso, trata-se de promover a sua utilização e sustentabilidade através de estratégias municipais, tanto ao nível dos terrenos de posse municipal como no plano do próprio mercado fundiário em geral.

Objetivo 8

Administração Participada

- Assegurar a participação da sociedade civil e proximidade com o cidadão/município no âmbito da implementação do PLHCO e definição das políticas habitacionais-urbanísticas, desenvolvendo-se um processo participativo que envolva todos os parceiros (locais, nacionais, internacionais) e seja aberto aos cidadãos/odivelenses.

3.3 – Análise de cenários para implementação do Plano Local de Habitação

O PLH encerra em si um exercício de planeamento estratégico contínuo, o que torna necessário estruturar e cruzar alguns cenários (internos e externos) que caracterizam a realidade socio-habitacional do Município de Odivelas, identificando os aspetos que mais concorrem para a definição das dinâmicas, desafios e oportunidades que se afiguram em matéria de habitação. A seguinte matriz F.O.F.A. (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças), contém reflexões sistematizadas que possibilitam avaliar o panorama socio-habitacional que constituem o “pano de fundo” para a implementação do PLH no concelho de Odivelas:

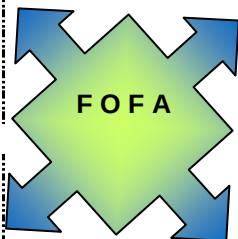
Análise F.O.F.A. (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças) para implementação do PLH

Forças

- Recursos Humanos da CMO-DH com significativa experiência, "know how" e historial de "boas práticas", tanto na área da promoção, manutenção e reabilitação habitacional como no plano dos realojamentos e da gestão social de famílias com carências habitacionais;
- Postura pró-ativa da CMO-DH na relação que mantém com o IHRU no âmbito da contratualização de programas (relação Autarquia-Administração Central);
- Conhecimento aprofundado da realidade do parque habitacional sob gestão municipal;
- Relação estreita entre os(as) técnicos(as) da DH e os agregados familiares com carências socio-habitacionais, o que permite uma "gestão de proximidade" e acompanhamento dos respetivos processos socio-habitacionais;
- A articulação entre as várias unidades orgânicas da CMO, permite desenvolver um trabalho transversal e multidisciplinar e cuja estratégia municipal para a área de habitação integre outras áreas/políticas municipais, como por exemplo, planeamento, urbanismo, fiscalidade, ação e inovação social, sociocultural e património;
- Relações profícuas com promotores habitacionais, como é o caso das cooperativas de habitação e respetiva Federação (FENACHE);
- Parcerias ativas com outros agentes (ex: associações, unidades de saúde, centros paroquiais, institutos superiores, centros de formação), no processo de intervenção comunitária e gestão social de famílias carenciadas.

Fraquezas

- Parte do edificado habitacional em idade avançada, em estado de degradação significativo;
- Parque Habitacional "herdado" que se caracteriza por uma má resposta de algumas soluções construtivas e arquitetónicas (standards de baixa qualidade), nomeadamente, materiais de construção de fraca qualidade e com pouco tempo de duração, inexistência de alguns espaços domésticos essenciais e básicos à vivência doméstica, áreas reduzidas face à dimensão dos agregados;
- População que não preserva de forma adequada os espaços residenciais (domésticos e exteriores), bem como toma atitudes que provocam degradação dos mesmos (ex: atos de vandalismo, destruição do mobiliário urbano, adulteração das fachadas dos edifícios);
- Diversidade de problemas que dificultam a satisfação das necessidades tanto no plano do conforto interior/privado do alojamento/habitação como no bem-estar ao nível da exterioridade pública da vizinhança (ex: precariedade habitacional, clima sociopsicológico negativo, perda de autoestima e de apreço pelo quadro territorial de vivência, pessimismo face ao futuro);
- População com alguma Taxa de Incumprimento (seja por dificuldades económicas ou por laxismo) no que respeita às suas obrigações para com o pagamento das respetivas rendas;
- Dificuldades orçamentais na CMO para gerir o edificado habitacional municipal;
- Escassez de recursos humanos na DH, fator impeditivo para se ir mais além no trabalho da gestão social dos bairros e implementação de projetos de dinamização sociofamiliar nestas comunidades.



Oportunidades

- Possibilidade de realizar regeneração urbana com promotores de habitação social, novos realojamentos, atrair população jovem, criar novos incentivos e novas regras para a reabilitação, dinamizar economias de escala, introduzir maior eficiência energética nos edifícios;
- Enveredar por um modelo que crie incentivos à auto-reabilitação por parte dos inquilinos, fazendo com que estes ganhem maior apreço e estima pela habitação, resultando numa maior responsabilização dos beneficiários do parque habitacional público;
- Criação de modelo de financiamento da habitação social autossustentável, com novos instrumentos financeiros e novos atores/promotores;
- Dinamização da oferta de arrendamento público e privado;
- A população com carências habitacionais é essencialmente jovem, e em idade ativa; é culturalmente diversa e com forte preponderância para as sociabilidades e realizações festivas/culturais no próprio bairro, abrindo, assim, uma janela de oportunidade para o reforço de políticas municipais de criação de laços de vizinhança e solidariedade ativa, promoção da diversidade e interculturalidade e igualdade de oportunidades;
- Abordagem inovadora e adequada ao novo contexto social e patrimonial, com novas exigências no plano da oferta habitacional, soluções arquitetónicas, evolução tecnológica de edificação, materiais emergentes;
- Aposta no financiamento das questões energéticas e respetiva redução do consumo energético;
- Novo quadro estratégico QREN 2014-2020; Acordo de Parceria Portugal 2020.

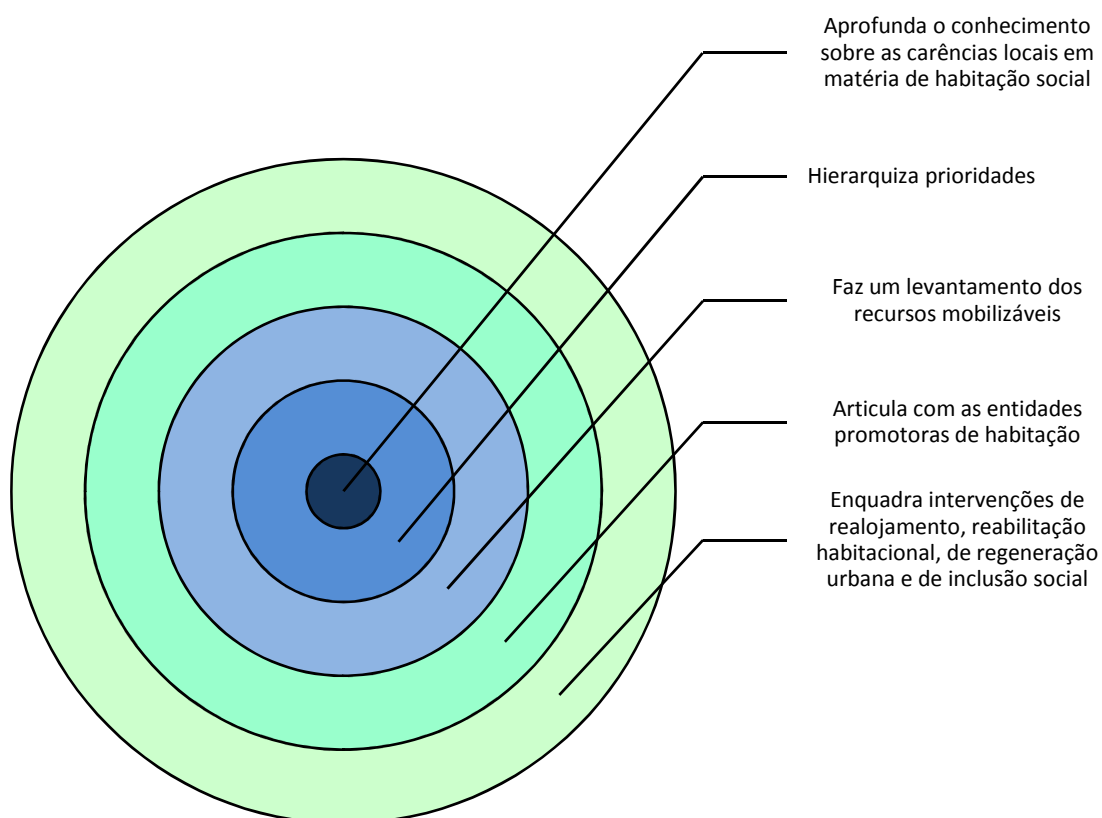
Ameaças

- Pouca articulação entre políticas públicas de habitação, reabilitação urbana e transportes, na relação Administração Central-Administração Local;
- Alteração do QREN com as decorrentes dificuldades de ordem burocrática no âmbito das respetivas candidaturas;
- Rigidez e fraca dinâmica do mercado de arrendamento;
- Mercado habitacional com forte desfasamento entre o preço das habitações e os rendimentos médios de alguns segmentos populacionais (ex: jovens, classes sociais baixa e média);
- Dificuldades na continuidade de alguns programas de promoção pública de habitação (ex: PER);
- Frequentemente, os bairros de habitação social são desvalorizados pela população em geral, interiorizando esta uma imagem fortemente negativa sempre associada a questões de marginalidade e sentimentos de insegurança, concorrendo para processos de demarcação/separação socio-territorial e de guetização;
- Cenários territoriais propiciadores de comportamentos desviantes, estando frequentemente associados a problemas de toxicidade (álcool e drogas);
- Modelo nacional de financiamento da habitação social economicamente insustentável para o Estado;
- Cenário de "pobreza energética", em que muitas famílias têm imensas dificuldades para pagar as contas de eletricidade, gás e água;
- Recomposição sociodemográfica na sociedade portuguesa registando-se um envelhecimento populacional e o aumento de determinadas tipologias familiares e novas formas de coabitação;
- Legislação que rege os procedimentos com vista à elaboração de contratos públicos pouco simplificada.

3.4 – Esferas de Atuação do Plano Local de Habitação

O PLH constituirá um documento de referência orientador da diversidade de intervenções requeridas no processo local de inclusão socio-habitacional. Pretende-se que constitua um instrumento capaz de contribuir para a satisfação das necessidades habitacionais locais, a caminho de um concelho cada vez mais justo, socialmente mais coeso e com um desenvolvimento sustentável no plano habitacional e urbanístico.

Figura 1 - Esferas de atuação do Plano Local de Habitação



O PLH insere-se, pois, num quadro de gestão destas esferas de atuação, composto por uma metodologia geral de abordagem e de entendimento acerca das questões habitacionais, sociais e residenciais que se colocam no parque habitacional sob gestão municipal. A necessidade de intervir em várias frentes, de forma ligada e coerente, envolvendo diversos agentes públicos e privados, faz emergir a necessidade de uma “gestão integrada” que se rege por atributos de eficácia e sentido estratégico, privilegiando relações de proximidade com as pessoas e comunidades na resolução dos seus problemas e especificidades locais em matéria de habitação.

3.5 – Enquadramento Territorial e Estratégico

A falta de condições mínimas de habitabilidade, faz com que as famílias entrem num processo de “exclusão social” que, associado ao facto de se encontrarem a residir em territórios excluídos da cidade, do acesso aos equipamentos sociais, das acessibilidades e das atividades económicas, relega-as para uma situação de “exclusão urbana” - exclusão social no seu domínio territorial.

Perante essa realidade, os novos modelos de governação têm enfatizado critérios importantes como o de coesão social e sustentabilidade ambiental bem como a necessidade de existir uma visão integrada e transversal das diferentes políticas sectoriais que atuam sobre o mesmo território. Com efeito, o território visto a várias escalas e a compatibilização das políticas sectoriais requerem um modelo de governabilidade que integre a participação de todos os intervenientes e a concentração de sinergias.

Assumindo-se o PLH como um instrumento de planeamento sectorial (habitação), de base local e com incidência territorial, tem que necessariamente se articular com os vários níveis de planeamento, a saber:

⇒ **Municipal** (PMOT - PDM, PU, PP ⁵), de natureza regulamentar e que estabelece o regime de uso do solo, definindo modelos de evolução previsível da ocupação humana e da organização de redes e sistemas urbanos, bem como estabelecem parâmetros de aproveitamento do solo e garantia da qualidade ambiental; enquanto que o PDM estabelece o modelo de estrutura espacial do território municipal integrando as opções de âmbito nacional e regional, os PU's concretizam a política de ordenamento do território e de urbanismo fornecendo o quadro de referência para a aplicação das políticas urbanas, por sua vez, os PP's definem com detalhe a conceção da forma de ocupação e servindo de base aos projetos de execução das infraestruturas, da arquitetura dos edifícios e dos espaços exteriores, de acordo com as prioridades estabelecidas pelo PDM e PU;

⇒ **Intermunicipal** (PIMOT ⁶), que representam instrumentos de desenvolvimento territorial responsáveis pela articulação entre os planos municipais e o plano regional de ordenamento do território, no caso das áreas territoriais que, pela interdependência dos seus elementos estruturantes, necessitam de uma coordenação integrada, em particular quando o PIMOT abrange a totalidade ou parte das áreas territoriais pertencentes a dois ou mais municípios vizinhos;

⁵ Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), que se encontram estruturados nas seguintes categorias: Plano Diretor Municipal (PDM); Planos de Urbanização (PU); Planos de Pormenor (PP).

⁶ Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território (PIMOT).

⇒ **Regional** (PROT ⁷), que se traduz em instrumentos de gestão territorial responsáveis pela definição da estratégia para o desenvolvimento e organização regional, integrando as opções estabelecidas a nível nacional e consideram as estratégias municipais de desenvolvimento local, constituindo também o quadro de referência para a elaboração dos planos municipais de ordenamento do território;

⇒ **Nacional** (PNPOT ⁸), que consiste em articular as políticas setoriais nacionais com incidência na organização do território, bem como reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, ativa e responsável dos cidadãos e das instituições, cujo documento identifica os principais problemas de ordenamento do território e define as primordiais opções estratégicas e operativas a serem levadas a cabo para os corrigir, numa lógica de coesão territorial.

Para além disso, e numa lógica de captação de recursos/fundos comunitários, o PLH deverá também estar em consonância com as orientações estratégicas da **União Europeia (UE)**, pois, desde o ciclo dos “Quadros Comunitários de Apoio” - QCA I, II e III (a partir dos anos 80), passando pelo “Quadro de Referência Estratégico Nacional” – QREN (a partir de 2006), até ao atual “Acordo de Parceria Portugal 2020” (2014), que Portugal tem vindo a identificar (no âmbito desses programas/medidas da UE) as ferramentas para promover o desenvolvimento do território nacional, nomeadamente no que diz respeito aos instrumentos de desenvolvimento e coesão territorial e sua articulação com a política nacional, regional e local.

Com efeito, a partir da resposta dada às orientações estratégicas da UE inerentes ao QCA, Portugal passou a captar apoios para uma maior diversidade de setores e a intervir de uma forma mais estruturada, ficando “obrigado” a uma gestão, acompanhamento e avaliação mais descentralizadas e a apelar a uma participação mais efetiva dos atores locais e dos agentes económicos.

Com o QREN, ao iniciar-se um novo período de programação das políticas públicas, Portugal assumiu desígnios estratégicos como: a qualificação, o conhecimento, a ciência, a tecnologia, a inovação, o desenvolvimento sociocultural, o desenvolvimento económico sustentado, igualdade de oportunidades, eficiência das instituições públicas, entre outros.

Com o Portugal 2020 (Acordo de Parceria 2014-2020), são definidas as intervenções, os investimentos e as prioridades de financiamento necessárias para promover no nosso país o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo e o cumprimento das metas da Europa 2020. A programação, ao assentar em quatro domínios temáticos (competitividade e internacionalização, inclusão social e emprego, capital humano, sustentabilidade e eficiência no

⁷ Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT).

⁸ Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT).

uso dos recursos), considera também os domínios transversais relativos à reforma da Administração Pública bem como à territorialização das intervenções. Neste documento, salienta-se o Objetivo Temático 9 (“Promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação”), através do qual é salientada a prioridade de investimento 9.8, a saber, “Concessão de apoio à regeneração física, económica e social das comunidades desfavorecidas em zonas urbanas e rurais”, cuja concretização dessa prioridade, passa pela implementação de determinadas ações, tais como: requalificação socio-urbanística de áreas urbanas críticas e promoção do desenvolvimento dos espaços de baixa densidade para comunidades desfavorecidas (numa lógica de ações integradas nos tecidos social, económico e edificado).

Em termos do seu enquadramento estratégico, é também relevante que o PLH articule com vários **Planos Setoriais** de base nacional, cujos documentos-referência se relacionam com várias temáticas, como por exemplo, a habitação, o ambiente, o ordenamento do território, a construção/imobiliário, o domínio social. Entre os diversos documentos/planos, destacam-se seguidamente alguns exemplos:

- ✓ Plano Estratégico para a Habitação – 2008/2013;
- ✓ Grandes Opções do Plano Para 2016-2019
- ✓ Estratégia Nacional para a Habitação, Instituto do Território, 2014;
- ✓ Estratégia Cidades Sustentáveis 2020, Direção-geral do Território;
- ✓ Estratégia Nacional para a Habitação – Desafios e Mudanças, 2015;
- ✓ Fazer Acontecer a Regeneração Urbana, CIP, 2011;
- ✓ Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética;
- ✓ Mercado Social de Arrendamento, 2012;
- ✓ Plano de Ação para a Integração das Pessoas com Deficiências ou Incapacidade;
- ✓ Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas, 2013;
- ✓ Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas Sem-Abrigo, 2009/2015;
- ✓ V Plano Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e de Género, 2014-2017;
- ✓ Plano para Integração dos Imigrantes, 3ª fase;
- ✓ Plano Estratégico para as Migrações, 2015-2020;
- ✓ Entre outros.

Em suma, podemos afirmar que, sendo o território um recurso limitado e o suporte de várias políticas setoriais em contextos e dinâmicas diversificadas, pressupõe que a sua organização espacial seja feita a diversas escalas, pelo que se impõe à gestão municipal do território a “subordinação” de um conjunto alargado de orientações provenientes de planos desenvolvidos à escala regional, nacional e europeia. A compatibilização dos vários níveis de planeamento (municipal, regional, nacional e europeu) é fundamental, na medida em que a função de

ordenamento e gestão do território não é exclusiva de nenhum destes níveis, pelo contrário, são níveis de planeamento interdependentes.

Do ponto de vista do Município de Odivelas, pretende-se que o seu Plano Local de Habitação seja integrado e integrador (face aos vários níveis de planeamento) com vista a obter um planeamento habitacional estratégico, flexível e orientador. Deverá ser, sobretudo, aberto, comunicativo e interativo, acolhendo e incrementando a participação dos cidadãos e das suas organizações, bem como dos agentes e promotores habitacionais.

A salvaguarda dos fatores ambientais, da eficiência energética, da escassez dos recursos financeiros, da reabilitação e regeneração urbana integrada e dos valores patrimoniais, deverão constituir-se como pressupostos fundamentais de trabalho para a gestão do território, da cidade e dos aglomerados habitacionais/urbanos do concelho de Odivelas.

No caso específico do setor habitacional, em sede do próprio Plano Diretor Municipal de Odivelas é diagnosticado que, em termos socio-territoriais, o concelho de Odivelas apresenta em alguns lugares um *“Sistema Social que evidencia bolsas de exclusão. Basta olhar para a Encosta Sul ou mesmo para as Barracas do Barruncho e o Sistema Cultural revela-se sem capacidade de integrar e motivar ambientes de Sociabilidade urbana atrativos”*⁹. Perante este cenário, afigura-se imprescindível *“medidas de política visando a oferta de habitação a custos controlados (HCC) quer para realojamento quer para um mercado dirigido a segmentos socioeconómicos de solvência reduzida (...) permitindo-se uma diversidade de soluções a ponderar e adotar em cada caso, em função das circunstâncias específicas. As disposições contidas no Regulamento do PDM tratam-se de bases fundamentais de regulação da matéria que deverá ser objeto de regulamentação municipal específica e bolsa municipal de terrenos, traduzindo orientações de política municipal de habitação”*.¹⁰

Sobre esta matéria, importa realçar “a necessidade de planeamento e programação de pormenor que operacionalize uma gestão mais sistematizada e preventiva que possa recorrer a mecanismos e procedimentos que lhe permitam avaliar de forma segura e de seguida negociar, decidir e orientar os projetos e os empreendimentos de iniciativa pública ou particular, de forma segura e convergente com a estratégia de desenvolvimento estabelecida para o município”¹¹.

A este respeito, salientam-se as Unidades Operativas de Planeamento e Gestão (UOPG's), que “constituem áreas territoriais que, por diferentes razões, carecem de uma ação de planeamento e programação de escala intermédia e preparatória das intervenções a executar

⁹ Plano Diretor Municipal de Odivelas, Volume 3, “Relatório da Proposta e Fundamentação das Opções do Plano”.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Plano Diretor Municipal de Odivelas – Proposta de Plano, “Programa de Execução e Financiamento”, volume 2, junho de 2012.

em cada local. São exemplos destas áreas, os espaços vazios urbanizáveis, as áreas urbanas críticas, as áreas consolidadas que manifestam degradação ou desestruturação ou os conjuntos urbanos históricos que se encontram adulterados ou em processo de degradação¹².

A título de exemplo, refere-se a UOPG 07 – Zona do Barruncho (Póvoa de Santo Adrião)¹³, cujos objetivos gerais de desenvolvimento são:

- a) Garantir o realojamento do núcleo de habitação precária (barracas) existente e promover oferta habitacional contemplando os mais desfavorecidos;
- b) Assegurar a coesão urbana apostando na acessibilidade, na visibilidade e na conectividade com a envolvente pré-existente, através de ligações e espaços públicos que estabeleçam essa ligação e estruturação do tecido urbano e promovam a integração socio-urbana.

Em síntese, trata-se, pois, de afirmar o primado de que, ao nível do planeamento territorial e das respetivas estratégias de intervenção, é reconhecida a eficácia da adoção de escalas menores para implementar e aplicar os instrumentos de planeamento setorial mais localizado, nomeadamente, planos municipais de natureza flexível convertidos em ferramentas nucleares de política de desenvolvimento local sustentável, apelando às suas potencialidades em matéria de requalificação urbano-habitacional e ambiental, com o envolvimento e participação pública dos cidadãos e sociedade civil.

¹² *Ibidem*.

¹³ Regulamento do Plano Diretor Municipal de Odivelas, publicado no Diário da República, 2.ª série – N.º 171 – 2 de setembro de 2015, Capítulo VIII, Artigo 66.º.

3.6 – Gestão Municipal de Solos

No âmbito das políticas de gestão e de desenvolvimento sustentável do território odivelense, torna-se imperante que o município consubstancie a sua política municipal de solos integrada tanto na Lei n.º 31/2014 de 30 de maio (lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo) como no Dec. Lei n.º 80/2015 de 14 de maio (regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial - RJIGT).

Em todo este enquadramento legal, é indubitável a especial atenção que é dada à concentração de conteúdos essenciais (e determinantes do ordenamento do território) no Plano Diretor Municipal (PDM). Entre os vários conteúdos, destaca-se, pois, a integração do regime jurídico do solo (relativo ao uso, utilização e avaliação do solo), o que permite integrar o sistema de planeamento e os instrumentos de política de solos (instrumentos para a execução dos planos territoriais).

No caso da Lei n.º 31/2014, o reforço do papel do PDM confere uma importância acrescida a este nível de planeamento, onde assumem particular destaque a definição dos poderes e deveres públicos de intervenção no solo, o estatuto da propriedade do solo e a função social desta, a delimitação das atividades de urbanização e a edificação, bem como a classificação e regime de uso do solo e os modelos de financiamento da urbanização.

Importa recordar que quando o PDM de Odivelas foi aprovado já o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (RJIGT) tinha sido alterado pelo Dec. Lei nº 80/2015. Posto isto, por força do nº 2 do artigo 199º do referido diploma o PDM de Odivelas vai ter de ser alterado, no prazo de cinco anos a contar da data da sua publicação, para ser adequado à nova forma de classificação do uso do solo, uma vez que deixa de existir a categoria de Solo Urbanizável que integra a classe de Solo Urbano. Por outro lado, por determinação do nº 1 do mesmo artigo 199º do RJIGT e do nº 3 do artigo 82º da Lei nº 31/2014, os Solos Urbanos classificados como Urbanizáveis terão de ser reavaliados do ponto de vista da sua execução e dos reais direitos adquiridos, apenas se mantendo os que tenham justificação rigorosamente fundamentada sem a qual, então, deverão ser reclassificados para Solo Rústico.

No âmbito de uma futura revisão ou alteração do PDM, importa considerar o Artigo 8º do RJIGT, segundo o qual “os programas e os planos territoriais asseguram a harmonização dos vários interesses públicos com expressão territorial, tendo em conta as estratégias de desenvolvimento económico e social, bem como a sustentabilidade e a solidariedade intra e intergeracional na ocupação e utilização do território, assegurando a qualidade de vida e um equilibrado desenvolvimento socioeconómico às gerações presentes e futuras”. Por outro lado, a alínea d) do Artigo 188.º, do RJIGT, relativa às propostas de alteração decorrentes da avaliação dos planos municipais e intermunicipais, refere que a avaliação pode fundamentar

propostas de alteração do plano ou dos respetivos mecanismos de execução, nomeadamente com o objetivo de, entre outros, garantir a oferta de terrenos e lotes destinados a edificações, com rendas ou a custos controlados.

O PDM de Odivelas, no Capítulo VIII do seu Regulamento (“Sistema de Gestão do Território”), estabelece a Regulação Estratégica da Promoção Social de Habitação (Artigo 70.º), em que a Câmara Municipal deverá promover “uma política de promoção social de habitação que contemplará, nos termos definidos em **plano local de habitação** e em **regulamento municipal**, habitação com vista a facilitar a aquisição ou aluguer de alojamento familiar por estratos sociais com menor poder económico e promover a sua integração no tecido social”¹⁴.

Podendo esta oferta habitacional ser de promoção pública, privada, cooperativa ou em parceria público-privada, ela poderá ser incrementada através de:

- a) edifícios unifamiliares ou multifamiliares;
- b) frações/fogos de habitação em edifícios multifamiliares;
- c) lotes para construção com capacidade edificatória definida.

Neste âmbito, salienta-se que as “operações urbanísticas que envolvam terrenos onde existam situações de habitação precária ou degradada, devem assumir o encargo do respetivo realojamento”¹⁵.

Estas disposições contidas no Regulamento do PDM de Odivelas, ao consubstanciarem as orientações de política municipal em matéria de habitação, remetem-nos para o seu artigo seguinte (Artigo 71.º - Regulação Estratégica da Disponibilidade de Solos), onde a disponibilidade de solos assume uma importância estratégica no incentivo à promoção de programas sociais de habitação, através da aquisição/disponibilização de terrenos para esse efeito. Trata-se, aqui, de afirmar a criação de uma **Bolsa Municipal de Terrenos**, destinada a equipamentos e outros usos de interesse público¹⁶ bem como à compensação de edificabilidade no âmbito da gestão urbanística, com estatuto e regulamentação próprios.

¹⁴ Regulamento do Plano Diretor Municipal de Odivelas, publicado no Diário da República, 2.ª série – N.º 171 – 2 de setembro de 2015.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Em sede do Regulamento do PDM Odivelas, consideram-se “outros usos de interesse público” as ações de intervenção, atividades ou utilizações a instalar, as quais não constituam equipamentos ou espaços urbanos de utilização coletiva, que tenham por finalidade exercer funções sociais ou resolver questões de utilidade pública, de natureza social, ambiental ou ecológica, de acessibilidade, de proteção civil ou de saúde pública, ou de qualquer prejuízo público devidamente fundamentado. Está incluída nos usos de interesse público, a promoção de habitação para realojamento bem como habitação de custos controlados destinada a segmentos da população com comprovada dificuldade de acesso ao mercado de venda livre.

À Câmara Municipal de Odivelas, caberá, pois, prosseguir uma gestão territorial que mantenha uma disponibilidade de solos na posse municipal, concorrendo, dessa forma, para uma política social e de desenvolvimento e uma intervenção supletiva no mercado fundiário.

4 – ODIVELAS E O SEU CONTEXTO HABITACIONAL

4 – ODIVELAS E O SEU CONTEXTO HABITACIONAL

4.1 – Indicadores Estatísticos em Portugal

Em Portugal, a dinâmica construtiva reflete uma forte expansão do mercado imobiliário nas últimas décadas. Nos últimos anos, a produção maciça de habitações acabou por suprimir o défice habitacional que se tinha vindo a verificar, podendo afirmar-se que, atualmente, já não existe um défice habitacional. A par do crescimento do parque habitacional, tem vindo a registar-se uma recessão demográfica fazendo crescer o número de alojamentos vagos:

Figura 2 - Indicadores Estatísticos em Portugal: comparação entre 1970 e 2011

1970	Indicadores	2011
2,99	Índice Sintético de Fecundidade ¹⁷	1,35
3,7	Dimensão média das famílias ¹⁸	2,6
2.345.225	Nº de Famílias ¹⁹	4.043.726
34,0	Índice de Envelhecimento ²⁰	127,8
2.702.215	Nº Alojamentos Familiares Clássicos ²¹	5.859.540
373.950	Habitações Vagas ²²	735.128
0,31	Stock de Habitação Per Capita ²³	0,55
45,5%	Peso do Arrendamento ²⁴	21,4%

Fontes: Censos do INE, Pordata e IHRU.

¹⁷ Número médio de crianças vivas nascido por mulher em idade fértil (15-49 anos).

¹⁸ Quociente entre o número de pessoas residentes em famílias clássicas e o número de famílias clássicas residentes.

¹⁹ Conjunto de pessoas parentes (de direito ou de facto) que residem no mesmo alojamento, que ocupam um alojamento (ou parte dele).

²⁰ Relação entre a população idosa e a população jovem.

²¹ Alojamento constituído por uma divisão ou conjunto de divisões e seus anexos num edifício de carácter permanente ou numa parte estruturalmente distinta do edifício, devendo ter uma entrada independente.

²² Alojamento familiar desocupado e que está disponível para venda, arrendamento, demolição ou outra situação no momento de referência.

²³ Número de alojamentos familiares clássicos sobre o número de pessoas.

²⁴ Ocupação dos alojamentos familiares clássicos através de arrendamento.

Os indicadores estatísticos apresentados anteriormente, revelam, pois, grandes mutações desde 1970, tanto na demografia como em matéria de habitação, e que tiveram reflexos significativos na sociedade portuguesa. Com um número de famílias a aumentar mas com o índice de fecundidade cada vez menor, tem concorrido para um envelhecimento populacional cada vez maior. A esperança média de vida aumenta enquanto as taxas de natalidade diminuem. As estruturas familiares são cada vez menos tradicionais: há mais pessoas a viver sozinhas (famílias unipessoais) bem como um maior número de “uniões de facto”, as pessoas casam-se cada vez mais tarde, divorciam-se cada vez mais e voltam a reconstituir novas famílias.

Ao mesmo tempo que as mutações demográficas se foram evidenciando, a produção de novas habitações continuou expandindo cada vez mais as zonas urbanas (principalmente periféricas), com todos os problemas daí decorrentes ao nível do ambiente urbano, urbanismo, ordenamento do território e do papel das cidades, agravados pela recente crise financeira e económica: estagnação/diminuição do rendimento disponível das famílias, famílias impossibilitadas de suportar os encargos com a casa própria, aumento do número de famílias pobres e socialmente excluídas sem acesso ao mercado normal de habitação, aumento exponencial dos fogos devolutos e sem condições de habitabilidade, esvaziamento de algumas zonas urbanas (principalmente centros históricos), desadequação das normas técnicas e regulamentos da construção (ex: Regulamento Geral das Edificações Urbanas - RGEU muito complexo e carecendo de algumas revisões), fraca dinâmica do mercado de arrendamento, esgotamento dos modelos de financiamento da habitação, degradação do edificado do parque habitacional fazendo emergir a necessidades de apostar em operações de regeneração urbana e reabilitação do edificado (ex: Áreas de Reabilitação Urbana - ARU).

Não obstante o défice crónico habitacional ter dado lugar a um incremento maciço da construção de novas habitações, atualmente, a questão habitacional em Portugal assume uma dimensão nova, uma vez que se regista um número elevado de famílias com dificuldades de acesso a uma habitação adequada às suas necessidades e condições financeiras, persistindo, assim, um parque habitacional abundante e excedente “à espera” de poder vir a cumprir a sua função.

Neste cenário, a implementação de novas estratégias e políticas no âmbito da habitação social assumem especial relevo, uma vez que os recentes modelos de financiamento, gestão e intervenção em matéria de habitação social (que têm assentado, essencialmente, em subsídios a fundo perdido financiados pelo Orçamento de Estado) afiguram-se esgotados e inviáveis (perda de capacidade financeira do Estado e da Banca), emergindo a necessidade de novas políticas públicas que confirmem aos projetos habitacionais e às operações de realojamento a capacidade de gerarem alguma sustentabilidade financeira (sem prejuízo de se prever a continuação de alguns programas com financiamento do estado a fundo perdido),

desenvolvendo novas soluções nos domínios da reabilitação urbana, do arrendamento habitacional, da melhoria da qualidade habitacional, da capacidade financeira dos promotores, da corresponsabilização dos arrendatários e do cumprimento das suas obrigações.

Em Portugal, existem cerca de 120.000 fogos de habitação social, que representam 3,3% do total do parque habitacional de residência habitual ²⁵. Este número de fogos de habitação social revela-se insuficiente para responder às carências habitacionais do elevado número de famílias que constituem a potencial procura habitacional, cujos rendimentos não lhes permitem aceder a uma habitação condigna no mercado. De facto, comparando com a realidade de outros países europeus (onde os índices de pobreza e exclusão social não são tão elevados como em Portugal), constata-se que nesses países a oferta de habitações sociais é mais elevada, a saber: Alemanha – 5%, Itália - 5,3%, Bélgica - 7%, Irlanda - 8,7%, França - 17% e Reino Unido – 18%. Neste quadro, torna-se premente desenvolver um novo ciclo de políticas de habitação em Portugal que inverta o cenário de “tanta gente sem casa e tanta casa sem gente” ²⁶.

²⁵ Inquérito à caracterização da habitação social em Portugal, INE, 2012.

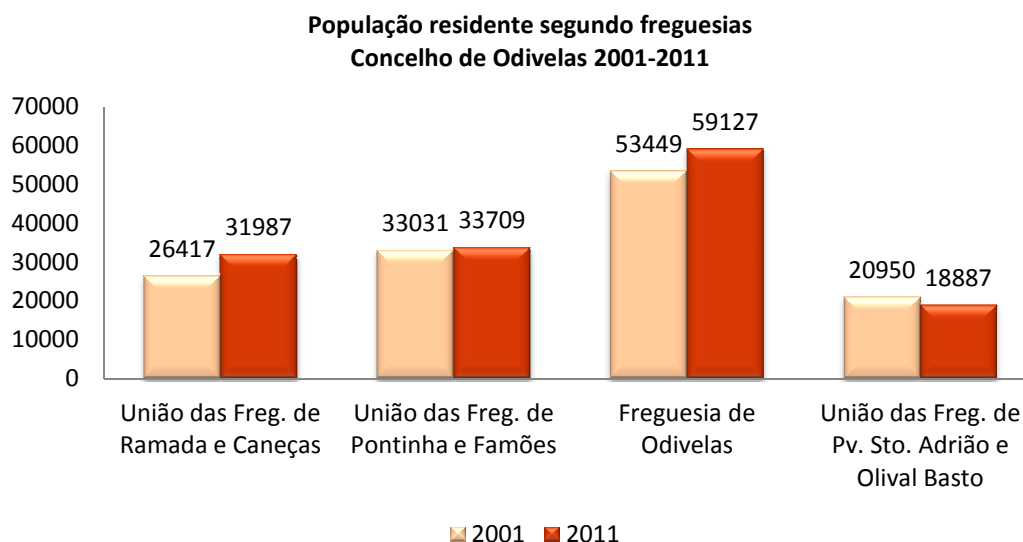
²⁶ Ver a este respeito, “Estratégia Nacional para a Habitação – proposta para discussão pública”, IHRU, 2015.

4.2 – Estatísticas da Habitação em Odivelas

A população residente no concelho de Odivelas, no cômputo geral, entre 2001 e 2011, registou um ligeiro aumento (de 133847 para 143710, 6,8%), não obstante os sinais de abrandamento do crescimento demográfico. De facto, no caso da União das Freguesias (U.F.) de Póvoa de St.º Adrião e Olival de Basto, registou-se mesmo um decréscimo populacional, de 20950 em 2001 para 18887 residentes em 2011 (-10,9%).

O maior crescimento populacional verificou-se na U.F. de Ramada e Caneças (de 17,4%), de 26417 em 2001 para 31987 em 2011, mais 5570 residentes. A freguesia de Odivelas, embora apresentando o maior número absoluto de novos residentes (5678), regista uma variação populacional de 9,6% (de 53449 em 2001 passou para 59127 residentes em 2011). Por último, surge a U.F. de Pontinha e Famões com um aumento percentual de 2 valores (de 33031 para 33709 residentes), apenas mais 678 novos residentes.

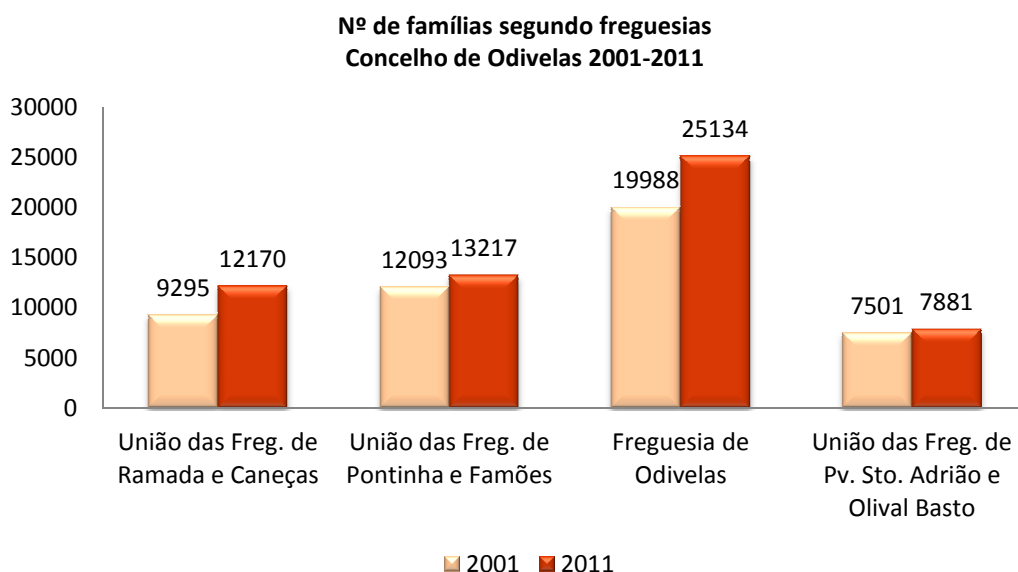
Gráfico 1



Fonte: INE, Censos 2001 e 2011.

Entre 2001 e 2011, no concelho de Odivelas, a dinâmica familiar regista um aumento do número de famílias em todas as freguesias, no valor percentual de 16,2% (mais 9515 famílias – de 48887 em 2001 passou para 58402 famílias em 2011). O maior aumento do número de famílias registou-se na U.F. de Ramada e Caneças, de 9295 para 12170 (mais 2875 famílias, ou seja, aumento de 23,6%). Em segundo lugar, surge a freguesia de Odivelas, com um valor percentual não muito inferior, variação de 20,4% entre 2001 e 2011, embora o aumento do número absoluto de famílias seja bastante superior (de 2001 para 2011 houve um aumento de 5146). As Uniões das Freguesias de Póvoa de Santo Adrião e Olival Basto bem como de Pontinha e Famões registam os aumentos mais baixos, cujos valores foram, respetivamente, apenas de 4,8% (mais 380 famílias) e de 8,2% (mais 1124 famílias).

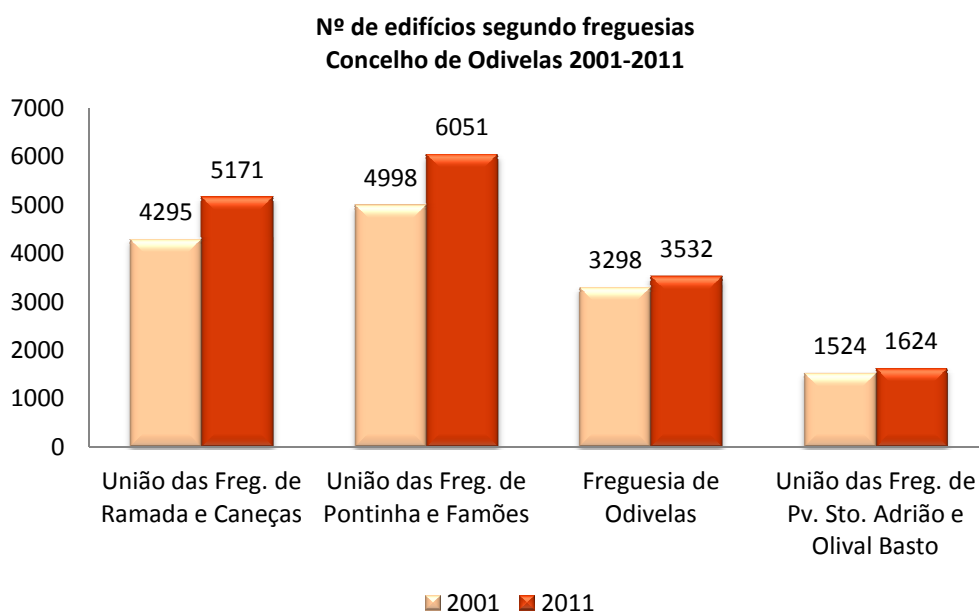
Gráfico 2



Fonte: INE, Censos 2001 e 2011.

Relativamente ao número de edifícios segundo freguesias, contata-se que, entre 2001 e 2011, houve um acréscimo em todas as freguesias do concelho. O aumento mais elevado encontra-se na U.F. de Pontinha e Famões, de 4998 para 6501 edifícios (aumento de 17,4%), seguindo-se a U.F. de Ramada e Caneças com um aumento de 16,9% (onde se registam 5171 edifícios em 2011 face aos 4295 registados em 2001). Na freguesia de Odivelas e na U.F. da Póvoa de Santo Adrião e Olival de Basto registaram-se as variações mais baixas, respetivamente, 6,6% (de 3298 para 3532 edifícios) e 6,1% (de 1524 para 1624 edifícios).

Gráfico 3



Fonte: INE, Censos 2001 e 2011.

Quanto ao número médio de pisos por edifício com mais de um alojamento, segundo os Censos de 2011, a média do concelho de Odivelas situa-se em 4, valor este, muito próximo ao da média da Grande Lisboa (4,3). Na análise segundo freguesias, verifica-se que a freguesia de Odivelas regista o valor médio mais elevado (5,2), surgindo em segundo lugar a U.F. de Póvoa de Sto. Adrião e Olival Basto que apresenta um número médio de pisos de 3,9. Seguidamente, vem a U.F. de Ramada e Caneças com o número médio de pisos de 3,4, sendo que o valor médio mais baixo (2,9) se regista na U.F. de Pontinha e Famões.

Quadro 3

**Nº médio de pisos por edifício com mais de um alojamento segundo freguesias
Concelho de Odivelas – 2011**

Freguesias	Nº médio de pisos por edifício
União das Freguesias de Ramada e Caneças	3,4
União das Freguesias de Pontinha e Famões	2,9
Freguesia de Odivelas	5,2
União das Freguesias de Pv. Sto. Adrião e Olival Basto	3,9
Concelho de Odivelas	4
Grande Lisboa	4,3

Fonte: INE, Censos 2011.

Relativamente à idade média dos edifícios, constata-se que a U.F. de Póvoa de Sto. Adrião e Olival Basto apresenta o edificado mais envelhecido, sendo que os edifícios registam uma idade média de 38,24 anos. Em segundo lugar, surge a idade média dos edifícios da freguesia de Odivelas (35,81 anos), seguida da U.F. de Ramada e Caneças cujos edifícios têm uma idade média de 29,5 anos. Por último, encontra-se a U.F. de Pontinha e Famões cuja idade média dos edifícios regista um valor de 27,6 anos. Em termos da média ao nível do concelho, a idade média dos edifícios situa-se nos 31,19 anos.

Quadro 4

**Idade média dos edifícios
Concelho de Odivelas – 2011**

Freguesias	Idade Média
União das Freguesias de Ramada e Caneças	29,5
União das Freguesias de Pontinha e Famões	27,6
Freguesia de Odivelas	35,81
União das Freguesias de Pv. Sto. Adrião e Olival Basto	38,24
Concelho de Odivelas	31,19

Fonte: INE, Censos 2011

Considerando a área da Grande Lisboa (concelhos de Lisboa, Sintra, Cascais, Loures, Amadora, Oeiras, Odivelas, Vila Franca de Xira e Mafra), constata-se que, segundo os Censos de 2011, o número total de alojamentos familiares clássicos é de 1065622. O concelho de Lisboa conta com o valor mais alto (322986), contrastando com o concelho de Mafra que apresenta o valor mais baixo (43101), relativamente a Lisboa, cerca de 13,3% do total deste concelho. Os concelhos de Sintra e Cascais são, respetivamente, o segundo e terceiro concelhos com mais alojamentos familiares clássicos (Sintra=182840; Cascais=109083). Abaixo dos 100 mil alojamentos, surgem os restantes, sendo que o concelho de Odivelas apresenta 69042, significando, por comparação, 21,3% do total registado no concelho de Lisboa.

Quadro 5

**Alojamentos familiares clássicos
Municípios da Grande Lisboa – 2011**

Municípios	Nº de Alojamentos Clássicos
Lisboa	322986
Sintra	182840
Cascais	109083
Loures	99331
Amadora	87966
Oeiras	86168
Odivelas	69042
Vila Franca de Xira	65105
Mafra	43101
Grande Lisboa	1065622

Fonte: INE, Censos 2011.

Analisando os alojamentos (clássicos, não clássicos e coletivos) no concelho de Odivelas, e segundo freguesias, verificamos que o concelho de Odivelas apresenta um total de 69238 alojamentos. Sendo na freguesia de Odivelas que se concentram o maior número de alojamentos clássicos e não clássicos, 29361 e 61, respetivamente. Em relação aos alojamentos coletivos, o maior número encontra-se o na U.F. de Ramada e Caneças (23). Com os valores mais baixos dos três tipos de alojamentos, aparece a U.F. de Póvoa de Santo Adrião e Olival Basto, contando com 9264 alojamentos clássicos, com 26 alojamentos não clássicos e em que os alojamentos coletivos são inexistentes.

Quadro 6
Nº de alojamentos segundo freguesias
Concelho de Odivelas 2011

	Alojamentos Familiares		Coletivos	TOTAL
	Clássicos	Não Clássicos		
União das Freguesias de Ramada e Caneças	14001	23	23	14047
União das Freguesias de Pontinha e Famões	16416	46	11	16473
Freguesia de Odivelas	29361	61	6	29428
União das Freguesias de Pv. Sto. Adrião e Olival Basto	9264	26	0	9290
Concelho de Odivelas	69042	156	40	69238

Fonte: INE, Censos 2011.

Alojamento Familiar Clássico: Local distinto e independente, constituído por uma divisão ou conjunto de divisões e seus anexos, num edifício de carácter permanente, ou numa parte distinta do edifício (do ponto de vista estrutural), que considerando a maneira como foi construído, reconstruído, ampliado ou transformado se destina a servir de habitação, normalmente, apenas de uma família/agregado doméstico privado. Deve ter uma entrada independente que dê acesso (quer diretamente, quer através de um jardim ou um terreno) a uma via ou a uma passagem comum no interior do edifício (escada, corredor ou galeria, etc.). As divisões isoladas, manifestamente construídas, ampliadas ou transformadas para fazer parte do alojamento familiar clássico/fogo são consideradas como parte integrante do mesmo.

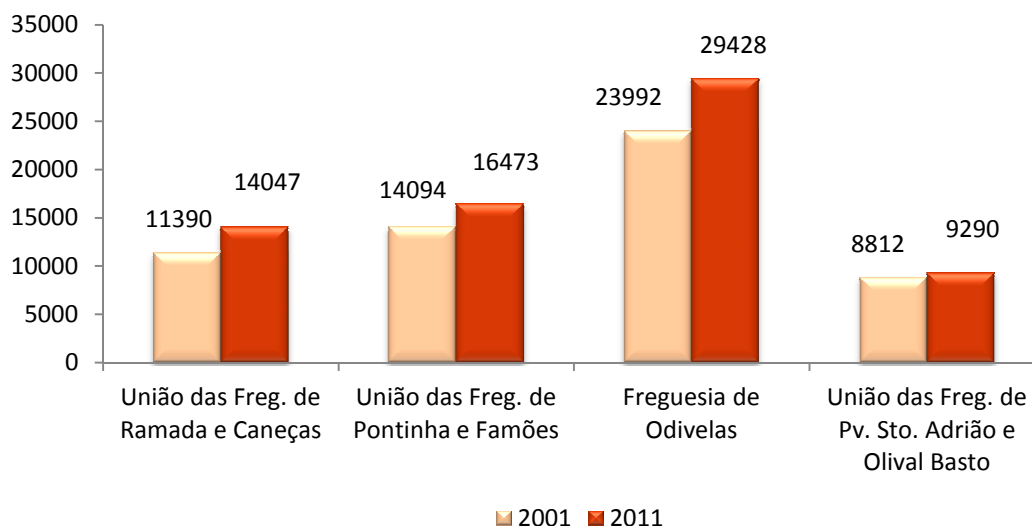
Alojamento Familiar Não Clássico: Todo o local que, no momento de referência está ocupado por pessoas e que não satisfaz inteiramente as condições de alojamento clássico. Estão compreendidos, nesta categoria: barraca, alojamento móvel, casa rudimentar de madeira, alojamento improvisado em construção não destinada à habitação e outros locais não destinados à habitação (grutas, vãos de escada, pontes, etc.).

Alojamento Coletivo: Alojamento que se destina a albergar um grupo numeroso de pessoas ou mais do que uma família, e que no momento de referência está em funcionamento, ocupado ou não por uma ou mais pessoas independentemente de serem residentes ou apenas presentes.

Numa análise comparativa entre 2001 e 2011, a dinâmica habitacional regista um aumento do número de alojamentos em todas as freguesias. A U.F. de Ramada e Caneças registou um aumento na ordem dos 18,9% (2657), com valor aproximado em 18,4% (5436) aparece a Freguesia de Odivelas, com 14,4% (2379) encontra-se a U.F. Pontinha e Famões e, por último a U.F. Póvoa de Santo Adrião e Olival Basto com, apenas, 5,1% (478). Em termos totais de concelho, o número de alojamentos aumentou de 58288 (em 2001) para 69238 (em 2011), ou seja, um aumento de 10950 alojamentos (15,8%).

Gráfico 4

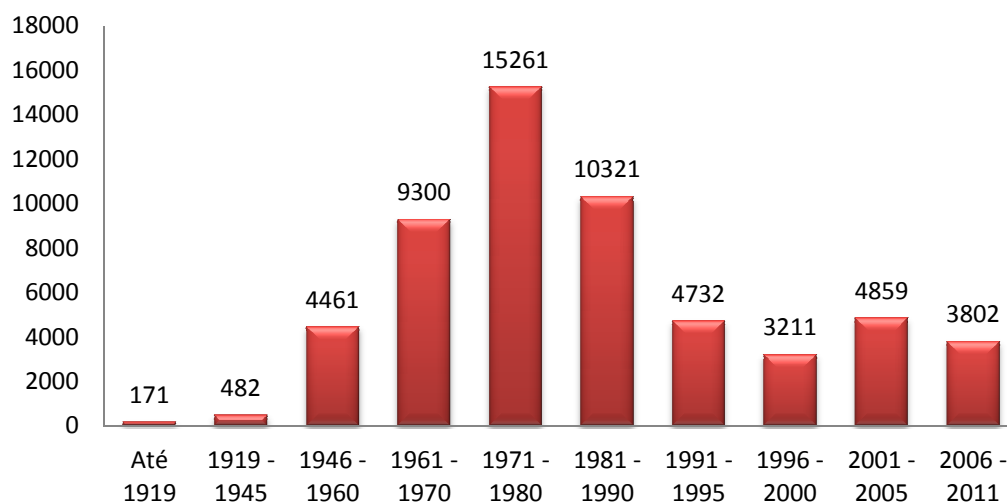
**Nº de alojamentos segundo freguesias
Concelho de Odivelas 2001-2011**



Fonte: INE, Censos 2001 e 2011.

Em relação aos alojamentos clássicos de residência habitual segundo época de construção, no território correspondente ao atual Município de Odivelas (desanexado do concelho de Loures e criado em final de 1998), verifica-se que o maior pico de construção aconteceu na década de 70 (séc. XX) em que o número de fogos construídos foi de 15261. Tendência de crescimento que as duas décadas anteriores já vinham anunciando. Na década de 1980 o número de alojamentos clássicos construídos diminuiu 32,3% (10321) face à década anterior (1970). Nos últimos anos do século XX, a diminuição da construção de alojamentos clássicos continuou a acentuar-se (3211 alojamentos entre 1996 e 2000), registando-se, porém, um ligeiro aumento da construção de alojamentos no novo milénio (4895 entre 2001-2005 e 3802 entre 2006-2011).

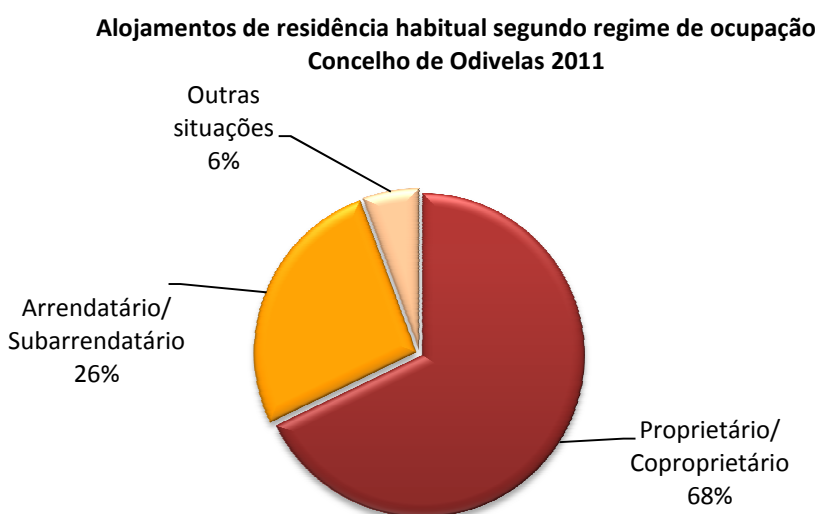
Gráfico 5
Alojamentos clássicos de residência habitual segundo época de construção
Concelho de Odivelas 2011



Fonte: INE, Censos 2011.

Quanto ao regime de ocupação da residência habitual, a larga maioria dos alojamentos (68%) são ocupados pelos próprios proprietários/coproprietários, seguindo-se, com um valor muito inferior (26%) os ocupados pelos arrendatários/subarrendatários. As restantes situações (outras) aparecem com um valor residual (6%).

Gráfico 6



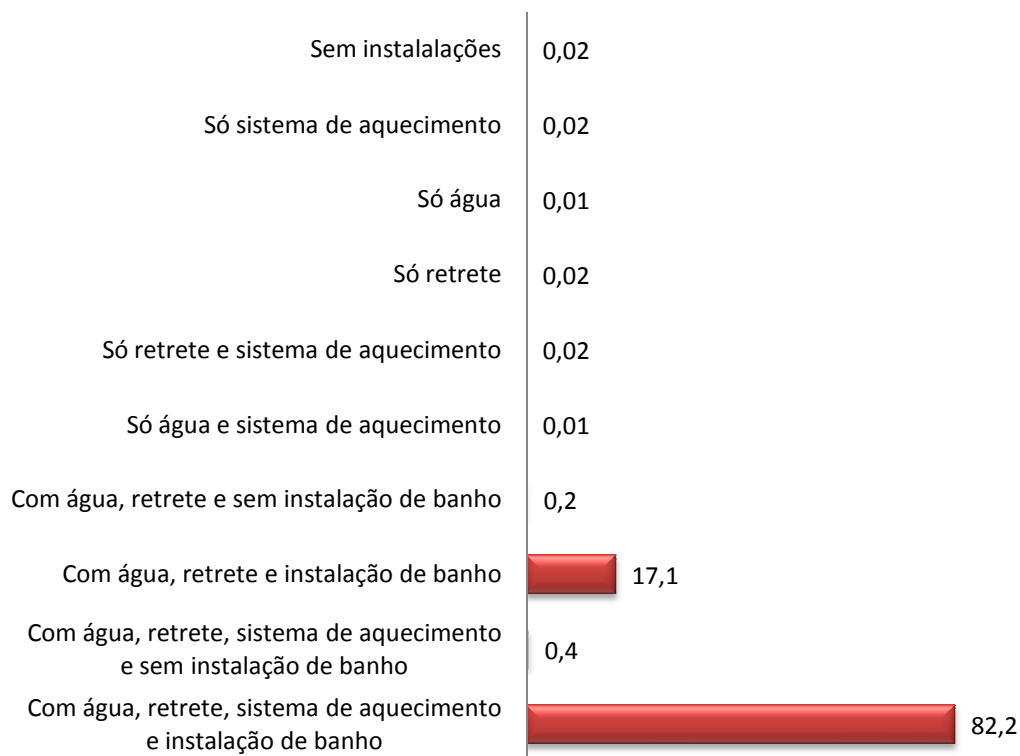
Fonte: INE, Censos 2011.

Salienta-se que em relação aos **fogos vagos** (INE, Censos 2011), ao nível do concelho de Odivelas, regista-se uma proporção de 10,1% de fogos que não se encontram a cumprir a sua função. Numa análise desagregada segundo freguesias, verifica-se que é na U.F. de Pontinha e Famões onde se regista a maior proporção de fogos vagos (12,4%), seguida de perto pela U.F. Pv. Sto. Adrião e Olival Basto com 12,1%. A freguesia de Odivelas aparece com a terceira maior percentagem (9,2%), sendo na U.F. de Ramada e Caneças onde existe a menor percentagem de fogos vagos (8,9%). Em termos comparativos, ao nível da Grande Lisboa, regista-se uma proporção de 12,7% de fogos vagos.

Relativamente às condições de higiene e saneamento básico dos alojamentos clássicos existentes, verifica-se que, globalmente, os alojamentos do concelho asseguram as condições habitacionais essenciais em termos de instalações higio-sanitárias. Com efeito, a grande maioria (82,2%) têm água, retrete, sistema de aquecimento e instalação de banho. Com um peso muito inferior mas revelando ainda uma percentagem significativa (17,1%), existem alojamentos que, apesar de contarem com água, retrete e instalação de banho, encontram-se sem sistema de aquecimento. As restantes condições habitacionais em termos de instalações registam um peso percentual muito residual, onde se salientam os 0,4% de alojamentos que, não obstante terem água, retrete e sistema de aquecimento, não têm instalação de banho.

Gráfico 7

Alojamentos clássicos segundo o tipo de instalações (%)
Concelho de Odivelas/2011



Fonte: INE, Censos 2011.

Sendo um concelho novo, com um parque habitacional relativamente recente, a análise ao estado de degradação dos edifícios revela que, no Concelho de Odivelas em 2011, em cada 100 edifícios, 3,5 têm necessidade de grandes reparações ou estão muito degradados, sendo na U.F. de Póvoa de Santo Adrião e Olival de Basto onde se regista o valor mais elevado (7,7). Onde os edifícios apresentam um menor estado de degradação é na U.F. de Pontinha e Famões (2,5). A freguesia de Odivelas aparece com um valor de 3,9, um valor acima do valor que se regista ao nível do concelho.

Quadro 7

**Proporção de edifícios com necessidade de grandes reparações ou muito degradados
Concelho de Odivelas – 2011**

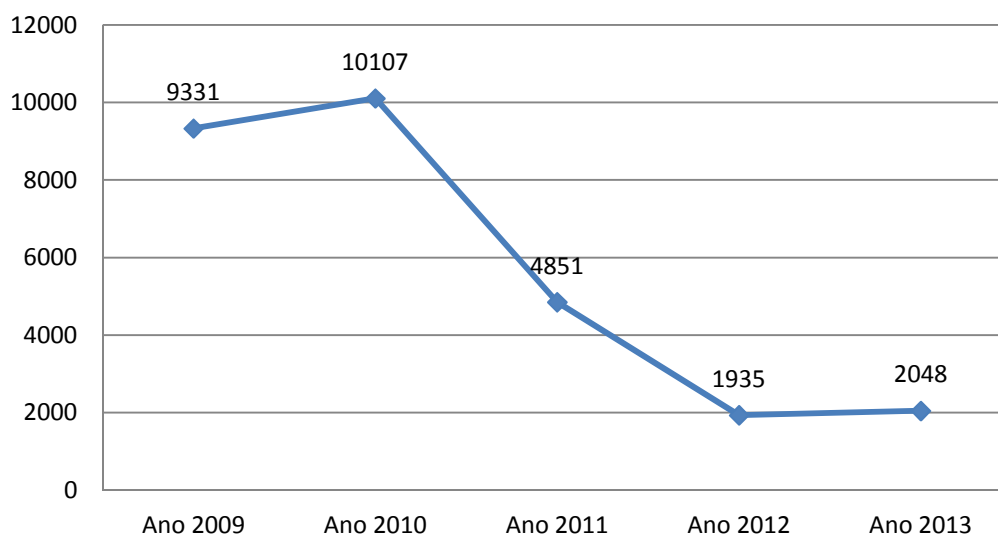
Freguesias	Proporção (%)
União das Freguesias de Ramada e Caneças	2,8
União das Freguesias de Pontinha e Famões	2,5
Freguesia de Odivelas	3,9
União das Freguesias de Pv. Sto. Adrião e Olival Basto	7,7
Concelho de Odivelas	3,5

Fonte: INE, Censos 2011.

4.3 – As Dinâmicas do Mercado Habitacional

Ao nível dos financiamentos de referência, desde 2008 que a concessão de crédito à habitação tem vindo a cair de forma abrupta. Segundo dados da *Pordata*, foram aprovados, em 2007, um total de 19,6 mil milhões em crédito à habitação, enquanto, em 2012, este valor ficou apenas pelos 1,9 mil milhões de euros. Devido à crise, às dificuldades das famílias e ao elevado nível de incumprimento, os bancos tornaram-se mais restritivos na atribuição de novos financiamentos e aumentaram os *spreads* ²⁷. Apesar das taxas de juro de referência da Euribor terem descido nos últimos anos, encontrando-se em valores historicamente baixos, não há grande evolução na atribuição de novos empréstimos. Recorde-se que, antes da recessão, a banca chegou a fazer do crédito à habitação uma das suas maiores áreas de negócio. A crise financeira fez com que a *Troika* ²⁸ impusesse novos rácios aos bancos no âmbito da concessão de créditos à habitação, de forma a diminuir o seu risco e exposição a este setor, o que fez com que os bancos tivessem reduzido a sua carteira de crédito à habitação:

Gráfico 8 - Crédito à Habitação em Portugal - montante total concedido
(em Milhões de Euros)



Fonte: Pordata.

As famílias que conseguem obter crédito bancário, têm estado sujeitas a parâmetros que têm permanecido no mercado de habitação nos últimos anos, como por exemplo, *spreads* acima dos 3% e financiamento em apenas 60% do valor de avaliação dos respetivos imóveis. Para as

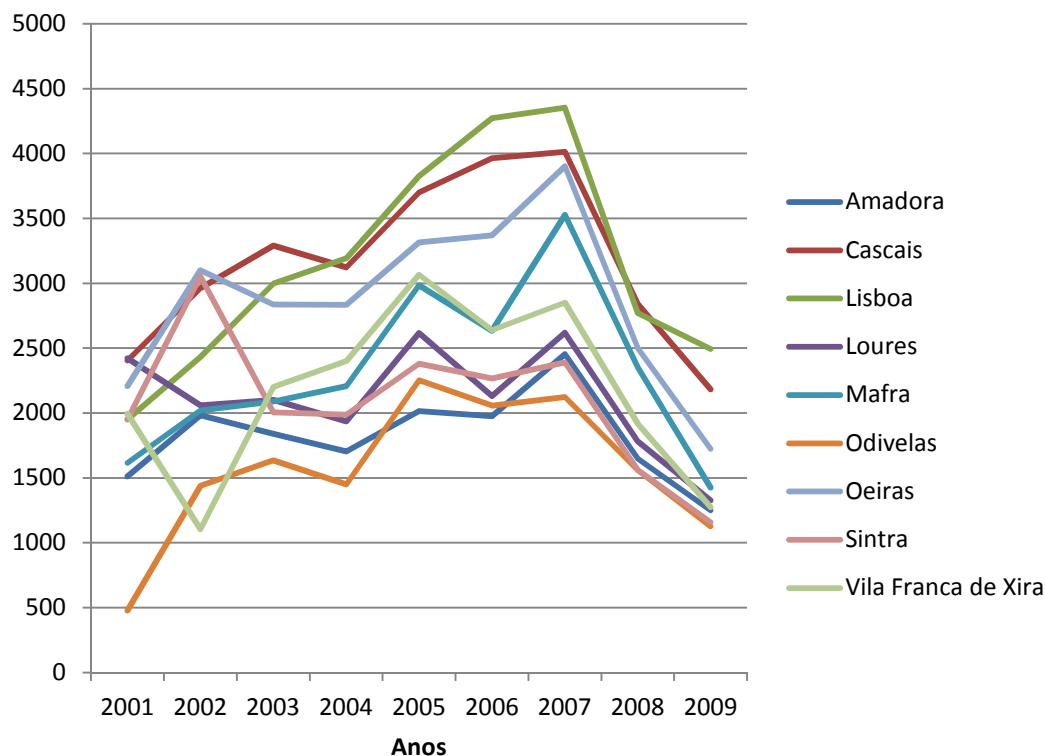
²⁷ O *Spread* é a taxa de lucro implícita cobrada pelos bancos na concessão de um empréstimo. A taxa de juro final do empréstimo resulta da soma do *spread* (a taxa cobrada pelo banco) e do indexante (os créditos são na sua maioria indexados à taxa Euribor a 6 meses).

²⁸ A *Troika* foi formada por 3 entidades, a Comissão Europeia, O Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). É a *Troika* que avaliava as contas reais de Portugal para definir as necessidades de financiamento do país.

peessoas que precisam de financiamento total ou próximo do valor da casa, a solução tem passado cada vez mais em avaliar bem a sua capacidade financeira e escolher a casa depois em função dessa capacidade financeira. Nestes casos, muitas famílias e investidores têm optado por comprar casas baratas ou com grande desconto (30% a 50%) em sistema de leilão, cujas casas, quando detidas pelos bancos, permitem oferecer *spreads* mais vantajosos e em que a percentagem de financiamento é próxima de 90% ou mesmo 100%. Um outro tipo de solução, tem passado por negociar a compra de casa nova em empreendimentos cujo construtor está financiado pelo banco. Aí, o *spread* é mais baixo (ronda os 1,75%). O facto de, atualmente, os bancos deterem uma parte significativa do parque habitacional (normalmente resultante de processos de execução), faz com que estes tentem vender as casas que detêm porque pesam nos seus balanços financeiros/patrimoniais. Aqui, o financiamento é garantido quase a 100% da avaliação dos imóveis bem como os *spreads* e respetivos preços das casas se afiguram mais atrativos para os compradores.

À escala de concelho, nos últimos anos, “comprar casa” através de crédito bancário afigura-se como uma iniciativa difícil, pois, a forçada “desalavancagem” do setor bancário (principalmente a partir de 2007) traduzida numa forte restrição na concessão de novos créditos bancários tem tornado a vida difícil às famílias portuguesas residentes nos respetivos municípios:

Gráfico 9 - Crédito hipotecário concedido a singulares por habitante (€/hab)
Grande Lisboa (2001-2009)



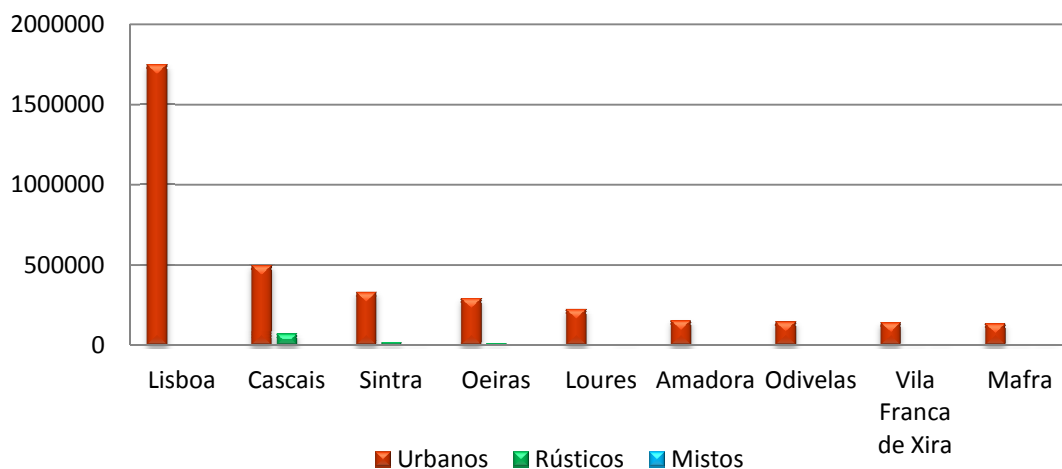
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Amadora	1512	1984	1839	1705	2015	1975	2455	1647	1250
Cascais	2405	2962	3291	3123	3699	3964	4012	2838	2184
Lisboa	1951	2433	2996	3192	3826	4271	4353	2770	2493
Loures	2422	2059	2102	1937	2617	2132	2619	1780	1327
Mafra	1615	2020	2089	2207	2984	2635	3528	2351	1425
Odivelas	478	1439	1636	1450	2253	2056	2123	1559	1127
Oeiras	2208	3101	2836	2835	3314	3369	3903	2499	1725
Sintra	1952	3054	2005	1988	2380	2266	2391	1560	1160
Vila Franca de Xira	1995	1105	2201	2400	3067	2640	2851	1916	1276
Grande Lisboa	1913	2292	2446	2449	3004	3010	3235	2133	1657

Fonte: INE, Censos 2011

A partir do gráfico e respetivos valores atrás apresentados, verificamos que, ao nível dos municípios da Grande Lisboa, entre os anos de 2001 e 2009, a maioria dos municípios (e respetivos habitantes) atingiu o “pico” de concessão de crédito hipotecário a singulares em 2007, exceto em Odivelas (€2253 por habitante em 2005), Sintra (€3054/hab em 2002) e V. F. de Xira (€3067/hab em 2005). Foi no município de Lisboa onde se registou o maior valor atingido em termos de concessão de crédito hipotecário (€4353 por habitante, em 2007). Contrariamente, o valor mais baixo, registou-se em Odivelas em 2001 (apenas €478 por habitante). Depois de 2007 (com a chegada da crise financeira), regista-se, efetivamente, uma descida abrupta da concessão de crédito hipotecário a singulares, em qualquer dos municípios em análise.

Analisando os contratos de compra e venda de prédios efetuados nos concelhos da Grande Lisboa em 2011 (gráfico e valores seguidamente apresentados), verificamos que o total registado nos prédios Urbanos foi de 3 679 844, nos prédios Rústicos foi de 112 823 e nos prédios Mistos foi de 19 980. No concelho de Lisboa foi onde se registou o maior número de contratos de compra e venda de prédios Urbanos (1 751 285) bem como onde se registou o menor número contratos de compra e venda de prédios Rústicos (125). Em relação à compra e venda dos prédios Rústicos, o concelho de Cascais é o concelho com maior expressão em 2011 (70 777 contratos), sendo que, os concelhos de Sintra e V. F. de Xira têm o maior peso na compra e venda de prédios Mistos, respetivamente, 5 228 e 5 178 contratos. Quanto ao concelho de Odivelas, aparece no sétimo lugar no caso dos contratos de prédios Urbanos (148 235), registando também 393 contratos de prédios Rústicos e 235 contratos de prédios Mistos.

Gráfico 10
Nº de contratos de compra e venda de prédios
Concelhos da Grande Lisboa - 2011

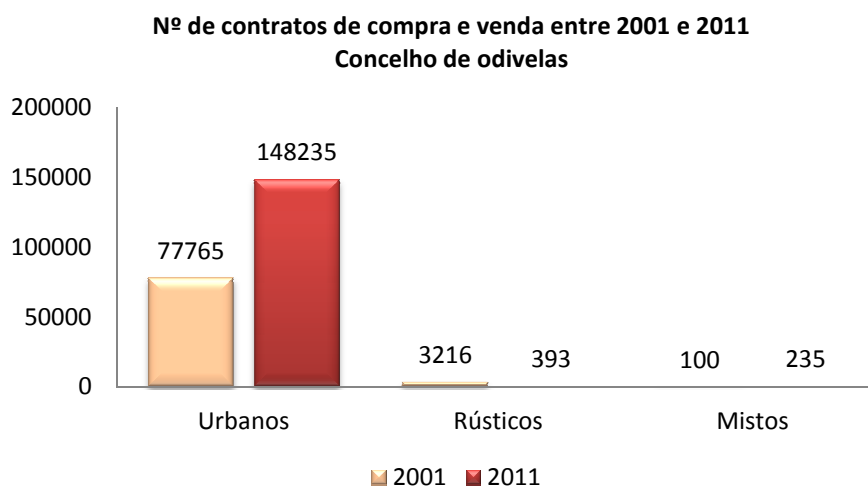


	Urbanos	Rústicos	Mistos
Lisboa	1751285	125	1910
Cascais	498615	70777	0
Sintra	330891	17527	5228
Oeiras	293372	9672	130
Loures	224852	2113	3898
Amadora	156259	1322	0
Odivelas	148235	393	235
Vila Franca de Xira	140940	6197	5178
Mafra	135395	4699	3401
Grande Lisboa	3679844	112823	19980

Fonte: INE, Censos 2011.

Ainda no concelho de Odivelas, e se quisermos fazer uma análise numa perspetiva evolutiva de 2001 para 2011 (gráfico seguinte), constata-se que, entre 2001 e 2011, o número de contratos de compra e venda de prédios Urbanos regista um acréscimo de 70470, mais 47,5% (2001=77765; 2011=148235). Contrariamente, ao nível dos prédios Rústicos, regista-se um decréscimo de 2823 prédios comprados-vendidos, menos 12,2% (2001=3216; 2011=393). No que respeita à compra e venda de prédios Mistos, os dados mostram uma subida em mais do dobro, de 100 contratos em 2001 para 235 contratos de compra e venda em 2011.

Gráfico 11



Fonte: INE, Censos 2001 e 2011.

Volvidos alguns anos de crise no mercado imobiliário, várias têm sido as estratégias das entidades bancárias para conferir maior dinamismo na concessão de crédito para a compra de habitação, o que tem levado vários bancos a ter uma maior abertura na concessão de crédito, fixando os *spreads* em quase metade do que eram em 2012, revelando uma maior aposta no produto “crédito à habitação”. Nos primeiros oito meses de 2015, os bancos emprestaram 2.837 milhões de euros para a compra de casa, o montante mais elevado desde 2011²⁹. Para este crescimento, contribuiu a redução sucessiva das margens mínimas exigidas nos financiamentos, com *spreads* abaixo dos 2%.

Para além dos *spreads* mais baixos, algumas entidades financeiras também têm oferecido condições mais vantajosas aos seus clientes para cativarem novos financiamentos para a compra de casa, nomeadamente, a isenção de algumas comissões bem como a definição de períodos em que os clientes pagam apenas juros ou transferem parte do capital para o fim do período do crédito.

No entanto, e apesar de algumas medidas facilitadores (proporcionadas pelas entidades bancárias) para pagamento dos créditos bancários, é indubitável que, atualmente, as famílias portuguesas deparam-se com grandes dificuldades no acesso ao crédito bancário para compra de casa, fruto da perda de sua capacidade financeira (ex: desemprego, pobreza e exclusão social), deixando de ter possibilidades para investir na compra de casa própria.

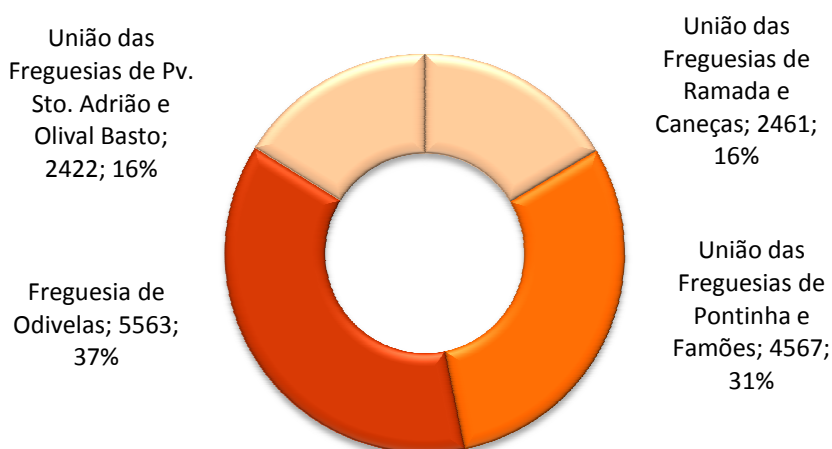
²⁹ Dados do Banco de Portugal, Jornal de Negócios, 26 de outubro de 2015.

Todos os condicionalismos de financiamento para compra de habitação têm provocado mudanças substanciais no mercado de habitação, ao ponto de muitas famílias, perante as dificuldades de financiamento bancário, passarem a optar por arrendar uma casa em detrimento da sua compra. Com efeito, estudos promovidos pela APEMI (Associação dos Profissionais e Empresas de Mediação Imobiliária) revelam que o mercado de arrendamento representa já entre 40% e 60% das transações nas principais agências imobiliárias e as compras a pronto ou com baixa percentagem de financiamento (não acessível à generalidade das famílias) subiram exponencialmente.

Na conjuntura atual, o arrendamento tem vindo a registar uma procura mais elevada que a aquisição de habitação, procura esta, despoletada também pelo contexto atual de crise económica e financeira. Apesar da descida acentuada do juro do crédito à habitação, as entidades financeiras não encaram a concessão de créditos como ao longo das últimas décadas, e o arrendamento surge como a opção, muitas vezes esquecida, para a procura de residência. Neste sentido, criam-se as oportunidades para dinamizar o Mercado de Arrendamento e fazer com que esta solução para habitar faça parte das opções da população.

No que concerne aos alojamentos clássicos arrendados no concelho de Odivelas, segundo os Censos de 2011, o total é de 15013 alojamentos, sendo a freguesia de Odivelas a apresentar o valor mais alto, 5563 (37%). Com valores semelhantes aparece a União das Freguesias de Pontinha e Famões onde se verificam 4567, ou seja, 31% dos alojamentos clássicos arrendados no Concelho. Tanto a União das Freguesias de Póvoa de Santo Adrião e Olival Basto como a União das Freguesias de Ramada e Caneças detêm 16% (2422 e 24161, respetivamente).

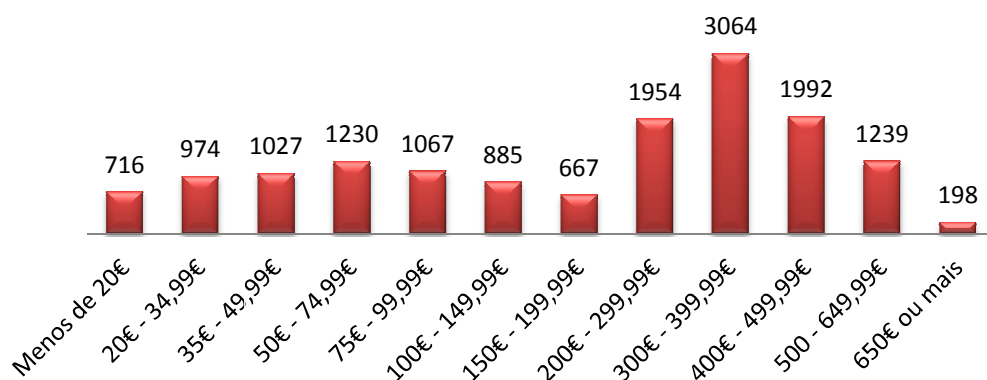
Gráfico 12
Alojamentos clássicos arrendados segundo freguesias
Concelho de Odivelas/2011 (total = 15013)



Fonte: INE, Censos 2011.

Relativamente aos valores que são praticados ao nível do arrendamento dos alojamentos clássicos no concelho de Odivelas, o maior número de alojamentos arrendados (3064) encontra-se no escalão de renda que vai dos 300€ aos 399,99€. Em segundo lugar, surgem os escalões dos 400€ aos 499,99€ (1992) e dos 200€ aos 299,99€ (1954). No escalão mais baixo, cujo valor da renda é inferior a 20€, registam-se 716 arrendamentos, sendo que, no mais elevado (650€ ou mais) contam-se 198 contratos de arrendamento, que constitui o menor número de contratos de arrendamentos no universo analisado.

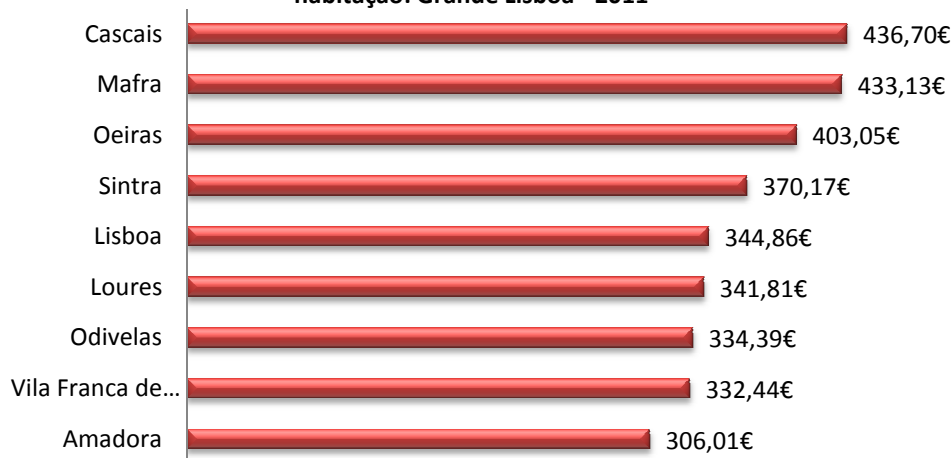
**Gráfico 13 - Alojamentos clássicos arrendados segundo escalão de renda
Concelho de Odivelas/2011**



Fonte: INE, Censos 2011.

Quanto aos encargos médios mensais das famílias com a aquisição/arrendamento de habitação, entre os concelhos da Grande Lisboa, os odivelenses aparecem numa das posições mais baixas, em média, 334,39€ de encargos mensais (só os residentes nos concelhos da Amadora e Vila Franca de Xira é que aparecem com encargos mais baixos, 306,01€ e 332,44€ respetivamente). Os residentes no concelho de Cascais, são os habitantes da Grande Lisboa que maiores encargos mensais têm com a habitação (em média, 436,70€).

Gráfico 14 - Encargos médios mensais com aquisição/arrendamento de habitação: Grande Lisboa - 2011



Fonte: INE, Censos 2011

Em síntese, poder-se-á dizer que as dinâmicas que o mercado imobiliário têm evidenciado, revelam um cenário que é resultante da crise financeira, económica e social, em que as dificuldades de acesso a uma habitação no mercado habitacional se tornaram mais visíveis a partir de 2008/09, com consequências negativas para o mercado de compra e venda de habitação, consumando o abrandamento do setor da construção e do imobiliário, e cujo investimento (tanto público como privado) no setor da habitação não tem conseguido inverter este ciclo e conseguido facilitar o acesso de boa parte das famílias à habitação (principalmente as famílias com menor capacidade financeira).

4.4 – A Procura de Habitação no Concelho de Odivelas

4.4.1 – Núcleos de Alojamentos Precários

À semelhança de outros concelhos, também no concelho de Odivelas se registam grupos populacionais que vivem sem condições mínimas de habitabilidade, formando os vulgarmente denominados “bairros de lata”. Efetivamente, a localização dos alojamentos precários no concelho de Odivelas, enquadra-se num contexto mais abrangente que se verifica ao nível da Área Metropolitana de Lisboa, contexto este, que está associado a um processo de fixação de contingentes populacionais nesta área, em busca de melhores condições de vida, e que, à falta de uma boa resposta ao nível da oferta habitacional desde meados do séc. XX, ocasionou uma ocupação incontrolada dos espaços e do território, uma elevada autoconstrução de alojamentos, originando, assim, o surgimento de núcleos de habitações precárias que foram surgindo ao longo das últimas décadas em redor dos grandes centros urbanos e que se caracterizam por aspetos bem visíveis de exclusão social e territorial.

Estes “bairros” caracterizam-se por: elevados índices de ocupação, grandes carências de infraestruturas sanitárias, espaço público exíguo e desprovido de qualquer ordenamento urbanístico/territorial, inexistência de qualquer tipo de condições de segurança, falta de equipamentos coletivos, população com baixos níveis de escolaridade, muitos desempregados, os que estão empregados pertencem a grupos socioprofissionais que se caracterizam por profissões pouco qualificadas e baixa remuneração, resvalando parte dessa população para trabalhos marginais típicos de economia paralela. Todos estes fatores deixam esta população em situação de grande vulnerabilidade social e económica.

Após a criação do Município de Odivelas (1998), foi efetuado em 2000 um levantamento para atualização do universo de barracas implantado neste novo concelho, tendo sido localizados 43 núcleos de barracas que integravam um total de 670 barracas, albergando 643 famílias. A dimensão destes núcleos era bastante variada, pois, se, por um lado, foi recenseado um núcleo que tinha 124 alojamentos precários, por outro lado, existiam núcleos que tinham 50, 40, 25 alojamentos, existindo também núcleos que tinham apenas 2 e 3 alojamentos.

É desde essa altura que a CMO, através da área da Habitação, tem vindo a desenvolver um trabalho de erradicação de barracas, realização de realojamentos e atribuição de condições de habitação adequadas às famílias que vivem em construções habitacionais muito precárias. Entre 2000 e 2014 foram realizados 301 realojamentos. Este trabalho de realojamento das famílias carenciadas em termos habitacionais foi realizado ao abrigo dos seguintes programas/modalidades:

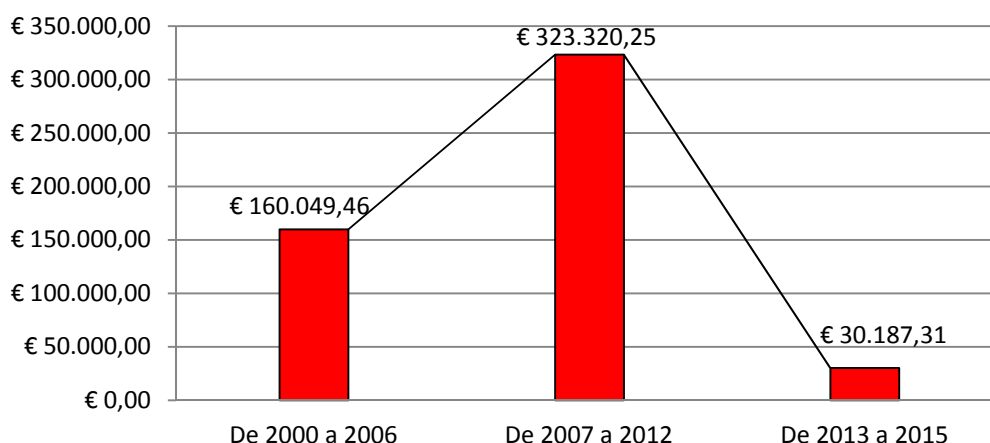
Quadro 8 - As Operações de Realojamento no Concelho de Odivelas (2000-2014)

Programa/Modalidade	Âmbito	População Realojada
Protocolo com o Instituto para a Construção Rodoviária (ICOR)	- Aquisição de fogos no mercado livre para efetuar os realojamentos	- 4 famílias; 10 pessoas
Programa Especial de Realojamento (PER)	- Promoção de novos empreendimentos habitacionais a custos controlados (Urbanização da Arroja)	- 64 famílias; 199 pessoas
	- Acordos de Colaboração com Cooperativas de Habitação ("Lar Ferroviário"; "NHC")	- 54 famílias; 139 pessoas
	- Acordo de Colaboração com Estradas de Portugal (EP), em que foram adquiridos fogos no mercado livre para efetuar os realojamentos	- 21 famílias; 58 pessoas
	- Realojamentos no parque habitacional de propriedade municipal já existente (fogos devolutos)	- 39 famílias; 62 pessoas
	- PER-Famílias	- 22 famílias; 72 pessoas
Pedidos de Habitação	- Situações de carência habitacional consideradas prioritárias	- 8 famílias; 20 pessoas
Programa de Financiamento para Acesso à habitação (PROHABITA)	- Arrendamento de fogos por parte da CMO no mercado livre para subarrendar às famílias a realojar	- 89 famílias; 270 pessoas

Fruto das diversas ações de realojamento apresentadas, bem como de outros processos que foram diminuindo o universo populacional que está por realojar (ex: famílias que desistem do PER; famílias que encontram alternativa habitacional por meios próprios; famílias excluídas do PER), desde o ano 2000 que se tem vindo a verificar uma substancial diminuição/erradicação de alojamentos precários no concelho de Odivelas:

Gráfico 15

Concelho de Odivelas: gastos em demolições de barracas (2000-2015)

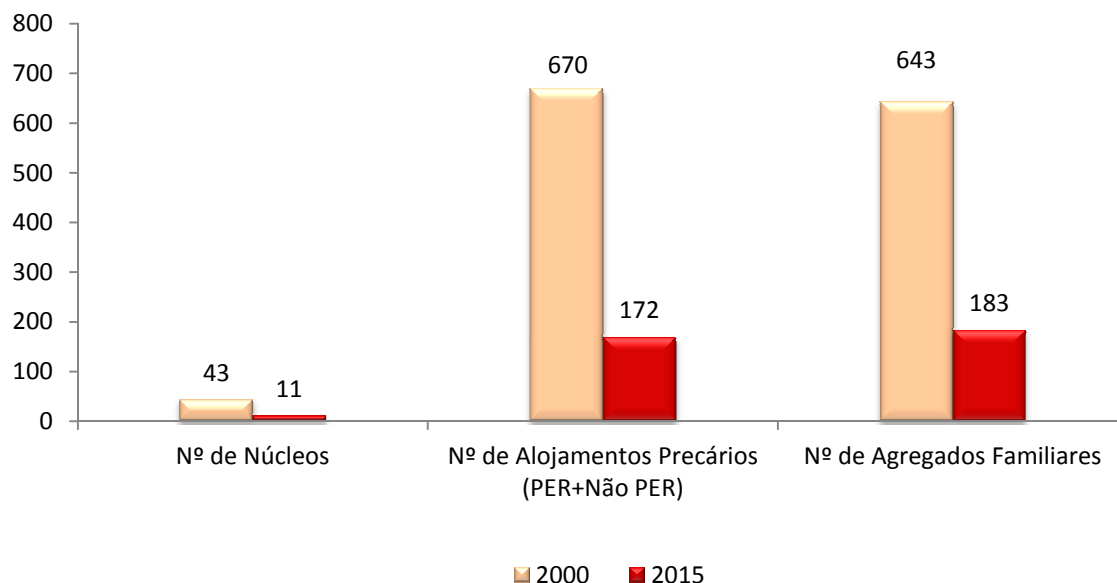


Fonte: CMO/Divisão de Habitação – Setor de Fiscalização

Importa ainda realçar o trabalho de **fiscalização** que é efetuado através de visitas diárias aos núcleos de construções precárias (e bairros municipais) com a finalidade de impedir novas construções e/ou ampliações ilegais, trabalho este, que tem permitido manter um controlo no terreno sobre os núcleos de alojamentos precários e impedir o crescimento dos mesmos.

Atualmente, ainda subsistem 172 barracas (99 PER + 73 Não PER) onde residem cerca de 183 famílias (ver gráfico seguinte):

Gráfico 16
Evolução da Situação de Alojamentos Precários (2000 -2015)



Fonte: CMO – DHS/Setor de Estudos, Planeamento e Controle.

Este universo de barracas distribui-se por 11 núcleos (quadro seguinte):

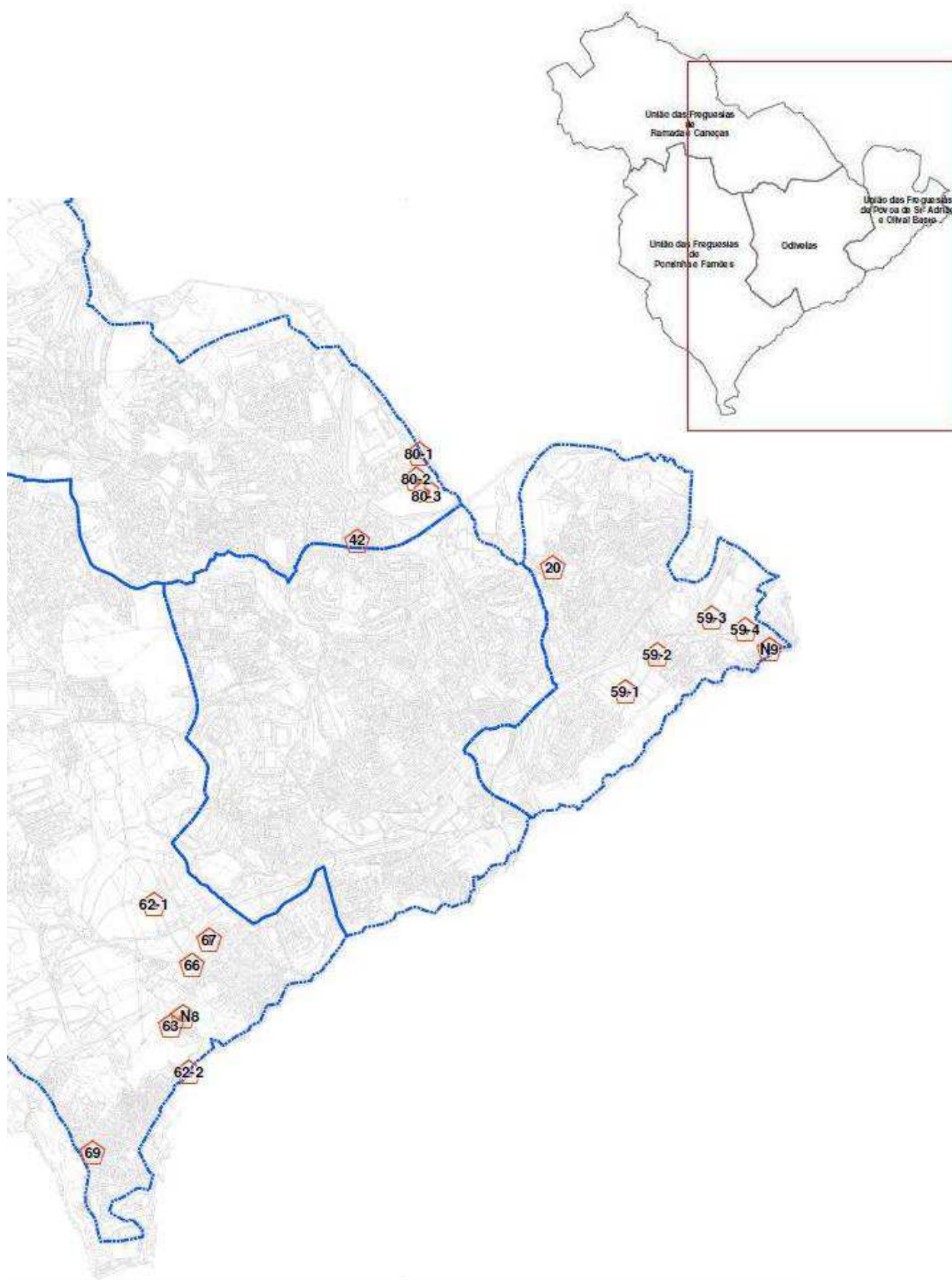
Quadro 9 – Universo dos núcleos de barracas no concelho de Odivelas (2015)

Freguesias	Nome do Núcleo	Identificação do Núcleo	Nº Alojamentos PER	Nº Alojamentos Não PER	Nº de Famílias
União das Freguesias de Famões e Pontinha	Estrada de Padre Cruz	62-1/2	3	--	3
	Quinta do Lamas	67	1	--	1
	Bº Menino de Deus	63	2	2	4
	Pombais/Urmeira	66	1	2	3
	Quinta das Lágrimas	N8	--	8	8
	Pátio Oliveira Mota	69	4 *	--	4
União das Freguesias de Caneças e Ramada	Bairro Chapim	42	19	---	19
	Granjas Novas	80-1/2	3	--	6
União das Freguesias de Olival Basto e Pv. Sto. Adrião	Talude Militar	N9	7	12	21
	Qta. da Várzea/Cucos/Serra	59-1/2/3/4	2	--	2
	Bairro do Barruncho	20	57	49	112
TOTAIS		11	99	73	183

* Os agregados familiares estão recenseados no PER mas foram deslocados do Pátio Oliveira Mota para a Rua Ilha Terceira (cujos alojamentos são Não PER).

A implantação territorial destes núcleos de alojamentos que ainda persistem no concelho de Odivelas distribui-se da seguinte forma:

Figura 3 - Georreferenciação dos núcleos de alojamentos precários – 2015



Fonte: CMO-DGOU/DPUPE/Sistema de Informação Geográfica.

Espalhada pelas várias freguesias do concelho (à exceção da freguesia de Odivelas), a população residente nos alojamentos precários caracteriza-se por:



passado e futuro).



⇒ Agregados com elevados níveis de ocupação nos respetivos alojamentos, apresentando tendência para o aumento da dimensão das respetivas famílias (ex: elevada natalidade; imigração do tipo – reagrupamento familiar). Elevado grau de fixação nos alojamentos (o tempo médio é acima dos 15-20 anos de residência no respetivo alojamento). Alojamentos com espaço precário e área reduzida, o que obriga a uma miscigenação de funções dos espaços interiores e uma apropriação difusa dos mesmos. Diversidade de problemas que dificultam a satisfação das necessidades tanto no plano do conforto interior/privado do alojamento como no bem-estar ao nível da exterioridade pública da vizinhança (ex: precariedade habitacional, clima sociopsicológico negativo, perda de autoestima e de apreço pelo quadro territorial de vivência, pessimismo face ao

⇒ Do ponto de vista sociodemográfico, estamos perante uma população relativamente jovem (embora não sendo de descurar o número de pessoas com mais de 65 anos), sendo homogénea em termos socioeconómicos, concretamente, com baixos rendimentos, precariedade nas relações contratuais de trabalho em que predominam as profissões de cariz instável e que exigem poucas qualificações escolares (ex: construção civil, limpeza), baixo grau de escolaridade, fatores estes, que relegam esta população para uma situação de pobreza crónica e de exclusão social. A predominância das profissões que “obrigam” a uma significativa mobilidade dos postos de trabalho, nomeadamente, as que estão ligadas à construção civil, aos serviços pessoais (empregadas domésticas e de limpeza), ao

comércio e venda ambulante, provocam, variadas vezes, ausências periódicas no alojamento.



⇒ Em termos familiares, predominam os “casais com filhos” e agregados “monoparentais”, com indicadores de existência de problemas ao nível de desestruturação familiar, assumindo percentagem mais significativa as famílias compostas por 2, 3 e 5 pessoas, sendo que se registam vários casos de agregados com 8, 9 e mais pessoas. Existência de fortes laços familiares no universo de alojamentos precários (grande parte das pessoas têm familiares a viver perto de si, no bairro ou freguesia); as redes de vizinhança também assumem papel central nos núcleos.



⇒ População heterogénea em termos étnico-culturais, principalmente, africanos, portugueses e ciganos, existindo também alguns brasileiros, embora residualmente. Daí, ser uma população com comportamentos e modos de expressão de identidade diversos. Entre as várias comunidades/etnias (principalmente as cigana e africana), regista-se um crescendo de acesso à cultura e informação da sociedade portuguesa originando diversos níveis de aculturação e de mutação sociocultural no âmbito do processo de integração na respetiva comunidade. Alguns casos em que se registam dificuldades no relacionamento interpessoal (entre vizinhos), tanto no plano interétnico como nas relações entre pessoas pertencentes à mesma comunidade/etnia. População com forte preponderância para as realizações festivas e culturais no próprio bairro (com carácter efémero ou cíclico), (re)criando espaços (de improviso) em áreas desvalorizadas física e territorialmente. Para além de serem núcleos com muitas hortas na sua envolvente, algumas pessoas fazem também criação de animais (ex: galinhas, pombos, cabras e ovelhas).





condicionada devido às condições exíguas e precárias que esses mesmos espaços/locais apresentam.

⇒ Quotidianamente, é possível constatar nos núcleos recenseados várias formas de vivência/sociabilidades (ex: pôr as conversas em dia, brincar, jogar, tocar guitarra, dançar, ouvir música ou cozinhar no exterior do alojamento), mas que, apesar de estar implícito algum sentimento de liberdade na fruição desses espaços/locais, são igualmente atividades que se desenrolam de uma forma altamente



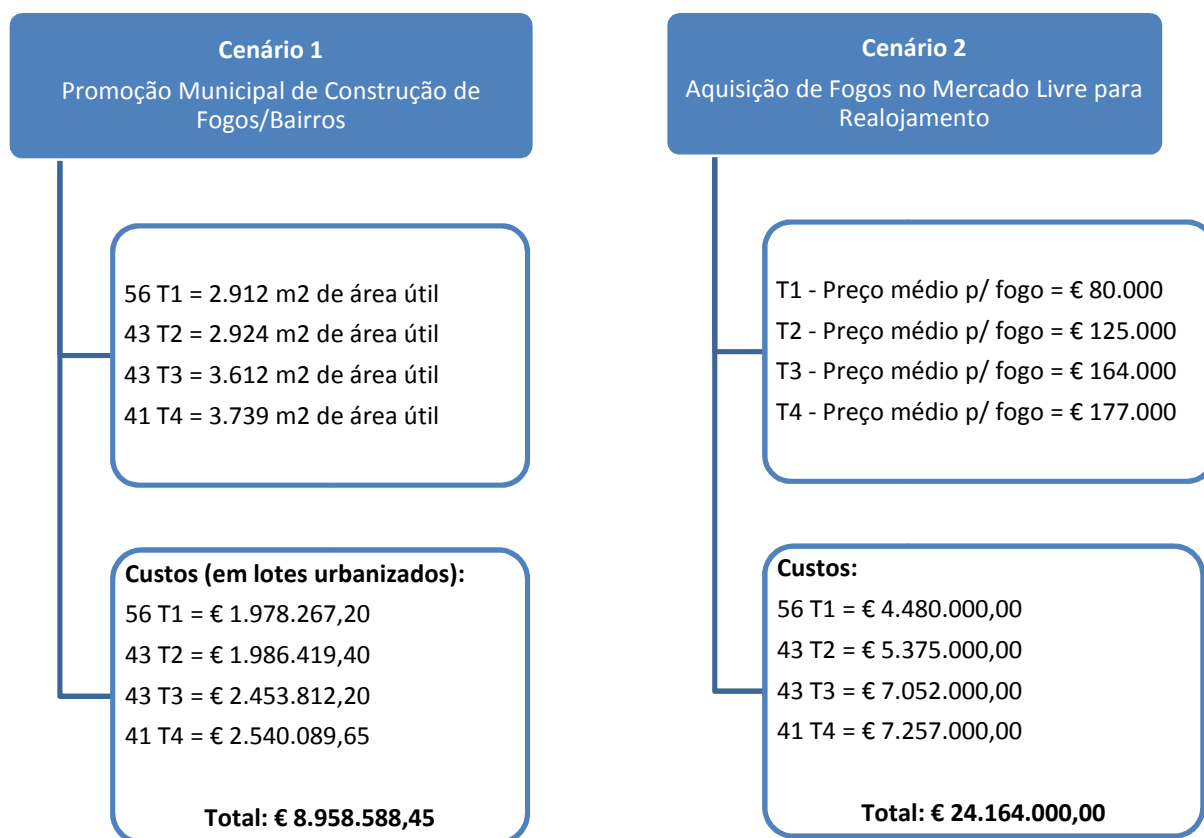
⇒ Mobilidade populacional sob a forma de movimentos pendulares, estando as respetivas deslocações essencialmente ligadas à relação entre o alojamento e o emprego (utilizando, predominantemente, transportes públicos, embora também, nalguns casos, viatura própria), originando ausências frequentes no domicílio durante os dias úteis e sábados.



⇒ População extremamente vulnerável à incidência de doenças: falta de informação médica; baixa frequência de vacinação; alojamentos envolvidos por degradação física e territorial (poluição, falta de saneamento básico, lixo). Cenários territoriais propiciadores de comportamentos desviantes, estando, frequentemente, associados a problemas de toxicodependência (álcool e drogas). A obtenção

de eletricidade é, na sua maioria, conseguida através de puxadas (da via pública ou dos vizinhos), havendo alguns casos em que não existe eletricidade no respetivo alojamento. Quanto ao abastecimento de água, também a este nível se constata inúmeros casos em que a água é obtida através de puxadas da rede pública, havendo também vários casos em que, não tendo qualquer tipo de fornecimento de água, recorrem a torneiras públicas. O sistema de esgotos ligado à rede pública existe apenas em alguns casos, não existindo, pois, na grande maioria dos alojamentos, qualquer tipo de escoamento dos respetivos resíduos, e quando existe, é feito através de fossas.

De acordo com a dimensão/tipologia das famílias que carecem de realojamento (um total de 183 famílias), as tipologias habitacionais que seriam necessárias para realojar todo esse universo populacional distribuem-se da seguinte forma: T1=56 fogos; T2=43 fogos; T3=43 fogos e T4=41 fogos. Assim, num cenário de realojamento total das famílias alojadas nas construções precárias (barracas) implantadas no concelho de Odivelas, apresenta-se a simulação de duas hipotéticas soluções a encontrar, uma, através da “promoção municipal de construção de fogos/bairros de realojamento”, outra, por via da “aquisição de fogos no mercado livre de habitação” com destino ao realojamento das respetivas famílias:



Notas:

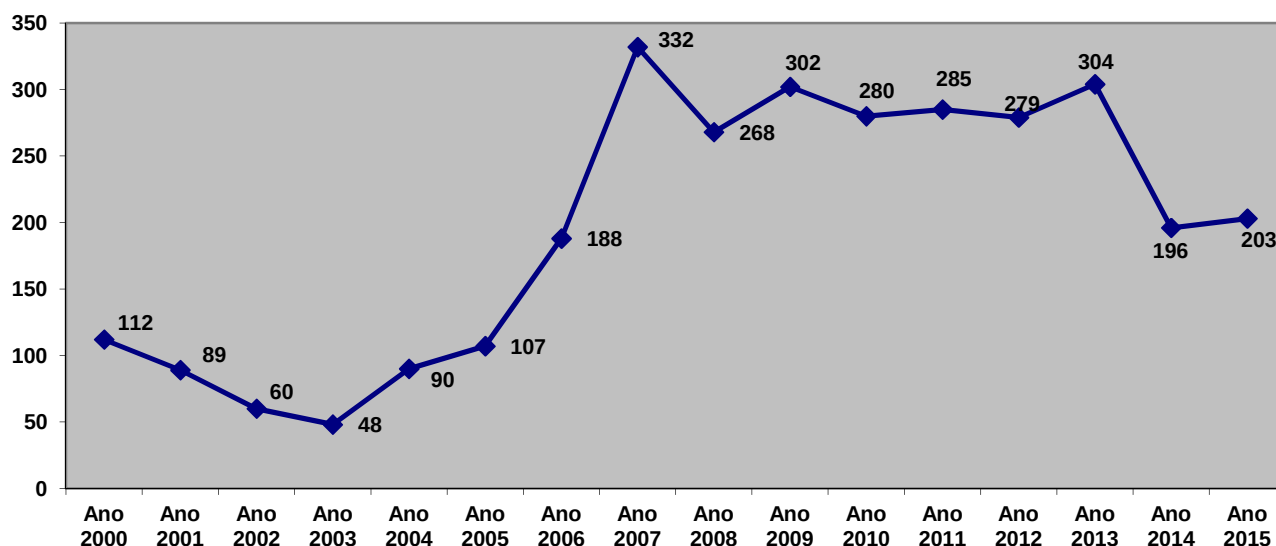
Para o cálculo do cenário 1, foram utilizadas as Portarias n.º 500/97 (de 21 de julho) e n.º 156/2014 (de 12 de agosto), que definem os parâmetros de área útil e custos de construção, bem como os valores máximos de venda e os conceitos a que devem obedecer as habitações a custos controlados.

Para o cálculo do cenário 2, foi consultado um *website* do mercado imobiliário que opera no concelho de Odivelas, tendo sido feita uma análise estatística acerca dos preços médios de fogos que se encontram disponíveis no mercado de compra e venda de habitações, consoante as tipologias (com a área útil correspondente à que é definida nas tipologias de habitação a custos controlados – PER).

4.4.2 – Pedidos de Habitação

Para além do contingente de famílias residentes nos núcleos de alojamentos precários, verifica-se um outro tipo de procura habitacional no concelho de Odivelas, concretamente, os munícipes que se dirigem à Divisão de Habitação da CMO (por escrito ou presencialmente) para solicitar apoio na obtenção de melhores condições habitacionais. O gráfico seguidamente apresentado revela que, após um decréscimo de pedidos de habitação entre 2000 e 2003, a partir desse ano, tem vindo a aumentar o número de pedidos de habitação por parte das famílias odivelenses, com especial incidência no ano de 2007 (332 pedidos de habitação). Entre 2007 e 2013 regista-se uma relativa estabilidade no número de pedidos de habitação efetuados (sempre perto dos 300 pedidos), porém, a partir de 2014, verifica-se uma significativa quebra (196 pedidos de habitação), sofrendo depois uma ligeira subida em 2015 (203). Em termos totais, no período de 2000-2015 registaram-se 3143 pedidos de habitação.

Gráfico 17 - Pedidos de Habitação - Período entre 2000 e 2015



Se tomarmos em consideração apenas o ano de 2015, para se solucionar as necessidades habitacionais dos agregados familiares dos 203 munícipes que fizeram o seu pedido de habitação nesse ano, seria necessário disponibilizar 203 fogos com as seguintes tipologias:

Quadro 10 - Pedidos de Habitação em 2015: necessidades habitacionais

Tipologias necessárias	Nº	%
T1	65	32
T2	65	32
T3	59	29,1
T4	14	6,9
Total	203	100

Através da análise dos processos administrativos referentes aos pedidos de habitação, podem identificar-se os problemas específicos que afetam os requerentes e respetivos agregados familiares, os quais podemos agrupar em cinco grandes grupos: dificuldades económicas, problemas de saúde, desestruturação familiar, condições de habitabilidade e relações inquilino-senhorio. Há que realçar que, na grande maioria dos casos, um pedido de habitação resulta, não apenas de um só motivo, mas da combinação de vários motivos, uma vez que estas famílias debatem-se com inúmeros problemas de ordem económica e social, que afetam as suas condições de vida e que criam *handicaps* que lhes impedem de criar mecanismos para superar as suas dificuldades.

Quadro 11 - Concelho de Odivelas: Motivos dos Pedidos de Habitação (2000-2015) – síntese

Motivos	Problemas específicos
Dificuldades económicas	- arrendamento alto - perda de emprego - hipoteca alta - pagamento de rendas em atraso - baixo salário - incapacidade financeira face a despesas com os filhos
Problemas de saúde	- diversidade de doenças - casos de deficiências motoras/mentais - casos extremos de saúde
Desestruturação familiar	- divórcio/separação - violência doméstica - conflitos familiares - elevado número de famílias monoparentais
Condições de habitabilidade	- casa com barreiras arquitetónicas - casa degradada e falta de saneamento básico - sobrelotação/famílias numerosas - exiguidade do espaço onde habita (barracas, carro, cozinha, anexo, quarto) - partilha de habitação com pessoas sem relação sociofamiliar - habitação clandestina
Relação inquilino-senhorio	- intenção do senhorio em vender o imóvel - cessação do contrato sem intenção de renovação do mesmo - conflitos no plano relacional - ação de despejo

Fonte: CMO – Divisão de Habitação – Setor de Estudos, Planeamento e Controle: Base de Dados dos Pedidos de Habitação.

Através do quadro atrás apresentado, verifica-se que as causas que levam aos pedidos de habitação encontram-se associadas à perda do emprego ou ao baixo rendimento disponível

por parte dos agregados familiares que, em muitos casos, derivam da impossibilidade de pagamento da renda/hipoteca bancária, o que tem resultado numa degradação da relação inquilino-senhorio e consequentes iminentes ações de despejo. Um outro problema com que os requerentes se debatem está relacionado com a desestruturação familiar resultante de casos de violência doméstica, assim como de divórcios/separação, havendo uma percentagem elevada de famílias monoparentais que não têm capacidade económica para fazer face a uma renda de casa a preços de mercado. Existência de inúmeros problemas de saúde, relacionados com incapacidades económicas e com precárias condições de habitabilidade, nomeadamente, no que se refere aos portadores de deficiências motoras e com as barreiras arquitetónicas que lhes dificultam a locomoção.

O quadro de carências habitacionais (e respetiva procura de habitação) é acentuado pelo facto de uma parte significativa do parque habitacional se encontrar excessivamente ocupado, ou seja, fogos em sobrelotação (tipologia habitacional não adequada à dimensão do agregado familiar residente), que, em muitos casos, indicam: a saída tardia dos descendentes dos agregados familiares, a coabitação de várias gerações da mesma família (avós, pais e filhos), a permanência de vários agregados familiares no mesmo fogo, situações estas, que degradam as condições de intimidade e conforto habitacional no plano interior da habitação. Recentemente, fatores como: a crise financeira, a perda de emprego, o endividamento familiar e seu incumprimento, a diminuição do crédito hipotecário, a fraca dinâmica do mercado de arrendamento, têm originado dificuldades a muitas famílias na manutenção e/ou aquisição das respetivas casas fazendo com que aquelas procurem novas formas de (co)habitar e enveredem por situações de habitação partilhada.

No caso do concelho de Odivelas, o quadro seguinte revela que, em 2011, em cada 100 alojamentos, 14 encontram-se em sobrelotação (14,1), proporção esta, superior à que se regista ao nível da Grande Lisboa (13,5). Analisando segundo freguesias, é na U.F. de Pv. Sto. Adrião e Olival Basto onde se regista o maior peso de alojamentos em sobrelotação (proporção de 17,3 fogos).

Quadro 12
Proporção de alojamentos sobrelotados segundo freguesias
Concelho de Odivelas - 2011

Freguesias	Proporção (%)
União das Freguesias de Ramada e Caneças	12,1
União das Freguesias de Pontinha e Famões	15,8
Freguesia de Odivelas	13
União das Freguesias de Pv. Sto. Adrião e Olival Basto	17,3
Concelho de Odivelas	14,1
Grande Lisboa	13,5

Fonte: INE, Censos 2011.

4.4.3 – Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI's)

A partir dos finais da década de 70, após o regime ditatorial, não houve uma resposta cabal (política e económica) às fortes pressões de crescimento urbano repentino, nomeadamente, ao movimento de milhares de pequenos proprietários urbanos que procuravam a resolução do seu problema habitacional através da compra de terrenos não loteados. A par da falta de resposta (pública e privada) às necessidades habitacionais da população, surgiu um “mercado negro” de solos onde se comprava terrenos (principalmente agrícolas) a baixo preço para depois se vender em lotes (indivisíveis) a preço mais altos, originando o surgimento de um fenómeno de construção habitacional clandestina caracterizada pela posse em regime de copropriedade de uma parcela de terreno e pela edificação não licenciada. A construção clandestina em Portugal emergiu a partir da combinação dessas características estruturais do processo económico, social e político que se verificou na sociedade portuguesa.

Este fenómeno de construção clandestina, assumiu proporções tais que assumiu contornos de “normalidade” no crescimento urbano nas áreas metropolitanas, fruto de uma espécie de “aliança” entre as várias partes interessadas (ex: proprietários fundiários, promotores imobiliários, moradores), acabando também por “aliviar” o Estado de um investimento considerável, pois numerosas famílias resolveram as suas necessidades habitacionais (ainda que adiando no tempo o pagamento das infraestruturas) sem pedir apoio à esfera pública.

Se, do ponto de vista das famílias, a construção clandestina foi a solução que lhes proporcionou concretizar o “sonho de uma vida” - uma casa, por outro lado, do ponto de vista urbanístico e territorial, trouxe consequências negativas. De facto, a falta de licenciamento, de planeamento urbano, de infraestruturas, de equipamentos, de boas acessibilidades, são, entre outras, características muito frequentes de encontrar nos bairros clandestinos (de génese ilegal) e que degradam a paisagem urbana e a cidade.

A legalização das AUGI's ³⁰, tem sido uma preocupação constante de algumas câmaras municipais (onde se inclui a Câmara Municipal de Odivelas), cujas ações desenvolvidas vão no sentido de reconverter essas áreas urbanas em bairros revitalizados e em zonas requalificadas de forma a poder integrá-los, plenamente, nos respetivos cenários urbanísticos.

Desde 1999 (altura da criação do município de Odivelas) que a Câmara Municipal de Odivelas tem encetado um trabalho intenso no sentido da legalização de AUGI's, tendo sido legalizadas (com emissão de Alvará) até ao presente ano (2015) **49 áreas/bairros** de génese ilegal. Atualmente, ainda existem **33 AUGI's** no território do concelho de Odivelas, assumindo dimensões diversificadas, tanto no que concerne às respetivas áreas de intervenção como no

³⁰ As Áreas Urbanas de Génese Ilegal, constituem prédios que, sem a competente licença de loteamento, foram objeto de operações físicas de parcelamento destinadas à construção até à data da entrada em vigor do Decreto-Lei 400/84 de 31 de dezembro bem como do Decreto-Lei nº46673 de 29 de novembro de 1965. A Lei das AUGI's é a nº91/95, de 2 de setembro, com as alterações introduzidas pelas Leis nº165/99, de 14 de setembro e nº64/2003, de 23 de agosto.

número de fogos abrangidos. O quadro seguidamente apresentado, constitui o panorama atual (2015) referente às áreas/bairros de génese ilegal que ainda persistem no território de Odivelas:

Quadro 13 - AUGI's e Bairros de Génese Ilegal por Reconverter/Legalizar (Concelho de Odivelas-2015)

Nome	Freguesias	Área (m2)	Nº Fogos	Nº Lotes
Bº Bela Vista/ Arroja Velha	Freguesia de Odivelas	71.592	n.d.	n.d.
Bº Encosta da Luz	Freguesia de Odivelas	172.193	339	375
Bº Vale do Forno	Freguesia de Odivelas	244.766	898	289
Bº Pomarinho ³¹	Freguesia de Odivelas	19.981	n.d.	43
Bº Quinta Porto Pinheiro ³²	Freguesia de Odivelas	54.104	n.d.	139
Bº Casal do Saramago	U. F. Pontinha e Famões	11.088	35	25
Bº Casal da Fonte	U. F. Pontinha e Famões	77.273	245	104
Bº Pedreira	U. F. Pontinha e Famões	10.276	22	22
Bº Santo Eloy Nascente	U. F. Pontinha e Famões	43.696	n.d.	n.d.
Bº Quinta das Arrombas	U. F. Pontinha e Famões	46.833	25	110
Bº Quinta Zé Luis	U. F. Pontinha e Famões	133.704	303	306
Bº Serra da Luz	U. F. Pontinha e Famões	260.300	2158	684
Bº Cassapia	U. F. Pv. Sto. Adrião e Olival Basto	43.727	96	n.d.
Bº Quinta da Serra	U. F. Pv. Sto. Adrião e Olival Basto	115.087	210	67
Bº Quinta da Várzea	U. F. Pv. Sto. Adrião e Olival Basto	232.563	489	255
Bº Casal do Privilégio ³³	U. F. Pv. Sto. Adrião e Olival Basto	46.000	365	121
Bº Tomada do Capão	U. F. Ramada e Caneças	10.396	11	11
Bº Borrajeiro - Boa Esperança	U. F. Ramada e Caneças	29.536	109	60
Bº Borrajeiro - Boa Vontade	U. F. Ramada e Caneças	11.391	41	29
Bº Encosta da Eira	U. F. Ramada e Caneças	20.202	73	47
Bº Carvalheiro e Casal da Azenha	U. F. Ramada e Caneças	126.942	267	172
Bº Granjas Novas Cima	U. F. Ramada e Caneças	45.726	113	27
Bº Fontainha das Pias	U. F. Ramada e Caneças	23.752	40	36
Bº Cova dos Barros	U. F. Ramada e Caneças	40.867	189	64
Bº da Fraternidade	U. F. Ramada e Caneças	9.443	n.d.	n.d.
Bº Quinta da Fonte Santa	U. F. Ramada e Caneças	22.360	54	54
Bº Vale Côvo	U. F. Ramada e Caneças	23.236	33	32
Bº Serra D. Laura	U. F. Ramada e Caneças	37.219	65	65
Bº Serra Escudaçais	U. F. Ramada e Caneças	25.865	n.d.	n.d.
Bº Vale Nogueira	U. F. Ramada e Caneças	34.356	n.d.	n.d.
Bº Cova da Pia	U. F. Ramada e Caneças	28.580	59	51
Bº Horta das Ribeiras	U. F. Ramada e Caneças	29.865	63	32
Bº do Alvaçar ³⁴	U. F. Ramada e Caneças	56.900	118	75

Fonte: CMO/DGOU-Divisão de Reconversão e Regeneração Urbana, 2015.

³¹ Bairro sem projeto de reconversão, cuja gestão é feita com base no PDM – Desclassificação de AUGI.

³² Idem.

³³ Idem.

³⁴ Idem.

O quadro apresentado (e de acordo com a informação disponível), revela-nos que, em termos do concelho de Odivelas (cuja área é de 26,3 km²), regista-se ainda um total 2,2 Km² (2.159.819 m²) de área urbana de génese ilegal que ainda se encontra por legalizar/reconverter, o que representa 8,3% do território do concelho de Odivelas. O total de fogos implantados pelas várias AUGI's ascendem a cerca de 6500 fogos, estando distribuídos por cerca de 3500 lotes.

4.4.4 – Outras situações de vulnerabilidade social

O quadro de necessidades habitacionais na sociedade portuguesa engloba também um tipo de procura de habitação proveniente de situações em que determinadas pessoas/agregados familiares deixam de ter condições para permanecer no seu alojamento bem como não ter acesso a uma habitação sem o apoio público/municipal. Com efeito, as vítimas de violência doméstica, os sem-abrigo, os idosos em situação de precariedade habitacional, as minorias étnicas/imigrantes, entre outros casos de vulnerabilidade social, são realidades que têm uma presença significativa na sociedade portuguesa e que constituem um quadro de situações de carência habitacional (provisória e/ou definitiva), pelo que carecem de uma resposta cabal, tanto no plano do acolhimento e realojamento desses segmentos populacionais como ao nível da respetiva reintegração social.

Aqui, os municípios têm um papel essencial no âmbito do desenvolvimento de parcerias (ex: com APAV, IPSS's, Segurança Social, Rede de Intervenção na Violência Doméstica e em Pessoas Vulneráveis) que concorram para respostas integradas que permitam encontrar soluções de acolhimento e realojamentos de emergência, céleres e eficazes, proporcionando às vítimas/excluídos socialmente um alojamento, como forma de garantir a sua segurança, apoiar na sua autonomização e reintegrá-las na vida social.

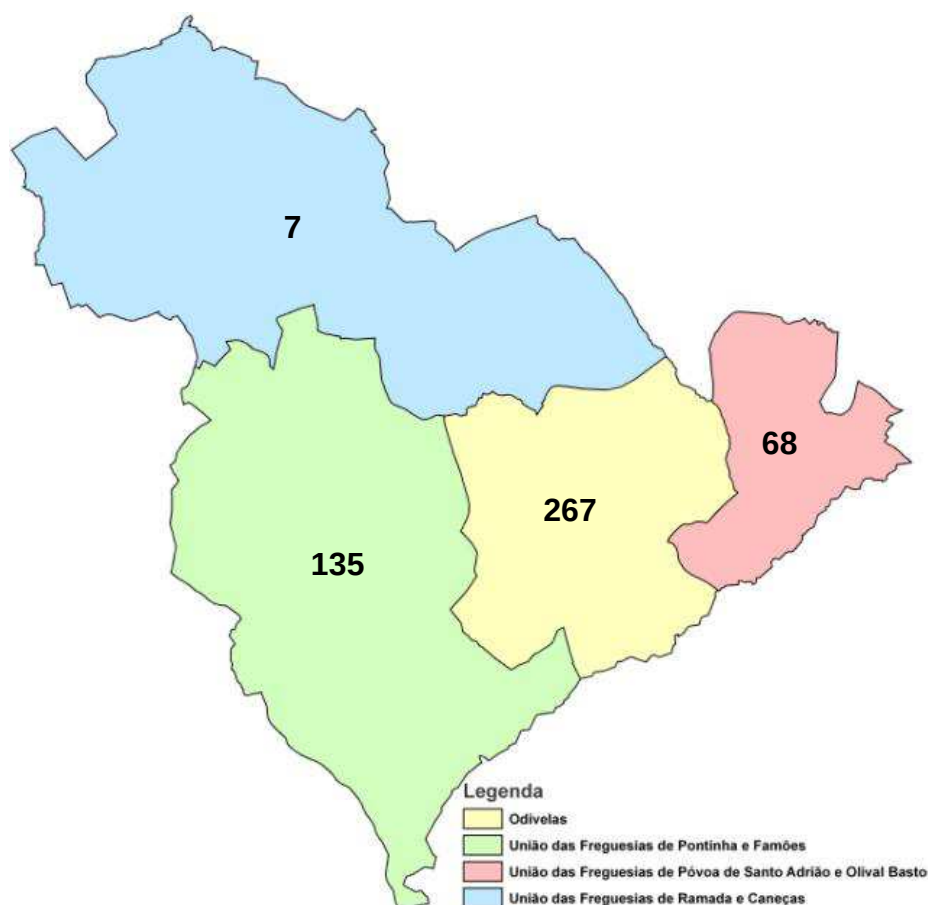
O município de Odivelas, através da sua Divisão de Habitação, tem perspetivado o estabelecimento de protocolos com outras entidades a fim de enquadrar e dar resposta a este tipo de necessidades habitacionais. A título de exemplo, refere-se o Protocolo com a Comunidade Vida e Paz (CVP), através do qual foi cedido um fogo municipal a esta IPSS de uma forma não onerosa (a CVP não paga qualquer renda, sendo que é responsável apenas pelo pagamento das despesas correntes como eletricidade, gás, telefone, água e outras despesas Conexas à utilização do fogo) com o objetivo de (re)alojar pessoas em situação de necessidade habitacional urgente, de acolhimento de emergência.

5 – CARATERIZAÇÃO DA HABITAÇÃO SOCIAL EM ODIVELAS

5 – CARATERIZAÇÃO DA HABITAÇÃO SOCIAL EM ODIVELAS

Após a criação do concelho de Odivelas, e a partir do parque habitacional “herdado” da Câmara Municipal de Loures, tem vindo a aumentar o número de habitações que ficam sob propriedade e/ou arrendamento municipal, nomeadamente, devido a: transferência de fogos provenientes da Administração Central ³⁵; promoção/construção de fogos para realojamentos PER; arrendamento de fogos no mercado para realojamento de famílias no âmbito do PROHABITA. Assim, e apesar da alienação de fogos por parte da CMO, o parque habitacional público do concelho de Odivelas tem vindo a alargar (ver a respetiva georreferenciação em anexo 2), situando-se, atualmente, em 477 fogos (“fogos de propriedade municipal” + “fogos Prohabita”), que albergam cerca de 1450 residentes.

Figura 4 - Parque Habitacional de Gestão Municipal (total de 477 fogos)



A freguesia de Odivelas afigura-se como a mais representativa, com 267 fogos (56%), surgindo em segundo lugar a União de Freguesias de Pontinha e Famões (135 fogos = 28%). U.F. de Pv. Sto. Adrião e Olival Basto é a terceira mais representativa com 68 fogos (14%), sendo que, por último, encontramos a U.F. de Ramada e Caneças com 7 fogos (2%).

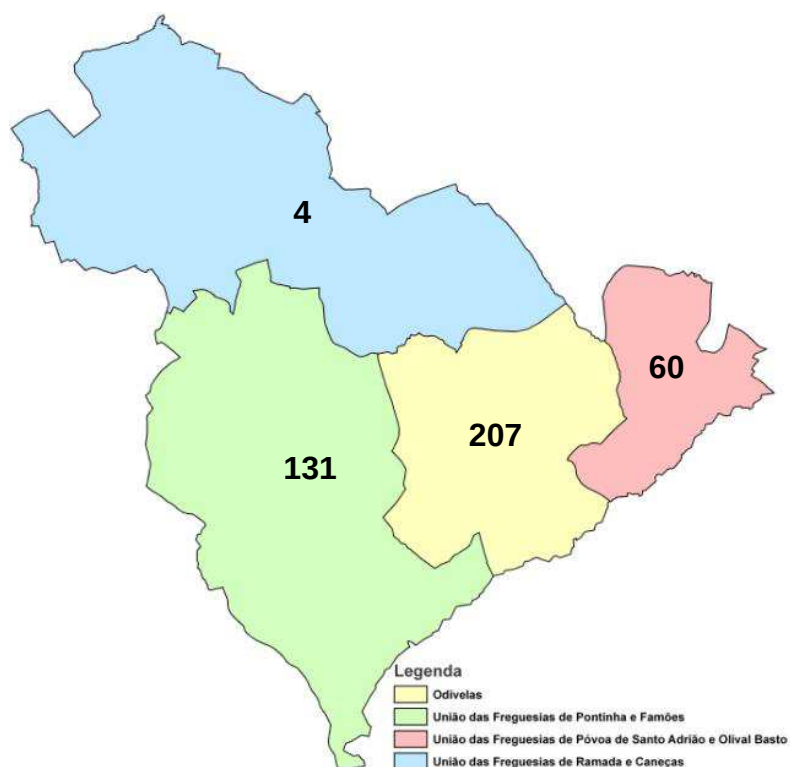
³⁵ Em Março de 2004 foi assinado o protocolo entre o ex-IGAPHE (atual IHRU) e o Município de Odivelas relativo à transferência de 273 fogos para esta autarquia.

5.1 – Parque Habitacional de Gestão Municipal

5.1.1 - Fogos de Propriedade Municipal

Em termos do parque habitacional de propriedade municipal, o cenário atual regista um total de 402 fogos ³⁶, com maior implantação nas freguesias de Odivelas (207 = 51%) e U.F. de Pontinha e Famões (131 = 33%). Em terceiro lugar, surge a U.F. de Pv. Sto. Adrião e Olival Basto com 60 fogos (15%), sendo que a restante união de freguesias (U.F. de Ramada e Caneças) assume um peso mais residual (4 fogos = 1%).

Figura 5 - Fogos de Propriedade Municipal (total de 402 fogos)



Em termos das tipologias habitacionais, predominam os fogos T3 e T2:

Quadro 14 - Fogos de propriedade municipal segundo tipologias habitacionais

	T0	T1	T2	T3	T4	Total
U. F. de Ramada e Caneças	0	0	2	2	0	4
U. F. de Pontinha e Famões	0	6	72	49	4	131
Freguesia de Odivelas	0	23	75	97	12	207
U. F. de Pv. Sto. Adrião e Olival Basto	1	19	38	2	0	60
TOTAL	1	48	187	150	16	402

³⁶ De salientar que no universo do parque habitacional de arrendamento municipal, registam-se 53 fogos que se encontram “dispersos” pelo parque habitacional privado do concelho, situando-se os restantes em edifícios de propriedade da CMO bem como em edifícios de propriedade “mista” (CMO + Privados).

5.1.2 - Fogos PROHABITA

O PROHABITA, programa de financiamento à habitação, tem como objetivo a resolução global das situações de grave carência habitacional de agregados familiares residentes no território nacional e 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. Entre as várias finalidades de financiamento, este programa prevê conceder financiamento para o arrendamento de prédios ou frações autónomas de prédios urbanos, destinados à habitação.

Deste modo, em termos dos fogos PROHABITA existentes no município de Odivelas, salienta-se que as habitações não são de propriedade municipal (são de privados) mas cuja gestão socio-habitacional das famílias residentes está a cargo da CMO-DH. Neste segmento habitacional, os proprietários privados arrendam os fogos à CMO, que, por sua vez, a CMO (sub)arrenda os fogos às famílias que são elegidas no âmbito do PROHABITA.

Tendo o município de Odivelas celebrado com o IHRU (entre 2008 e 2010) dois Acordos de Colaboração no âmbito do PROHABITA (Acordo 574 e Acordo 328), ficaram sob gestão municipal **89 frações habitacionais**, contratadas no mercado de arrendamento para realojamento de igual número de famílias, durante o prazo máximo de 12 anos. A adesão a este programa habitacional, vinculou o município de Odivelas ao pagamento de 12 anos de renda total relativamente aos 89 imóveis arrendados (14+75). A comparticipação por parte do IHRU é de 40% do valor despendido pela CMO, enquanto que os subarrendatários comparticipam com 10% (relativamente às rendas apoiadas pagas pelos respetivos subarrendatários/famílias realojadas)³⁷ :

Quadro 15 - **Acordo 574: arrendamento de 14 frações habitacionais**

Descrição	Valor Ano	Valor 12 Anos
Valor de Rendas Total (em 2010)	€ 76.477,92	€ 917.735,04
Valor da Comparticipação do IHRU (até 40%)	€ 30.083,97	€ 361.007,64
Valor da Rendas Apoiadas (em 2010)	€ 20.517,12 (26,1%)	€ 246.205,44
Diferencial a desembolsar pela CMO	€ 25.876,83 (33,8%)	€ 310.521,96

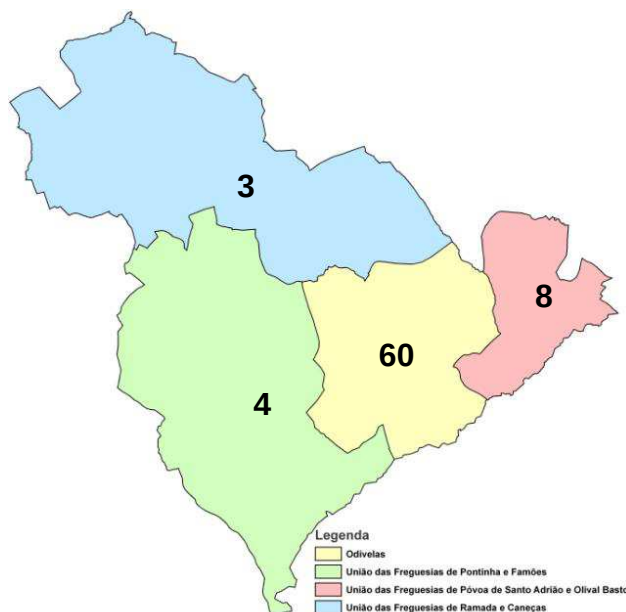
Quadro 16 - **Acordo 328: arrendamento de 75 frações habitacionais**

Descrição	Valor Ano	Valor 12 Anos
Valor de Rendas Total	€ 440.359,76	€ 5.284.317,12
Valor da Comparticipação do IHRU (até 40%)	€ 176.143,90	€ 2.113.726,84
Valor da Rendas Apoiadas	€ 61.397,88 (13,9%)	€ 736.744,56
Diferencial a desembolsar pela CMO	€ 202.817,97 (46,05%)	€ 2. 433.815,71

³⁷ Ver a este respeito, CMO/Departamento de Habitação e Assuntos Sociais-ATA, "PROHABITA – Relatório de Execução e Boas Práticas", dezembro de 2010.

Até ao ano de 2015, foram extintos 14 contratos de (sub)arrendamento devido a vários motivos (ex: inquilinos que foram trabalhar para o estrangeiro, falta de pagamento das rendas, inquilinos que arranjam alternativa habitacional, ausência prolongada no fogo), o que, por consequência, tem vindo a “aliviar” os encargos do município para com a gestão/manutenção das habitações. Assim, o cenário atual do Prohabita em Odivelas regista um total de 75 fogos, com maior implantação na freguesia de Odivelas (60 = 80%). As restantes freguesias registam um menor peso neste segmento habitacional, destacando-se mais a U.F. de Pv. Sto. Adrião e Olival Basto com 8 fogos (11%):

Figura 6 - Fogos PROHABITA (total de 75 fogos)



Nas tipologias, os fogos T2 assumem o maior peso numérico, seguidos dos fogos T3:

Quadro 17 - Fogos Prohabita segundo tipologias habitacionais

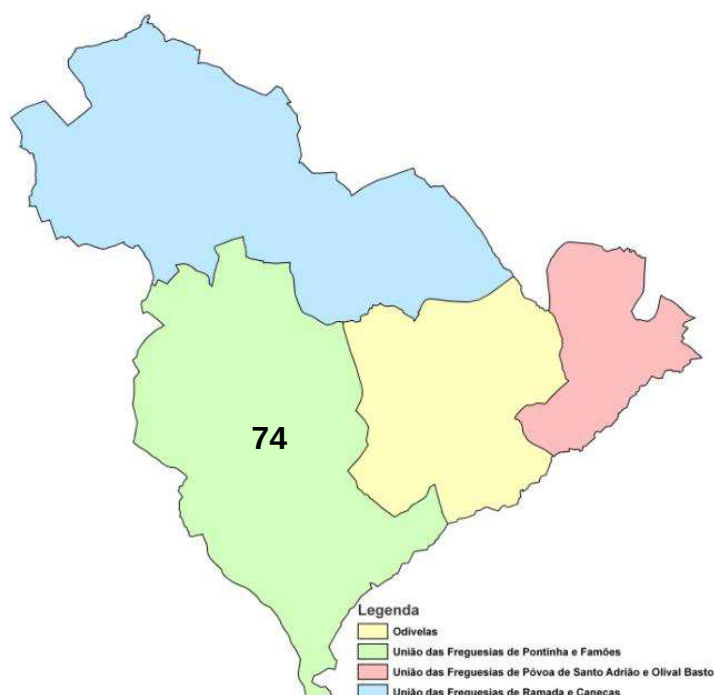
	T0	T1	T2	T3	T4	Total
U. F. de Ramada e Caneças	0	0	3	0	0	3
U. F. de Pontinha e Famões	0	0	2	1	1	4
Freguesia de Odivelas	0	7	32	21	0	60
U. F. de Pv. Sto. Adrião e Olival Basto	0	0	3	5	0	8
TOTAL	0	7	40	27	1	75

Findo o período dos contratos de (sub)arrendamento (12 anos), espera-se que os agregados familiares em causa tenham reunido condições socioeconómicas para se autonomizarem e deixarem de necessitar do apoio público/municipal em matéria de habitação, caso contrário, não é de descurar a hipótese de terem de ser equacionadas novas soluções de apoio habitacional para estas famílias. Com efeito, após um “período de transição” para se autonomizarem (12 anos), caso as famílias realojadas não tenham conseguido as condições para acederem ao mercado livre habitacional, colocar-se-á a curto prazo o cenário de destino destas famílias, ao qual a CMO não poderá ficar alheia na procura das respetivas soluções.

5.2 - Fogos de Autoacabamento/Autoconstrução

Para além dos fogos de propriedade e de (sub)arrendamento municipal (pontos anteriores), regista-se no concelho um outro tipo de condição habitacional de cariz social, a saber: fogos de autoacabamento/autoconstrução. No enquadramento legal deste tipo de condição habitacional (Decreto-Lei nº 460/83, de 30 de dezembro), o titular de habitação em regime de autoacabamento, ao ser-lhe atribuído um lote/casa inacabada, é responsável pela sua conclusão de acordo com um projeto-tipo que lhe é fornecido pela respetiva Autarquia, ficando a pagar uma renda social. No regime de autoconstrução, entre outros requisitos administrativo-legais, o titular recebe, em regime de direito de superfície, um lote de terreno municipal e são regulamentadas as questões que se prendem com o início e conclusão da obra, mediante um projeto fornecido pela Autarquia. A Câmara Municipal fornece também materiais de construção para o exterior do fogo, ficando a mão-de-obra e o pedido de abastecimento de serviços (água e eletricidade) a cargo do respetivo agregado familiar. No concelho de Odivelas, a implantação deste tipo de universo habitacional distribui-se da seguinte forma:

Figura 7 - Fogos de Autoacabamento/Autoconstrução (total de 74 fogos)



Estando implantados apenas na U.F. Pontinha e Famões, os fogos T2 assumem o maior peso numérico (66 fogos):

Quadro 18 - Fogos Autoacabamento/Autoconstrução segundo tipologias habitacionais

	T0	T1	T2	T3	T4	Total
U. F. de Pontinha e Famões	0	0	66	7	1	74
TOTAL	0	0	66	7	1	74

5.3 – Receita, Despesa, Alienação e Investimento

O património habitacional com fins sociais (caracterizado no ponto anterior), releva para a necessidade de uma gestão sustentável do parque imobiliário de posse e gestão municipal. No âmbito da gestão do parque habitacional de arrendamento municipal, o saldo entre as “receitas” (cobrança de rendas e a venda de fogos) e as “despesas” (obras de conservação/reabilitação e encargos fixos) afigura-se como o principal indicador para medir os encargos que os municípios têm com a gestão dos respetivo património habitacional.

Nos últimos dois anos, as “**receitas**” obtidas pelo município de Odivelas com o arrendamento do parque de habitação social tiveram os seguintes valores:

Quadro 19 - Parque Habitacional Municipal - Receitas através do Arrendamento

Anos	Renda Máxima	Renda Mínima	Renda Média	Total das Rendas Cobradas ³⁸
2014	€ 431,95	€ 4,85	€ 41,49	€ 194.691,91
2015	€ 385,16	€ 4,19	€ 35,71	€ 182.726,72

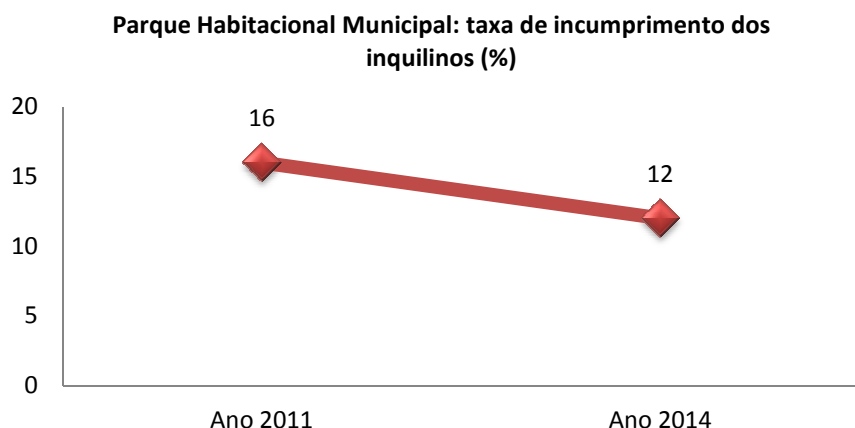
Entre os anos em análise, 2014 foi o ano de maior receita proveniente dos arrendamentos, sendo que, em ambos os anos, o valor das receitas tem vindo a situar-se sempre perto dos €200.000.

A existência de um grande número de rendas baixas e alguns casos de não pagamento ou atrasos no pagamento das rendas por parte dos inquilinos municipais (incumprimento), afigurando-se de difícil regularização, tornam mais complexos os objetivos de auto sustentação da respetiva manutenção do parque habitacional. O incumprimento no pagamento das rendas está associado não só a fatores de pobreza acentuada mas também a outros fenómenos de ordem psico-sociológica em que os inquilinos associam a habitação a uma medida social (quase gratuita) e que entendem com certo laxismo o cumprimento dos seus deveres enquanto inquilinos.

³⁸ Os valores apurados englobam o valor das dívidas em atraso que foram amortizadas/pagas neste ano através dos planos de regularização de dívida.

No parque habitacional arrendado pelo município de Odivelas, a Taxa de Incumprimento tem vindo a baixar nos últimos anos, de 16% em 2011 para 12% em 2014 (gráfico seguinte), fruto de um trabalho intenso que tem permitido atenuar as numerosas situações de relaxe dos inquilinos no que concerne ao pagamento das respetivas rendas (ex: elaboração de planos de regularização de dívida acordados entre a CMO-DH e os inquilinos incumpridores).

Gráfico 18



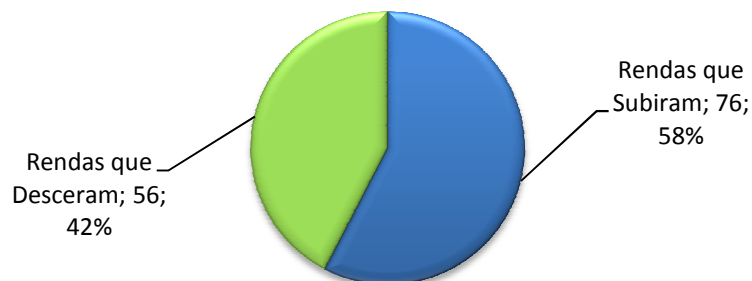
Fonte: CMO-Divisão de Habitação.

Paralelamente à redução de casos de incumprimento, o município de Odivelas tem vindo a encetar um trabalho de “caracterização sociodemográfica” bem como de “atualização dos rendimentos” dos agregados familiares residentes no parque habitacional, como forma de atualizar as respetivas rendas e conferir maior sustentabilidade financeira à gestão do parque habitacional. Com efeito, sabendo-se que em alguns bairros os rendimentos dos agregados familiares não eram atualizados desde a altura das respetivas ações de realojamento (ex: Bairro Calouste Gulbenkian-Odivelas ³⁹), tem vindo a ser desenvolvido um trabalho junto de todas as famílias residentes no parque habitacional municipal, tanto no plano da atualização da composição dos agregados como ao nível da aferição dos rendimentos atuais das famílias, concorrendo, dessa forma, para uma “atualização das rendas” (em muitos casos, de uma forma faseada) e, consequentemente, conferir uma maior justiça quer em termos do carácter social das rendas quer em termos das exigências de sustentabilidade da gestão do parque habitacional (sua conservação e manutenção).

Estando o trabalho a decorrer, já é possível tirar algumas conclusões sobre os processos que já foram concluídos até à data (outubro de 2015). Assim, numa amostra de 132 processos, verifica-se que, apesar de um relativo equilíbrio, são mais os casos em que a renda subiu:

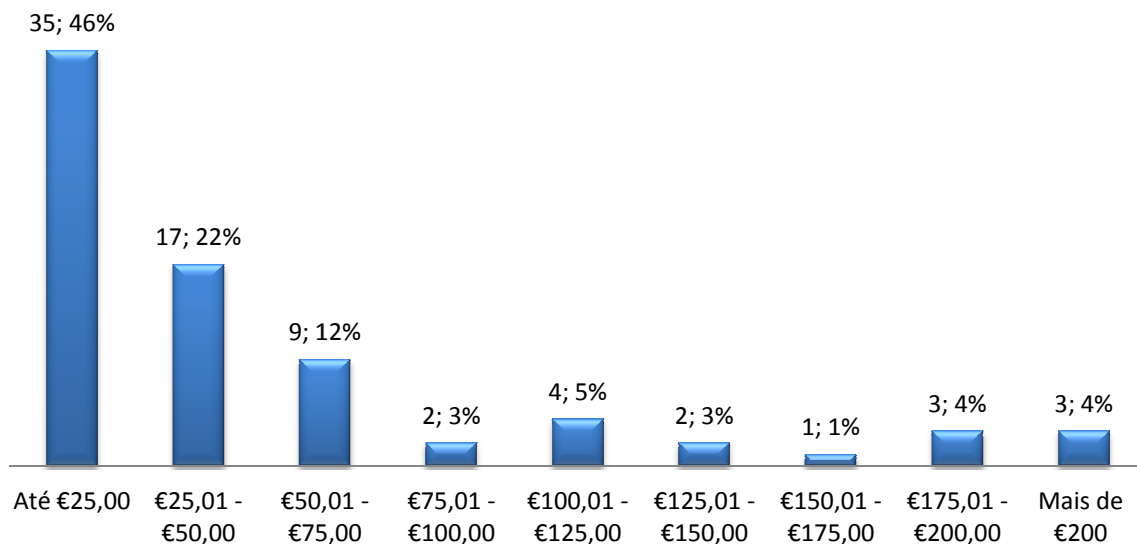
³⁹ O Bairro Gulbenkian, tendo sido construído para realojar as famílias sinistradas das “Cheias de 1967”, foi transferido do (ex) IGAPHE (atual IHRU) para a CMO em 2004, sendo que nunca se tinha feito uma atualização dos rendimentos das famílias residentes.

Gráfico 19
Atualização de Rendas - amostra de 132 processos (nº de casos/%)



Em relação às rendas que aumentaram, registaram subidas de valores que se centram, na maior parte dos casos, nos €25 (46%). Se juntarmos as subidas de rendas que não foram além dos €75, verificamos que representam 80% dos processos analisados (46%+22%+12%).

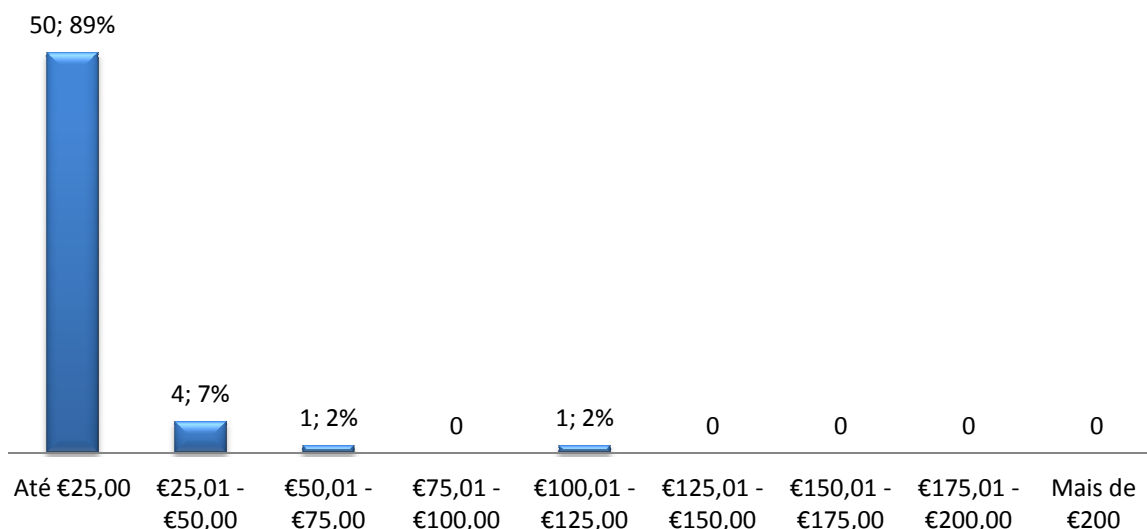
Gráfico 20
Rendas que aumentaram, segundo escalões (nr de casos/%)



O valor médio de aumento das rendas situa-se nos €52,34, sendo que a renda que menos aumentou teve um aumento de apenas €0,03, enquanto que a renda que maior aumento sofreu teve um aumento de €281,62.

No que respeita às rendas que diminuíram, a grande maioria (89%) não baixou mais do que €25.

Gráfico 21

Rendas que diminuíram, segundo escalões (nr de casos/%)

Entre os 132 processos analisados, em termos médios, as rendas diminuíram €9,68. A renda que menos diminuiu teve uma diminuição de €0,07, enquanto que a renda que mais diminuiu teve um decréscimo €112,56.

No plano da “**despesa**” (como é o caso dos gastos com a manutenção e reabilitação dos fogos), importa realçar que esta não poderá ser entendida apenas como gasto e perda de recursos financeiros, mas também como um “investimento” que tem um futuro impacto positivo em termos urbanísticos e sociais. Com efeito, a conservação e beneficiação das condições habitacionais/urbanísticas são feitas numa ampla perspetiva visando a melhoria e valorização do quadro de vida residencial bem como do desenvolvimento socioeconómico das respetivas populações (coesão social).

No que concerne às despesas com a manutenção do parque habitacional, entre 2001 e 2015, foi gasto um total de €1.300.741,00 (reabilitações = €963.133,00 + reparações = €337.608,00)⁴⁰.

⁴⁰ Fontes: INE, Censos 2011; CMO/Divisão de Habitação-SPCRH.

A gestão do património habitacional municipal e os encargos associados à sua manutenção afigura-se, pois, como uma onerosa tarefa, em que o único retorno de receita é proveniente do arrendamento social. Os numerosos casos de rendas com valores baixos bem como a taxa de incumprimento neste segmento habitacional, tornam difíceis os objetivos de auto sustentação da respetiva manutenção do parque habitacional. Assim, a “alienação” (venda de fogos habitacionais) apresenta-se como um mecanismo em que o Município pode promover a redução dos custos inerentes tanto à manutenção do parque habitacional como às respetivas operações de reabilitação.

A este respeito, importa referir que, entre 2004 (início do processo de alienação em Odivelas) e 2015, foram alienados pela CMO 167 fogos municipais, no valor total de €3.622.294,76 (três milhões seiscentos e vinte e dois mil duzentos e noventa e quatro euros e setenta e seis cêntimos), que se distribuem da seguinte forma:

Quadro 20 - Concelho de Odivelas: alienação de fogos municipais

Anos	Número de Fogos Vendidos	Valor Total
2004	25	€ 284.494,54
2005	81	€ 912.059,93
2006	31	€ 353.880,21
2007	13	€ 150.916,26
2008	10	€ 125.166,68
2009	1	€ 8.945,51
2011	1	€ 17.224,54
2013	1	€ 12.803,35
2014	0	€ 0
2015	4	€ 51.574,28
Total	167	€ 3.622.294,76

Fonte: CMO-Divisão de Habitação, Setor de Gestão do Património Habitacional.

A partir do quadro apresentado, é possível verificar que, após o arranque do processo de alienação de fogos municipais (em 2004), os anos imediatamente a seguir foram os anos em que se registaram as maiores vendas de fogos e correspondentes receitas, com maior destaque para o ano de 2005 (81 fogos = € 912.059,93).

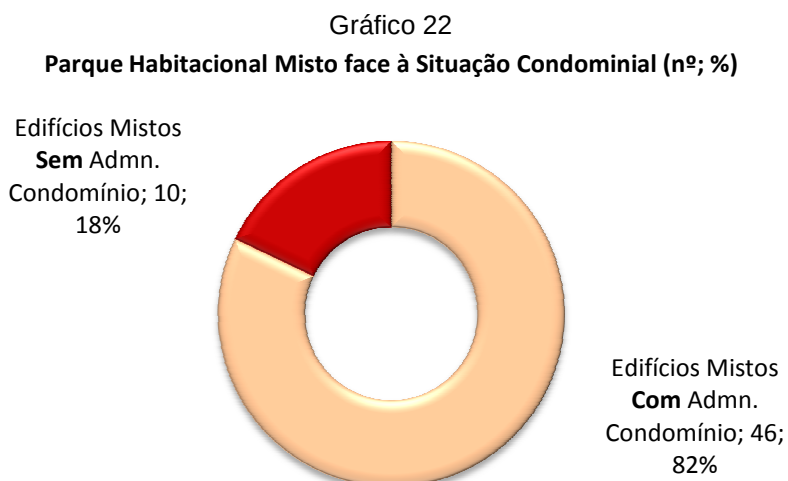
Ao longo dos anos, a fórmula de cálculo dos preços de venda das habitações, bem como os critérios de acesso à aquisição de habitações, foram-se mostrando desajustados em função do tempo entretanto decorrido, pelo que se tornou necessário criar mecanismos mais exigentes de acesso à aquisição de habitação, por forma a alcançar uma gestão mais justa e equilibrada das habitações, cuja quantidade e tipologias são necessariamente limitadas, e evitando-se, assim, uma eventual especulação imobiliária. Neste sentido, o “Regulamento Geral de Alienação de

Fogos Municipais”⁴¹ afigura-se como forma de privilegiar a alienação de fogos a agregados familiares que venham a utilizar os fogos como habitação própria e permanente e não como meio de investimento para retorno a médio prazo.

Com a alienação de fogos, é promovida, junto das famílias residentes no parque habitacional municipal, uma forte ajuda à aquisição de habitação, garantindo a todas as famílias a oportunidade de adquirirem habitação própria e concretizarem o “sonho de uma vida”, sendo também uma forma de reconhecimento da capacidade de autonomia das famílias face à esfera protetora do Estado. Ao mesmo tempo, a promoção da venda de habitações arrendadas do parque público, fez com que fossem “transferidos” inúmeros fogos para famílias de estrato social baixo, aliviando, dessa forma, a quantidade de habitações a gerir pelos serviços municipais, nomeadamente, a gestão dos problemas construtivos e económicos a elas associados.

O processo de venda de fogos de arrendamento municipal originou “parques habitacionais mistos”, isto é, a conjugação, nos mesmos empreendimentos/edifícios, de habitações arrendadas (pertencentes ao município) com outras habitações que são de propriedade dos respetivos habitantes. Este cenário, tem levantado, em alguns edifícios, a necessidade de se harmonizar a gestão de um “parque arrendado-alienado”, ou seja, um parque que se mantém de gestão/propriedade municipal misturado com um parque privado oriundo de promoção pública.

Em Odivelas, a existência de “parques mistos” têm feito emergir algumas questões complexas relacionadas com a respetiva gestão corrente, nomeadamente, o facto de numa parte dos edifícios ainda não terem sido constituídas as respetivas administrações de condomínio:



⁴¹ O projeto de Regulamento Geral de Alienação de Fogos Municipais foi aprovado (para subsequente aprovação pela Assembleia Municipal) através de Deliberação da 6ª Reunião Ordinária da CMO, no dia 23 de março de 2016.

Não obstante o trabalho que a CMO-Divisão de Habitação tem feito no âmbito do incentivo à constituição de administrações de condomínios, num total de 56 edifícios, ainda persistem 10 edifícios (18% dos edifícios mistos) sem a respetiva administração de condomínio, o que acaba por dificultar a implementação de medidas adequadas de gestão quotidiana dos respetivos condomínios.

Efetivamente, o incentivo à organização condominial tem sido uma metodologia de gestão que a CMO-DH tem privilegiado, uma vez que contribui para o reforço das regras de vida coletiva nos edifícios e sua envolvente bem como para uma maior sustentabilidade da conservação e manutenção dos espaços residenciais. O encadeamento de medidas que articulem ações de organização condominial (convivência residencial de proximidade) com ações de manutenção e requalificação dos espaços residenciais, elevam, inevitavelmente, os níveis de satisfação residencial, concorrendo, conseqüentemente, para a valorização patrimonial dos fogos de habitação social.

Reconhecer a habitação social como uma mais-valia, faz emergir a necessidade de se avaliar o **“investimento”** na habitação social em novos moldes, nos termos de uma economia social, em que o investimento não poder ser entendido apenas como despesa financeira no presente, mas também como uma forma de evitar o aumento de despesa futura no tecido social pelo não investimento atempado no parque habitacional público. Com efeito, afigura-se de grande relevância empreender uma política municipal de reabilitação habitacional face a um parque habitacional de promoção pública onde persistem alguns focos de desqualificação habitacional e urbana.

Nesse sentido, encontrando-se devolutas várias frações habitacionais de propriedade do Município de Odivelas que necessitam de diversas obras de reabilitação, a Câmara Municipal de Odivelas decidiu encetar um processo para reabilitação das mesmas. Este processo de reabilitação habitacional integra-se no âmbito das atribuições do Departamento de Obras Municipais, Habitação e Transportes/Divisão de Habitação (DOMHT/DH), à qual cabe assegurar todos os procedimentos necessários à reabilitação do parque habitacional devoluto de propriedade municipal, de forma a garantir as devidas condições de salubridade e segurança dos fogos para voltarem a ser habitados. As obras de reabilitação incluem, essencialmente, substituição de materiais de revestimentos, caixilharias, armários de cozinha, roupeiros embutidos, portas interiores, redes de infraestruturas, execução de pinturas, entre outras.

Este processo de reabilitação de habitações resulta da necessidade em valorizar o património habitacional de propriedade municipal bem como em pensar nas pessoas, isto é, pensar numa política de valorização da qualidade de vida da população residente que, passando muito pela

habitação, não acaba nela. A política social da habitação dá início a um processo global de melhoria da qualidade de vida das pessoas, sendo necessário fazer coincidir a melhoria das condições de alojamento, com a melhoria das condições envolventes aos conjuntos habitacionais.

Trata-se, aqui, de afirmar a importância do conceito de “gestão integrada” na habitação social, em que a gestão imobiliária (custos de gestão, manutenção e reabilitação) deverá ser articulada com a melhoria das condições urbanísticas (regeneração do espaço urbano) e o desenvolvimento do tecido social (mobilidade, sociabilidades, associativismo, cultura, atividades económicas e geração de emprego).

5.4 – O Perfil da População Residente



O aumento do parque habitacional de arrendamento público sob responsabilidade da CMO, faz com que as políticas locais de âmbito social e residencial assumam um papel cada vez mais importante no âmbito da criação de condições facilitadoras no processo de sustentação urbana do concelho de Odivelas.

A diversidade de soluções arquitetónicas, urbanas e de usos dos edifícios e espaços públicos locais, procuram melhorar a qualidade de vida e as condições de integração social e urbana de determinados segmentos populacionais.



A casa é o eixo estruturante na vida da população realojada, sendo "melhor do que a barraca", a casa, constitui a "concretização de um sonho alimentado", em relação ao qual esta população tem consciência das inexistentes ou frágeis possibilidades de concretização por meios próprios.



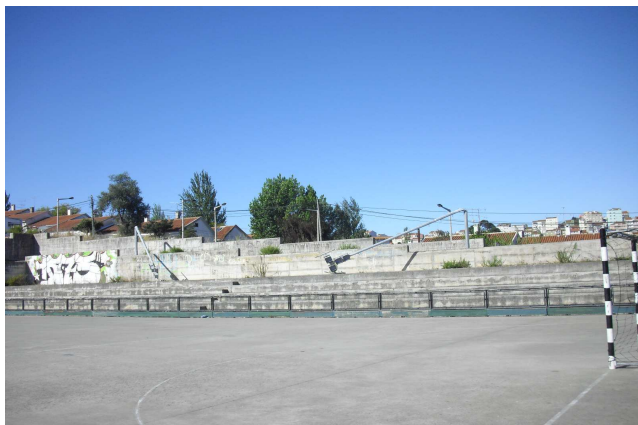
No plano interior da habitação, os fatores de satisfação na população realojada associam sobretudo dimensões de melhoria das condições habitacionais, o reforço da independência e da privacidade.



A melhoria das condições habitacionais acaba por ser a única via para adquirir outros padrões de vida e de conforto urbano.



Não obstante, existe alguma população com propensão a não preservar de forma adequada os espaços residenciais (domésticos e exteriores), bem como a tomar atitudes que provocam degradação dos mesmos (ex: atos de vandalismo, destruição do mobiliário urbano, adulteração das fachadas dos edifícios).





A "insegurança" e "má imagem dos bairros" no exterior constituem fatores de vulnerabilidade residencial e conota negativamente os habitantes do bairro.

Do ponto de vista condominial, verificam-se dificuldades de entendimento entre os moradores na resolução de assuntos relacionados com aspetos da vivência no prédio e com a manutenção do respetivo edifício habitacional comum aos moradores.



Do ponto de vista sociológico, as famílias residentes nos bairros de arrendamento municipal (*vulgo* bairros sociais), correspondem a grupos sociais com acentuadas carências económicas e problemas de inserção social e urbana. Trata-se de famílias cujas características sociodemográficas, económicas e histórias de vida conduzem a situações de pobreza crónica, a dificuldades de inserção na vida ativa urbana e, por vezes, a uma vida comunitária de bairro com relações de vizinhança muito específicas.

O perfil sociodemográfico e cultural desta população tem registado algumas mudanças nas últimas décadas, porém, ainda permanecem características limitadoras de desenvolvimento pessoal e social, a saber:

Sociodemografia

- População homogénea em termos socioeconómicos, cujas características, direta ou indiretamente, condicionam fortemente o desenvolvimento pessoal e social dos elementos dos agregados familiares, relegando-os para situações de pobreza crónica e de isolamento socio-urbanístico;
- Baixos rendimentos;
- Precariedade nas relações contratuais de trabalho (predominância de empregos nas áreas da construção civil, da limpeza e dos serviços pessoais e domésticos, que, por várias razões, são áreas de produtividade que empregam pessoas em condições precárias e marginais ao sistema de direitos socio-laborais);
- Elevado desemprego;
- Baixo grau de escolaridade;
- Numerosas famílias monoparentais;
- Pertença a comunidades etnicamente minoritárias em situação de exclusão social e territorial (de origem africana e de etnia cigana);
- Absentismo no uso do espaço público/externo.

Aspetos psico-sociais e de saúde

- Perda de autoestima e falta de apreço pela respetiva habitação (significativo estado de degradação dos fogos, má apropriação de alguns espaços domésticos, vandalismo no parque edificado);
- Ausência de idealização de projetos/expectativas para a futura situação pessoal (não têm planos para o futuro);
- Estado de saúde de significativa complexidade, nomeadamente, problemas relacionados com droga, alcoolismo, deficiências, doenças crónicas, baixa frequência de vacinação.

Jovens / Novas Gerações

- Abandono escolar precoce (principalmente no seio da comunidade cigana);
- Problemas relacionados com a toxicodependência-droga;
- Delinquência juvenil;
- Atividades marginais ilícitas;
- Maior vivência urbana entre os mais jovens que resulta numa maior utilização dos equipamentos coletivos sociais, desportivos e de lazer;

Identidade Cultural

- População heterogénea em termos étnico-culturais;
- Confrontos e tensões na (con)vivência entre as várias comunidades/etnias, resultando, por vezes, em dificuldades no relacionamento intercultural e na co-habitação no bairro.;

Socio-Urbanístico

- Isolamento de grande parte da população face à vida comunitária e urbana (pouca convivência com os vizinhos; as pessoas preferem estar em casa do que passar os tempos livres no bairro/freguesia);
- Não-frequência de espaços públicos/exteriores;
- Escassez de equipamentos coletivos nas respetivas áreas residenciais e deficiente utilização dos que existem;
- Clima de alguma insegurança, o que constitui um fator de “encerramento na habitação” e de auto exclusão na participação em iniciativas/atividades que propiciam dinâmicas coletivas;

Arrendamento

- População com alguma Taxa de Incumprimento (12%), seja por dificuldades económicas ou por laxismo, no que respeita às suas obrigações para com o pagamento da respetiva renda;

Património Habitacional

- Tendência, por parte da população, em “delegar” na CMO a responsabilidade de reabilitar os respetivos fogos (humidades, infiltrações, necessidade de obras, pinturas, deficiências de instalação elétrica, arranjo da canalização, entre outras) ;
- Apesar de parte da população considerar importante vir a ser proprietária da respetiva habitação, os baixos rendimentos originam uma baixa percentagem de agregados que manifestam intenção efectiva em comprar a respetiva casa .

6 – SATISFAÇÃO RESIDENCIAL: o caso do Bairro da Urbanização da Arroja

6 – SATISFAÇÃO RESIDENCIAL: o caso do Bairro da Urbanização da Arroja

A intervenção na área habitacional (envolvendo diversos agentes públicos e privados) ao requerer uma gestão integrada, eficaz e com sentido estratégico, faz emergir a necessidade de se privilegiar as relações de proximidade com as pessoas e comunidades na resolução dos seus problemas e especificidades locais em matéria de habitação.

Neste sentido, através da aferição de vários indicadores correspondentes aos níveis de (in)satisfação das famílias que residem no parque habitacional de propriedade municipal, pretendeu-se diagnosticar o bem-estar percebido pelos indivíduos em contextos residenciais; quais os fatores de maior ou menor grau de satisfação perante os lugares e espaços onde se desenvolve uma vivência quotidiana de base residencial. Fatores estes, que são resultantes de um conjunto de variáveis relacionadas com as características intrínsecas aos espaços residenciais, tanto no plano interior das habitações como no plano da sua exterioridade (envolvente urbanística). O conjunto de fatores a diagnosticar estão também relacionados com variáveis referentes aos processos interativos que se estabelecem no bairro em causa, ou seja: as interações entre os próprios indivíduos (sociabilidades) bem como a interação que os indivíduos estabelecem com os seus contextos/cenários residenciais vividos.

Após alguns anos de existência do bairro municipal Urbanização da Arroja (freguesia de Odivelas), afigurou-se de grande relevância fazer uma análise e avaliação junto deste universo socio-habitacional, concretamente, no que respeita ao grau de (in)satisfação dos seus residentes face à qualidade habitacional que é proporcionada pelas habitações que lhes foram atribuídas aquando do seu realojamento, aprofundando-se, desta forma, o conhecimento sobre as carências habitacionais locais – uma das esferas de atuação do Plano Local de Habitação deste município.

A metodologia adotada para o presente estudo, consistiu na aplicação de um Inquérito por Questionário à população residente na Urbanização da Arroja (freguesia de Odivelas) que aí foi realojada ao abrigo do PER, e cujos fogos ficaram sob gestão do município (1ª fase do loteamento). Entre um universo de 64 famílias, o inquérito foi aplicado a 58 famílias que abrangem 207 pessoas. O inquérito foi constituído por grupos de questões que agregavam variáveis respeitantes às relações que os indivíduos estabelecem com os diferentes espaços e dimensões do habitat, bem como à avaliação das qualidades que lhes atribuem.

6.1 – Contexto socio-urbanístico do bairro

A Urbanização da Arroja teve como antecedente socio-habitacional dois núcleos de alojamentos precários abarracados, que apresentavam algumas características peculiares, tratando-se de dois espaços muito degradados em termos habitacionais e socio-urbanísticos. Situados na encosta a norte da cidade de Odivelas, os núcleos eram formados por construções pré-fabricadas em madeira e alvenaria de tijolo, de piso térreo (núcleo do Bairro Municipal da Arroja), bem como alojamentos precários em madeira, materiais degradáveis e alvenaria de tijolo (núcleo do Bairro Alto da Arroja). Estes núcleos, o primeiro, de realojamento temporário com ruas cimentadas e iluminação pública, o segundo, situado no alto de uma encosta e enraizado no espaço urbano, tinham muito más condições de habitabilidade, que se foram degradando cada vez mais com o decorrer dos anos.

Tendo sido recenseados no Programa Especial de Realojamento - PER (C.M. Loures, 1993/94), os alojamentos e sua população residente foram alvo de levantamento e atualização em 2000, já sob a alçada da Câmara Municipal de Odivelas.

Perspetivas dos (ex)núcleos de alojamentos precários

Núcleo do Bairro Municipal da Arroja



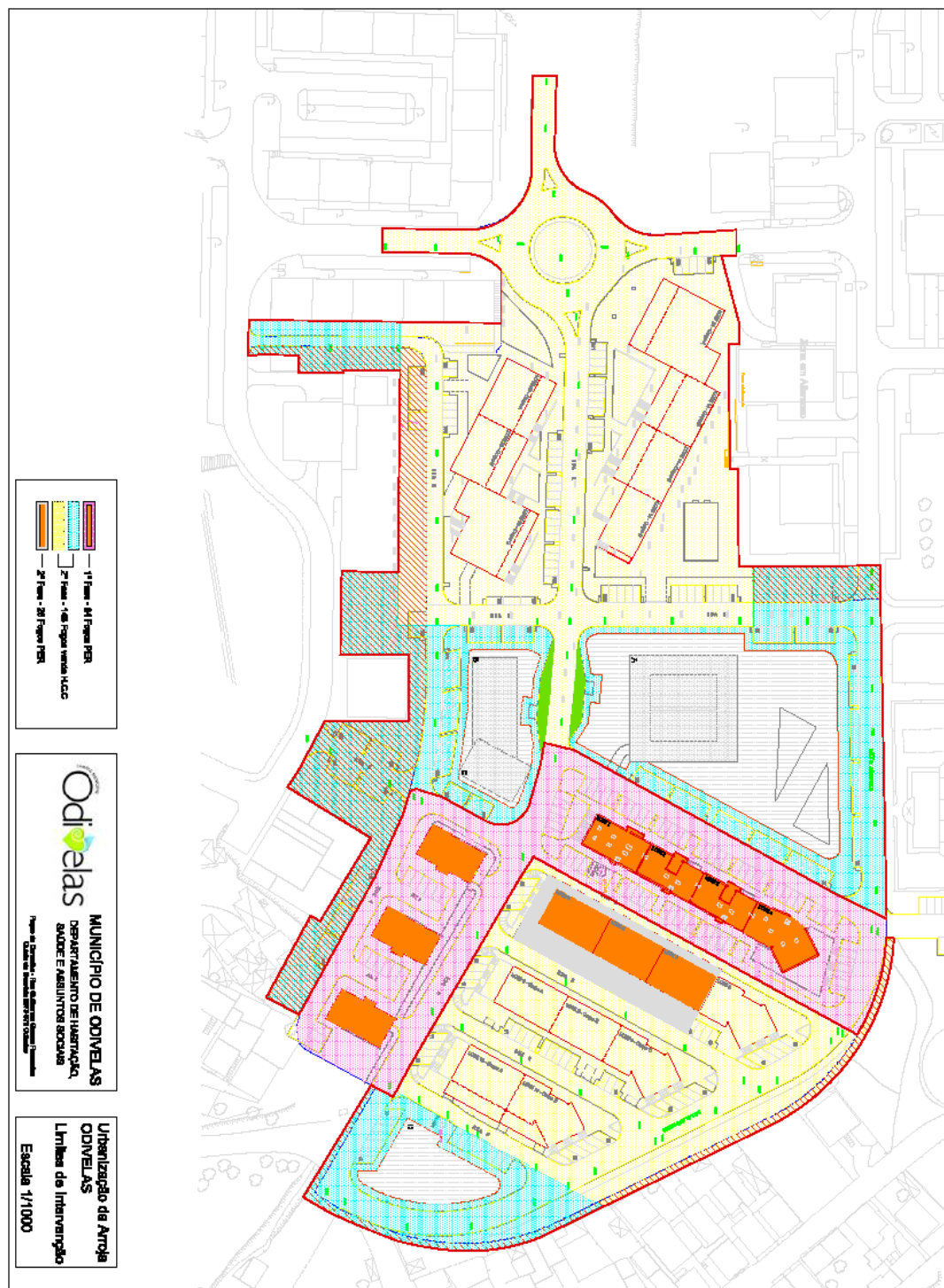
Núcleo do Bairro Alto da Arroja



Em 2002, o Município de Odivelas iniciou um trabalho conjunto com várias entidades visando a construção de habitação a custos controlados e a resolução de problemas habitacionais de alguns segmentos populacionais que não têm acesso a uma habitação condigna sem o apoio público/municipal.

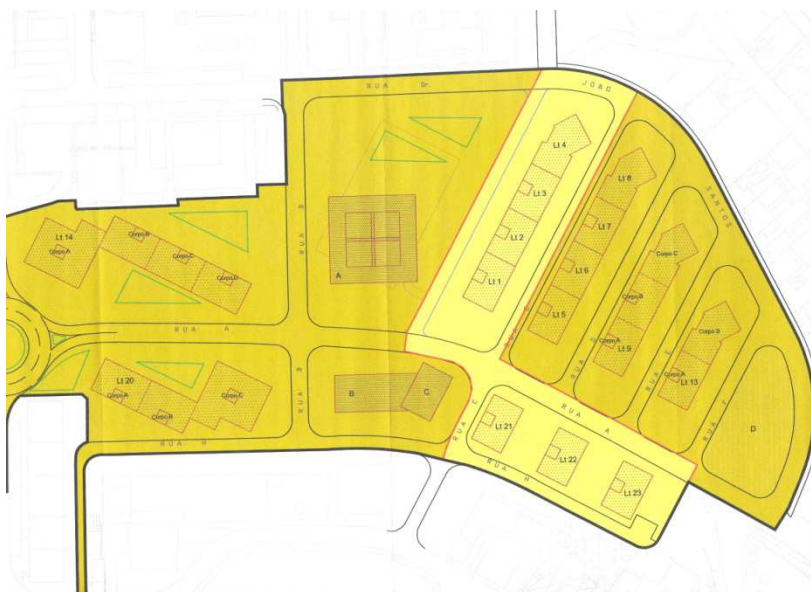
No caso específico da Urbanização da Arroja, através do Loteamento Municipal para o terreno da Arroja, constituíram-se 15 lotes de habitação, equipamento e atividades económicas, inseridos numa área urbana consolidada da freguesia de Odivelas.

Figura 8 - Planta de Loteamento Municipal da Urbanização da Arroja



Em 2004, foi lançado o concurso público para a 1ª fase deste loteamento (7 lotes, área sombreada a amarelo claro na figura seguinte), relativo à construção de 64 fogos para realojamento PER e respetivas obras de urbanização.

Figura 9

Urbanização da Arroja – Loteamento da 1ª fase

Este procedimento concursal, relativo à conceção e construção dos 64 fogos de habitação social a custos controlados – 1ª fase do PER da Arroja, resultou na aquisição pelo Município à empresa Hagen dos 64 fogos em Agosto de 2007. Em 2008, foi concluída a aquisição das restantes frações (não habitacionais) deste empreendimento (14 frações): seis destinadas a equipamento social; duas destinadas a comércio e seis frações destinadas a estacionamento.

Com um investimento municipal de €4,4M, o projeto de construção da Urbanização da Arroja inclui uma comparticipação a fundo perdido por parte do INH/IHRU de €1,4M bem como um empréstimo de €1,9M assegurado por esta entidade.

Salienta-se ainda que a 2ª fase do loteamento teve como promotor a Cooperativa Lar Ferroviário, tendo sido construídos 28 fogos PER para o realojamento de 72 pessoas. Estando estes fogos sob gestão desta cooperativa, a CMO tem tido encargos para com estes fogos ao longo dos anos através de uma comparticipação financeira mensal no âmbito do PER. Tomando como exemplo o último ano (2015), o montante de comparticipação anual correspondeu a € 44.370,84.

Perspetivas da construção da Urbanização da Arroja – freguesia de Odivelas



Fase de construção (fundações)



Fase de construção (edificado)



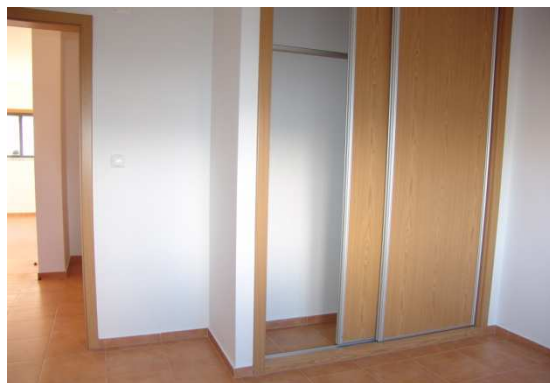
Perspetiva exterior do empreendimento construído



Perspetiva exterior do bairro construído



Perspetiva de partes comuns dos prédios



Perspetiva do interior das habitações

Dando seguimento ao trabalho de edificação do bairro, em 2007 realiza-se o respetivo processo de realojamento que resulta na atribuição de 64 fogos, de tipologias 1, 2, 3 e 4, destinadas ao realojamento de 199 pessoas.

Quadro 21

Fogos da Urbanização da Arroja (1ª fase) segundo tipologias

	T1	T2	T3	T4	TOTAL
Nº	13	27	21	3	64
%	20,3	42,2	32,8	4,7	100

População que foi realojada na Urbanização da Arroja (entrega de chaves - setembro de 2007)

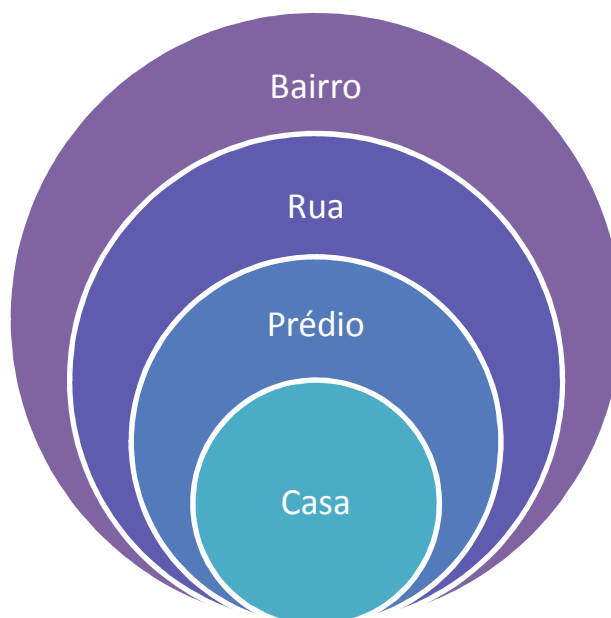
No âmbito deste empreendimento, foram criadas soluções habitacionais para muitas famílias a residir em condições habitacionais precárias e sem acesso a uma habitação condigna, concorrendo, dessa forma, para um ajustamento entre a procura e oferta habitacionais no concelho de Odivelas.

6.2 – A satisfação residencial nas suas várias dimensões

A Urbanização da Arroja é produto direto da relação entre a sua morfologia residencial e a respetiva hierarquia espacial, que, a partir dos modos de habitar dos residentes, das suas relações de vizinhança, das sociabilidades e das atividades quotidianas, estratificam o quadro de vida dos moradores e os lugares frequentados por estes. As formas de apropriação e utilização do espaço residencial acaba por ser uma consequência da fragmentação do tecido urbano, cujo espaço residencial é constituído por várias conchas territoriais:

Figura 10

Urbanização da Arroja – Conchas Residenciais



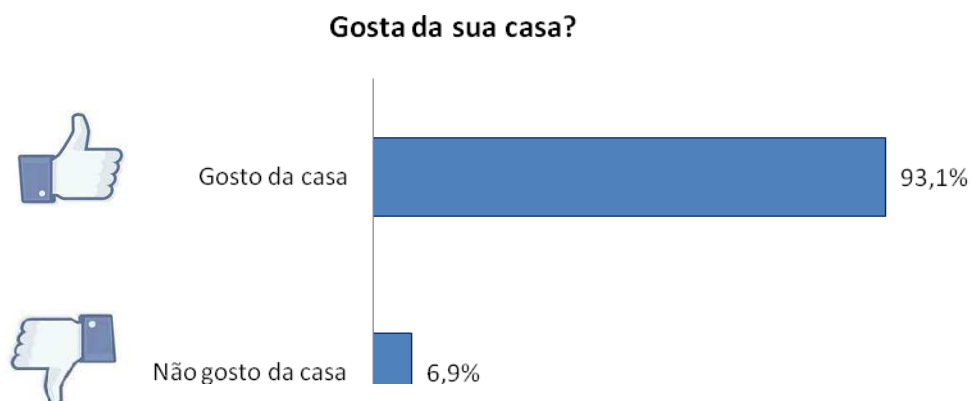
A construção de um lugar de vida diferenciado no espaço, em que a condição habitacional envolve a casa, o prédio, a rua e o bairro, dá conteúdo a uma comunidade local marcada pela oscilação entre o “privado” e o “público” da vida social e residencial. A organização da vida quotidiana é baseada numa lógica de vivências dicotomizadas entre a casa (universo do privado e da família) e o bairro (universo do espaço público e da vida coletiva).

Neste sentido, o espaço hierarquizado da vida dos moradores afigura-se em “conchas” separadas cujo conjunto se apresenta cada vez mais como consequência de uma atividade quotidiana parcelada. É nesta fragmentação que os moradores inquiridos expressam o seu grau de (in)satisfação a partir do tipo de oferta que o espaço habitacional-residencial lhes proporciona, traduzindo-se, por sua vez, em vários perfis (fragmentados) de (in)satisfação, consoante a concha residencial analisada.

6.2.1 – Fatores de (in)satisfação acerca da Casa

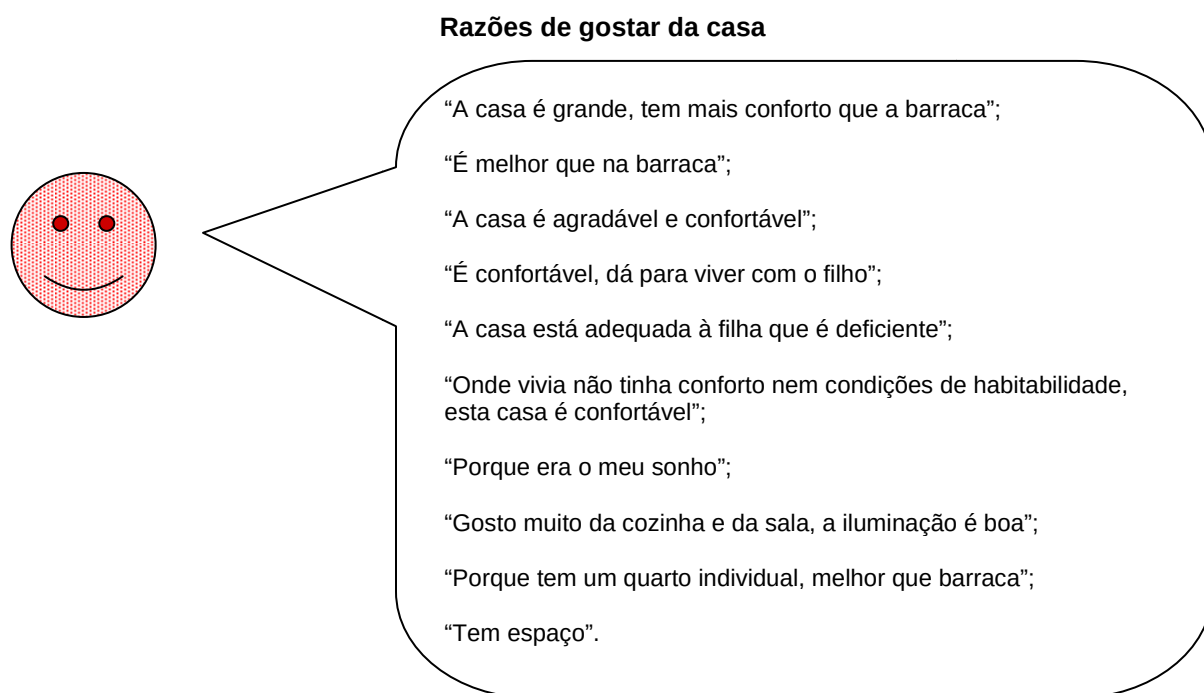
Quando questionados acerca do gosto que têm pela sua casa, os moradores manifestaram, quase na totalidade, uma adesão afetiva e positiva pela casa (93,1%).

Gráfico 23



Entre os que gostam da respetiva casa, os fatores mais apontados foram os seguintes:

Figura 11



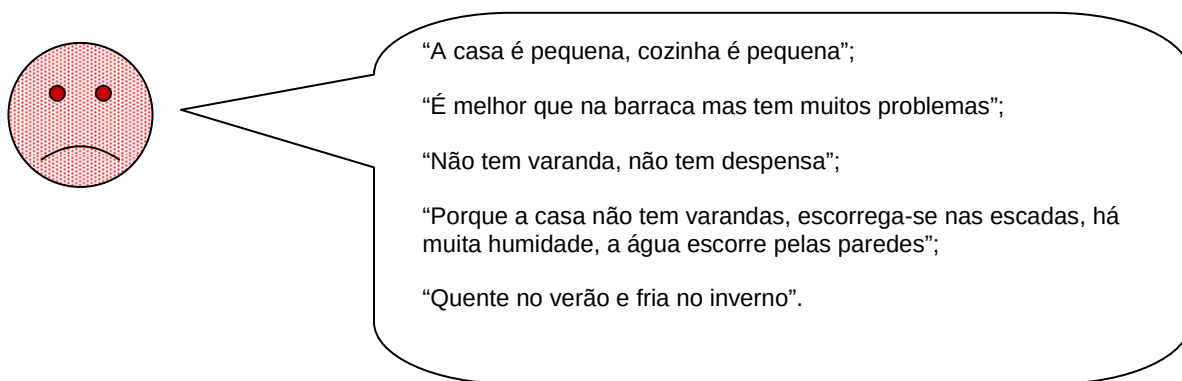
Perante estas afirmações, constata-se que os motivos estruturantes de satisfação face ao novo espaço habitacional está claramente associado à obtenção de uma casa condigna e, dessa forma, à melhoria substancial das condições da habitabilidade, sempre por oposição à

precaridade das condições habitacionais anteriores ao realojamento (alojamento precário). A apreciação positiva da casa é realçada pelo fato da casa se ter tornado num espaço confortável e compartimentado, com independência e privacidade interna por oposição à exiguidade e precaridade do espaço do pré-fabricado habitado anteriormente. O bom dimensionamento e a funcionalidade dos seus espaços, fazem da casa a concretização de um “sonho” marcando decisivamente as expetativas detidas em relação à nova casa.

Não obstante serem uma minoria (6,9%), os moradores que afirmaram não gostar da casa, dizem-no pelas seguintes razões:

Figura 12

Razões de não gostar da casa

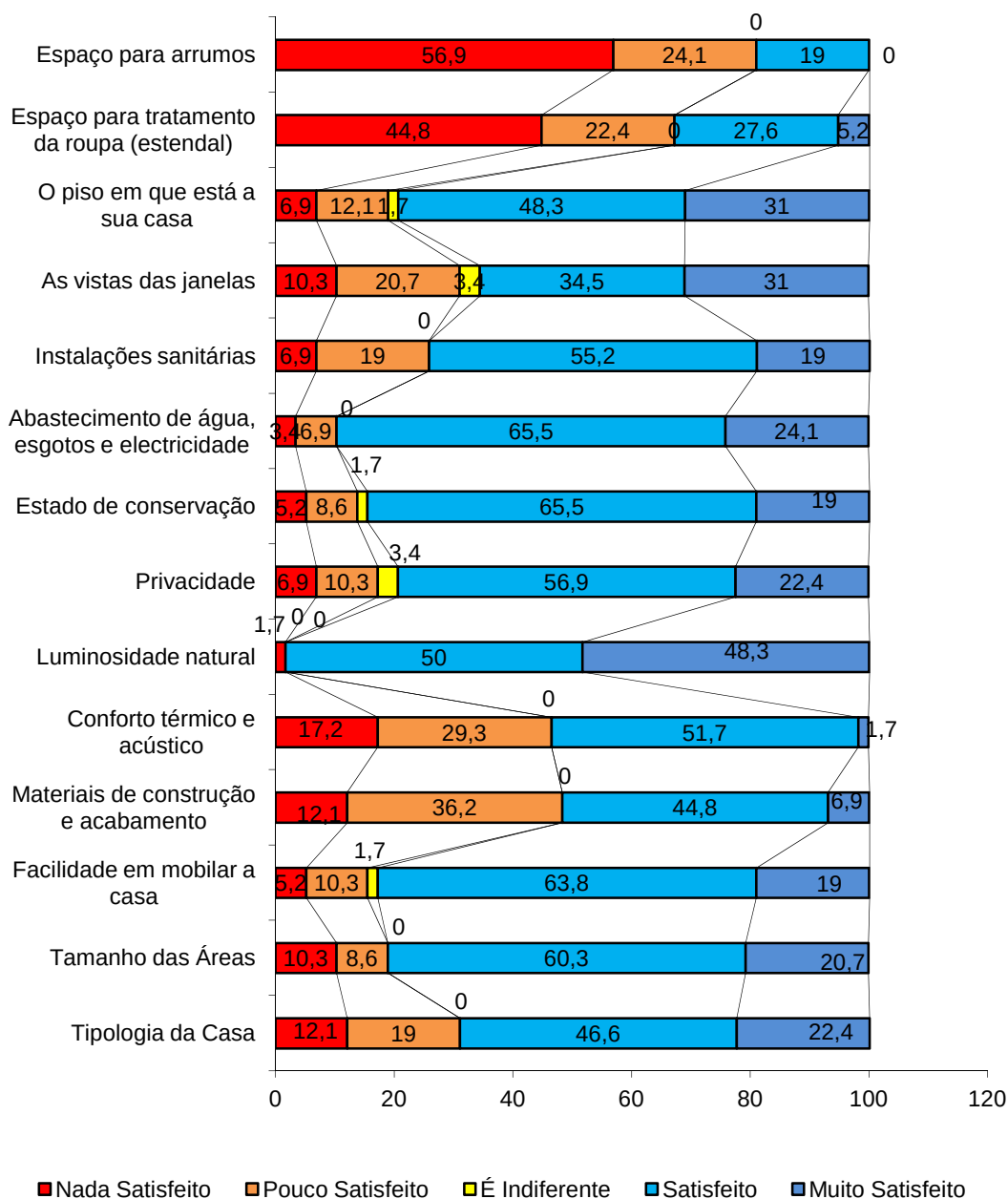


A partir das afirmações transcritas, verificam-se casos em que alguns moradores consideram que a casa atribuída não se coaduna com as expetativas criadas, mostrando-se insatisfeitos e descontentes com a casa. Alguns inquiridos consideram que a casa tem reduzidas dimensões, queixando-se também de uma má estruturação do espaço da casa, nomeadamente, da ausência de varandas e despensas. O desconforto térmico também é realçado como um motivo de insatisfação.

Em relação aos vários fatores de (in)satisfação face à casa, globalmente, verifica-se uma relativa satisfação generalizada em quase todos os fatores (satisfeito + muito satisfeito, em tons de azul do gráfico seguinte), tendo sido essa satisfação mais salientada em fatores como a “luminosidade natural”, o “estado de conservação” do fogo e a “facilidade em mobilar a casa”.

Gráfico 24

Grau de satisfação acerca da Casa (%)

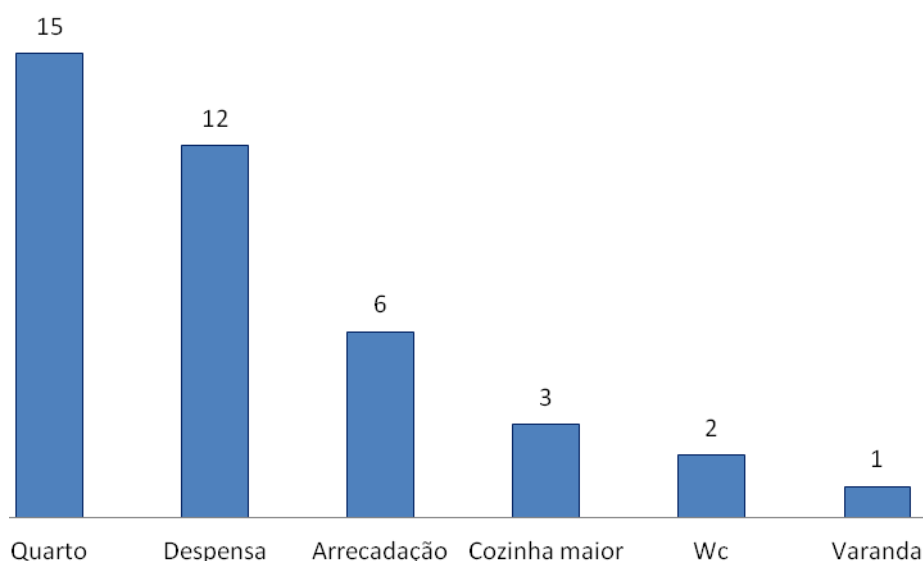


Não obstante esta satisfação generalizada, verificam-se algumas percentagens de insatisfação significativa face a alguns fatores (cores vermelha e laranja do gráfico), principalmente, no que

respeita aos espaços para “arrumos” e “tratamento da roupa”, sendo o “estendal” o aspeto construtivo que mais desagrade os moradores (de difícil acesso e utilização). Num segundo plano, a insatisfação residencial surge mais associada aos “materiais de construção e acabamento”, ao “conforto térmico” e à “tipologia da casa”. De facto, para alguns moradores, as casas caracterizam-se por uma má resposta face a algumas soluções construtivas (standards de baixa qualidade), nomeadamente, inexistência de alguns espaços domésticos considerados essenciais à vivência doméstica, materiais de construção de fraca qualidade e com pouco tempo de duração, áreas reduzidas face ao aumento do número de elementos nos agregados (natalidade).

O gráfico seguidamente apresentado, ilustra as reivindicações feitas por alguns moradores e que refletem o problema da insuficiência de espaços domésticos, principalmente, a “falta de um quarto” (devido ao contínuo aumento de alguns agregados familiares, já atrás referido) e a “falta de despensas” (por inexistência de espaços de arrumos no projeto habitacional de origem).

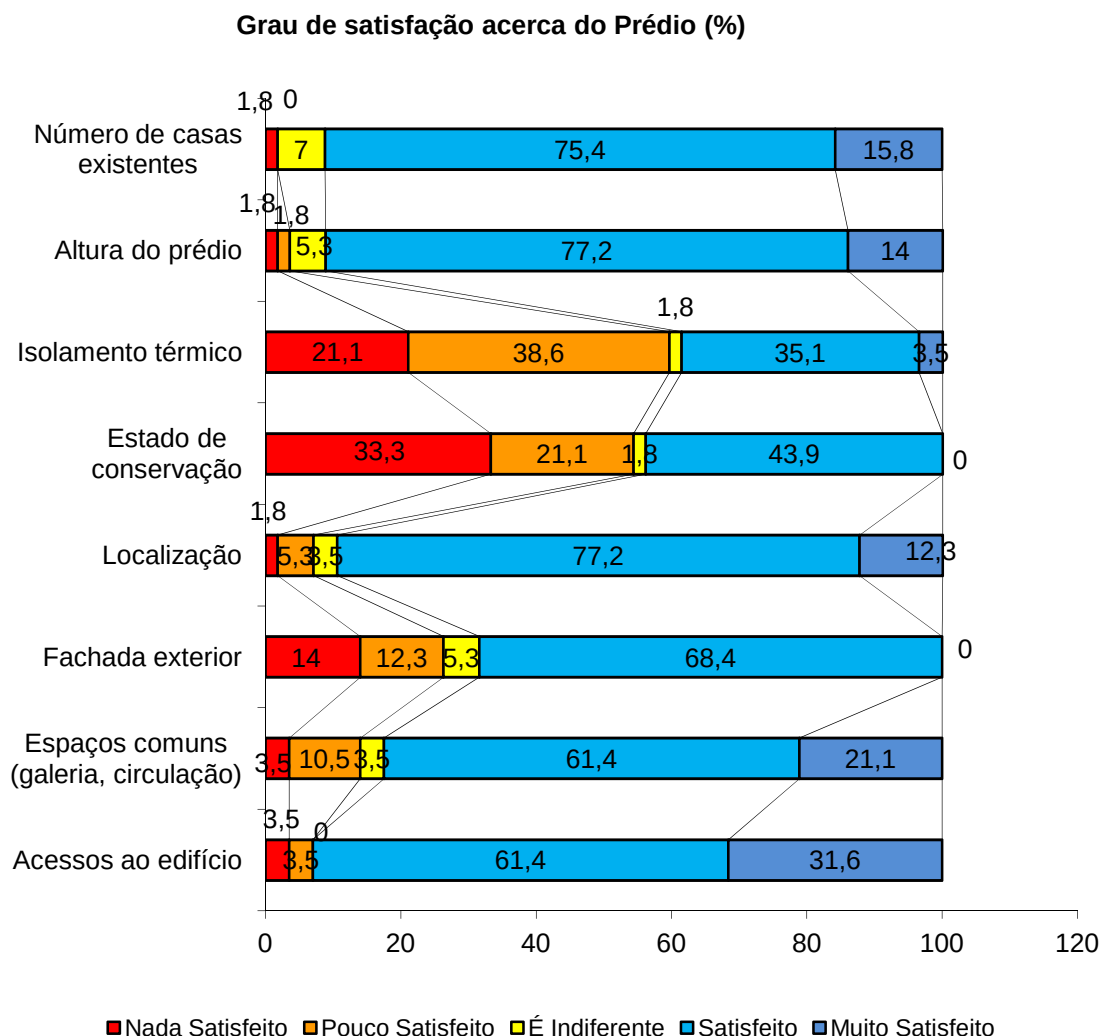
Gráfico 25
Espaço que mais falta lhe faz em casa (nº)



6.2.2 – Fatores de (in)satisfação acerca do Prédio

O grau de (in)satisfação manifestado acerca do edifício de residência, vai no sentido de existir entre os moradores uma elevada satisfação face aos vários fatores, com maior incidência nos fatores relacionados com a volumetria do edifício (“número de casas existente”, “altura do prédio”) bem como com a “localização” e “acessos ao edifício”.

Gráfico 26

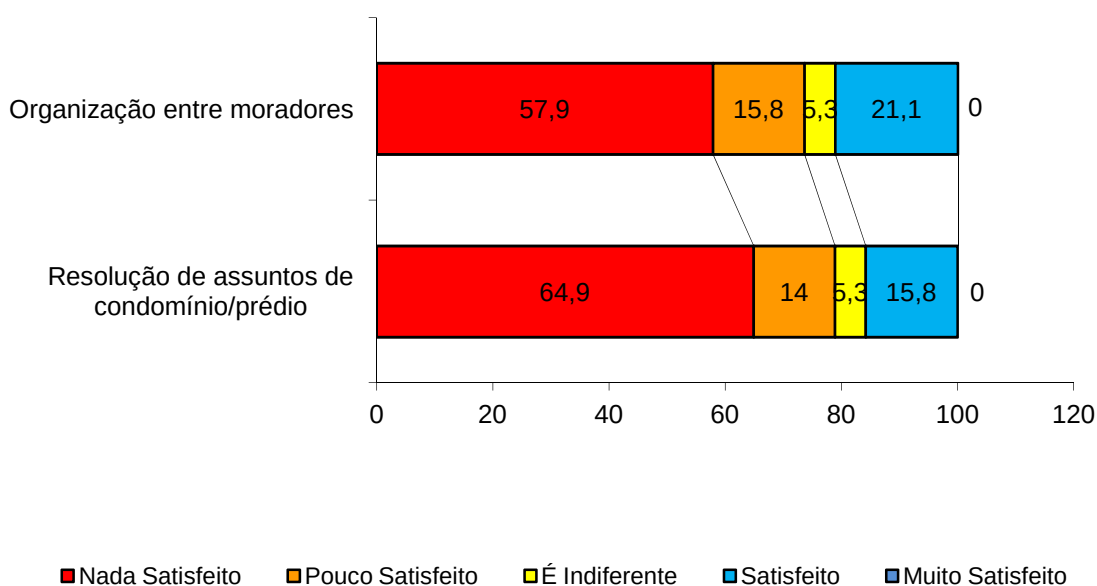


Por oposição, o “isolamento térmico” e o “estado de conservação” são os fatores do edifício em que os moradores mais manifestaram a sua insatisfação.

No que se refere aos fatores relacionados com aspetos organizativos de condomínio, aqui, é onde os moradores se encontram mais insatisfeitos no quadro de todos os fatores residências analisados, indo mesmo o maior peso para o grupo de moradores que se dizem “nada satisfeitos” face a este tipo de fatores (gráfico seguinte).

Gráfico 27

Grau de satisfação acerca de aspetos de Organização do prédio onde vive (%)



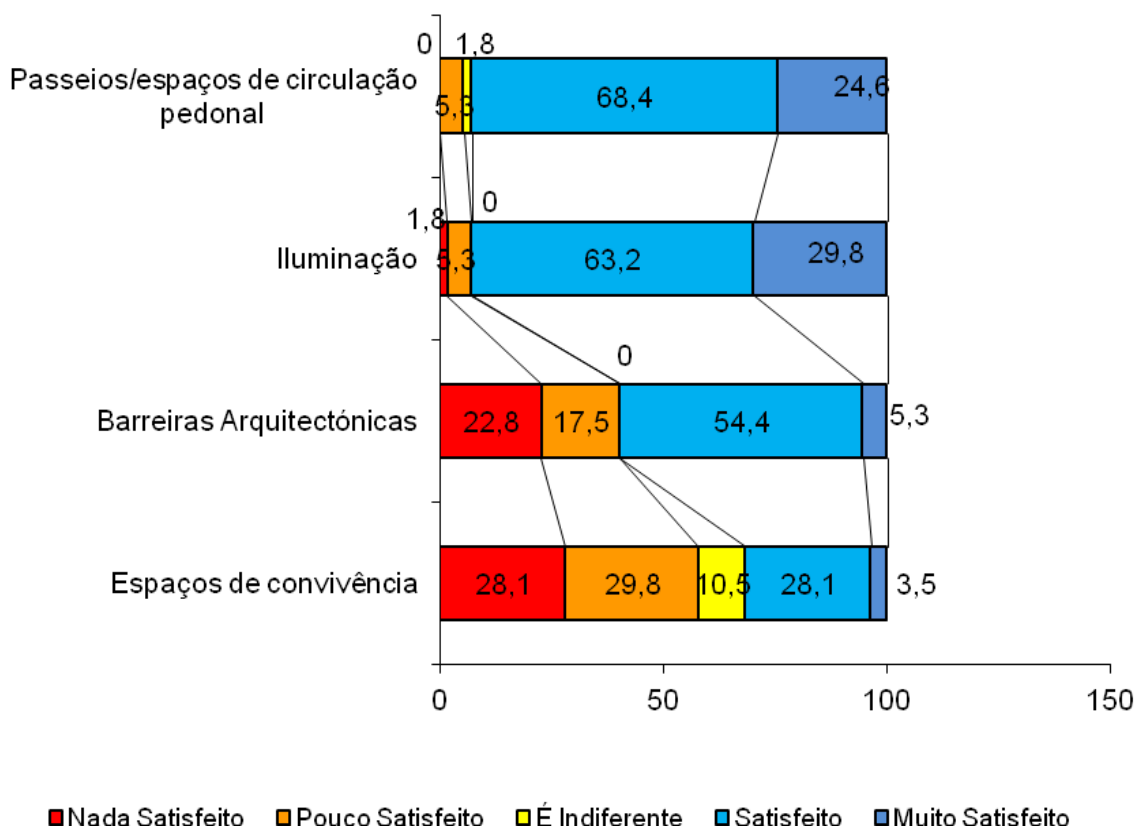
De facto, no bairro, as atividades relacionadas com a manutenção e conservação dos condomínios habitacionais afiguram-se de difícil implementação, registando-se dificuldades de relacionamento entre os moradores e de entendimento entre os mesmos quando surge a necessidade de resolver coletivamente problemas/assuntos das partes comuns do edifício. Aqui, ganha terreno a necessidade de se reforçarem dinâmicas que assegurem a gestão dos respetivos condomínios, como por exemplo, a dinamização de condomínios informais, o incentivo de zeladores de bairro/prédio, a responsabilização dos moradores na vivência em condomínio ou qualquer outro tipo de incentivo à auto-organização dos moradores.

6.2.3 – Fatores de (in)satisfação acerca da Rua

Em termos de fatores relacionados com a Rua, os moradores realçaram o seu grau de satisfação ao nível dos “passeios/espços de circulação pedonal” e da “iluminação” pública do bairro. Apesar de se registar um significativo grau de satisfação no âmbito das “barreiras arquitetónicas”, não é de descurar uma boa parte de moradores que se sentem insatisfeitos relativamente a este fator. A maior insatisfação entre os moradores foi manifestada no fator “espços de convivência”, propiciadores das solidariedades de bairro e do lazer coletivo, evitando o isolamento de parte da população face à vida comunitária e urbana.

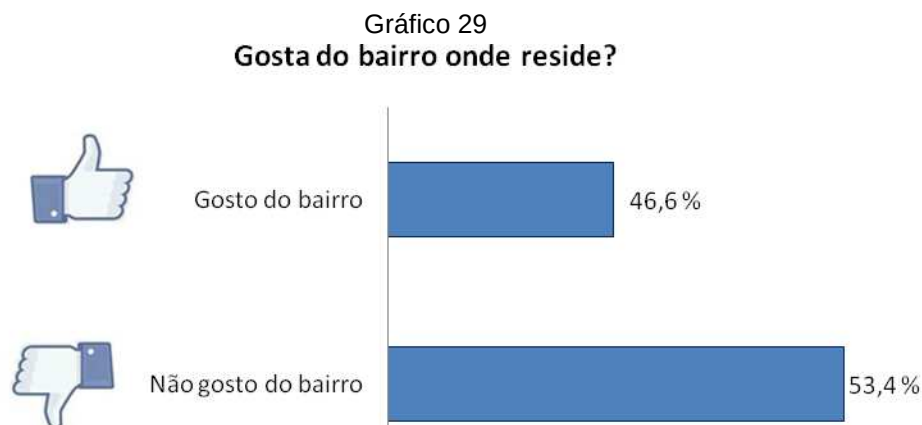
Gráfico 28

Grau de satisfação acerca da Rua onde mora (%)

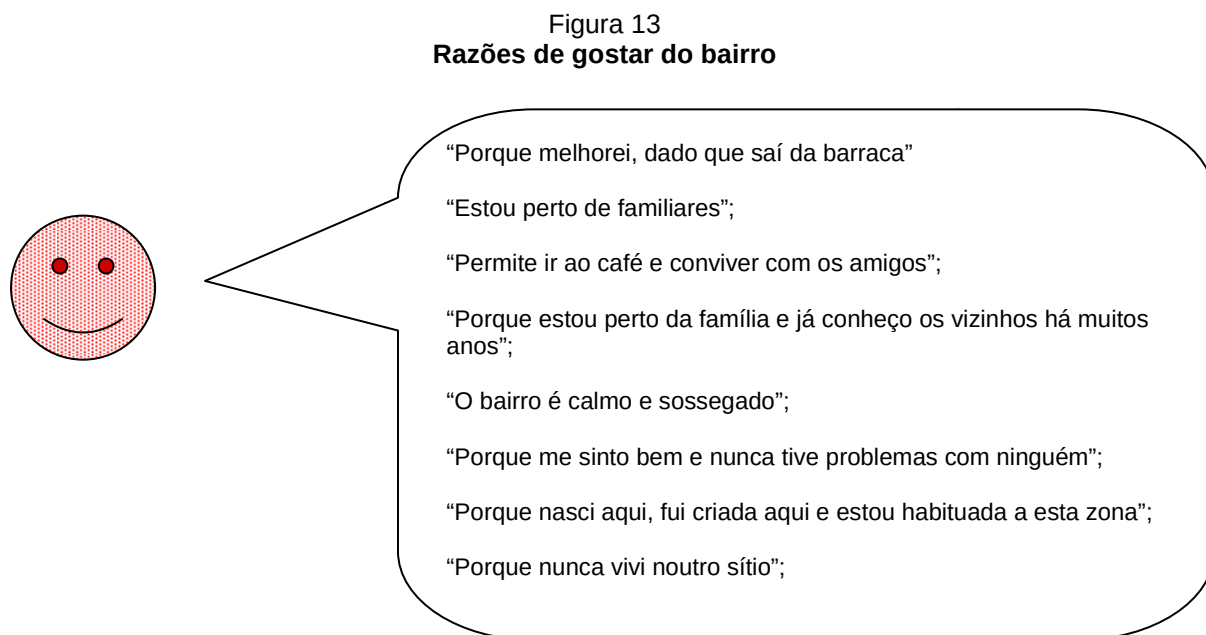


6.2.4 – Fatores de (in)satisfação acerca do Bairro

Quando questionados acerca da sua satisfação face ao bairro, os residentes revelaram ter uma opinião dividida, embora registando-se uma ligeira supremacia dos que afirmaram “não gostar” do bairro (53,4%) por oposição aos que “gostam” do bairro (46,6%).



Entre os que “gostam” do bairro, os motivos mais referidos foram:



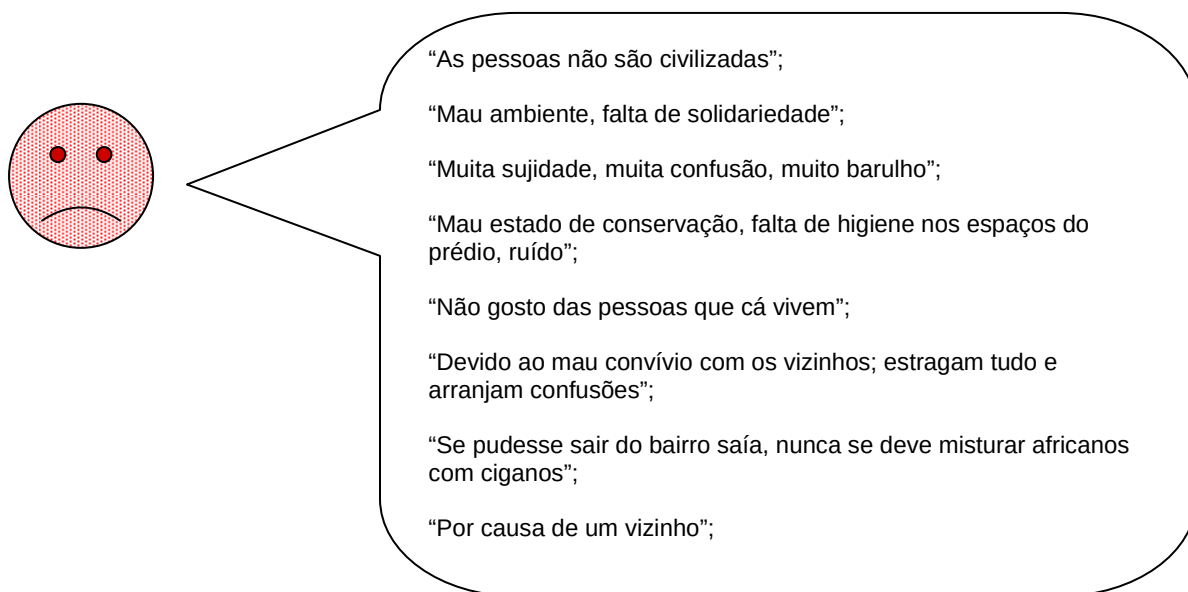
Os fatores de satisfação face ao bairro associam essencialmente a melhoria das condições habitacionais, acrescidas por processos de sociabilidades positivas na comunidade em que estão inseridos (“ir ao café” e “conviver com os amigos”). A manutenção das redes familiares e

de vizinhança no pós-realojamento também é um fator muito valorizado, tendo o bairro proporcionado a continuidade das relações construídas ao longo do tempo nos anteriores espaços de alojamento. O ambiente social positivo do bairro também é traduzido no apreço manifestado por fatores como “calmo” e “sossegado”. O fato do bairro de realojamento ter sido edificado no mesmo local da condição habitacional anterior, reforçou para alguns moradores o seu enraizamento na comunidade, também fator de satisfação.

Entre os moradores que “não gostam” do bairro, estes, alegaram essencialmente o seguinte:

Figura 14

Razões de não gostar do bairro



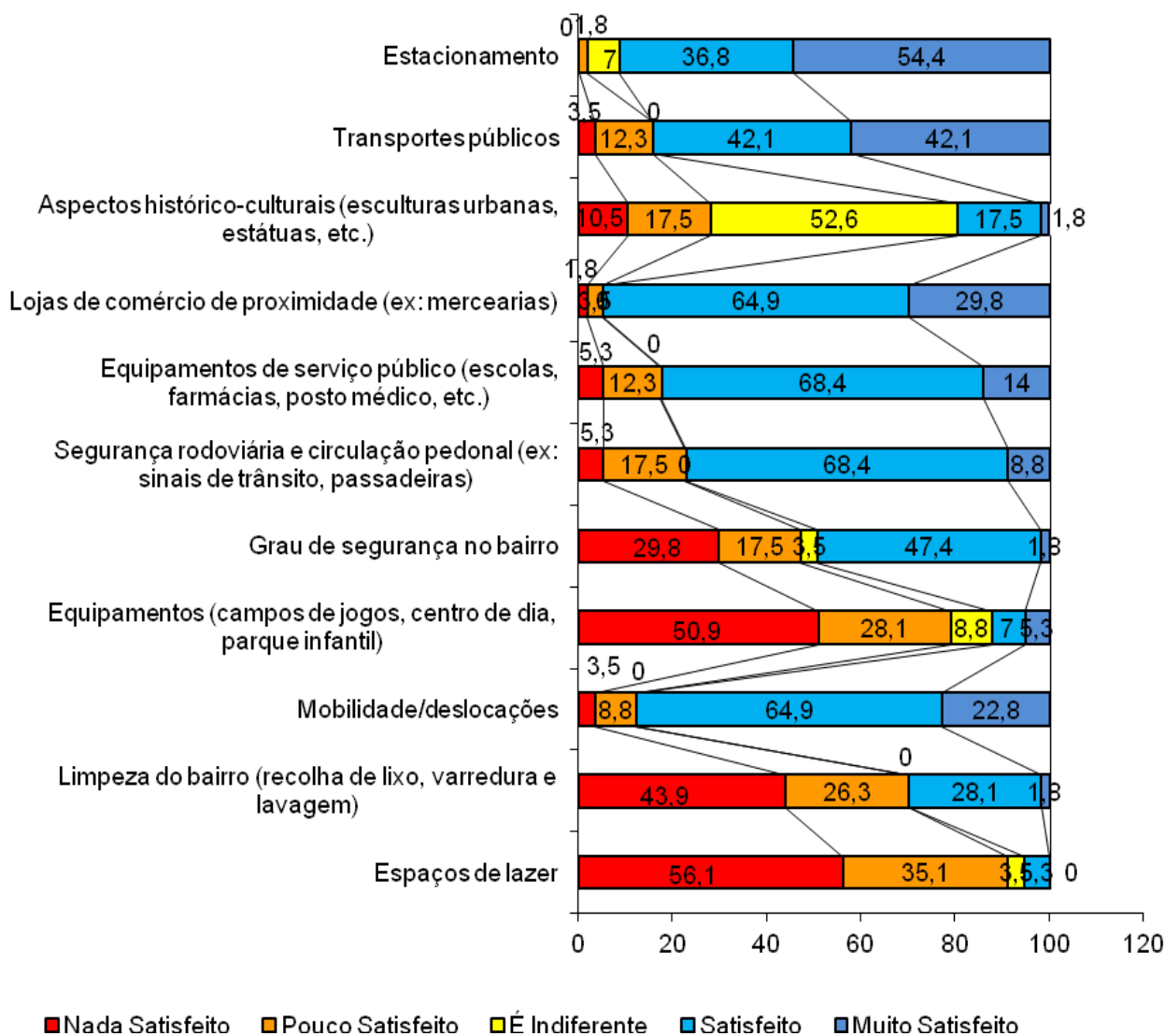
Os fatores de insatisfação referidos dizem respeito à perceção e interiorização de um contexto de vivências negativas no bairro, verbalizado como “mau ambiente” e “falta de solidariedade” associado a confusão, barulho e conflitos entre vizinhos. É revelado um clima de conflitualidade e dificuldades no relacionamento interpessoal (entre vizinhos), tanto no plano interétnico como nas relações entre pessoas pertencentes à mesma comunidade/etnia. A presença de minorias étnicas que, pelo seu modo de vida e de ocupação do espaço, são vistas como originando conflitos e distúrbios intra e interétnicos, originando fenómenos de responsabilização, sentimentos de mal-estar e insatisfação.

Numa leitura global, e perante estes fatores de insatisfação, é possível verificar um processo e uma dinâmica social no bairro negativos, tendente a alimentar a desqualificação social do habitat e, por essa via, fomentar a construção de identidades também elas negativas.

Passando para os fatores residenciais no âmbito do bairro, a maior satisfação é referida nos fatores que dizem respeito ao “estacionamento”, às “lojas de comércio de proximidade”, à “mobilidade/deslocações”, aos aspetos relacionados com a “segurança rodoviária e circulação pedonal” e a alguns “equipamentos de serviço público” (ex: escolas, farmácias).

Gráfico 30

Grau de satisfação acerca do Bairro onde vive (%)



Onde os moradores se encontram mais insatisfeitos, é em fatores como os “espaços de lazer” e os “equipamentos” de utilização coletiva (ex: campos de jogos, parques infantis). A “limpeza” e o “grau de segurança” no bairro também são fatores de elevada insatisfação entre os moradores. De salientar ainda que o fator relacionado com os “aspetos histórico-culturais” é o fator que causa maior indiferença no seio da população residente (52,6%), revelando um certo alheamento em relação a aspetos histórico-culturais que possam relevar para a memória coletiva da população.

Quando solicitados para darem sugestões acerca daquilo que mais falta faz no bairro, as respostas dos moradores inquiridos foram diversificadas, tendo sido a “limpeza do bairro”, o “grelhador comunitário” e as atividades de tempos livres para crianças/jovens” os aspetos referidos com maior enfoque (acima dos 50%).

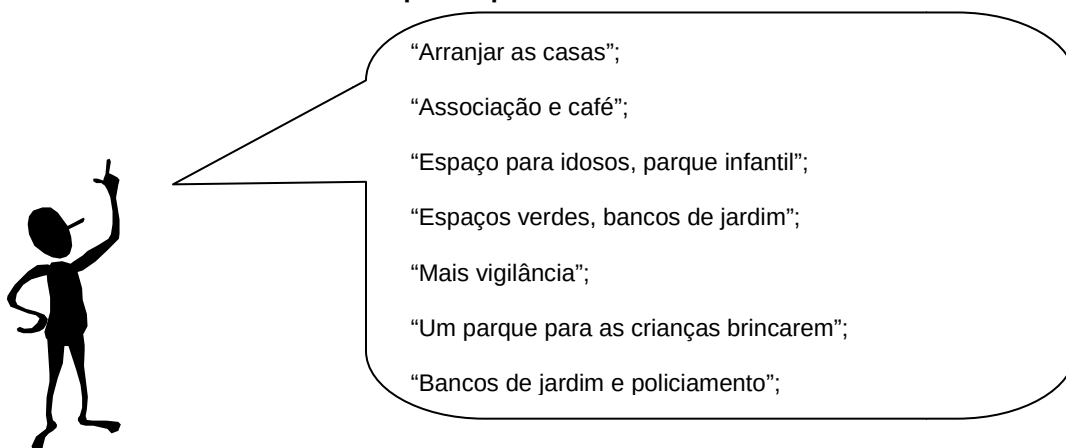
Gráfico 31

O que faz mais falta no bairro? (%)



Em segundo plano, surge a necessidade de um “espaço para convívio” (46,6%). “Outras” necessidades foram referidas também com um peso significativo (41,4%), cujos aspetos se discriminam seguidamente:

Figura 15

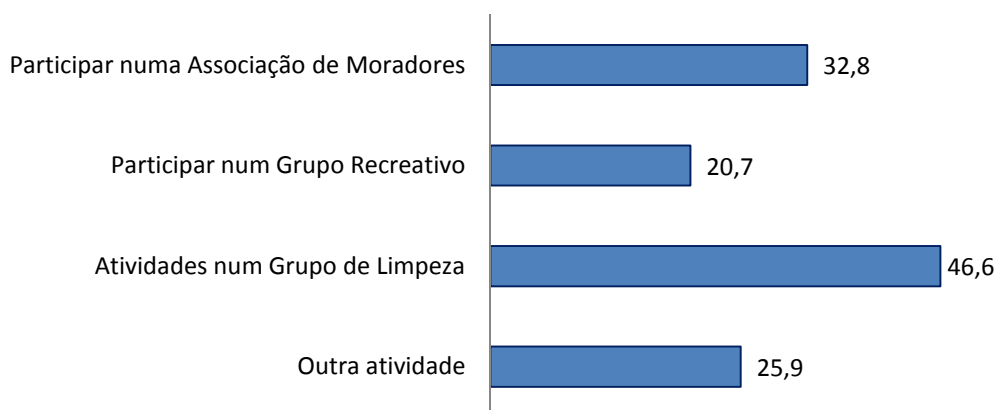
“Outros aspetos que fazem mais falta no bairro”

Na opinião dos moradores é necessário empreender um trabalho no plano da reabilitação das habitações (“arranjar as casas”) bem como ao nível da melhoria da oferta em termos de

espaços associativos e equipamentos, nomeadamente, “espaço para idosos”, “parque infantil”, “espaços verdes” e “bancos de jardins”. Há, assim, um apelo a uma maior plurifuncionalidade do conjunto residencial a fim de ser dotado de equipamentos coletivos e espaços públicos integrados. A questão da segurança também surge como um aspeto a melhorar no bairro, principalmente, ao nível de um maior “policiamento” e “vigilância”. Existe no seio dos moradores um clima de alguma insegurança, o que constitui um fator de “encerramento na habitação” e de autoexclusão na participação em iniciativas/atividades que propiciam dinâmicas coletivas.

Quando questionados acerca do que eles próprios poderiam fazer para melhorar a vida no bairro, os moradores reforçaram o fato de poderem contribuir para tornar o bairro um espaço residencial mais limpo e asseado (“atividades num grupo de limpeza”), salientando também a disponibilidade em contribuir para a resolução de assuntos relacionados com a gestão do bairro (“participar numa associação de moradores”).

Gráfico 32

Como poderia contribuir para melhorar a vida no bairro? (%)

A participação em atividades recreativas tem também algum peso nas formas de contribuição para a melhoria da vida no bairro (20,7%). Os moradores referiram ainda “outras” formas de contribuição a que estariam dispostos (25,9%), que se apresentam seguidamente:

Figura 16
Outras formas de contribuir para melhorar a vida no bairro



“Arranjar um fundo de maneio recolhendo uma verba por família para conservação do prédio”;

“Contribuir para a vigilância no bairro”;

“Nomear um mediador para gerir conflitos, fiscalizar o bairro”;

“Participar na criação de espaços verdes”;

“Punha baloiços e escola no bairro”;

“Selecionar os inquilinos que vão residir para o bairro”;

“Construía igreja e parque para crianças”.

A partir das afirmações dos moradores, verifica-se que são diversas as formas pelas quais estes estariam dispostos a dar o seu contributo para melhorar a vida no bairro, podendo destacar-se as questões relacionadas com a conservação do prédio, a segurança, a mediação de conflitos no bairro e a melhoria do ambiente urbano-residencial através da construção de espaços de lazer e de equipamentos.

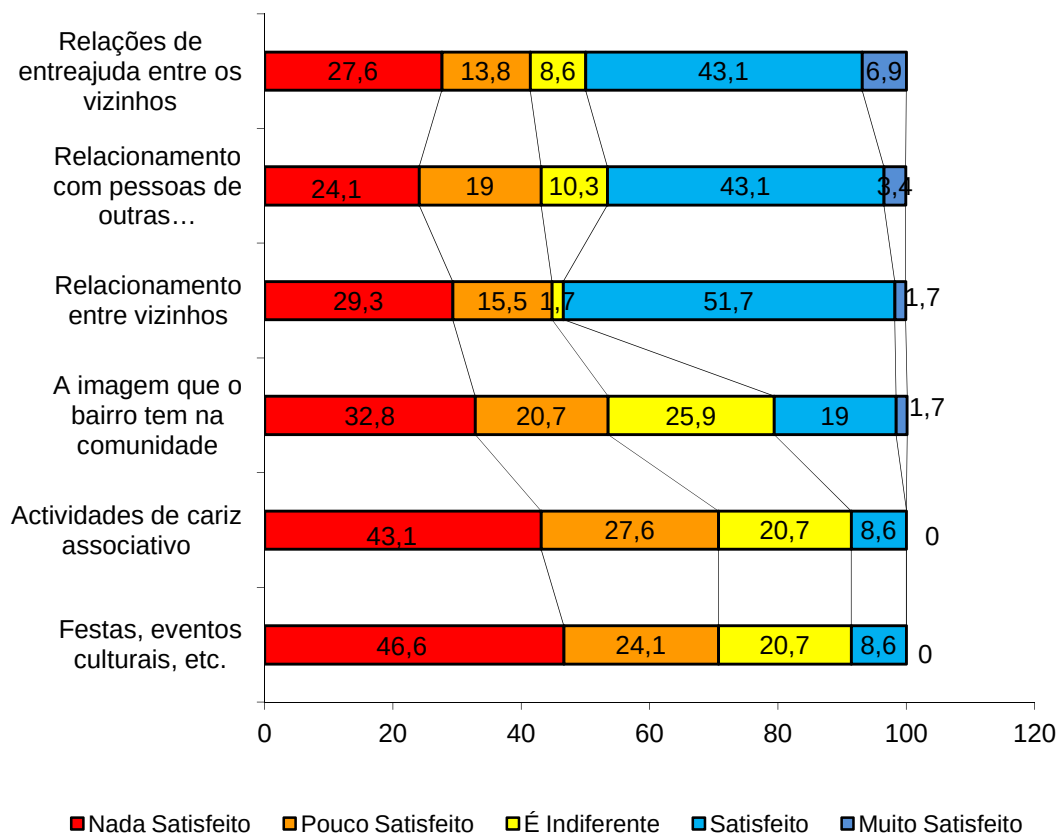
6.2.5 – Fatores de (in)satisfação no plano das Sociabilidades

A ação de realojamento no bairro da Urbanização da Arroja implicou uma nova disposição socio-habitacional, com a passagem de um modelo habitacional térreo para um apartamento que “exige” um modelo urbano de sociabilidade e novas formas de relacionamento interpessoal. É neste contexto que no plano das relações sociais e comunitárias se assiste a graus de (in)satisfação diversos. A existência de laços familiares entre os moradores no bairro bem como a presença de agregados familiares com origem em diversas comunidades/etnias, são características do bairro que não são alheias ao facto de haver grupos de vizinhos que desejam continuar a morar juntos enquanto que há outros que pretendem mudar de casa.

A partir do gráfico seguinte, é possível verificar que ao nível de fatores referentes ao quadro de relações interpessoais (“entreaajuda entre vizinhos”, “relacionamento intercultural” e “relacionamento entre vizinhos”), regista-se um relativo equilíbrio entre moradores satisfeitos e insatisfeitos. Em alguns casos, registam-se algumas dificuldades no relacionamento interpessoal (entre vizinhos), tanto no plano interétnico como nas relações entre pessoas pertencentes à mesma comunidade/etnia.

Gráfico 33

Grau de satisfação acerca das relações comunitárias e de vizinhança (%)



O gráfico anteriormente apresentado permite também constatar que boa parte dos moradores inquiridos são sensíveis à “imagem que o bairro tem na comunidade” onde está inserido, uma vez que mais de metade dos inquiridos (53,5%) afirmam estar nada satisfeitos/pouco satisfeitos relativamente aquele fator. Aqui, os moradores inquiridos consideram que o bairro está desvalorizado pela população em geral, percecionando uma imagem negativa do mesmo criada a partir do exterior.

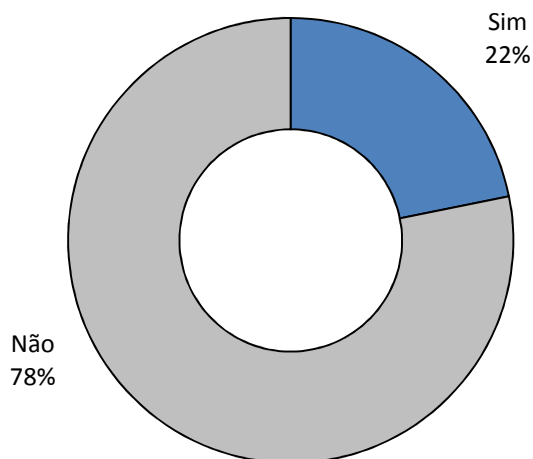
O grau de insatisfação acentua-se ao nível dos fatores referentes a eventos de cariz “sociocultural” e “associativo”, aí, constata-se que as percentagens de moradores insatisfeitos constituem os maiores valores do universo inquirido no âmbito destes fatores.

Verifica-se ainda um número significativo de moradores que afirmam ser-lhes indiferente tanto a “imagem que o bairro tem no exterior” (25,9%) como as iniciativas/eventos de cariz “associativo” e “sociocultural” (20,7% em ambos os fatores).

O elevado grau de insatisfação manifestado pelos moradores face às atividades de cariz associativo (gráfico anterior) está em consonância com a fraca participação dos moradores na vida associativa/recreativa, uma vez que a grande maioria (78%) afirma não participar nesse tipo de atividade (gráfico seguinte).

Gráfico 34

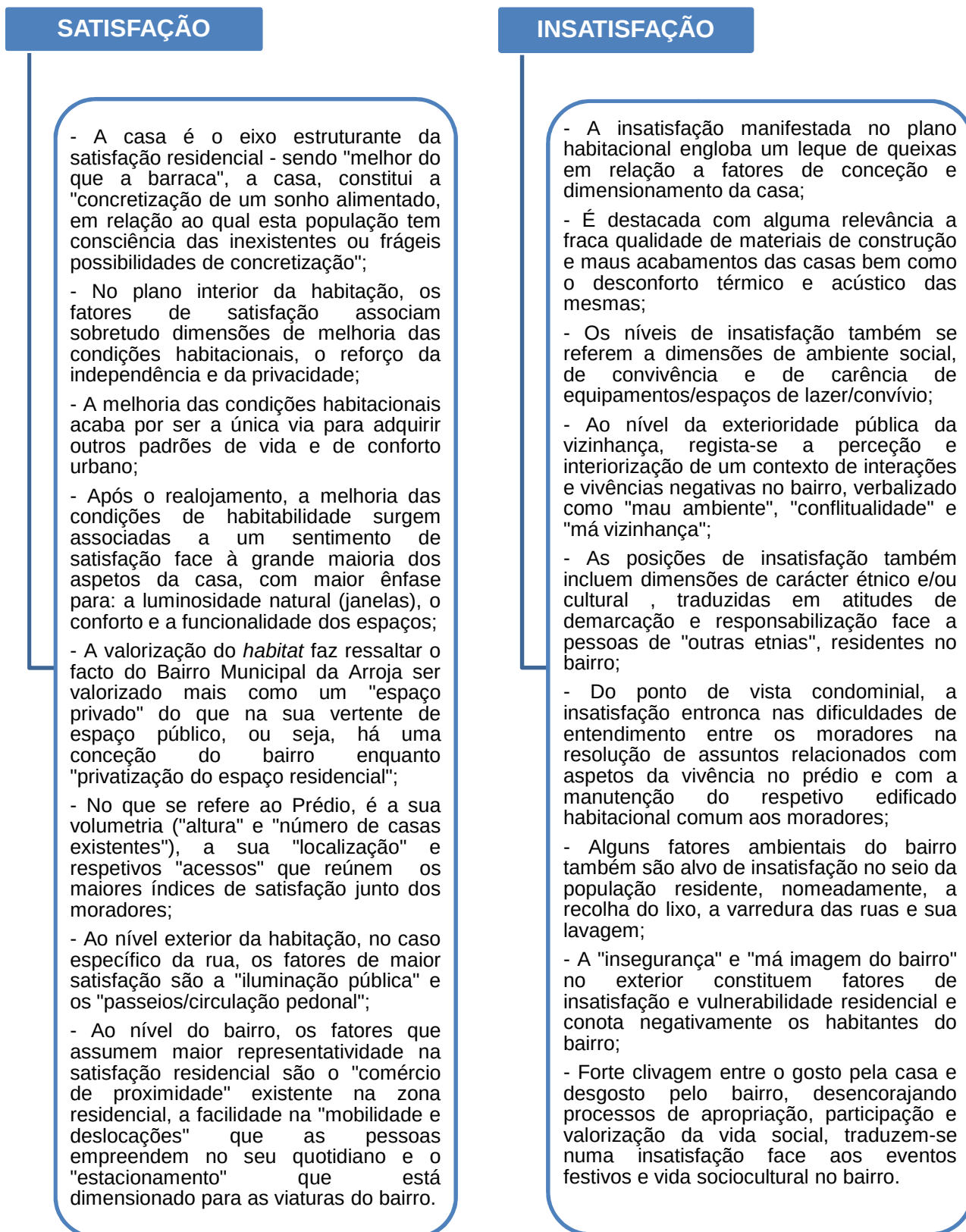
Participa em algum grupo recreativo/associação?



6.3 – O Perfil da Satisfação Residencial: síntese

Figura 17

Perfil da Satisfação Residencial



A partir do diagrama apresentado, verifica-se que, no âmbito de uma avaliação dos efeitos de mudança de habitat, a população residente tinha níveis de expectativas e aspirações em relação à casa que considera concretizadas com o realojamento. Não obstante, os moradores fazem transparecer, também, que existem fatores residenciais que condicionam negativamente o gosto e as vivências no bairro.

Com efeito, se, por um lado, a expressão de sentimentos de satisfação residencial entronca numa avaliação claramente positiva em relação ao novo espaço residencial (melhoria das condições do *habitat*), por outro lado, é manifestada alguma insatisfação residencial traduzida em sentimentos e apreciações negativas face ao novo cenário residencial (principalmente face à vida social local). Esta dualidade encontra-se, pois, frequentemente presente na avaliação que os moradores fazem da sua nova situação residencial.

A fixação da população no bairro, traduzida numa mudança do modelo habitacional (do pré-fabricado para a casa), promove e reforça o universo privado e familiar, mas que, simultaneamente, acaba por derivar num certo esvaziamento das sociabilidades e do lazer coletivo no espaço residencial do bairro. Apesar da valorização habitacional e familiar, não há uma alteração estrutural nos modos de vida no que respeita à transformação das condições de vida e respetivas formas de promoção social.

7 – O DIAGNÓSTICO PARTICIPADO

7 – O DIAGNÓSTICO PARTICIPADO

7.1 – Inquérito aos odivelenses (online): propostas e sugestões

Dando cumprimento ao plano das metodologias de diagnóstico participativo definidas para a elaboração do Plano Local de Habitação, e visando a participação da sociedade civil (municípios) através das suas opiniões, sugestões e propostas em matéria de habitação, foi colocado no *Site* da CMO um Inquérito *Online*. O Inquérito preconizou o envolvimento das comunidades e a participação pública dos odivelenses na definição das respetivas políticas municipais na área da habitação. O inquérito permaneceu *online* entre fevereiro de 2014 e fevereiro de 2015, tendo respondido ao inquérito **117 municípios**. As respostas e opiniões dos municípios revestiram-se da maior importância em termos de contributos para delinear estratégias, melhorar a qualidade e diversidade de medidas e ações que satisfaçam as necessidades socio-habitacionais da população odivelense.

No que diz respeito ao que os odivelenses mais procuram numa habitação, verifica-se que a maior parte dos inquiridos privilegia mais a “privacidade/tranquilidade” (20%), seguindo-se a “segurança e proteção” (18%). A “vida familiar” e o “conforto ambiental” também são aspetos que os odivelenses dão importância, respetivamente, 16% e 14% das respostas. Tal como o gráfico ilustra, outros aspetos foram igualmente salientados, com maior destaque para o facto de uma habitação dever proporcionar “proximidade com o local de escola/trabalho” e “abrigo”.

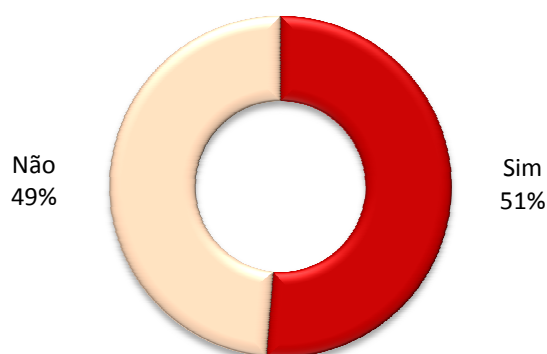
Gráfico 35
"O que mais procura numa casa?" (%)



Quando questionados acerca da existência (ou não) de problemas na respetiva habitação, os inquiridos repartiram-se entre o “não” (49%) e o “sim” (51%) de uma forma muito igualitária. Entre os que afirmaram ter problemas/carências na sua habitação, a “sobrelotação”, o “isolamento térmico”, os “revestimentos/canalização” e o estado de “conservação” foram os aspetos salientados com maior número de respostas.

Gráfico 36

"Existe algum tipo de problema/carência na sua habitação?"



Quadro 22

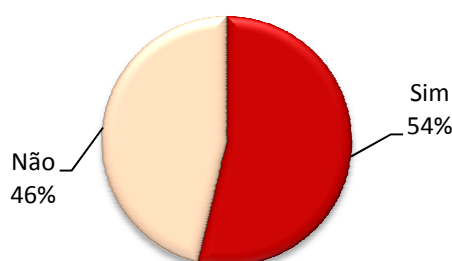
Tipo de problemas/Carências na habitação

TIPO DE PROBLEMAS/CARÊNCIAS	% de Respostas
SOBRELOTAÇÃO	16
ISOLAMENTO TÉRMICO / AQUECIMENTO	12
REVESTIMENTOS / CANALIZAÇÃO	9
CONSERVAÇÃO / MANUTENÇÃO	9
ESTACIONAMENTO	7
PRESTAÇÃO/RENDA ELEVADA	6
ISOLAMENTO ACUSTICO	6
CONSTRUÇÃO INACABADA / DEFICIENTE	4
LIMPEZA / AMBIENTE	4
ACESSIBILIDADES	4
PARTES COMUNS / CONDOMÍNIOS	3
RELAÇÕES DE VIZINHANÇA / SOCIABILIDADES	3
SEGURANÇA	3
ESPAÇOS VERDES E DE LAZER	3
PLANEAMENTO URBANÍSTICO / AUGI'S	3
SANEAMENTO BÁSICO	2
EQUIPAMENTOS COLETIVOS	2
FISCALIZAÇÃO	2
COMÉRCIO DE PROXIMIDADE	1
ILUMINAÇÃO PÚBLICA	1
TOTAL	100

Os inquiridos relevaram-se um relativamente divididos entre a existência, ou não, de problemas habitacionais no concelho, não obstante serem mais os que afirmaram existir problemas (54%). O estado “envelhecido” e “degradado” do parque habitacional é, sem dúvida, o tipo de problemas mais frequente encontrar no universo de respostas (18%). O facto de existirem áreas urbanas em condições muito precárias de habitabilidade (“barracas” e “AUGI’s”), é também um dos problemas mais acentuado pelos inquiridos (ver quadro seguinte), considerando mesmo que existe falta de mais habitação de promoção pública/municipal.

Gráfico 37

"Considera que existem problemas habitacionais no concelho de Odivelas?"



Quadro 23

Tipo de problemas habitacionais existentes no concelho

TIPO DE PROBLEMAS HABITACIONAIS NO CONCELHO	% de Respostas
PARQUE HABITACIONAL ENVELHECIDO / DEGRADADO	18
BAIRROS DE BARRACAS	7
ÁREAS URBANAS DE GÉNESE ILEGAL (AUGI'S)	7
FALTA DE HABITAÇÃO DE PROMOÇÃO PÚBLICA / MUNICIPAL	6
ESTACIONAMENTO	6
FALTA DE ESPAÇOS VERDES E DE LAZER	6
ENCARGOS MENSASIS COM A HABITAÇÃO / PREÇOS DAS CASAS	6
PLANEAMENTO URBANÍSTICO	6
SEGURANÇA	5
BAIRROS SOCIAIS	5
ACESSIBILIDADES	5
LIMPEZA / AMBIENTE	4
FALTA DE CIVISMO	3
FALTA DE GESTÃO DE PROXIMIDADE	3
CONDIÇÕES PRECÁRIAS DE ARRENDAMENTO	2
FALTA DE EQUIPAMENTOS COLETIVOS	2
SANEAMENTO BÁSICO	2
ISOLAMENTO DOS IDOSOS	2
CASAS DEVOLUTAS	2
ESTÉTICA URBANA / ASPETOS HISTÓRICO-CULTURAIS	1
FISCALIZAÇÃO MUNICIPAL	1
RUÍDO EM ZONAS HABITACIONAIS	1
TOTAL	100

Para combater os problemas habitacionais no concelho de Odivelas, as propostas dos inquiridos agregam um conjunto variado de fatores, sobressaindo a “reabilitação”, o “planeamento urbanístico”, as “acessibilidades”, a “limpeza” urbana e os “espaços verdes”.

Figura 18

Propostas dos munícipes para combater os problemas habitacionais no concelho



A maior parte dos inquiridos (76%) considera que existem diferenças entre os bairros de habitação social e os restantes bairros do concelho, sendo que, essas diferenças, prendem-se, essencialmente, com a “má apropriação dos espaços” residenciais (“vandalismo”), com as “características da população residente” e com o facto dos bairros de habitação social serem zonas de “exclusão social”. Outras diferenças foram salientadas pelos inquiridos, sendo sempre acentuados aspetos relacionados com conotações socio-urbanísticas negativas.

Gráfico 38

Se existem diferenças entre os bairros de hab. social e os restantes bairros do concelho

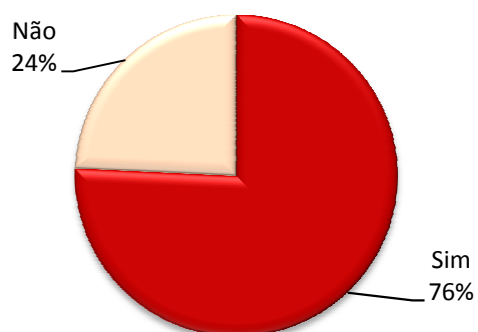


Gráfico 39

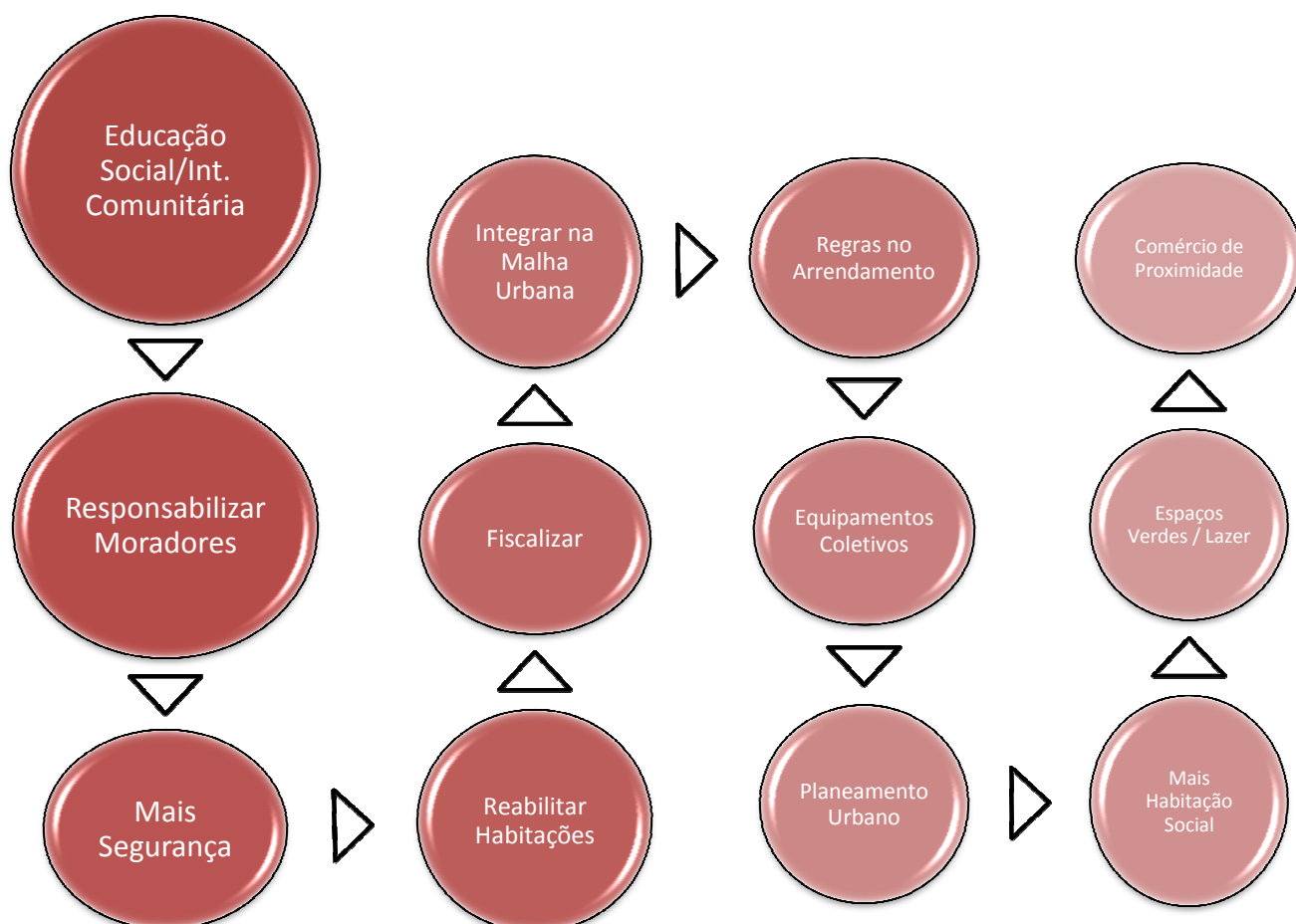
Diferenças existentes entre os bairros de hab. social e os restantes bairros



Em relação às sugestões dadas para melhorar a habitação social no concelho, as respostas mais significativas encontram-se na figura seguinte, cujo grau de importância atribuído está orientado pelas setas ilustradas. Assim, constata-se que a “educação social/intervenção comunitária” é o fator mais salientado pelos inquiridos, seguindo-se a “responsabilização dos moradores” e os maiores níveis de “segurança”. Num segundo plano, assumem especial destaque a “reabilitação”, a “fiscalização” e a “integração na malha urbana”. Os restantes fatores, foram sugeridos com menor peso percentual, embora se afigurem não menos importantes.

Figura 19

Sugestões dos munícipes para melhorar a habitação social no concelho



7.2 – Workshop Técnico



Na sequência das metodologias de diagnóstico a implementar no âmbito da elaboração do Plano Local de Habitação, a realização de um **Diagnóstico Participado Interno** constituiu a concretização de um trabalho dinâmico e participativo por parte de um conjunto de técnicos de várias unidades orgânicas da CMO, a saber, Habitação, Planeamento Urbanístico/Estratégico, Plano Diretor Municipal e Inovação Social (ver listagem de participantes em Anexo 3) que, mobilizados em torno da temática da habitação social, procuraram: identificar problemas específicos e respetivas soluções, refletir e interpretar as causas e consequências dos problemas identificados, de modo a perspetivar formas de intervenção futura em matéria de habitação. Os vários grupos de técnicos constituíram mesas de trabalho que, através da respetiva moderação (facilitadores), trabalharam em conjunto no sentido de obterem perspetivas partilhadas dos problemas identificados bem como apontarem as respetivas soluções ("**nuvens de problemas**"), cujos resultados se apresentam em Anexo 4.

Posteriormente, os grupos de técnicos foram convidados a refletirem e exprimirem pontos de vista face às "**causas e consequências**" de vários problemas, selecionados a partir da "nuvem de problemas" anteriormente realizada. A constituição de cada grupo integrou perspetivas multidisciplinares da realidade socio-habitacional. Os resultados foram descritos em grelhas, as quais poderão ser consultadas em Anexo 5.

Em função dos resultados dos problemas e soluções colocados pelas várias mesas/oficinas de trabalho, bem como das suas causas e consequências, foi possível sintetizar vários eixos de intervenção pelos quais se deverá pautar a intervenção municipal em matéria de habitação social, perspetivando, dessa forma, um modelo de desenvolvimento social e urbano integrado, global, assente em diversas premissas, a saber:

- Planeamento e Coesão Territorial;
- Reabilitação Habitacional;
- Regeneração Urbana;
- Sustentabilidade Financeira;
- Gestão de Proximidade;
- Equipamentos de Utilização Coletiva;
- Sociabilidades e Interculturalidade;
- Promoção de Realojamentos e Inclusão Social.

Salienta-se que estes eixos de intervenção foram integrados no Modelo de Intervenção que é desenvolvido no ponto 9 deste documento (“Propostas e Recomendações”).

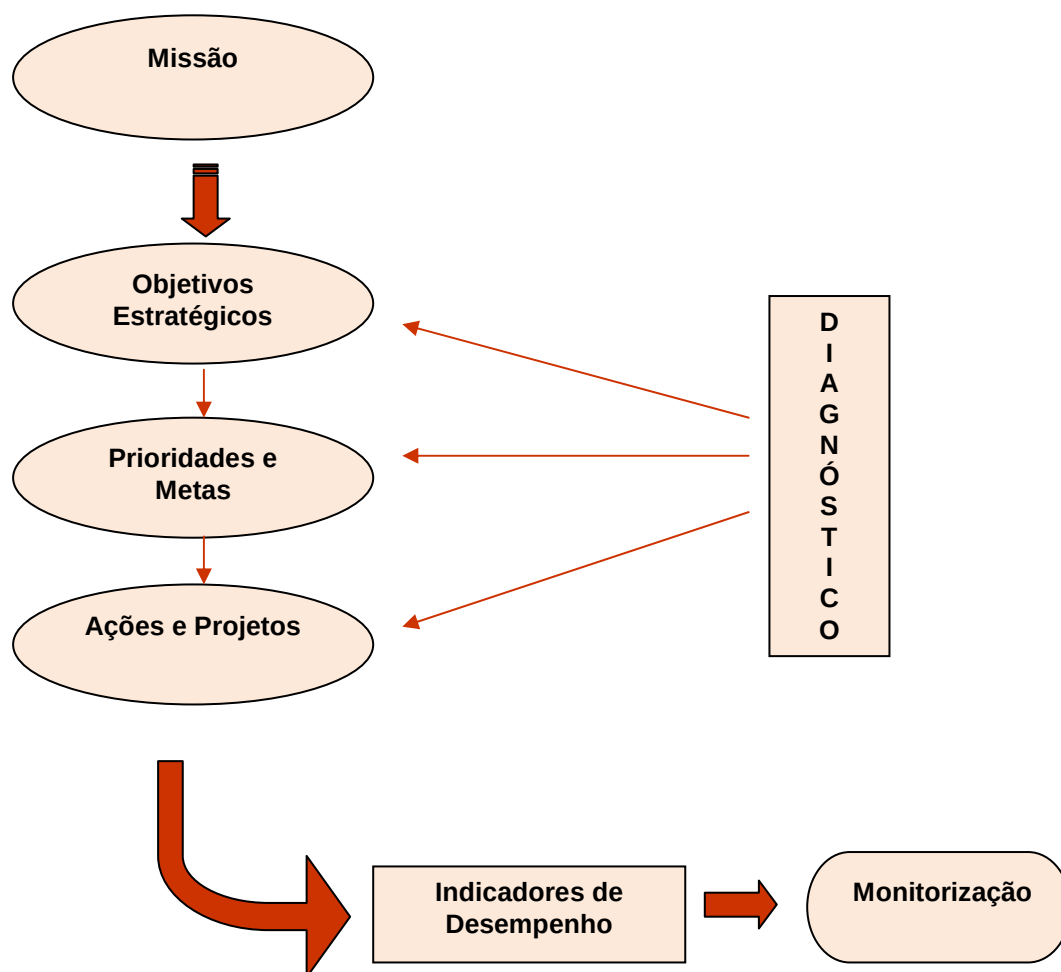
8 – A AÇÃO MUNICIPAL E SUA SUSTENTABILIDADE

8 – A AÇÃO MUNICIPAL E SUA SUSTENTABILIDADE

Através das suas várias fases de implementação, o PLHCO, não sendo um documento estático e fechado, mas sim, dinâmico, permitirá criar um sistema de conhecimento, intervenção, avaliação e monitorização das dinâmicas e necessidades habitacionais no concelho de Odivelas, concorrendo, assim, para reforçar e consolidar a estruturação da política e ação municipal no plano socio-habitacional.

No âmbito da ação municipal, e após os diagnósticos realizados, os objetivos propostos serão desdobrados em ações e projetos, com as respetivas metas e indicadores de desempenho. Por sua vez, o sistema de monitorização permitirá a criação de instrumentos de apoio a decisão técnica e política e respetiva (re)definição de estratégias:

Figura 20 - **Diagrama da Ação Municipal no âmbito do PLH**



8.1 – Projetos-Piloto de Reabilitação/Regeneração Urbana: o caso do Bº Olival do Pancas

Com o desenvolvimento de projetos-piloto na área da reabilitação habitacional/regeneração urbana, pretende-se que o Município fique dotado de instrumentos que permitam constituir o guião de ações integradas com vista a um eficaz e definitivo processo regenerador e integrador dos bairros/áreas urbanas e respetivas populações, erradicando finalmente o estigma e a exclusão a que têm estado confinados, e, desde já, dispor de condições para se candidatar aos programas de apoio às intervenções territoriais no âmbito das políticas de reabilitação e regeneração urbana.

Os projetos-piloto de planeamento e intervenção em habitação social, têm em vista proceder a uma avaliação prévia sobre a oportunidade e pertinência de uma atuação de reabilitação habitacional e regeneração urbana, no âmbito dos bairros/áreas de índole social de promoção e responsabilidade municipal. Para esse efeito, procura-se identificar áreas desqualificadas do ponto de vista urbano-habitacional e fundamentar, com cariz prioritário, a pertinência e oportunidade da respetiva operação de reabilitação urbana ⁴².

O Quadro Estratégico Comum 2014 – 2020 e as políticas nacionais estão a ser orientadas, de modo enfatizado, para o investimento em ações de regeneração urbana. Disso é exemplo o programa “Reabilitar para Arrendar” que foi lançado recentemente pelo IHRU, destinado prioritariamente à reabilitação ou reconstrução de áreas ou edifícios habitacionais, equipamentos e espaços públicos e no qual as candidaturas deverão incidir em áreas de reabilitação urbana delimitadas e constituídas por várias intervenções conjugadas numa estratégia integrada, promovidas através dos municípios, permitindo agregar outras entidades.

O referido programa de iniciativa do IHRU, destina-se a incentivar ações de reabilitação urbana em todo o território nacional em que a reabilitação habitacional e regeneração urbana serão políticas prioritárias, envolvidas nos domínios do ambiente, da coesão social e territorial, enfim, numa lógica de política de cidades integradas.

Perante estes pressupostos e no âmbito do enquadramento jurídico para a operacionalização destes processos (Regime Jurídico da Reabilitação Urbana - aprovado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, com as alterações introduzidas pela Lei nº 32/2012, de 14 de

⁴² Desde logo se destacam os casos do Bairro do Olival do Pancas – Pontinha (bairro de arrendamento municipal) e da Azinhaga do Barruncho - Pv. Sto. Adrião (núcleo de barracas recenseado no PER), como sendo dois dos casos mais carenciados de intervenção regeneradora no território do concelho de Odivelas.

agosto), afigura-se de primordial importância a delimitação e o estabelecimento de Áreas de Reabilitação Urbana (ARU's).

Avaliando o estado das várias áreas urbanas ou bairros que integram o quadro de responsabilidades e competências da Divisão de Habitação da Câmara Municipal de Odivelas e tendo em consideração o quadro estratégico inerente ao “Acordo de Parceria Portugal 2020”, a ação global de reabilitação/regeneração implica um conjunto sistematizado de ações que têm como objetivos gerais um efeito regenerador dos bairros/áreas do ponto de vista social e urbano (e não exclusivamente do ponto de vista da reabilitação física da área urbana), constituído por um conjunto integrado de medidas que potenciem a dinamização de uma renovada interação entre as funções urbanas residenciais e de utilização coletiva numa lógica económico-financeira sustentável e participada pela comunidade local.

Qualquer ação de reabilitação deverá inserir-se num espaço delimitado enquanto **Área de Reabilitação Urbana - ARU** ⁴³ (nos termos legalmente aplicáveis), dando execução ao programa estratégico de reabilitação urbana especificamente definido para a mesma.

Os projetos de operações de regeneração devem envolver três eixos fundamentais de estudo e intervenção, designadamente:

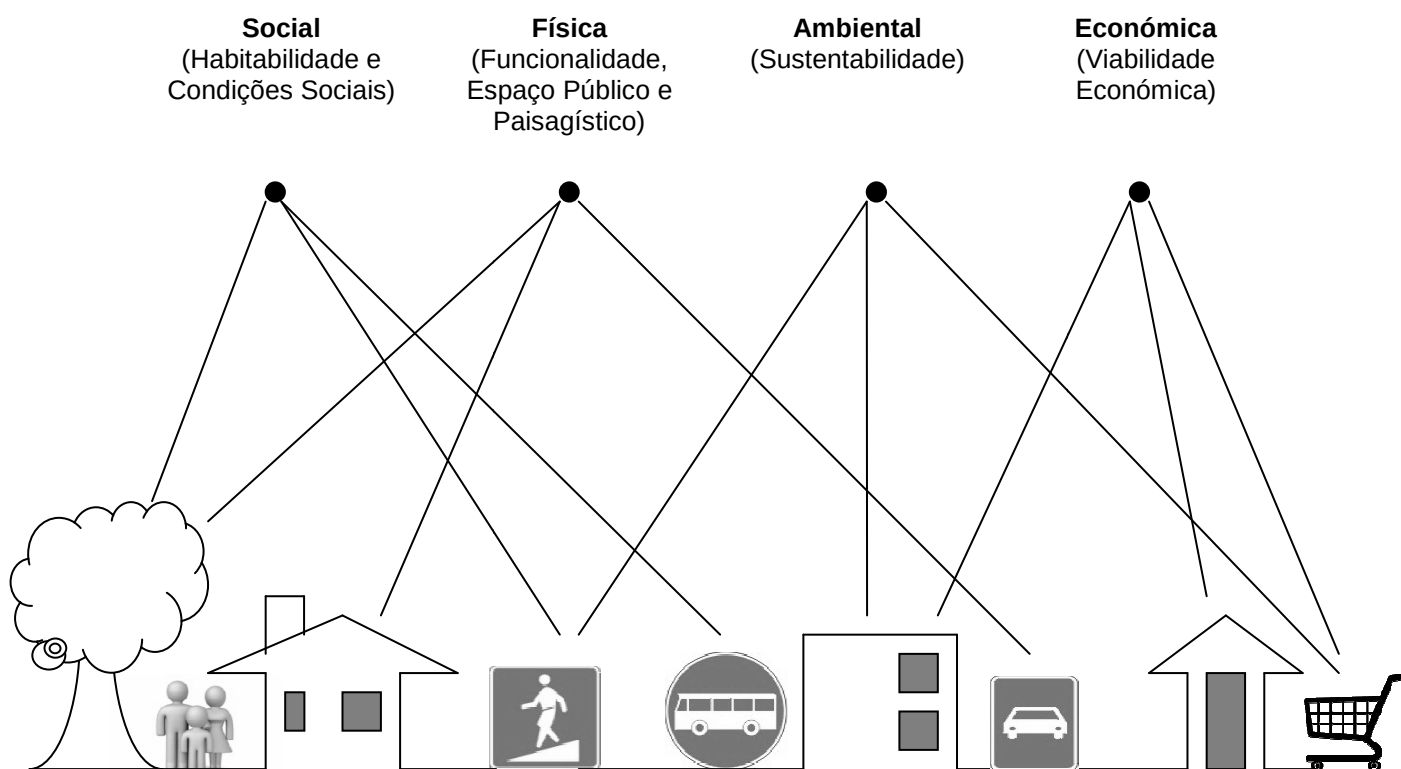
- ✓ Do ponto de vista da Estratégia Urbana, segundo uma perspetiva de desenvolvimento sustentável e integrado, promovendo a coesão social e urbana, assegurando a dinâmica do processo de regeneração sistemática e a manutenção duradoura dos seus resultados, através de ações inovadoras no tecido social, na estrutura urbana e na identidade e comunidade locais.
- ✓ Do ponto de vista do Financiamento, primeiro garantindo que a conceção do projeto se enquadra e se valoriza face aos critérios de avaliação estabelecidos no quadro estratégico de referência que canaliza e regula os fundos dedicados à comparticipação financeira do projeto, depois definindo um modelo de autofinanciamento assegurado pelos atores de modo economicamente sustentável e perdurável.
- ✓ Do ponto de vista da gestão do projeto, através de um modelo de gestão e ação coordenada entre os serviços municipais e agentes interventores na operação e da monitorização da execução do projeto e da posterior dinâmica socioeconómica e da manutenção dos bens urbanos, assegurando, ainda, a promoção do envolvimento e da participação da comunidade local e outros agentes locais durante a implementação do projeto e o futuro do bairro/área urbana.

⁴³ O estabelecimento da ARU é aprovado pela Assembleia municipal sob proposta da Câmara Municipal, após o que é publicado através de aviso na 2ª Série do D.R. e divulgado na página eletrónica do município.

Os objetivos e respetivas operações de reabilitação urbana no âmbito das ARU's ⁴⁴, constituem o desígnio de qualquer projeto de regeneração urbana, incumbindo ao Estado e às Autarquias Locais o dever de promoção de reabilitação urbana através das medidas necessárias que as áreas urbanas delas careçam, assim como cabe aos proprietários dos edifícios o dever de assegurar a sua reabilitação, condição em que se encontra o Município de Odivelas ao ser titular da grande parte dos edifícios ou frações prediais no universo habitacional de cariz social.

A estratégia para uma operação de regeneração urbana em habitação social afigura-se como um processo de “acupuntura urbana” ⁴⁵, em que a área a intervir e a regenerar é vista não só como um espaço urbano acessível aos mais desfavorecidos economicamente mas também propiciador da sua integração social, oferecendo oportunidades de ascensão socioeconómica, contrariamente a efeitos de estigmatização, e segundo uma lógica global de sustentabilidade ambiental e económica.

Figura 21 - Reabilitar / Regenerar
Dimensões da “Acupuntura Urbana”



⁴⁴ São dois os tipos de operação de Reabilitação Urbana previstos no respetivo regime jurídico: 1) Operação de reabilitação urbana simples: dirigindo-se sobretudo à reabilitação do edificado, num quadro articulado de coordenação e apoio da respetiva execução; 2) Operação de reabilitação urbana sistemática: intervenção integrada de uma área para a reabilitação do edificado e para a qualificação das infraestruturas, dos equipamentos e dos espaços verdes e urbanos de utilização coletiva, visando a requalificação e revitalização do tecido urbano, associada a um programa de investimento público.

⁴⁵ Este conceito, tendo sido criado pelo arquiteto e teórico social finlandês Marco Casagrande, faz parte de uma teoria de ecologia urbana que combina desenho urbano com a tradicional teoria médica chinesa da acupuntura. Tendo tido como um dos grandes seguidores o arquiteto e urbanista Jaime Lerner, a “acupuntura urbana” consiste em pequenas intervenções de revitalização de áreas urbanas contribuindo para o desenvolvimento sustentável das cidades.

Afirmando-se como um exemplo de um projeto-piloto de reabilitação habitacional/regeneração urbana que tem vindo a ser implementado no município de Odivelas, a **ARU do Bairro Olival do Pancas (Pontinha)** afigura-se como um caso paradigmático no plano das necessidades de uma “gestão integrada” do bairro. Com efeito, este bairro constitui uma unidade urbana bem definida e uma comunidade social algo diversificada mas fragilizada do ponto de vista socioeconómico, tendo revelado sempre, ao longo da sua história de cerca de 30 anos, uma tendência de desqualificação ambiental e de conflitualidade social, podendo, sem margem para dúvida e em diversos pontos de vista, ser considerado um bairro crítico dos pontos de vista social e urbanístico, onde se manifestam sinais evidentes de deficientes e degradadas condições construtivas das habitações, degradação dos espaços públicos, subaproveitamento dos equipamentos coletivos e de espaços comerciais, frequentemente vitimados por vandalismo, sendo ainda de registar um sensível clima de insegurança pública.

Pelo conjunto de fatores expostos, o Bairro Olival do Pancas constitui um bairro crítico e que se inscreve em absoluto num dos tipos de perfil de fenómeno a que a regeneração urbana se destina ⁴⁶. A intervenção no bairro deverá ser completa e atacar os principais fatores causais da tendencial instabilidade socio-ambiental do bairro, apostando, fundamentalmente, em medidas estruturantes, tais como:

- Conferir condições de visibilidade e coesão territorial, através do reforço das acessibilidades e transportes públicos;
- Abertura do bairro a uma dinâmica de interação socioeconómica com a envolvente externa, apostando na integração de um ou mais serviços à comunidade de grande impacto e geradores de fluxos de pessoas do exterior ao bairro;
- Instalação de atividades económicas que promovam empreendedorismo e emprego envolvendo diretamente os moradores do bairro;
- Criar um polo de sociabilidade dentro do bairro e uma dinâmica agregadora de comunidade local, através de espaços e funções que promovam interação social não expressa nem exclusivamente assistencialista bem como a vivência coletiva local e supralocal;
- Reabilitar o parque habitacional do bairro, eliminando as patologias construtivas crónicas e renovando as suas funcionalidades utilitárias e as suas condições de eficiência energética.

O Bairro Olival do Pancas localiza-se na periferia a norte do aglomerado urbano da Pontinha (ver figura seguinte), União das Freguesias de Pontinha e Famões, abrangendo uma área total de cerca de 3 ha, sendo composto por 128 fogos de habitação, 50 dos quais de tipo unifamiliar,

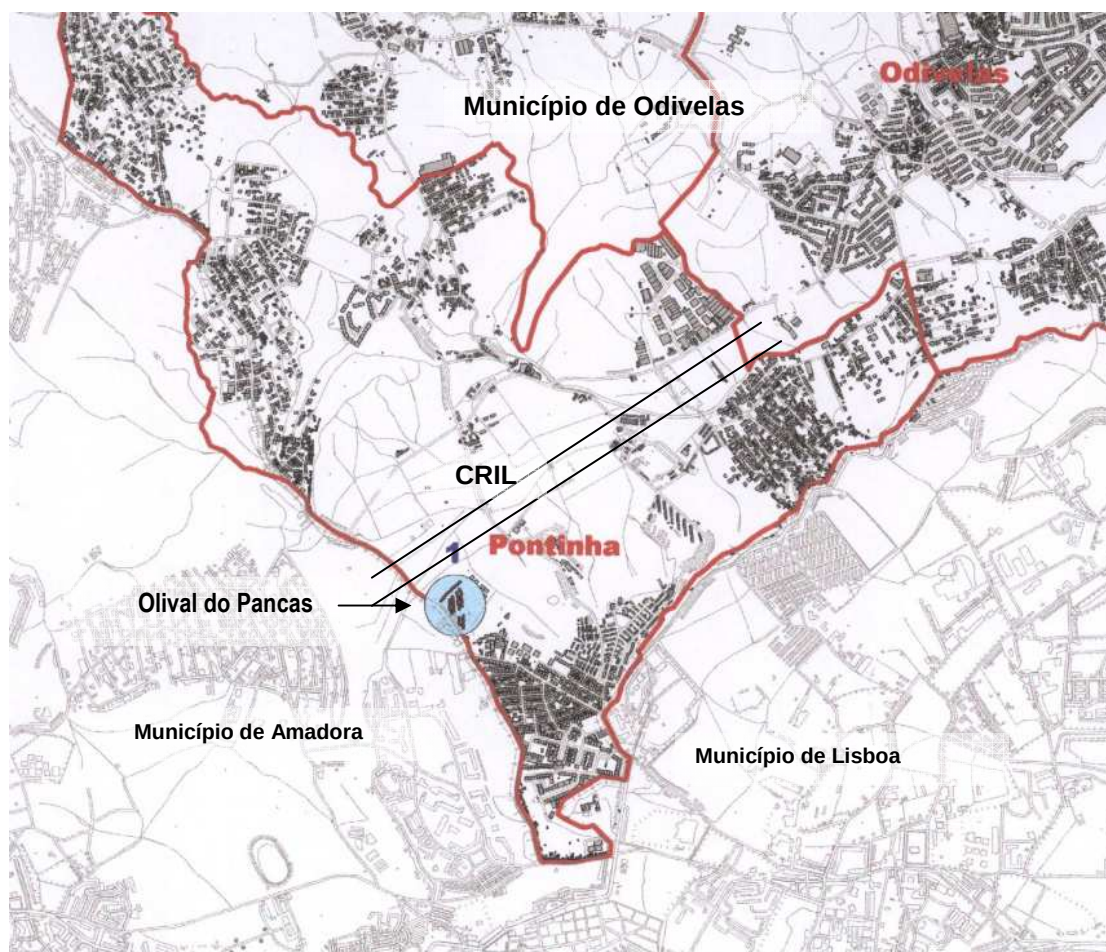
⁴⁶ Ver a este respeito: “Regeneração Urbana do Bairro Municipal Olival do Pancas – Avaliação Prévia de Uma Estratégia de Ação”, CMO-Divisão de Habitação-Setor de Promoção, Construção e Reabilitação de Habitação, 2015.

algumas lojas de comércio, sendo o principal equipamento de utilização coletiva integrado no mesmo, um polidesportivo descoberto.

Alguns aspetos morfológicos constituem fatores condicionantes à coesão territorial do bairro, designadamente a área da sua implantação que revela uma característica topográfica de declive médio predominante de cerca de 12% dado integrar-se em zona de costeira. Por outro lado a localização relativa e o relevo topográfico acentuam as dificuldades de acesso e articulação do bairro com o tecido urbano do aglomerado a que está associado (figura seguinte).

Figura 22

Localização do Bairro Olival do Pancas – Pontinha



O padrão morfológico do edificado apresenta dois formatos correspondentes à topologia habitacional – unifamiliar e multifamiliar complementada por uma área de equipamentos de utilização coletiva, correspondendo a diversas fases de desenvolvimento e envolvendo agentes diferenciados.

Relativamente ao parque habitacional do bairro, constituído por um total de 128 fogos, o seguidamente apresentado descreve a sua composição algo diversificada na topologia e regimes de aquisição e de ocupação, onde coexistem a habitação unifamiliar e multifamiliar, os regimes de habitação própria por via do autoacabamento, autoconstrução, cooperativa e PER bem como de arrendamento:

Quadro 24 – Caracterização habitacional do Bairro Olival do Pancas

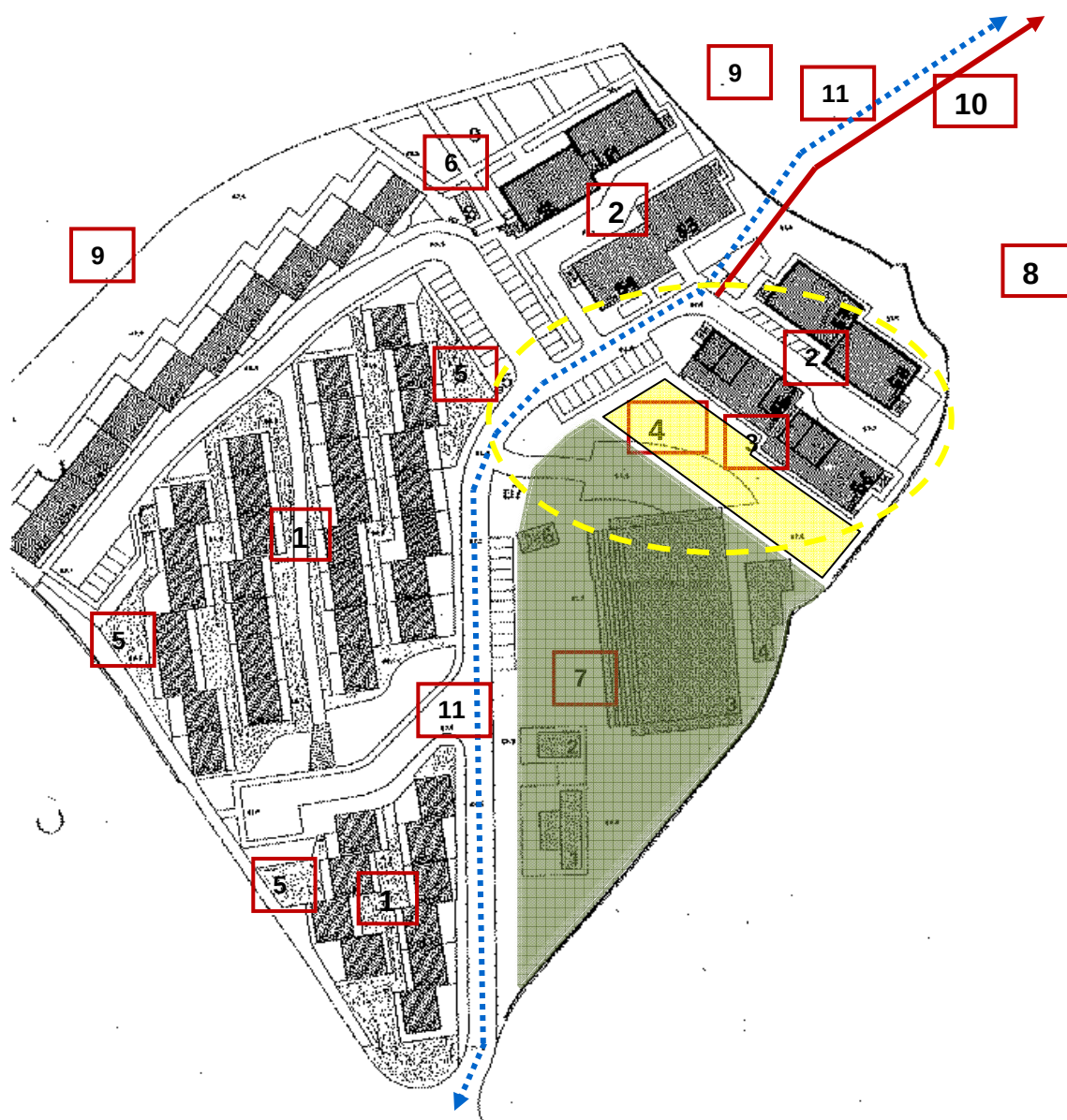
Topologia habitacional	Regime de aquisição e titularidade	Regime de ocupação	Nº Fogos	Nº Pessoas	Nº de pessoas/fogo
Habitação unifamiliar	Autoacabamento (AA)	Habitação própria	13	58	4,5
		Em aquisição (a)	4	20	5
	Autoacabamento na posse municipal	Renda apoiada	6	37	6,2
		Desocupados	2	0	0
	Autoconstrução	Habitação própria	25	93	3,1
Habitação multifamiliar	Cooperativa	Habitação própria	40	125	3,1 (b)
	Coop / município (c)	Renda apoiada	2	5	2,5
	PER	Renda apoiada	36	141	3,9
TOTAL			128	376	2,9

Notas: a) Amortização em mensilidades; b) Coeficiente de ocupação médio arbitrado; c) Alojamentos destinados ao PER.

Entre este universo habitacional, 74 fogos estão a ser ocupados na forma de habitação própria, adquiridos em regime de autoconstrução ou autoacabamento, no caso da habitação unifamiliar, e em regime de cooperativa no caso da habitação multifamiliar, enquanto os restantes estão a ser utilizados na forma de arrendamento, 44 dos quais em renda condicionada ou apoiada.

Na perspetiva de uma maior integração socio-urbanística deste bairro com as áreas residenciais envolventes, as operações de regeneração deverão englobar medidas que, para além da melhoria das condições habitabilidade e vivência urbana no âmbito local, promovam o incremento de uma identidade local positivamente representativa e o estímulo de participação cívica e de projetos de vida bem como permitam significativas melhorias nas infraestruturas de acessibilidade e de transportes públicos (figura seguinte):

Figura 23 – Bº Olival do Pancas: Planta de Intenções para Regeneração Urbana

**Legenda:**

- | | |
|---|---|
| 1 – Habitações unifamiliares a reabilitar. | 6 – Recreio infantil e juvenil. |
| 2 – Habitações multifamiliares a reabilitar. | 7 – Zona de equipamentos coletivos a reconverter. |
| 3 – Área comercial a reabilitar (8 lojas). | 8 – Horta urbana comunitária a instalar. |
| 4 – Espaço público central do bairro (praça). | 9 – Proteção ambiental e valorização paisagística. |
| 5 – Espaços públicos a requalificar para vivência coletiva de proximidade (sociabilidades). | 10 – Ligação rodoviária e pedonal a construir. |
| | 11 – Itinerário de transporte coletivo a implementar. |

Salienta-se ainda que, nos projetos-piloto de reabilitação habitacional/regeneração urbana, o programa estratégico da respetiva operação define o programa de execução e financiamento, descreve, identifica e ordena as prioridades das ações a executar bem como a respetiva estimativa de custo e as entidades responsáveis pela sua promoção ou execução.

8.2 – A Gestão Social das Famílias

A gestão social das famílias no quadro da habitação social tem como grande objetivo: assegurar a gestão social dos núcleos de alojamentos precários e do parque habitacional de arrendamento municipal, promovendo a implementação de políticas, medidas, programas e projetos de intervenção habitacional e comunitária.

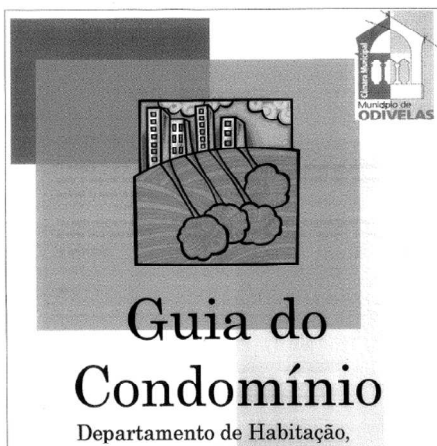
Trata-se, aqui, de encontrar respostas sociais com soluções habitacionais, cujo trabalho visa apoiar as famílias na prevenção e/ou resolução de problemas geradores ou gerados por situações de exclusão socio-habitacional. Como tal, afigura-se imprescindível fazer uma abordagem multidimensional do acompanhamento das famílias e promover uma atividade integrada conjugando-se sinergias entre várias entidades/agentes que intervêm nesta matéria, de forma a conferir um melhor suporte e soluções mais adequadas aos planos de inserção social das famílias a partir da melhoria das condições habitacionais:

Figura 24

Gestão socio-habitacional das famílias residentes no parque habitacional municipal

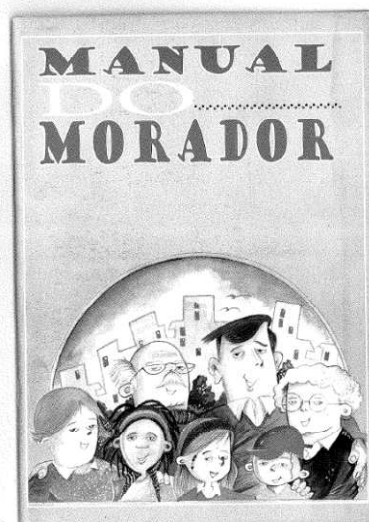


A ilustração atrás apresentada, salienta o conjunto de ações que dão corpo à gestão social das famílias residentes no parque habitacional municipal de Odivelas, umas, adequadas à realidade social, económica e cultural da população alvo de intervenção, outras, compõem um conjunto de processos e estratégias de informação, organização, participação e animação comunitária. Todas elas, são ações que dão ancoragem às intervenções habitacionais propriamente ditas.



Perspetiva-se um trabalho junto da população de carácter informativo e consciencializador no que respeita a direitos e deveres inerentes à relação contratual de arrendamento (senhorio-inquilino), promovendo uma maior articulação entre as partes intervenientes. É um processo que envolve várias ações (ex: sessões de esclarecimento), que começam antes do realojamento das famílias e continuam após a atribuição das casas, prosseguindo com as ações de informação e educação para assuntos condominiais, preservação patrimonial, uso habitacional e convivência residencial (ex: reuniões).

No âmbito das ações de realojamento, ganha especial relevo a elaboração e sistematização de informação de uma forma simples e objetiva para entregar à população realojada, onde são explicadas algumas questões que se prendem com o processo de mudança habitacional e com a vivência no novo espaço residencial, nomeadamente: a vivência e funcionamento do novo bairro, as regras básicas para uma boa convivalidade e para um harmonioso relacionamento entre vizinhos, recomendações para uma melhor apropriação do novo espaço residencial (doméstico e exterior), concelhos úteis e práticos para uma boa preservação das construções habitacionais.



O acompanhamento sistemático das famílias (ex: atendimentos sociais e visitas domiciliárias), enquadra-se na gestão das ações sociais necessárias para a identificação, encaminhamento e solução de problemas habitacionais:

Gráfico 40

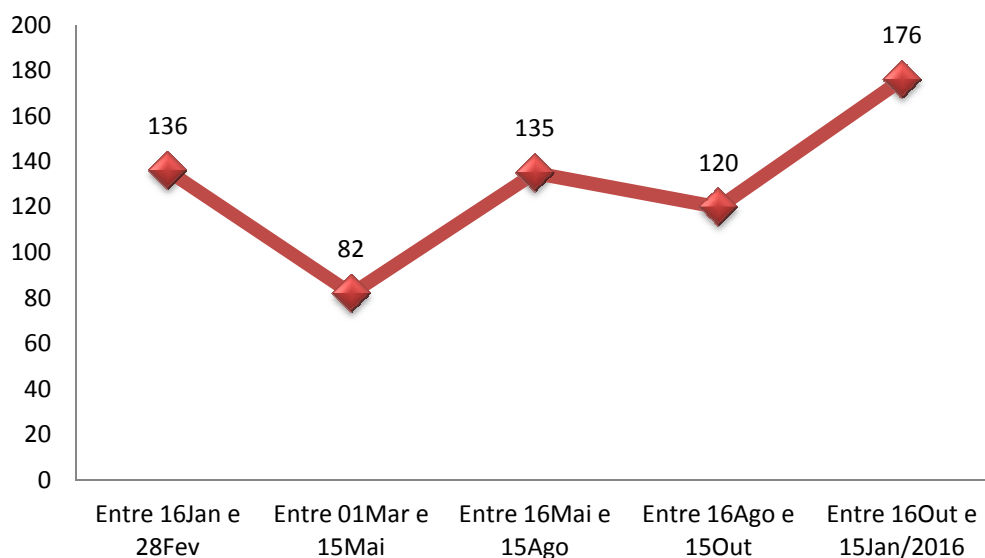
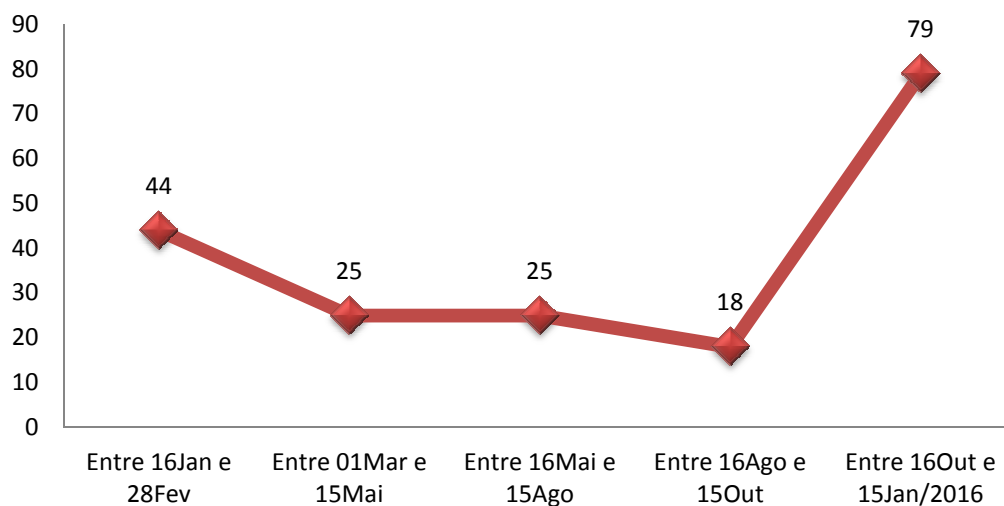
Gestão Social das Famílias: nº de atendimentos realizados em 2015

Gráfico 41

Gestão Social das Famílias: nº de visitas domiciliárias realizadas em 2015

Fonte: CMO/DH – Setor de Intervenção na Habitação Social

Tanto os atendimentos sociais como as visitas domiciliárias, realizados ao longo dos anos, constituem instrumentos de interação com a família e respetiva habitação que consubstanciam uma “gestão de proximidade” junto de todo o parque habitacional, permitindo prevenir e/ou solucionar os problemas de cariz socio-habitacional que vão surgindo no quotidiano.

Para além do empreendimento de processos de informação, mobilização, organização e relacionamento de proximidade junto das famílias residentes, são também implementados projetos de intervenção comunitária com vista à capacitação (a vários níveis) da população residente, concorrendo para a autonomia e fortalecimento social das mesmas.

O projeto “Famílias em Rede” (desenvolvido conjuntamente com a Associação Portuguesa das Famílias Numerosas-APFN), visou apoiar e capacitar as famílias odivelenses em várias dimensões da sua vida para melhor afrontarem o seu quotidiano. Parentalidade, relacionamento intergeracional, aconselhamento familiar em situações de crise, conciliação entre a vida profissional e a vida familiar, foram alguns dos diversos temas abordados ao longo do projeto e que conferiram às famílias atitudes sociais positivas e competências funcionais para superarem circunstâncias adversas, tornando-as mais resilientes.



Ateliê de Reutilização de Vestuário e de Têxteis - Lar



(Programa Gratuito)

Informações e Inscrições:
www.cmodivelas.pt

Para Quem?
pessoas com 18 anos ou mais anos que façam parte de uma família numerosa (3 ou mais filhos)

Quando?
26 setembro a **12** dezembro 2015
(sábados) das 10h às 13h (36 horas)

Onde?
Centro Cultural da Malaposta

Divisão de Habitação
Edifício Maria Lamas
Rua da Memória n.º 2A
Telf. 219 320 300
habitacao@cm-odivelas.pt

Câmara Municipal de Odivelas
Famílias Numerosas

A dinamização de *Ateliers*, dando especial ênfase à formação (teórica e prática) sobre manutenção, conservação e execução de peças de vestuário/têxteis, renovação de peças usadas e reaproveitamento de desperdícios industriais/comerciais de tecidos/roupas, é um outro projeto que tem como objetivo contribuir para a melhoria das competências pessoais/familiares de modo a obterem benefícios que se repercutam no orçamento doméstico/familiar.

Reutilizando melhor o seu vestuário/têxteis, as famílias poupam alguns gastos financeiros em vestuário, podendo canalizar o orçamento familiar para outro tipo de despesas diárias/mensais (ex. despesas com energia, saúde, educação, entre outras).



Em articulação com a Associação Portuguesa das Famílias Numerosas (APFN) bem como com a Confederação Europeia de Famílias Numerosas (ELFAC – European Large Families Confederation), foi celebrado o “Dia dos Irmãos” (31 de Maio), tendo sido promovidas iniciativas junto das crianças e jovens residentes no parque habitacional municipal (ex: escrever frases e confeccionar bonecos para dedicar/oferecer aos respetivos irmãos). Pretendeu-se assegurar condições pedagógicas e vocacionais que estimulem motivações junto dos jovens promovendo o desenvolvimento pessoal e social dos mesmos.



8.3 – Monitorização

A monitorização a realizar no âmbito do Plano Local de Habitação, deverá assentar num sistema de registo de dados e de ações, visando acompanhar de forma continuada os processos em curso, o seu impacto nos resultados esperados e os fatores críticos para a concretização das ações/projetos planeadas. Através dos indicadores que são aferidos aquando da execução das ações, será medido o desempenho alcançado face ao desempenho esperado, de forma a (re)orientar e focalizar as ações para se alcançarem os objetivos propostos. Neste âmbito, serão estabelecidos mecanismos de acompanhamento e avaliação da implementação dos projetos.

Com base nas recomendações e propostas de intervenção feitas em sede do PLH, é feita a respetiva monitorização das mesmas, tomando em consideração o seu grau de execução através dos projetos/atividades desenvolvidos por parte da C. M. Odivelas e seus parceiros. Com vista ao contínuo ajustamento da ação municipal em matéria de satisfação das necessidades habitacionais, o trabalho de monitorização será feito de uma forma sistemática e que seja capaz de gerar informação fundamental para uma condução eficaz do PLH, num processo de “*on-going*” que permita em tempo útil corrigir trajetórias e ações. Serão feitos regulares exercícios de monitorização (ex: análise de indicadores estatísticos, grelhas de análise qualitativa, aplicação de inquéritos, metodologias de participação com *stakeholders*), visando a introdução de ajustamentos aos projetos em tempo útil, de modo a conferir-lhes maior eficiência. Um novo ciclo de planeamento é iniciado com uma avaliação global do ciclo anterior.

Entre as várias dimensões do sistema de monitorização (variáveis consoante os projetos), devem ser tomados em linha de conta os seguintes aspetos:

- As diferentes fases do projeto;
- Os procedimentos adotados ao longo do projeto;
- A identificação de eventuais desvios de trajetórias que, de algum modo, possam comprometer o alcance das metas definidas;
- A “recalibragem” dos indicadores e revisão dos objetivos iniciais (atendendo às dinâmicas não previstas do processo e ao seu impacto sobre os resultados);
- O diagnóstico atualizado e adequado à realidade habitacional local e suas áreas-chave;
- Comparação da realidade local com outros âmbitos territoriais;
- Suporte a um planeamento mais realista e eficaz;
- Apoio à decisão de políticas municipais em matéria de habitação social, possibilitando a fixação de objetivos e de resultados a atingir e o acompanhamento da sua implementação;
- Suporte a um debate amplo entre os vários atores locais e agentes urbanos envolvidos na mobilização de recursos e criação de respostas de âmbito socio-habitacional.

9 – PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

9 – PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

Os pressupostos das novas políticas de habitação exigem, em larga medida, a construção de um novo paradigma de intervenção autárquica na gestão integrada da habitação de promoção pública, sendo incontornável a participação do poder local na execução dos programas habitacionais apesar das reconhecidas limitações dos municípios quanto a recursos humanos, materiais e financeiros. Os vários fatores de mudança para novas políticas de habitação em Portugal estão identificados⁴⁷ e traduzem-se em vários vetores estratégicos que consubstanciam um modelo novo de intervenção:

Modelo Anterior	Novo Modelo de Intervenção
✎ Financiamento assente em subsídios a fundo perdido financiados pelo Orçamento de Estado. ✎ Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU). ✎ Crescimento e expansão urbana que originou o esvaziamento dos grandes centros urbanos e respetivos centros históricos (“efeito <i>donut</i>”), levando ao número elevado de fogos devolutos e sem condições de habitabilidade. ✎ Antigo congelamento das rendas; retração do mercado de arrendamento; subida dos valores das rendas; redução do parque habitacional para arrendar; degradação do parque habitacional mais antigo; esgotamento do crédito à aquisição de casa própria. ✎ A ideia de que “a casa é um local para toda a vida”, concorrendo para investimentos pesados em casa própria e a consequente imobilidade, por parte das famílias. ✎ Parque habitacional de cariz social insuficiente (face às novas carências habitacionais resultantes da recente crise económica, financeira e social que atingiu as famílias - exclusão social, pobreza, desemprego e perda da habitação). ✎ Parque habitacional construído com baixos níveis de eficiência energética, com consumos elevados de energia	✎ Financiamento assente na capacidade dos projetos gerarem sustentabilidade financeira, ou na capacidade de os promotores assumirem a disponibilização dos meios necessários para financiar os défices que venham a ser previstos; financiamento em torno das operações de reabilitação urbana (ex: QREN 2014-2020, Portugal 2020). ✎ Alterações no quadro legislativo e regulamentar, tratando de forma distinta a diversidade de tipos e de soluções de alojamento e garantindo regras adequadas aos diferentes imóveis, promovendo, assim, a recuperação do edificado pré-existente e a habitabilidade nos centros urbanos; favorecimento da recuperação do edificado e simplificação do licenciamento urbanístico. ✎ Incentivos à criação de Áreas de Reabilitação Urbana (ARU's), que tenham associadas medidas fiscais e de financiamento relacionado com a reabilitação do edificado e habitação para arrendamento; regeneração urbana e recuperação dos centros históricos. ✎ Criação de mecanismos de confiança para atrair investimento privado para o arrendamento e para a recuperação do parque habitacional; definição de instrumentos de poupança para a conservação futura e periódica do parque habitacional; reforma do regime de arrendamento urbano. ✎ Assente nas recentes alterações económico-sociais e na mudança dos comportamentos da sociedade e famílias (ex: mobilidade profissional, tipologias de alojamento, novas formas de ocupação da habitação), alargando a alternativa de acesso à habitação por via do arrendamento. ✎ Modelo que garanta a mobilidade do parque de habitação social e respetiva gestão e sua disponibilização para as famílias cujos rendimentos não lhes permitem aceder a uma habitação condigna no mercado; por outro lado, que favoreça modelos de corresponsabilização dos arrendatários, tanto na preservação do património como no pagamento da renda. ✎ Modelo assente na promoção de edifícios sustentáveis, concorrendo para a redução de procura de energia e das emissões de carbono; modernização dos edifícios com vista a reduzir os consumos energéticos das famílias.

⁴⁷ “Estratégia Nacional para a Habitação – Desafios e Mudanças”, Proposta para Discussão Pública, IHRU, 2015.

As parcerias entre a Administração Central (IHRU) e a Administração Local (Municípios) constituem-se como um passo a reforçar, não se limitando esta parceria à sua capacidade de execução direta dos programas habitacionais mas também à descentralização da própria função de programação dos diferentes eixos das políticas públicas do alojamento e regeneração urbana referentes à respetiva área geográfica de cada município. Aqui, as autarquias deverão assumir de forma clara (e contratualizada) um papel importante não apenas ao nível da execução mas também no plano de definição das políticas de habitação.

No concelho de Odivelas, verifica-se uma diversidade de situações no parque habitacional de propriedade e arrendamento municipal, nomeadamente, diversidade quanto à idade do edificado, quanto à dimensão dos seus bairros e quanto às soluções arquitetónicas e urbanas implementadas, sendo que são casas habitadas por uma população carenciada (arrendatários), culturalmente diversa e socialmente excluída. Daí que, a gestão do parque habitacional a empreender, sem nunca hipotecar futuramente o valor económico e estratégico dos fogos habitacionais, nunca poderá perder de vista os seus objetivos sociais, isto é, assegurar a valorização e reabilitação do património habitacional/urbano associadas à criação de um quadro de vida dos seus habitantes em que os integre como cidadãos plenos, ou seja, transformar os “bairros sociais” em “bairros de cidade”.

A eficácia das intervenções destinadas a reabilitar as habitações e a requalificar os espaços urbanos deverá estar sempre associada ao desenvolvimento social, isto é, ao desenvolvimento das capacidades dos habitantes nos planos relacional e comunitário, fomentando uma identidade positiva dos moradores com o seu espaço residencial.

Em sede do Plano Local de Habitação, ao atender-se especificamente à forma como se colocam os problemas habitacionais em contextos mais localizados (gestão quotidiana dos bairros/fogos), pretende-se que a intervenção municipal em matéria de habitação perspetive um modelo de desenvolvimento social e urbano integrado e global.

Em síntese, o modelo de intervenção que se propõe deve implicar uma gestão integrada, conjugando de uma forma clara e responsabilizada o físico (edificado), o económico e o social, numa forte articulação entre a gestão técnica/patrimonial e a gestão social dos bairros, cujo modelo deverá assentar em vários eixos de intervenção, seguidamente ilustrados:

Figura 25

Habitação Social em Odivelas – Modelo de Intervenção

A partir dos vários eixos de intervenção definidos (10 eixos), verificamos que, do ponto de vista operacional, o PLH incorpora em si um quadro de intervenção multidimensional sobre o panorama socio-habitacional do concelho de Odivelas. Este modelo é consubstanciado em várias orientações estratégicas que concorrem para a consolidação da ação e política municipal em matéria de habitação social, cujas propostas e recomendações se passam a elencar seguidamente, sendo que, umas, se destinam a reforçar e consolidar o significativo trabalho que já é desenvolvido, outras, visam conferir um aporte ao quadro atual da intervenção municipal:

9.1 - INSTRUMENTOS DE GESTÃO / DOCUMENTOS ESTRATÉGICOS

a) Uma estratégia de intervenção em habitação social, ao ser composta por uma diversidade de objetivos, implica necessariamente que seja adotado um conjunto de instrumentos que constituam um suporte para a ação municipal nesta matéria. Assim, para



além do próprio Plano Local de Habitação (presente documento), afigura-se de extrema importância a criação de um “Regulamento Municipal para a Habitação Social” (RMHS), instrumento este, que, carecendo de deliberação/aprovação em Reunião de Câmara e Assembleia Municipal, vise a clarificação de regras tanto da gestão como na utilização dos fogos do parque habitacional de arrendamento municipal. Com efeito, este Regulamento é um instrumento necessário e fundamental para a consolidação da política municipal de habitação, permitindo gerir com maior eficácia o parque habitacional, diminuir a margem de litigiosidade, proporcionar aos arrendatários conhecer de uma forma regulamentada (com segurança e antecipação) os seus direitos e deveres, conferir à CMO maior previsibilidade e capacidade de ação. O RMHS deverá ser um documento facilitador de transparência, assente em vários princípios, nomeadamente, natureza do direito de ocupação, condições de acesso à habitação, caráter transitório da habitação social, exercício efetivo do benefício concedido, regime de renda, gestão e utilização do património, entre outros.

b) Para além do RMHS, outros documentos estratégicos se afiguram vitais no âmbito do Plano Local de Habitação, como é o caso de “Estudos” acerca do parque habitacional (edificado e famílias), como forma de obter um conhecimento contínuo e atualizado da realidade deste universo habitacional, permitindo uma perceção real do que está em jogo de forma a acionar estratégias e mecanismos para solucionar os problemas de cariz socio-habitacional.

c) Para que se torne possível a dotação dos recursos (terrenos, edifícios, frações para fogos e/ou equipamentos) necessários à implementação de uma política municipal de habitação social/acessível, há que passar a integrar na gestão das operações urbanísticas os procedimentos que configurem uma articulação interdepartamental entre os serviços da CMO (prevista no nº2 do Artigo 74º do Regulamento do PDM), destinada a uma avaliação e definição das soluções a adotar na parametrização e programação das operações urbanísticas em causa.

d) Do ponto de vista de uma política de solos, a criação de uma “Bolsa Municipal de Terrenos” para habitação a custos controlados, permitirá uma maior rentabilização do património imobiliário/fundiário e obter localizações mais estratégicas. Por outro lado, a política municipal

de solos deverá conduzir a uma distribuição espacial da habitação social de forma disseminada (tanto quanto possível) seja pelos espaços urbanos centrais ou consolidados seja em novas áreas de expansão urbana, concorrendo, dessa forma, para uma melhor integração social.

e) Aquando do procedimento de alteração do PDM para adaptação ao RJIGT atual, a respetiva avaliação e atribuição da nova qualificação dos atuais espaços classificados como urbanizáveis para Espaços Urbanos Residenciais deverá constituir uma oportunidade para acautelar a satisfação das necessidades de habitação e de realojamento, uma política local de habitação mais acessível às camadas da população mais fragilizadas economicamente. Significa isto que, nas áreas a sujeitar à avaliação e reclassificação do solo, deverá ser equacionada a dotação de uma percentagem da respetiva edificabilidade para fins de habitação com rendas ou a custos controlados, a concretizar no âmbito das operações urbanísticas de loteamento, urbanização e edificação, através de formas diversas (a acordar ou a regulamentar):

- 1) Através da cedência de terreno ao domínio municipal, já infraestruturado ou não;
- 2) Através da cedência de lotes infraestruturados ao domínio municipal para posterior edificação a promover;
- 3) Através da cedência de lotes com edificação construída e pronta a utilizar.

f) Uma vez que as áreas de terreno ou lotes se encontrem sob domínio municipal, poderão ser estabelecidos contratos de desenvolvimento de renda ou de custos controlados entre o Município e a iniciativa privada. Com vista a garantir uma oferta de preços ainda mais acessíveis, poderá ou deverá adotar-se o regime de direito de superfície sobre os solos da habitação a custos controlados.

g) Poderá ser adotada uma política para afetação de solos para habitação a custos controlados nas operações urbanísticas de loteamento e edificação ou de simples edificação que aconteçam em Espaços Urbanos Residenciais ou Centrais existentes, seja em áreas de reabilitação/renovação urbana ou em áreas de colmatação da malha urbana.

h) O parque habitacional devoluto (fogos vagos) encontra-se tanto nas áreas urbanas mais envelhecidas como nas novas urbanizações, cujos fogos não chegaram a ser “absorvidos” pelo mercado. Este, é um domínio onde o Município deverá aprofundar o conhecimento da realidade, estudar e implementar políticas de incentivo ao arrendamento mais acessível, conjugando com outras políticas urbanas, designadamente, no âmbito das áreas de reabilitação urbana, onde os incentivos ao arrendamento habitacional poderão ser associados aos incentivos à reabilitação do edificado habitacional.

i) Realização de diferentes fóruns de discussão para promoção de debate público de questões relacionadas com a definição das respetivas políticas municipais em matéria de habitação.

9.2 - REABILITAÇÃO / REGENERAÇÃO URBANA



a) No cenário de requalificação do parque habitacional de promoção municipal, assumem especial relevo as intervenções de manutenção, conservação e reabilitação do respetivo edificado, de forma a suprir as carências e degradação física das habitações e com vista a manter as condições satisfatórias de habitabilidade. Seja por solicitação dos respetivos moradores ou no âmbito de vistorias regulares ao respetivo parque habitacional, deverão ser asseguradas as obras de conservação e manutenção no edificado habitacional de forma a suprir as carências e degradação física das habitações/edifícios. Para além da realização de obras de melhoria de aspetos relacionados com carpintaria, canalização, revestimentos, ventilação, pintura (entre outros), afiguram-se também importantes as ações/obras indutoras de eficiência energética nos edifícios e respetiva qualificação energético-ambiental.

b) As intervenções destinadas a reabilitar as habitações e a requalificar os espaços urbanos deverão estar sempre associadas à criação de serviços/equipamentos coletivos e respetivo desenvolvimento social, isto é, ao desenvolvimento das capacidades dos habitantes nos planos relacional e comunitário, fomentando uma identidade positiva dos moradores com o seu espaço residencial (coesão social): integração de equipamentos nos empreendimentos habitacionais com várias valências/funcionalidades (de informação, comércio, desporto, educação/formação, recreio infantil, entre outras); espaços que expressem uma relação de continuidade com a cultura da respetiva população e sua tradição urbana/rural (ex: hortas urbanas).

c) Afirmação do binómio “requalificação do espaço - revalorização do morador” assente num conjunto de intervenções que, para além de integrarem os fatores urbano-habitacionais, cruzam a diversidade de problemas ao nível social e económico (ex: pobreza, desemprego, inserção social dos jovens, insegurança) e criem soluções arquitetónicas e construtivas que proporcionem relações de vizinhança positiva.

d) Criar, do ponto de vista arquitetónico/construtivo e das acessibilidades, proximidades entre os locais de realojamento e outros cenários urbanísticos envolventes mais positivos e estimulantes. Este “*degradé*” urbanístico, ao evitar um fosso territorial entre os fogos privados de realojamento e o vasto espaço público, minimiza significativamente o desenvolvimento da agressividade e da criminalidade nos cenários habitacionais bem como atenua a exclusão socio-territorial de que, frequentemente, os bairros de habitação social são alvo.

e) No Censos 2011, o concelho de Odivelas apresentava uma percentagem de alojamentos vagos na ordem dos 10%, valor que se acentua nas áreas urbanas centrais e mais antigas, que, conjugado com o envelhecimento demográfico dessas áreas, constituem fatores que aceleram o processo de declínio e degradação urbana. Os alojamentos devolutos nestas áreas, poderão ser transformados numa bolsa de fogos que, se forem associados a políticas de reabilitação e regeneração urbana, os tornarão em habitações acessíveis às camadas jovens e também aos estratos socioeconómicos mais fragilizados. Poder-se-á promover o rejuvenescimento (tanto do edificado como demográfico) e inverter as tendências de declínio das áreas urbanas centrais e mais antigas.

f) No âmbito da delimitação de Áreas de Reabilitação Urbana (ARU's), e em virtude dos fundos estruturais de investimento destinados a este tipo de operações, torna-se conveniente que seja realizado um trabalho de inventariação e monitorização do parque de alojamentos vagos no concelho de Odivelas, a fim de se equacionarem, conjuntamente com os proprietários, soluções adequadas de (re)aproveitamento desse stock habitacional.

g) No âmbito dos instrumentos de gestão territorial (ex: “Operações de Reabilitação Urbana”; “Programas de Ação para Regeneração Urbana”; “Planos de ação local em áreas críticas ou em comunidades desfavorecidas”) torna-se necessário que nesses instrumentos sejam contempladas as estratégias e medidas que visem a promoção da oferta de Habitação Social e Acessível, pois, para além de constituírem potenciais oportunidades para alargar o leque da oferta habitacional que responda às necessidades de (re)alojamento diagnosticadas, permitirá empreender processos de realojamento mais integrado no espaço urbano (especialmente em áreas urbanas consolidadas e centrais) pelo que contribuirá para uma inclusão social da respetiva população de uma forma mais estruturada.

9.3 - ARRENDAMENTO E SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA

a) A existência de um grande número de rendas baixas no seio do bairro e os casos de não-



pagamentos ou de atrasos de rendas, tornam difíceis quaisquer objetivos de auto sustentação da respetiva manutenção do edifício habitacional (das habitações e dos espaços públicos de vizinhança). Aqui, torna-se importante equacionar a constituição de algum tipo de reserva/fundo financeira para futuras despesas de conservação deste património habitacional ou mesmo para investimentos na melhoria das condições do ambiente urbano-residencial.

b) Reforço (por parte dos serviços municipais) da postura que tem permitido atenuar as numerosas situações de relaxe dos inquilinos no que concerne ao pagamento das respetivas rendas.

c) A sustentabilidade económica do parque habitacional do bairro implica a durabilidade dos bens/património visando a garantia estratégica de determinados patamares de qualidade dos *standards* técnicos. Deverá ser incentivada a utilização de materiais de construção de “boa escolha”, em que a sua qualidade já tenha sido suficientemente testada por entidades/empresas competentes ou utilizada em outros projetos de construção a Custos Controlados e que se tenham revelado suficientemente funcionais e duradouros.

d) Realização de estudos do edifício de arrendamento municipal de forma a aferir e sistematizar as carências e o estado de degradação física das habitações, bem como em equacionar os custos de conservação desses fogos, desde a simples manutenção até a uma reabilitação global.

e) Acionar estratégias e mecanismos que permitam obter financiamentos (comunitários, nacionais) que contribuam para suportar os custos de reabilitação do parque habitacional de arrendamento municipal (ex: candidaturas a programas).

f) Prever a continuação de alienação de fogos, devidamente regulamentada.

9.4 - VALORIZAÇÃO E REGULARIZAÇÃO DO PATRIMÓNIO HABITACIONAL



a) A promoção de condições habitacionais condignas junto de segmentos populacionais odivelenses carenciados, torna indispensável que se reflita acerca do valor estratégico desses imóveis, do valor económico das políticas sociais de habitação, enfim, que seja avaliado o valor socioeconómico da posse municipal do parque imobiliário e se atente à sua sustentabilidade. Trata-se, aqui, de compatibilizar o carácter social das políticas habitacionais com as fundamentais exigências de sustentabilidade da gestão do parque habitacional.

b) A intervenção municipal no parque habitacional deverá incorporar uma estratégia contínua de investimento e de manutenção do respetivo edificado, assumindo grande relevância a identificação das ações mais eficazes numa perspetiva custo-benefício (social); afirmar uma estratégia de reconquista gradual do espaço residencial dirigida para a satisfação dos moradores.

c) Para a população residente em habitação social, a casa é como que um projeto/sonho, pois, para esta população, a melhoria das condições habitacionais acaba por ser a única via para adquirir outros padrões de vida e de conforto urbano. No caso específico dos moradores em fogos de autoacabamento/autoconstrução, torna-se importante a regularização socio-urbanística desta condição habitacional, uma vez que a atual situação (ex: indefinição administrativa quanto à titularidade dos fogos) não proporciona uma alteração estrutural nos modos de vida da população, estando, assim, frustradas as expetativas de transformação das condições de vida e respetivas formas de promoção social.

9.5 - GESTÃO DE PROXIMIDADE E CONDOMÍNIOS

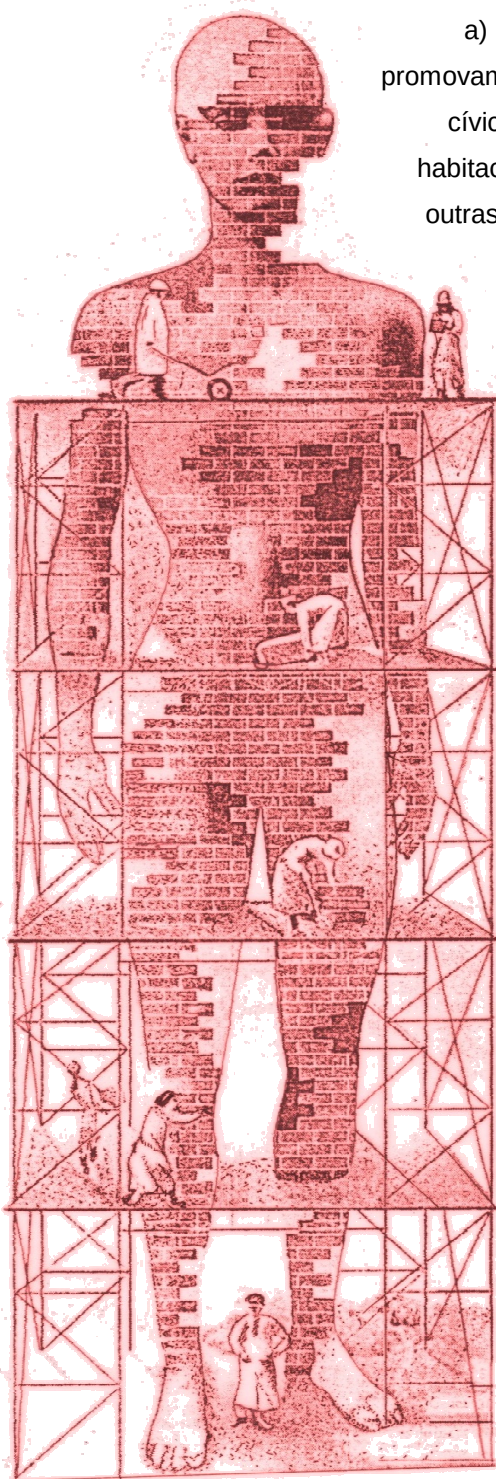
a) Torna-se necessário incrementar várias metodologias e instrumentos de gestão de proximidade, desde a gestão das habitações e dos edifícios passando para uma gestão do bairro, sempre numa perspetiva de acompanhamento contínuo e de participação com os moradores (ex: fiscalizações, reuniões, sessões de esclarecimento e informação, criação de pequenos regulamentos). A gestão do parque habitacional deve respeitar um encadeamento de ações que articulem as ações de manutenção e requalificação dos espaços residenciais com as ações que visam a promoção da organização condominial e da convivência residencial de proximidade.



b) O apoio à manutenção dos fogos e dos edifícios pelos próprios habitantes constitui, efetivamente, uma metodologia de gestão a privilegiar, podendo ser alargada aos assuntos de gestão condominial. Com efeito, é de extrema importância incentivar modalidades de intervenção que contribuam para o reforço de regras de vida coletiva nos edifícios e sua envolvente. Várias figuras de gestão poderão ser equacionadas (ex: gestor local; zelador de prédio; condomínio informal), que poderão ter uma função mediadora na resolução de assuntos condominiais/residenciais, constituindo um fator importante de sustentabilidade de condições habitacionais adequadas, tanto em termos da conservação e manutenção dos espaços residenciais como numa perspetiva que favoreça o (re)estabelecimento ou a revitalização de relações de entreajuda, solidariedade e convívio no seio da população residente.

c) A presença de serviços (institucionais) de proximidade nos bairros, sendo bem visível e estruturadora, torna-se dissuasiva de certas condutas, acabando por se constituir numa forma positiva (mas não impositiva) de controlo social do espaço residencial.

9.6 - GESTÃO SOCIAL / INTERVENÇÃO COMUNITÁRIA



a) Estímulo de novas dinâmicas sociais em que se promovam a alteração de comportamentos tidos como menos cívicos aquando da apropriação dos espaços habitacionais e dos espaços públicos, promovendo-se outras formas de comportamento cívico e incrementar boas-práticas ao nível de tarefas socialmente úteis no espaço residencial, nomeadamente, atividades de apoio e capacitação sociofamiliar (formação, *ateliers*, *workshop's*), atividades de limpeza no bairro por parte dos moradores, facilitação de atividades económicas emergentes no bairro (pequeno comércio, microempresas, autoemprego, emprego social), bem como fomentar uma maior organização de bairro em torno do controle das condições de insegurança nos bairros.

b) Criar programas de reabilitação/requalificação direcionados para os jovens desempregados e com reduzida escolarização ou formação, nomeadamente, através de iniciativas que criem oportunidades de inserção no desenvolvimento local das respetivas comunidades.

c) Em articulação com outras unidades orgânicas da CMO, é desejável a conjugação de projetos, medidas e apoios a prestar junto das famílias, permitindo que as famílias mais vulneráveis rompam o ciclo de pobreza e dependência em que se encontram, tornando-as mais resilientes, adotando um sentido “transformador” na superação das adversidades, revertendo o ciclo de espiral socioeconómica negativa; enquadrar

ações de *empowerment* junto dos próprios moradores no parque habitacional, que possam capacitar as famílias (e seus membros) no exercício da sua cidadania, a amenizar os seus problemas socioeconómicos, a prevenir a sua pobreza e o desemprego crónico, entre outros fatores.

9.7 - CORRESPONSABILIZAÇÃO NA PRESERVAÇÃO PATRIMONIAL



a) Os vários diagnósticos permitiram constatar que uma parte da população residente não preserva de forma adequada os espaços residenciais (domésticos e exteriores), bem como toma atitudes que provocam degradação dos mesmos (ex: atos de vandalismo, adulteração das fachadas dos edifícios, perda de autoestima e de apreço pelo quadro de vivência residencial). Neste âmbito, é de realçar também a importância da implicação dos inquilinos nas ações de manutenção das respetivas habitações, tornando-se assim, eles, sujeitos ativos na revalorização do seu espaço habitacional.

b) Enveredar por um modelo de gestão que crie incentivos e apoio técnico à auto-reabilitação faz com que os próprios moradores ganhem maior apreço e estima pela habitação, resultando numa maior responsabilização dos beneficiários do parque habitacional público (repartição de decisões, ações e responsabilidades).

c) Naturalmente, esta modalidade de gestão não deverá ser estanque, podendo realizar-se como gestão complementar, apoiada em vantagens práticas e mesmo económicas para os moradores que nelas estejam implicados (ex: redução de rendas) e exigindo, sempre, uma adequada circulação de informação e aconselhamento técnico. Os moradores têm capacidade para participarem ativamente na resolução dos seus problemas de edificado habitacional, devendo ser apoiados na clarificação das exigências urbanas e de cidadania.

9.8 - REALOJAMENTOS / OFERTA ADEQUADA ÀS NECESSIDADES HABITACIONAIS

a) Assegurar a continuação do trabalho de erradicação de todos os alojamentos precários (*vulgo* barracas), procedendo-se ao realojamento das respetivas famílias. Por outro lado, afigura-se de vital importância a manutenção das ações de fiscalização nos núcleos de alojamentos, a fim de impedir o crescimento dos mesmos bem como evitar um maior descontrolo e desordenamento do território e do espaço urbano.



b) No âmbito das UOPG's definidas em sede de PDM, realojar a população residente nos núcleos de alojamentos precários aí abrangidos, proporcionando-lhe condições de vida condignas, relançando as respetivas famílias para um novo projeto de vida e sua inclusão social. Prever, em caso de realojamento, a mudança de modelo habitacional que a nova habitação exigirá: a exiguidade das funções/valências dos espaços da barraca tenderá a ser decomposta pela nova habitação que, com a compartimentação dos espaços domésticos, impõe um novo modo de habitar às famílias realojadas (nova apropriação dos espaços domésticos). Ações de realojamento que promovam a integração na malha urbana, evitando, assim, a “guetização” dos cenários socio-urbanísticos; criar, do ponto de vista arquitetónico/construtivo e das acessibilidades, proximidades entre os locais de realojamento e outros cenários urbanísticos envolventes mais positivos e estimulantes.

c) Conceção de fogos que, do ponto de vista arquitetónico/construtivo, contemplem a capacidade de se adequarem à dinâmica e condições organizativas das famílias, como é o caso da evolução numérica e etária dos agregados; prever a possibilidade de alguma “reversibilidade construtiva”, de forma a realizar-se, em alguns casos, alterações no interior do fogo para corresponder à eventualidade deste poder vir a ser usado, ao longo do tempo, por diversos tipos de agregado familiar.

d) Prever soluções habitacionais para determinados segmentos populacionais, nomeadamente, a disponibilização de fogos/centros de acolhimento para alojamento de vítimas de violência doméstica, de forma a integrá-las nas devidas condições de segurança; promoção de habitação para jovens; assegurar habitação com características para acolher pessoas com mobilidade condicionada; equacionar também a promoção de residências assistidas.

e) Fazer corresponder o parque habitacional às novas realidades sociodemográficas, como é o caso do ajustamento de tipologias habitacionais ao crescente número de famílias monoparentais, à redução da dimensão média das famílias, ao surgimento de novos tipos de coabitação e às novas necessidades (temporárias) de mobilidade e emprego.

9.9 - PROMOÇÃO DAS SOCIABILIDADES E DA INTERCULTURALIDADE

a) Um modelo de intervenção urbano-habitacional que contemple a manutenção de boas relações entre as pessoas e respetivos espaços residenciais, de forma a respeitar o quotidiano desses habitantes em termos de sociabilidades e práticas de solidariedade bem como no seu relacionamento com a habitação e o território em que se insere no âmbito das suas práticas urbanas (espaço vivido).



b) Criação de elementos significantes/simbólicos (ex: esculturas de rua, espaços e edifícios com pormenores arquitetónicos sugestivos) adequados ao imaginário coletivo da população a realojar, eliminando, assim, qualquer sentimento de abandono identitário e cultural.

c) Realização de ações, eventos e projetos que promovam: a convivência multiétnica, a troca de experiências entre culturas, a aceitação da diferença e diversidade cultural, o aprofundamento das identidades, a “solidariedade de bairro”.

d) Os melhoramentos no domínio dos equipamentos de lazer e convívio também é um aspeto de primordial importância nas relações sociais comunitárias e satisfação residencial. O aumento de oferta a este nível, aliado ao aproveitamento das sinergias locais para atividades e eventos culturalmente diversos, evita o autofechamento na habitação e promove as interações positivas no seio da comunidade, “rentabilizando” a heterogeneidade cultural e étnica presente no bairro.

e) Os problemas resultantes da insuficiente socialização (ex: conflitos, falta de civismo entre vizinhos) deverão ser combatidos através de uma proactiva gestão de conflitos (antecipação/anulação dos conflitos) que, com base num trabalho de mediação social, promova um processo de negociação e definição de compromissos entre os próprios moradores, podendo ser utilizadas ações de informação ou pequenos debates informais promovidos pela equipa técnica gestora do bairro em causa.

9.10 - PARCERIAS CMO/IHRU/PROMOTORES/AGENTES LOCAIS

a) A ação municipal deverá apostar numa plataforma colaborativa que permita empreender projetos de promoção habitacional

(construção/reabilitação/regeneração),

envolvendo vários parceiros/entidades que intervêm em habitação social. Neste sentido, o estabelecimento de parcerias com outras Entidades (ex: IHRU, Cooperativas de Habitação, Agentes Locais, Promotores Privados) afiguram-se

bastante relevantes para o desenvolvimento de ações/projetos direcionados para a melhoria das condições habitacionais de segmentos populacionais que não conseguem aceder a uma habitação condigna sem o apoio municipal/público.



b) Saindo do modelo tradicional das políticas públicas em habitação social, no qual o Estado assume um papel quase exclusivo, torna-se relevante que sejam equacionadas a construção de redes institucionais que reúnem diversos atores, envolvendo articulações intersectoriais entre autarquia, administração central, promotores, agentes locais e sociedade civil, para a formulação e implementação de programas/projetos habitacionais: desde os proprietários individuais de fogos/frações de habitação (especialmente os que se encontram devolutos) até às empresas ou fundos de investimento promotores de habitação, passando pelas empresas de construção civil vocacionadas para as empreitadas de reabilitação de edificado, podendo também incluir-se as entidades financeiras que prestam crédito para financiar obras de reabilitação.

c) No âmbito de novas formas de governança, chama-se a tenção para a consolidação, ao nível local, da capacidade de implementar políticas e de promover ações orientadas por mecanismos de interlocução com diversos atores, sendo a autarquia/estado central capaz de descentralizar funções, alargando o universo de atores participantes, sem abrir mão dos respetivos instrumentos de regulação e supervisão.

d) Através das parcerias institucionais (tanto com parceiros estatais como não-estatais) tende a crescer a perspetiva de sustentabilidade de políticas públicas, com repercussões sobre a eficiência da promoção habitacional.

e) Incentivar o aproveitamento das sinergias do mercado privado no que respeita à aquisição de alojamentos, à reabilitação e ao arrendamento destinados a populações com mais baixos recursos.

f) A redução dos encargos financeiros é um fator determinante para o incentivo e facilitação da promoção de habitação, especialmente quando se pretende um regime de Habitação Acessível. Será conveniente, pois, estabelecer um protocolo de cooperação entre a Câmara Municipal de Odivelas e uma instituição financeira de crédito que, motivada por uma procura preferencial, se disponha a criar dispositivos de crédito financeiro que incentivem a implementação das operações de reabilitação e a execução de obras de reabilitação, desde que os investimentos de aquisição ou de intervenção de reabilitação em edifícios ou frações de habitação sejam destinados a regime de habitação acessível a população de estratos sociais mais carentes. Os dispositivos poderão ser, entre outros, linhas de crédito bonificado para aquisição e reabilitação de edifícios ou frações de habitação, seguros e garantias bancárias aplicadas às empreitadas de reabilitação e à proteção dos senhorios face a incumprimentos contratuais.

Nota Final:

Perante os 10 eixos de intervenção atrás salientados, torna-se bem evidente a necessidade de adotar o conceito de “gestão integrada” do parque habitacional, uma vez que este conceito significa a necessidade da gestão imobiliária ser articulada com as ações de desenvolvimento social e de melhoria das condições urbanísticas (tanto em infraestruturas como em serviços), com o leque de atividades empreendidas em articulação com parceiros que têm intervenção nas áreas do social, cultural, desportivo e habitacional (dos setores público, privado, cooperativo e da economia social).

Com efeito, à semelhança da “reabilitação urbana integrada”, a gestão do parque habitacional de promoção municipal deverá incorporar um modelo que vise o desenvolvimento socioeconómico das populações, em que ao município caberá encontrar um equilíbrio entre as vertentes social e de solidariedade e o rigor do cumprimento das regras económicas e jurídicas associadas à boa gestão dos parques habitacionais de promoção pública/municipal, a saber: favorecer o bem-estar residencial e urbano e a dinâmica social; salvaguarda do equilíbrio financeiro global do parque habitacional; ajustar as rendas no quadro de uma política de rendas clara e justa; eventual venda de fogos em condições bem definidas e regulamentadas; investir na manutenção, melhoria e adaptação dos fogos e edifícios; tornar o património habitacional/residencial mais funcional e atraente; consolidar a gestão de proximidade; promover uma relação clara e de confiança com os arrendatários.

Bibliografia

Bibliografia

- ALVARENGA, A., MALTSCHEFF, B. (1980), "L'espace social nouveau paradigme?", Espaces e Sociétés, nº 34-35, pp. 47-73.
- APGAR, W. C., "Which Housing Policy is Best?", Housing Policy Debate, Vol. 1.
- BAPTISTA, Luís V. (1999), Cidade e Habitação Social, Oeiras, Celta Editora.
- BARROS, Carlos Pestana e SANTOS, J. C. Gomes (Coord.) (1997), A Habitação e a Reintegração Social em Portugal, Lisboa, Editora Vulgata.
- CABRITA, António M. Reis, "O Homem e a Casa", Laboratório Nacional de Engenharia Civil - Edições do CDIT, 1995.
- CARDOSO, A., "O Planeamento Municipal e a Habitação", Escher:Porto, 1991.
- CASTELLS, Manuel, "Urban Question", General Editors, 1977, London.
- "Estratégia Nacional para a Habitação – proposta para discussão pública, IHRU, 2015.
- FREITAS, M. J., "Os paradoxos do realojamento", Sociedade e Território, nº20, Afrontamento:Porto, 1994.
- FREITAS, Maria João et al, "Análise e avaliação da qualidade habitacional". Revista Sociedade e Território, nºs 25 e 26, 1998.
- GUERRA, I., Matias, N., "Elementos para uma análise sociológica do movimento clandestino", Livros Horizonte, 1989.
- GUERRA, Isabel – "As pessoas não são coisas que se ponham em gavetas". Revista Sociedade e Território, nº20, 1994.
- GUERRA, Isabel, "As políticas de habitação em Portugal", Cidades, Comunidades e Territórios, 22 (jun/2011).
- "Housing Policy in the EU Member States", European Parliament - Working Document, Social Affairs Series, 1997.
- Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana: "1987-2011, O investimento do Orçamento do Estado no setor da habitação", www.portaldahabitacao.pt.
- LACAZE, J-P., "Les Politiques du Logement", Flammarion:Paris, 1997.
- NANTES HABITAT - Acteurs e partenaires dans les quartiers – "des repères pour les habitants". Table Ronde du 18 janvier 1996. Nantes habitat, Nantes, 1999.
- Observatório de Habitação, "Financiamento da habitação a custos controlados - relatório de monitorização das linhas de crédito", IHRU:Lisboa, 2009.
- Plano Diretor Municipal de Odivelas – Proposta de Plano, "Programa de Execução e Financiamento", volume 2, junho de 2012
- Plano Diretor Municipal de Odivelas, Volume 3, "Relatório da Proposta e Fundamentação das Opções do Plano".
- Portugal 2020: Acordo de Parceria 2014-2020, julho de 2014.

"Regeneração Urbana do Bairro Municipal Olival do Pancas – Avaliação Prévia de Uma Estratégia de Ação", CMO-Divisão de Habitação-SPCRH, 2015.

Regulamento do Plano Diretor Municipal de Odivelas, publicado no Diário da República, 2.ª série – N.º 171 – 2 de setembro de 2015, Capítulo VIII, Artigo 66.º.

SERRA, N., "Estado, Território e Estratégias de Habitação", Quarteto:Coimbra, 2002.

SOARES, L., Ferreira, A., Guerra, I., "Urbanização clandestina na área metropolitana de Lisboa", Sociedade e Território, nº3, 1989.

TÖNNIES, Ferdinand, Communauté et Société, Paris

Anexos

Anexo 1 – Algum enquadramento legal

Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de julho
Lei de Bases de Contabilidade Pública e legislação complementar.

Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de setembro
Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP).

Lei n.º 169/99 de 18 de Setembro, alterada pela Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro e Lei nº 67/2007 de 31 de dezembro.
Regime Jurídico das Autarquias Locais.

Decreto-Lei nº 555/99 de 16 de dezembro, alterado pelo Decreto-Lei nº 60/2007 de 4 de setembro e pelo Decreto-Lei nº 26/2010 de 30 de março.
Regime Jurídico da Urbanização e Edificação.

Decreto-Lei n.º 166/93 de 07 de Maio
Regime de Renda Apoiada.

Lei n.º 6/2006 de 27 de Fevereiro na redação da Lei nº 31/2012 de 14 de Agosto
Novo Regime Jurídico do Arrendamento Urbano

15ª Reunião Ordinária da Comissão Instaladora do Município de Odivelas de 25/07/2000
Proposta de adoção do Rendimento Mensal Mínimo Garantido (antigo Salário Mínimo Nacional), para determinação do valor de renda.

Código Civil

Código de Procedimento Administrativo

Código Administrativo

Decreto-Lei nº 135/2004 de 3 de Junho
PROHABITA - Programa de Financiamento para Acesso à Habitação, que visa a resolução de situações de grave carência habitacional de agregados familiares residentes no território nacional.

Decreto-Lei nº 460/83
Regime Jurídico do Autoacabamento em habitações construídas ao abrigo de programas de habitação social.

Decreto-Lei nº 38382/51 de 7 de Agosto
Regulamento Geral das Edificações Urbanas.

Decreto-Lei nº 280/2007 de 7 de Agosto
Regime Jurídico do Património Imobiliário Público.

Decreto-Lei nº 55/99 de 2 de março
Regime Jurídico das Empreitadas de Obras Públicas.

Decreto-Lei nº 18/2008 de 29 de janeiro, alterado pelo Decreto-Lei nº 279/2009 de 2 de outubro, com a última alteração pela Lei nº 64-B/2011 de 30 de dezembro.
Código dos Contratos Públicos.

Decreto-Lei nº 794/76 de 5 de novembro, com a última alteração pelo Decreto-Lei nº 307/2009 de 23 de outubro.
Lei dos Solos.

Dec. Lei 329-A/2000 de 22 de Dezembro
Valor atualizado dos fogos sujeitos ao regime de renda condicionada.

Portaria 358/2012 de 31 de Outubro

Define para o ano de 2013 os valores do preço da habitação para efeitos de cálculo da renda condicionada.

Dec. Lei 166/93 de 7 de Maio

Regime da Renda Apoiada e preço técnico.

Portaria 1239/91 de 28 de Dezembro

Fixa a taxa de 8% para efeitos do disposto no nº2 do artigo 79º do DL 321-B/90.

Dec. Lei 13/86 de 23 de Janeiro

Regime da renda condicionada.

Portaria 683/2008 de 28 de Julho

Fixa para vigorar em 2008 os preços máximos de aquisição das habitações para efeito do DL 163/93 e outros.

Dec. Lei 165/93 de 7 de Maio, revoga o DL 39/89 de 1/2, com exceção do artigo 15º e o DL 236/85 de 5 de Julho.

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, abreviadamente designados por CDH.

Dec. Lei 141/88 de 22 de Abril

Regime de alienação dos fogos e terrenos do IGAPHE e do IGFSS.

Dec. Lei 288/93 de 20 de Agosto, Altera o DL 141/88

Altera os artigos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 8º, 10º e 20º do Regime de alienação dos fogos do IGAPHE e do IGFSS.

Dec. Lei 385/89 de 8 de Novembro

Regula o financiamento intercalar para a aquisição de terrenos e respetivas infraestruturas pelo INH para a promoção de habitação social.

Portaria 79/2013 de 19 de fevereiro

Fixa para vigorar em 2013 o preço de habitação por m2 de área útil e o preço de venda dos terrenos destinados a programas de habitação de custos controlados.

Portaria 500/97 de 21 de Julho

Define habitação de custos controlados, áreas, custos de construção e preços de venda.

Portaria 371/97 de 6 de Junho

Cria condições financeiras e técnicas para concessão de empréstimos para projetos de equipamento social, partes acessórias dos fogos e ou espaços comerciais, quando integrados em empreendimentos de habitação a custos controlados.

Dec. Lei 271/2003 de 28 de Outubro, altera o DL 163/93 (nova redação do DL 163/93)

Regime do Plano Especial de Realojamento – PER.

Desp.41/MES/85 de 14 de Fevereiro

Recomendações Técnicas de Habitação Social (RTHS).

Lei n.º81/2014, de 19 de dezembro

Estabelece o novo regime do arrendamento apoiado para habitação e regula a atribuição de habitações neste regime.

Anexo 2 – Georreferenciação da Habitação Social no Concelho de Odivelas

Anexo 3 – *Workshop* Técnico: listagem de participantes

Workshop com Técnicos/Stakeholder's Municipais**Data de Realização:** 27 de janeiro de 2014**Local:** Auditório do Centro de Exposições - Odivelas**Organização:** CMO/Divisão de Habitação – Setor de Estudos, Planeamento e Controle**Participantes:**

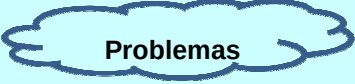
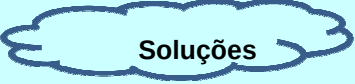
Nome	Área Técnica	Unidade Orgânica
Adelina Freire	C. Sociais	DH - Setor de Intervenção na Habitação Social
Ana Gomes	Polit. Social	Gabinete da Vereadora Sandra Pereira (pelouro da Habitação)
Ana Martins	Arquitetura	DH - Setor de Promoção, Construção e Reabilitação de Habitação
Ana Miranda	Psicologia	DH - Setor de Intervenção na Habitação Social
António Monteiro	Serv. Social	DISPE – Setor do Envelhecimento Ativo
Ana Santos	Serv. Social	DISPE – Setor do Envelhecimento Ativo (estagiária)
Carla Barra	Serv. Social	Divisão de Habitação (DH)
Carlos Santos	Arquitetura	DPUPE - Setor do Plano Diretor Municipal, Projetos Especiais e Energia
David Gil	Arquitetura	DPUPE - Setor de Estudos e Planeamento Urbanístico e Projetos Estratégicos
Graça Lebre	Fiscalização	DH - Setor de Intervenção na Habitação Social
Ilda Cipriano	G. Arrendamento	DH - Setor de Gestão do Parque Habitacional
Inês Fradique	Polit. Social	DH - Setor de Intervenção na Habitação Social
Isabel Diogo	Jurista	DH - Setor de Gestão do Parque Habitacional
Joaquim Duarte	Fiscalização	DH - Setor de Intervenção na Habitação Social
José Maçarico	Engenharia	DH - Setor de Promoção, Construção e Reabilitação de Habitação
Luís Grave	Arquitetura	DH - Setor de Promoção, Construção e Reabilitação de Habitação
Luisa Morgado	Educ. Social	DH - Setor de Intervenção na Habitação Social
Magda Simões	Psicologia	DISPE – Setor de Planeamento e Rede Social
Margarida Simão	Sociologia	DH - Setor de Intervenção na Habitação Social
Mário Cantinho	Arquitetura	DPUPE - Setor de Estudos e Planeamento Urbanístico e Projetos Estratégicos
Miguel Veiga	C. Política	DH - Setor de Gestão do Parque Habitacional
Paula Correia	Sociologia	DPUPE - Setor do Plano Diretor Municipal, Projetos Especiais e Energia
Rui Pereira	Fiscalização	DH - Setor de Intervenção na Habitação Social
Saida Malato	Sociologia	DH - Setor de Intervenção na Habitação Social
Samuel Romeiro	Jurista	DH - Setor de Gestão do Parque Habitacional
Silvana Resende	G. Arrendamento	DH - Setor de Gestão do Parque Habitacional

Facilitadores:

Nome	Área Técnica	Unidade Orgânica
Alda Custódio	C. Orçamental	DH - Setor de Estudos, Planeamento e Controle
José Alves	Sociologia	DH - Setor de Estudos, Planeamento e Controle
Sandra Limão	Antropologia	DH - Setor de Estudos, Planeamento e Controle

Anexo 4 – *Workshop* Técnico: resultados da sessão de “nuvens de problemas e soluções”

Workshop Técnico - Resultados de “Nuvens de Problemas e Soluções”

 Problemas	 Soluções
Falta de acesso à educação por parte das famílias carenciadas.	Escola gratuita mais livros gratuitos.
Desemprego.	Desenvolvimento de políticas por parte do governo para incentivar a criação de emprego.
Especulação imobiliária/financeira.	Baixar os custos; não deixar arrastar as situações de agregados familiares incumpridores no pagamento das rendas.
Insuficiência de fogos face à procura habitacional, o que não permite uma gestão eficaz, por não existir fogos que permitam as adequações de tipologia necessárias.	Aumento do número de fogos, limitar no tempo a utilização dos mesmos, permitir que as famílias possam usufruir do fogo.
Má utilização das habitações por parte dos arrendatários (municipais).	Responsabilizar as famílias pela má utilização, com atribuição de penalizações, valor mínimo de renda mais elevado.
Falta de reabilitação dos fogos devolutos.	Reabilitação dos fogos devolutos, conjuntamente com programas de adoção ao arrendamento, de acordo, com a realidade do país.
Conservação dos edifícios e habitação (fogos).	Responsabilizar os utilizadores pela conservação e manutenção, através de campanhas de intervenção coletiva, por exemplo, organizados com o apoio ou por iniciativa de Associações de Moradores.
Equipamentos de proximidade.	Disponibilização de espaços de convívio e sociabilização com gestão dos moradores ou grupos de moradores, como por exemplo, Coletividades ou Associações.
Relações de proximidade.	Embora exista a preocupação de manter a atribuição de habitação a famílias que tenham relações de proximidade com outras existentes no local, deverá haver a promoção de atividades que estimulem a convivência entre todos.
Gestão das partes comuns.	Constituição de condomínios "informais" para promover a participação ativa dos moradores.
Falta de equipamentos de apoio social.	Trabalho em parceria e de proximidade com as Instituições Locais.
Falta de verbas de reabilitação de fogos.	Responsabilização dos arrendatários e realização de ações de formação/sensibilização sobre a ocupação dos espaços.
Incapacidade das Entidades em dialogar e chegar próximo aos munícipes.	Mais funcionários no terreno, para identificar situações problemáticas que, ao serem detetadas, condicionam as atividades/mecanismos de intervenção.

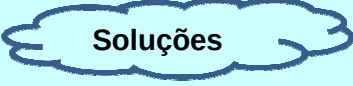
(cont.)

Workshop Técnico – Resultados de “Nuvens de Problemas e Soluções”

 Problemas	 Soluções
Carências socio económicas dos munícipes.	As carências socio económicas verificam-se não apenas no concelho de Odivelas mas um pouco por todo o território nacional, sendo que, tais circunstâncias apenas mudam se houver vontade política.
Inexistência de planeamento urbanístico.	O envolvimento de arquitetos paisagistas, engenheiros de diversas áreas, foram contribuindo para a elaboração de um PDM, visando estratégias mais definidas.
Intervenções casuísticas e desintegradas, sem visão estratégica, contribuindo para um "patchwork" no território e não integração destas zonas no território mais global.	Urbanismo "antropológico", que tenha em conta as necessidades e expectativas da população.
Fraca participação e articulação entre os atores locais.	Perspetiva de sustentabilidade (ambiental, social, económica, urbanística e de governabilidade), em projeto integrado, multisetorial e multidisciplinar.
Dificuldade de um planeamento a médio/longo prazo e implementação de parcerias estratégicas e contributos de outras "boas práticas".	Planeamento continuado, acompanhamento e monitorização (participação em todas as fases do processo).
Elegibilidade dos agregados.	Matriz reguladora.
PROHABITA - dívidas aos senhorios e danos nas habitações.	Vistorias das habitações, responsabilização na reabilitação (ex: seguro), dotação orçamental disponível.
Legislação do Auto Acabamento e Auto Construção.	Nova proposta à CMO, regularização da titularidade do terreno, loteamentos, escrituras e registos.
Realojamento PER, ausência de perspetivas de fogos necessários para a erradicação do PER.	Financiamento para reabilitação e para reconstrução de fogos devolutos no mercado livre.
Património Municipal exíguo face às necessidades para realojamento.	Necessidade de financiamento para reabilitação de fogos devolutos do património habitacional.
Bairros de génese ilegal com um elevado número de arrendamentos de fogos, sem condições de habitabilidade.	Revitalização dos bairros.
Gestão do parque habitacional municipal, com as respetivas obras de conservação, tendo em conta os hábitos/vivências dos seus inquilinos.	Conhecimento preciso das necessidades habitacionais ao nível do concelho (possível integração com outros municípios). Incluir no processo a participação das pessoas que irão ser as beneficiárias.
Promoção de fogos para realojamentos através de atos isolados, sem planeamento integrado com as dinâmicas do território em que se insere.	Perspetivar diferentes soluções para a construção/reabilitação de fogos; integrando a sua promoção em planos de ordenamento municipal e na gestão urbanística corrente.

(cont.)

Workshop Técnico – Resultados de “Nuvens de Problemas e Soluções”

 Problemas	 Soluções
Falta de recursos económicos que possibilitem melhorias no parque habitacional existente e/ou novas construções, que resolvam as carências diagnosticadas.	Diagnóstico de todo o parque habitacional municipal; perspetivando as obras de conservação/reabilitação necessárias, definindo prioridades e tempos para a sua execução.
Por parte do Município de Odivelas (proprietário das habitações municipais), falta de recursos e/ou mobilização efetiva das equipas de funcionamento para uma vigilância/acompanhamento/monitorização permanente nos bairros/habitações, havendo uma degradação contínua do edificado.	Formação adequada de equipas multifuncionais, face a um maior acompanhamento dos bairros. Programação de visitas (não esperadas pelos moradores), de forma constante, face a uma maior eficácia na deteção e prevenção de problemas.
Por parte dos moradores/arrendatários, não valorizam devidamente o facto de terem uma casa, que devem cuidar /zelar permanentemente por ela. Os que valorizam e que se preocupam, são intimidados pelos restantes (ainda que minoritários), no que se refere à manutenção das partes comuns.	Reuniões semestrais, com todas as famílias, para relembrar os deveres dos moradores: moralizar/incentivar os cumpridores e prevenir/ganhar para o "nosso lado" os incumpridores, proporcionando formação aos arrendatários.
O Município de Odivelas não tem os meios adequados para punir os infratores: em termos legais e operacionais. Também não tem os meios financeiros que permita a constante manutenção (para evitar a degradação continuada) e a subsequente cobrança aos autores dos atos de vandalismo.	Existência de regulamentos municipais mais firmes e esclarecedores/orientadores. Equipa de reparações constantes e tabela de preços das reparações. Os arrendatários que estragam pagarão de acordo com regras pré definidas e aceites, assinando o contrato e o termo de responsabilidade específico sobre os danos nas habitações /prédios.
Falta de competências ao nível da manutenção e conservação da habitação municipal, ao nível da higiene e organização do espaço.	Valorizar a limpeza e organização do espaço
Falta de competências ao nível de gestão da habitação no prédio, formação de condomínios, responsabilização pelos danos, relacionamentos interpessoais conflituosos e difíceis.	Formação de condomínios, responsabilização pelos danos nas habitações com vista ao bem-estar geral e de maior qualidade de vida.
Desvalorização do bem imóvel, levando a um estado de degradação do mesmo.	Valorização do mesmo, valorizar a conservação da habitação.

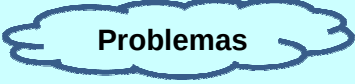
(cont.)

Workshop Técnico – Resultados de “Nuvens de Problemas e Soluções”

 Problemas	 Soluções
A criação de novos bairros para realojamento acaba por criar situações de concentração de problemas sociais, económicos e outros.	Apostar na diversificação de respostas, tendo em conta o tipo de agregados a realojar. Maior aposta na integração em meios urbanos consolidados, reabilitação, subarrendamento, autoconstrução, participação na génese dos programas pelos agregados, consoante a sua tipologia.
Problemas graves relativamente à manutenção do parque edificado e dos espaços públicos envolventes.	Criação de estruturas compostas pelos próprios moradores, nas quais sejam responsabilizados pela sua manutenção, fazendo-os participar nas propostas de reabilitação dos espaços públicos, consoante as suas expectativas.
Por vezes, tratam-se estas questões numa perspetiva de receio de quebrar o "status quo", perdendo, por vezes, oportunidades de criar "novas oportunidades".	Com a consciência de que cada caso é um caso, dever-se-á tratar problemas diferentes com respostas participadas e orientadas para os respetivos intervenientes. Uma perspetiva interessante, poderia passar por criar relações de interesses comuns (culturais, profissionais, artísticos, criativos, etc.).
Falta de conservação do património habitacional pelos ocupantes.	Participação dos ocupantes na reabilitação.
Falta de regras de elegibilidade/gestão social.	Aprovação de regulamento de gestão de habitação social.
Falta de fundos públicos para reabilitação de edifícios não financiados.	Participação financeira dos condomínios e recurso a programas de financiamento/comparticipação a nível europeu.
Falta de resposta habitacional face aos pedidos de habitação existentes.	Disponibilidade financeira para construção de habitação para realojamento.
Dificuldade de integração das minorias étnicas na sociedade maioritária.	Existência de formação/ações de sensibilização de integração.
Degradação/destruição das habitações sociais.	Sensibilização das pessoas realojadas para a manutenção e reparação das habitações
Insuficiência do número de habitações face ao número de pedidos de habitação social.	A CMO deveria negociar com construtores em novos empreendimentos, no sentido de aumentar o número de fogos municipais.
Agrupamento/junção dos fogos de habitação social em bairros (concentração).	Fazer os realojamentos em fogos dispersos, na comunidade.

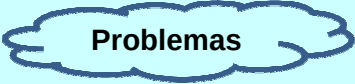
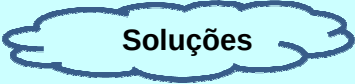
(cont.)

Workshop Técnico – Resultados de “Nuvens de Problemas e Soluções”

 Problemas	 Soluções
Reintegração, falta e adaptabilidade.	Estudo detalhado de cada família e antes de ser realojado, fazer-se experiência de reintegração na sociedade.
Aglomeración de famílias consideradas como disfuncionais/problemáticas.	Dispersar mais as famílias, com mais dificuldade em se adaptarem.
Falta de trabalho para quem fica na rua à espera de que o tempo melhore. Não preservam o património.	Estudar uma maneira em que as pessoas se tornem mais responsáveis, arranjando emprego e ocupação para todos os moradores, fazendo com que cuidem dos espaços públicos, que também são deles (moradores).
Bairros sociais de grande densidade populacional	Construção de habitações sociais dispersas.
Isolamento do bairro social ("ghettos").	Gabinetes multidisciplinares localizados nos bairros sociais.
Acompanhamento insuficiente dos problemas dos bairros sociais, após serem realojados.	Maior acompanhamento e proximidade para com os bairros.
Realojamento de agregados familiares de uma mesma família (desdobramentos) num único edifício.	Dispersão habitacional das famílias.
Falta de responsabilidade cívica.	Promover bons comportamentos sociais.
Sobrelotação dos fogos municipais.	Gestão das tipologias habitacionais <i>versus</i> tipologias familiares.
Concentração de habitação social	Dispersão da habitação social.
Apropriação indevida do espaço residencial.	Ação pedagógica por parte da entidade administradora da habitação social.
Sobrelotação de fogos.	Gestão proactiva da ocupação e distribuição dos fogos pela população mais carenciada.
Construções precárias existentes no concelho ainda por realojar.	Adoção de políticas de realojamento mais inovadoras, as quais possibilitem uma maior sensibilização para a flexibilidade e autonomia da população realojada.
Sublotação dos fogos municipais/concentração da habitação social	Políticas municipais de incremento da habitação social na "teia urbana".
Realojamento de todos os moradores no bairro do Barruncho (sítio na Póvoa de Santo Adrião).	Programas de apoio ao arrendamento (novos programas nacionais).
Erradicação de todas as habitações de construção precária do Concelho.	Estabelecimento de protocolos de cooperação com o setor cooperativo e setor privado na área da habitação.

(cont.)

Workshop Técnico – Resultados de “Nuvens de Problemas e Soluções”

 Problemas	 Soluções
Transferência para a CMO dos bairros do Governo Civil.	Investimento na área da reabilitação urbana.
Uma não integração no local onde foram realojados e/ou não sentem o bairro como um local próprio; apesar de muitos agregados terem sido provenientes de núcleos degradados, não se conseguem integrar.	Apropriação do espaço. Fazer os moradores sentirem o bairro como um local onde a sua vida vai decorrer, onde poderão viver bem (em situação condigna).
A habitação social não deve ser vista como uma obrigação do Município/Estado. Como isto não acontece, os moradores não preservam o seu "património", degradando-o.	Se os moradores começarem a adquirir o sentimento de pertença, "isto é meu", talvez passem a preservar/conservar melhor os espaços (dentro e fora da habitação).
O facto da habitação social ser vista como um "bem para toda a vida".	Responsabilizar os agregados incutindo-lhes que, aquele fogo, pode não lhe ser atribuído para sempre e que lhe poderá ser retirado posteriormente.
Dificuldade ao nível da integração na comunidade.	Formação e avaliação antes do realojamento.
Degradação do parque habitacional municipal.	Responsabilização, de acordo com os estragos/danos provocados nas habitações.
Conflitos existentes no relacionamento entre etnias (sobretudo africanos e ciganos).	Formação conjunta e acompanhamento com reuniões periódicas.
A degradação habitacional provocada pela má utilização por parte das famílias realojadas.	Deveria existir um maior controle desde o início, bem como um acompanhamento das famílias e atribuição das responsabilidades e respetivas penalizações.
Tipo de construção, por vezes, não adaptada à população alvo.	Tentar projetar as construções, tendo por vezes uma maior atenção para quem irá utilizá-las, não descurando aspetos ligados à estética.
Aglomeração excessiva de indivíduos da mesma etnia.	Evitar juntar elevado número de indivíduos da mesma etnia.

Anexo 5 – *Workshop Técnico*: resultados da sessão de “grelha de causas e consequências”

Workshop Técnico: Grelha de Causas e Consequências

Nr. Mesa	Problemas	Causas do problema identificado	Consequências da não resolução do problema	Estratégias/Ações para resolução do problema
1	Fraca participação e articulação entre os atores locais.	- Ausência de hierarquização e vinculação às decisões tomadas nos encontros realizados. - Escassez de recursos económicos. - Falta de cultura democrática e de participação.	- Não concretização dos objetivos.	- Definição de grupos de trabalho com competências específicas e vinculativas. - Definição de uma entidade gestora do projeto/grupo.
	Elegibilidade dos agregados familiares.	- Ausência de critérios específicos para gestão da atribuição e manutenção do direito ao realojamento municipal.	- Dificuldade da gestão social dos agregados. - Criação de um sentimento de descontentamento e injustiça por parte das famílias.	- Aprovação de Regulamento de Gestão de Habitação Social.
	Regularização dos fogos de Auto Acabamento/Auto Construção.	- Falta de fiscalização e acompanhamento do cumprimento das regras originais. - Problemas e irregularidades do ponto de vista do direito de propriedade. - Falta de cumprimento das regras do regime de Auto Acabamento e Auto Construção por parte dos agregados familiares.	- Gestão das expetativas das famílias beneficiárias. - Degradação do património. - Dificuldade de resolução definitiva do problema.	- Definição de grupos de trabalho com competências específicas e vinculativas. - Adequação/atualização dos procedimentos de regularização já existentes. - Definição de uma entidade gestora do projeto/grupo.
2	Falta de competências de gestão da habitação, formação de condomínios.	- Inexistência de regulamentos/regras para condomínios formais/informais. - Falta de uma gestão técnica de proximidade por parte dos municípios. - Desresponsabilização dos cidadãos.	- Degradação do parque habitacional, das interações sociais, do espaço público envolvente. - Insustentabilidade do modelo adotado.	- Repensar o modelo de intervenção atual investindo em estratégias mais integradas e participativas.
	Problemas relativos à manutenção do edificado habitacional e dos espaços públicos envolventes.	- Incapacidade financeira das autarquias; definição de prioridades políticas. - Falta de intervenção articulada entre entidades, parceiros locais, autarquias, forças de segurança, entre outros.	- Degradação do edificado habitacional e espaços envolventes. - Insustentabilidade do modelo de intervenção e gestão.	- Repensar as políticas de habitação social para o concelho.
	Falta de verbas públicas para reabilitação de edifícios.	- Prioridades políticas que foram definidas (de âmbito nacional e local).	- Degradação social e urbanística. - Imagem negativa do território.	- Adoção de estratégias integradas tendo em vista o QREN 2014-2020.

(cont.)

Nr Mesa	Problemas	Causas do problema identificado	Consequências da não resolução do problema	Estratégias/Ações para resolução do problema
3	A degradação habitacional, provocada pela má utilização por parte das famílias realojadas.	- Falta de educação cívica e consciencialização por parte das famílias realojadas.	- Prejuízo ambiental do espaço residencial no seu conjunto. - Sobrecarga financeira para efeitos de reabilitação/recuperação dos espaços residenciais.	- Acompanhamento permanente e ações pedagógicas. - Intervenção coerciva com capacitação jurídica de suporte que lhe confira eficácia.
	Aglomeración de edifícios, por vezes, não adaptado à população-alvo.	- Falta de planeamento e gestão do território orientada para a população-alvo.	- Conflitos sociais. - Degradação do espaço habitacional.	- Habitação em fogos dispersos. - Elaborar o Plano Local de Habitação e fazer uma gestão territorial mais eficaz.
	Especulação imobiliária e financeira que se tem verificado nos últimos 30 anos.	- Ausência de controlo do mercado de solos. - Ausência de políticas de promoção de habitação acessível aos estratos socioeconómicos mais fragilizados, quer na urbanização nova quer na reabilitação dos espaços já urbanizados.	- Aumento de ações de despejo que leva ao aumento dos pedidos de habitação (procura habitacional). - Parque habitacional privado devoluto. - Sobrelotação de fogos municipais.	- Criação das políticas de habitação acessível aos estratos socioeconómicos mais desfavorecidos. - Promoção imobiliária que integre uma percentagem de fogos para habitação social.
4	Património municipal exíguo face às necessidades de realojamento.	- Falta de verba para construção de novos fogos e reabilitação de fogos devolutos.	- Degradação do parque habitacional. - Falta de resposta para conclusão do Programa Especial de Realojamento (PER) e para os Pedidos de Habitação.	- Parcerias com outras entidades (ex: cooperativas de habitação). - Aproveitamento de Programas de apoio.
	Bairros de Génese Ilegal.	- Deficiente organização do território e fiscalização. - Falta de habitação para arrendamento.	- Aumento da população residente nos bairros. - Aumento das necessidades de realojamento.	- Construção da habitação para realojamento. - Criação de novos programas de realojamento.
	Falta de meios para a manutenção do edificado habitacional e constantes atos de vandalismo no mesmo.	- Falta de verba para manutenção e reabilitação do parque habitacional. - Inadequada adaptação de alguns residentes na habitação social.	- Degradação do património municipal.	- Ações de sensibilização para as regras de manutenção e utilização da habitação. - Responsabilização pelos atos causados.

(cont.)

Nr Mesa	Problemas	Causas do problema identificado	Consequências da não resolução do problema	Estratégias/Ações para resolução do problema
5	Degradação das partes comuns e respetiva gestão.	- Falta de civismo dos moradores; não apropriação do espaço de forma adequada. - Falta de manutenção/conservação dos espaços comuns. - Limpeza insuficiente nas áreas comuns. - Desresponsabilização dos moradores nos danos causados.	- Degradação continuada das partes comuns. - Ausência de condições mínimas de segurança e habitabilidade (ausência de luz na escada, vidros partidos, portas inexistentes, campainhas estragadas).	- Ações de sensibilização junto dos moradores sobre higiene, segurança e saúde pública. - Programação regular de visitas (por parte de equipas multidisciplinares) às partes comuns dos edifícios, sem aviso prévio.
	Falta de equipamentos de apoio social (creches, lares, centros de dia, centro comunitários).	- Rede social deficitária em algumas freguesias, bairros e localidades (ex: Pontinha).	- Isolamento social. - Carência de bens básicos e de cuidados sociais.	- Diagnóstico das carências. - Dotar o território de equipamentos em falta através de construção de novos equipamento públicos e/ou estabelecimento de novas parcerias com IPSS's.
	Carência socioeconómica dos munícipes.	- Desemprego. - Baixo nível de escolaridade. - Rendimentos reduzidos.	- Dependência de apoios sociais. - Empobrecimento continuado e geracional. - Abandono escolar.	- Formação profissional. - Ações de sensibilização para a importância da escolaridade.
6	Má utilização das habitações por parte dos arrendatários.	- Falta de responsabilização. - Obrigação da CMO na manutenção e conservação dos fogos.	- Degradação do parque habitacional.	- Responsabilização da população residente pela degradação através da respetiva responsabilização.
	Falta de reabilitação dos fogos devolutos.	- Falta de verbas.	- Menos fogos disponíveis para o realojamento. - Aumento da degradação do edificado habitacional.	- Modelo de realojamento que responsabilize os inquilinos em futuras obras de manutenção do edificado habitacional.
	Falta de equipamentos de proximidade.	- Falta de espaço e terreno. - Degradação do espaço existente. - Falta de organização.	- Falta de ocupação/atividades.	- Promover o associativismo.

Fim
