

**Câmara Municipal
de
Lisboa**

PROGRAMAS DE REALOJAMENTO

PER e PIMP

Relatório de Finalização

Elaborado por:

Isabel Dias Marques Costa - DGHM - Departamento de Gestão de Habitação Municipal

Manuel Jorge Subtil - DPH - Departamento de Políticas de Habitação

Lisboa, 7 de Maio de 2013



Direção Municipal de Habitação e Desenvolvimento Social

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	4
1. ENQUADRAMENTO.....	6
2. OS PROGRAMAS PIMP e PER	8
2.1. O recenseamento dos alojamentos versus as famílias a realojar	8
2.1.1. O Recenseamento PIMP	8
2.1.2. O Recenseamento PER	8
2.1.3. As atualizações posteriores aos recenseamentos iniciais.....	9
2.1.4. SPR – Sem Projeto de Realojamento.....	9
3. AS HABITAÇÕES: A CONSTRUÇÃO E AQUISIÇÃO DE FOGOS / NÚMERO / EMPREITADAS / ENTIDADE PROMOTORA.....	11
4. OS CUSTOS E INVESTIMENTOS	13
5. O ENQUADRAMENTO LEGAL E NORMATIVO	15
5.1.O Programa PIMP	15
5.2.O Programa PER.....	15
5.3.O Programa PER - Famílias	16
5.4.Os critérios de realojamento da CML	17
6. SITUAÇÃO ATUAL DOS PROGRAMAS DE REALOJAMENTO.....	19
6.1.Alojamentos Recenseados - Ponto de situação atual	19
6.2.Agregados realojados ou com a situação resolvida por outra via	20
6.3.Agregados indemnizados	20
6.4. Agregados aderentes ao PER - Famílias	23
6.5 Alojamentos e Agregados não realojados	24
7. PRESSUPOSTOS PARA FORMULAÇÃO DAS PROPOSTAS DE FINALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS .	26
7.1.Pressuposto quanto à vigência dos Programas.....	26
7.2.Pressuposto quanto ao cumprimento das metas dos Programas PIMP e PER	26
7.3.Pressuposto quanto tipo de alojamentos e ao regime de propriedade dos núcleos não realojados	27
8. PROPOSTAS DE FINALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS	29
9. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	31

9.1 A mobilização de recursos humanos e financeiros na prossecução dos Programas.....	31
9.2 A gestão complexa dos Programas ao nível do planeamento e da sua execução <i>versus</i> a compatibilização dos prazos e dos recursos.....	33
9.3 Constrangimentos e dificuldades.....	34
9.4 Aspectos positivos/potencialidades	35
9.5 O virar do século/a mudança de Executivo	37
9.6 Os novos desafios	38
ANEXOS.....	43
I. O Protocolo de Acordo do PIMP assinado pelo Município de Lisboa	43
II. O Protocolo de Adesão PER assinado pelo Município de Lisboa	43
III. Quadro com o ponto de situação do recenseamento PIMP em 1994.....	43
IV. Quadro com o recenseamento PER inicial	43
V. Quadro com o recenseamento PER inicial e as actualizações posteriores	43
VI. Quadro com o recenseamento SRP – Sem Projecto de Realojamento.....	43
VII. Quadro com o número de fogos construídos ao abrigo do Programa PIMP e PER.....	43
VIII. Quadro com os custos suportados pela CML, financiamentos e participações	43
IX. Legislação suporte do PIMP	43
X. Legislação suporte do PER	43
XI. Legislação suporte do PER-Famílias	43
XII. Critérios de realojamento da CML	43
XIII. Quadro com o ponto de situação atual dos alojamentos e agregados recenseados no PIMP, PER e SPR: realojados e com situação resolvida por outra via	43
XIV. Quadro com os alojamentos e agregados por resolver no PIMP, PER e SPR.....	43
XV. Quadro com os alojamentos por resolver <i>versus</i> regime de propriedade do terreno.....	43
XVI. Quadros com a proposta final de encerramento dos Programas PIMP, PER e SPR:	43
Quadro síntese por núcleos e respectiva proposta	43
Quadro com a discriminação de todos os alojamentos e respectiva proposta.....	43

INTRODUÇÃO

O Presente Relatório vai ser constituído por duas partes: o próprio Relatório e os Anexos constituídos pelos Protocolos assinados entre a CML e o Estado (IGAPHE e INH); as listas e os quadros extraídos das Bases de Dados dos vários Programas (PER- Programa Especial de Realojamento, PIMP - Plano de Intervenção a Médio Prazo e SPR – Sem Projecto de Realojamento) com a informação mais pertinente a nível de cada Programa, a discriminação dos núcleos habitacionais e o ponto de situação de cada núcleo. Consta ainda como anexo a legislação - suporte dos respetivos programas e os critérios de realojamento aplicados pela CML.

É também relevante que se faça referencia às várias publicações sobre o PIMP e o PER produzidas pelo DCH - Departamento de Construção de Habitação e pelo DGSPH - Departamento de Gestão Social do Parque Habitacional¹ nomeadamente **os Boletins nº 52 ao nº 57 do DCH e o Boletim nº 1 do DGSPH**, que contêm informação importante e sistematizada sobre o desenvolvimento destes programas de realojamento, quer a nível do planeamento e construção das habitações quer a nível dos recenseamentos e realojamentos promovidos.

Embora não façam parte integrante deste Relatório a sua consulta é aconselhável pois só o vêm engrandecer, na medida em que são demonstrativos do intenso trabalho desenvolvido pelos dois Departamentos e suficientemente ilustrativos da transformação da imagem da cidade de Lisboa, antes e depois, desta que foi a grande aposta e talvez a grande obra do Executivo camarário em exercício na última década do século passado e que sem dúvida transformou o tecido urbanístico e social da capital.

Seria desejável que este Relatório se revestisse de uma abordagem mais analítica do que foi a implementação destes dois Programas - caracterizando os agregados realojados e os impactos de ordem urbanística ocorridos com a erradicação das barracas, aprofundando também os **pontos fortes e pontos fracos, factores de mudança e constrangimentos** - face à estratégia defendida, na altura, pelo Executivo para a cidade de Lisboa demonstrada, nas palavras do seu Presidente e Vice-presidente (e também Vereador da Habitação): “Mudar a cidade para que seja cada vez menos uma cidade socialmente dividida, (...) urbanisticamente desqualificante e socialmente insustentável (...) onde a degradação das condições dos alojamentos se associa à degradação da dignidade

¹ *Departamentos extintos com a recente reorganização dos serviços camarários em 2011, actualmente DPH - Departamento de Política da Habitação e DGHM - Departamento de Gestão da Habitação Municipal da DMHDS - Direção Municipal da Habitação e Desenvolvimento Social*

humana²”, em suma “Mudar de Casa Mudar de Vida”³. Pretendia-se que Lisboa fosse uma capital moderna, inclusa, que acolhesse a todos e a todos propiciasse uma vivência de qualidade.

O Relatório vai caracterizar-se, pelo contrário, por uma análise mais sintética e pretende apresentar os dados mais relevantes dos Programas de Realojamento. Fica o desafio em aberto para um futuro próximo, sendo certo que quer a nível da forma quer do conteúdo pode vir a ser substancialmente melhorado e desenvolvido.

² Soares, João, Presidente da CML, 1997, in *Boletim nº 1 do DGSPH*

³ Franco, Vasco, Vice-Presidente e Vereador do Pelouro da Habitação, 1997, in *Boletim nº 1 do DGSPH*

1. ENQUADRAMENTO

O Município de Lisboa enfrentou durante várias décadas um grave problema sócio - urbanístico com a proliferação desenfreada e sem controlo da construção de barracas, cujo início remonta à segunda metade do século passado, com particular crescimento a partir da década de 60/70. O impacto que este problema representava em termos sociais, habitacionais, urbanísticos, ambientais e também económicos impunha que se atacasse a sua erradicação como um imperativo e um desafio, já que se tratava da capital do país e onde se concentrava o maior numero deste tipo de alojamentos precários e sem o mínimo de condições de habitabilidade.

Para que este enquadramento transmita o mais possível o contexto e os factos que envolveram estes Programas vamos citar os responsáveis pelo Executivo Camarário, nomeadamente o Vereador do Pelouro da Habitação e o Presidente da Câmara (com final do mandato em 2001).

“ (...) Considerando absolutamente inadmissível que a capital do país continuasse a albergar milhares de famílias em alojamentos precários e bairros de barracas defendi em 1985 através de documento subscrito com o então Presidente da Câmara que a CML reclamasse do Governo a assinatura de um protocolo de financiamento para a construção da habitação destinada à erradicação de barracas”.⁴

Em 11/06/1987 foi celebrado o Protocolo de Acordo do Plano de Intervenção a Médio Prazo para a Habitação Social de Lisboa (PIMP) entre a CML e a Secretaria de Estado da Construção e Habitação, mediante um acordo de cooperação tripartido entre o Instituto Nacional de Habitação, o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado e o Município de Lisboa. (Anexo 1).

O PIMP tinha *“ por objetivo definir, quantificar, programar e financiar a construção de 9.698 fogos de habitação social (...) destinados ao realojamento de famílias que atualmente ocupam barracas ou fogos de construção precária em mau estado e a dar resposta a necessidades urgentes de libertação de terrenos destinados a infra estruturas viárias de importância vital, nomeadamente o Eixo viário Fundamental ”⁵.*

⁴ Franco, Vasco - Vereador do Pelouro da Habitação Câmara Municipal de Lisboa, in Revista Nº 1 do Departamento de Gestão Social do parque Habitacional, 1997

⁵ Protocolo de Acordo do Plano de Intervenção a Médio Prazo celebrado em 87/06/11 entre a CML e a SCH

“ Em 1990 perante a manifesta insuficiência do PIMP para afastar definitivamente da cidade a chaga social que as barracas representam, começamos a reclamar do Governo um novo programa, considerando que apenas um investimento público significativo (...) poderia permitir o acesso dos mais desfavorecidos à habitação. (...) Só em meados de 1993 o Ministério das Obras Publicas resolveu apresentar o Programa Especial de Realojamento - PER ” ⁶.

“A dimensão do problema implica(va) uma conjugação de esforços entre as Administração Central e Local, bem como de outras entidades direta ou indiretamente ligadas à problemática da habitação social”. ⁷

O Acordo Geral de Adesão ao PER entre o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE), o Instituto Nacional de Habitação (INH) e o Município de Lisboa foi assinado em 1994.05.23. (Anexo 2).

Acresce que este Acordo de Adesão só foi assinado com os Municípios que integram as áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, por ser nestes municípios que se concentrava a quase totalidade das barracas existentes a nível do país.

O número total de fogos previstos nos acordos de adesão celebrados no âmbito do PER com os municípios da AML do Porto e da AML de Lisboa era de 48.318.

No PER do Município de Lisboa foram incluídos alguns núcleos que estavam recenseados inicialmente no PIMP, dado que o número de famílias recenseadas no âmbito deste Programa excedia o número de fogos a construir definido no Acordo de Adesão do mesmo.

Aquando da celebração do Acordo de Adesão ao PER o Município de Lisboa lançava já ao INH um outro desafio: “ a criação de um novo mecanismo legal que permitisse concretizar o PER com menos riscos sociais (...) no sentido de apoiar a compra direta de casa pelas famílias a realojar que permitiria reduzir os riscos referidos”⁸. Tratava-se do Programa PER-Famílias que veio a ser lançado mais tarde, em 1996 e que será referido no ponto 5.3.

⁶ Franco, Vasco - Vereador do Pelouro da Habitação Câmara Municipal de Lisboa, in Revista Nº 1 do Departamento de Gestão Social do parque Habitacional, 1997

⁷ Preâmbulo do Acordo Geral de Adesão ao PER assinado com o Município de Lisboa

⁸ Ponto 4 do Ofício 1455/GVVF/93 dirigido ao Presidente do IGAPHE Eng.º Jorge Botelho assinado pelo então Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, Jorge Sampaio, que acompanhava a candidatura ao PER.

2. OS PROGRAMAS PIMP e PER

2.1. O recenseamento dos alojamentos versus as famílias a realojar

2.1.1. O Recenseamento PIMP

O Protocolo inicial deste Programa previa o planeamento da construção de 9.698 fogos em 11 locais - 10 bairros e ainda um outro designado “Outras zonas” - fazendo corresponder o número de fogos a construir ao número de famílias a realojar (acrescido de uma percentagem de 10% em relação aos agregados residentes, ponderando-se a necessidade de atribuição de mais do que um fogo aos agregados constituídos por dois ou mais núcleos familiares). Este recenseamento identificava 4.880 fogos de construção precária nos Bairros Municipais provisórios e 10.850 barracas. Como se infere o número de fogos a construir ao abrigo deste Programa não seria suficiente para realojar todas as famílias que estavam identificadas residentes em barracas e bairros provisórios

Neste Relatório apenas se podem apresentar os dados relativos às famílias recenseadas no âmbito do PIMP reportados ao ano de 1994, data em que foi efetuada uma atualização do recenseamento para apurar exatamente o que faltava realojar ao abrigo deste Programa. A Base de Dados existente até aí não permitia a sua atualização, servindo apenas para consulta.

A Base de Dados do PIMP (e do PER) a partir dessa data passou a ser gerida de forma dinâmica por uma Divisão do DGSPH – a DEP, Divisão de Estudos e Planeamento, que tinha, entre outras, essa competência.

- **Em 1994 faltavam realojar 4.054 agregados recenseados no PIMP residentes em 24 núcleos habitacionais. (Anexo III)**

2.1.2. O Recenseamento PER

O recenseamento inicial do PER, realizado em 1993, abrangeu **10.030 alojamentos precários, habitados por 37.299 pessoas, a que correspondiam 11.129 agregados a realojar.** O Acordo Geral de Adesão assinado entre o Instituto Nacional de Habitação - INH e o Município de Lisboa previa o financiamento da construção e da aquisição dos 11.129 fogos necessários para realojar as famílias recenseadas.

- **No recenseamento inicial do PER as 11.129 famílias residiam em 97 núcleos habitacionais.**

O quadro com o recenseamento inicial que acompanhava o Acordo de Adesão consta do Anexo IV. **Devemos salientar que para o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana - IHRU este é o único recenseamento que reconhece, não sendo validadas por este organismo as atualizações posteriores efetuadas pelo Município de Lisboa, com inclusão de mais núcleos habitacionais e consequentemente de mais famílias.**

2.1.3. As atualizações posteriores aos recenseamentos iniciais

Com a prossecução das diversas operações de realojamentos, e tendo como objetivo não ultrapassar o número de fogos a construir previsto no Protocolo de Adesão ao PER, mas também abranger neste Programa os núcleos cujos alojamentos se encontravam em piores condições, foi necessário proceder-se a várias atualizações dos recenseamentos.

Este trabalho implicou a realização de vários levantamentos no terreno conduzidos por equipas interdisciplinares e a gestão das próprias bases de dados tendo havido “permutas” ou “passagem” de núcleos recenseados de um programa para outro, e a exclusão de determinados núcleos quando as suas características não se enquadravam nos requisitos dos Programas (não eram barracas ou não eram susceptíveis de demolição por variados motivos), sendo estas alterações promovidas pelo Vereador do Pelouro em articulação com os serviços.

- **Depois de 1993, com as diversas atualizações da base de dados do PER, ficaram registados 13.596 agregados, o que representou um acréscimo significativo de cerca de 22% em relação aos 11.129 iniciais (Anexo V)**

2.1.4. SPR – Sem Projeto de Realojamento

Importa referir que o Município foi procedendo ao recenseamento de novas zonas ou bairros que não constavam das BD(s) iniciais do PIMP ou PER, nem foram incluídos nesses Programas tendo ficado registados na base de dados com a designação **Sem Projeto de Realojamento – SPR**.

- **No total foram recenseados e incluídos no SPR 1.768 alojamentos a que corresponderam 1843 famílias. (Anexo VI).**

Em síntese no quadro seguinte apresenta-se o total de famílias/alojamentos recenseados no âmbito dos dois Programas PIMP e PER e SPR.

Quadro nº1
Total de famílias/alojamentos recenseados

Programa	Alojamentos Registados na base de dados	Agregados Registados na base de dados
PER 1993	10.030	11.129
PER Pós 1993	12.763*	13.596*
PIMP inicial 1987	9.698*	9.698*
PIMP 1994 (por realojar)	4.054*	4.272*
SPR	1.768	1.843
TOTAL	18.416**	19.711**

** o total de alojamentos e de agregados resulta da soma dos valores assinalados com * ou seja não inclui os dados do PER inicial e do PIMP inicial, importando referir o global de agregados e de alojamentos recenseados e registados nas BD(s).

O nº de alojamentos recenseados no PIMP em 1994 era 4054. Atualmente na BD(s) estão registados apenas 3885, conforme o quadro nº 3

3. AS HABITAÇÕES: A CONSTRUÇÃO E AQUISIÇÃO DE FOGOS / NÚMERO / EMPREITADAS / ENTIDADE PROMOTORA

Conforme já referido anteriormente o número de fogos a construir ao abrigo dos dois programas atingiria mais de 20.000 fogos, caso tivessem sido totalmente atingidas as metas definidas nos respectivos Acordos de Adesão.

- Na totalidade do PIMP e PER (incluindo neste último programa os fogos construídos, adquiridos e as comparticipações no âmbito do PER - Famílias, (que tiveram a atribuição de apoios financeiros a fundo perdido para aquisição de casa, tendo a CML comparticipado com 20 % de capitais próprios) foram construídos 16.632 fogos com a seguinte distribuição pelos respetivos programas habitacionais, representada no quadro seguinte de forma mais sintética.

No Anexo VII são apresentados os dados mais desenvolvidos por empreitada e por programa.

Quadro nº2

Ponto situação relativo à construção/Aquisição dos fogos

Programa	Total Fogos Contratualizados	Total Fogos Construídos	Total Fogos por Construir
PIMP	9.698	7.496	2.202
(Anexo III)			
PER	11.129	9.136	1.993
(Anexo V)			
Construção CML		2.546	
Aquisição		6.271	
PER famílias		319	
Total PIMP/PER	20.827	16.632	4.195

A construção dos 7.496 fogos do PIMP encontra-se distribuída por 68 empreendimentos, sendo que 61 foram promovidos directamente pelo município através de empreitadas localizadas essencialmente em bairros municipais já anteriormente existentes e os restantes 7 por aquisição a

consórcios de empresas de construção e localizaram-se essencialmente na Área de Reconversão do Casal Ventoso e um no Alto do Lumiar.

A construção dos 8.817 fogos do PER (excluindo assim o PER-Famílias), encontra-se distribuída por 65 empreendimentos, disseminados pela cidade de Lisboa, sendo que 25 foram promovidos directamente pelo município através de empreitadas e 40 por aquisição de empreendimentos construídos em terrenos inicialmente municipais por várias entidades, nomeadamente Empresa Pública de Urbanização de Lisboa - EPUL, SGAL, Empresas de Construção, Consórcios de Empresas de Construção e algumas Instituições (IPSS).

Verifica-se contudo, que para concluir a totalidade da construção de fogos previstos no Acordo Geral de Adesão do PIMP (9.698 fogos) e PER (11.129 fogos), ficaram por construir um total de 4.195 fogos, sendo 2.202 fogos no PIMP e 1.993 fogos no PER, prevendo-se que destes, 179 fogos eram de construção a promover pela CML, 833 fogos seriam para adquirir e 981 fogos não estava ainda definido como se processaria a sua construção.

4. OS CUSTOS E INVESTIMENTOS

Remetendo para os Decretos – Lei 226/87 e 163/93 (o enquadramento legal do PIMP e do PER) cabia ao Instituto de Gestão Parque Habitacional do Estado (IGAPHE) disponibilizar os recursos financeiros e comparticipações, a fundo perdido, destinados a financiar os novos empreendimentos nos seguintes moldes:

- Até 50% do custo de aquisição e infra-estruturação dos terrenos, bem como do custo de construção dos empreendimentos promovidos pelos Municípios;
- Até 50% do valor de aquisição de fogos pelos Municípios.

Ao Instituto Nacional de Habitação (INH) cabia direta ou através de instituições de crédito conceder empréstimos destinados a financiar:

- Até 50% do custo de aquisição e infra-estruturação dos terrenos, bem como do custo de construção dos empreendimentos promovidos pelos Municípios;
- Até 50% do valor de aquisição de fogos pelos Municípios.

Os fogos construídos ou adquiridos tinham obrigatoriamente de se enquadrar nos preços e áreas fixados anualmente através de diploma próprio.

Em ambos os casos as comparticipações e financiamentos não podiam exceder 80% do custo total de aquisição ou construção dos fogos.

As condições de financiamento - nomeadamente o período de carência, as taxas de juro e bonificações, o prazo total e valor máximos dos empréstimos – foram definidos através da Portaria 673/93 de 19 de Julho, revogada pela Portaria 949/98 de 3 de Novembro (Anexo X).

Quadro Nº 3

Valores apurados de Investimento da CML - PIMP e PER: Custos/comparticipações/financiamentos

Unidade: Euro

Programas	Nº Fogos Final (DMHDS)	Comparticipações Valores contratados (1)	Empréstimos Valores contratados (2)	Total Contratado (Comp + Emp) (3)=(1)+(2)	Capital em Dívida 31/03/2013 (6)	Cap. Próprio 20% (7)=((3)*20%)/80%	TOTAL (Contratado (80%)+ Cap. Próprio (20%)) (8)=(3)+(7)
PIMP	7.496	41.342.994	147.038.376	188.381.370	47.292.411	47.095.342	235.476.712
PER	8.817	174.440.610	182.822.993	357.263.603	88.092.339	89.315.900	446.579.504
TOTAL	16.313	215.783.604	329.861.369	545.644.973	135.384.750	136.411.242	682.056.216

Os dados apresentados no quadro nº 3 refletem os valores contratualizados com o IGAPHE e INH no âmbito dos Programas PIMP e PER, **não reflectindo contudo a totalidade do investimento do Município** na concretização efectiva destes Programas.

Os valores contratualizados nestes empréstimos não cobriam na totalidade as infra-estruturas gerais de abastecimento de água, electricidade e comunicações, construídas em articulação com as respectivas concessionárias, bem como as infra-estruturas de complemento às previstas nos empreendimentos, nomeadamente arruamentos, saneamento, espaços exteriores e alguns equipamentos sociais.

O Município suportou ainda a totalidade dos encargos impostos pela aquisição ou expropriação dos terrenos que não eram municipais e imprescindíveis à construção dos novos empreendimentos, bem com a demolição e consequente limpeza dos terrenos de milhares de barracas e alojamentos precários recenseados no âmbito dos dois Programas.

Importa referir, de igual modo, que se estivessem apurados e aqui contemplados os custos dos recursos humanos afetos à implementação destes Programas durante cerca de duas décadas, tal representaria um acréscimo muito significativo ao valor apresentado no quadro nº 3, não podendo por isso ser considerado o valor real do investimento do Município de Lisboa com os Programas de erradicação das barracas.

Remete-se para o Anexo VIII a discriminação dos valores apresentados no quadro nº 3.

5. O ENQUADRAMENTO LEGAL E NORMATIVO

5.1. O Programa PIMP

O Enquadramento legal do PIMP remete para os Decretos-Lei 110/85 de 17 de Abril, 366/85 de 11 de Setembro e 226/87 de 6 de Junho (Anexo IX). O Programa surge no âmbito de um quadro de investimentos sujeitos ao regime de coordenação e cooperação entre Estado e Autarquias, definindo as linhas de colaboração em matéria de investimento e promoção de habitação social.

A promoção de habitação social para erradicação de barracas implicava o realojamento das famílias mediante um planeamento a médio prazo e baseava-se no levantamento prévio exaustivo das situações existentes de real carência habitacional.

Prevvia a comparticipação de 50% a fundo perdido pelo IGAPHE e o recurso ao financiamento do INH para os restantes 50%.

Foi o primeiro dos Programas de Realojamento do Município de Lisboa que visava de forma planeada e sustentada a erradicação das cerca de 20.000 barracas da cidade de Lisboa.

5.2. O Programa PER

O Programa PER foi criado pelo Decreto-lei 163/93 de 7 de Maio (Anexo X). Surge enquadrado também no Programa Nacional de Luta contra a Pobreza e foi concebido como um programa “acelerado” de realojamento, subordinado “a uma determinação profunda para a extinção de situações sociais de degradação habitacional, (...) mediante o realojamento em habitações condignas das famílias residentes em barracas”, conforme consta do preâmbulo do próprio Decreto-lei.

Estipulou a obrigatoriedade do recenseamento original das famílias e dos alojamentos pelos Municípios e tinha ainda como pressuposto obrigatório a demolição das barracas, cumprindo-se assim um dos objetivos principais do Programa: a erradicação das barracas.

Este Programa disponibilizava aos Municípios das AML do Porto e Lisboa recursos financeiros através do IGAPHE e do INH para os custos de construção das habitações destinadas ao

realojamento, para a aquisição dos fogos dentro de limites máximos pré-definidos, bem como para a aquisição e infra-estruturas dos terrenos.

Abria também a possibilidade de instituições de natureza social aderirem em iguais condições ao Programa.

Competia aos Municípios, entre outras competências, o controlo e o cumprimento do planeamento e execução do programa e a neutralização das tentativas de construção de novas barracas.

Definia ainda competências para o IGAPHE e INH no que respeitava às questões de ordem financeira e da própria construção e aquisição dos fogos, seguindo basicamente as condições de financiamento definidas para o PIMP e que foram descritas mais em pormenor no ponto 4.

Não previa ou indicava os critérios de realojamento num âmbito mais alargado, restringindo à questão da residência do agregado no alojamento impondo que ambos tivessem sido abrangidos no âmbito dos recenseamentos efetuados.

Posteriormente o Decreto-Lei inicial foi sujeito a várias alterações (Decreto-lei 93/95 de 9 de Maio, Lei nº 34/96 de 29 de Agosto e pelo Decreto-lei 1/2001 de 4 de Janeiro) e finalmente pelo Decreto-lei 271/2003 de 28 de Outubro, que introduz inovações no sentido de incentivar a reabilitação da habitação em detrimento da construção ou da aquisição e amplia o esquema de financiamento a equipamentos públicos (Anexo X).

Por outro lado define alguns critérios em matéria de gestão nomeadamente que a atribuição de habitação de casa se destina a residência permanente e determina que a posse de habitação própria no concelho onde a família está recenseada, em concelho limítrofe ou mesmo a nível nacional conduz à exclusão do programa. Estabelece ainda a sua eficácia retroactiva às relações jurídicas já constituídas no caso de fogos construídos ou adquiridos com o apoio financeiro do Estado.

5.3. O Programa PER - Famílias

O Programa PER - Famílias foi lançado em 1996, através do Decreto-lei 79/96 de 20 de Junho (Anexo XI) permitindo às famílias recenseadas no PER adquirirem no mercado livre uma habitação com tipologia adequada ao seu agregado, dentro de determinados valores de aquisição por tipologia, definidos pela Portaria 357/96, (Anexo XI) anualmente atualizados, beneficiando da

comparticipação do INH, a fundo perdido, de 40% do valor de aquisição definido na portaria, podendo recorrer a um empréstimo junto da Caixa Geral de Depósitos até 40% do valor definido na portaria, com taxas de juros altamente bonificadas (ou recorrendo a poupanças próprias) e ainda beneficiar de uma participação adicional de 20% a fundo perdido, através do Município ou do proprietário do terreno onde se localizava o alojamento recenseado.

Este Programa permitia ainda que o agregado recenseado procedesse à reabilitação de uma habitação de sua propriedade, na sua terra natal ou noutra localidade, desde que não se localizasse em Lisboa, destinada a habitação permanente, mediante a ajuda financeira obtida da seguinte forma: participação do INH a fundo perdido igual a 20% do valor constante da Portaria 187/96 e empréstimo da Caixa Geral de Depósitos até 20% do valor constante da referida portaria. Quando o valor das obras de reabilitação fosse inferior ao montante da participação a que o agregado tivesse direito, haveria lugar a um subsídio de fixação até ao valor da participação.

5.4. Os critérios de realojamento da CML

Conforme já foi referido o Decreto-lei inicial de criação do PER não contemplava nenhuma matéria em relação aos critérios de realojamento: direito à atribuição de habitação, exclusão do realojamento e outros necessários à operacionalização dos realojamentos.

O Município de Lisboa tinha já uma vasta experiência nesta área, nomeadamente com a implementação do Programa PIMP, pelo que a necessidade de definição de critérios já havia sido suprida internamente. Haviam sido definidos um conjunto de regras e critérios, implementados ao longo de vários anos, sendo os processos sujeitos a aprovação da Vereação sempre que se revestiam de um carácter excepcional ou mais complexos (sendo os restantes aprovados pelo Dirigente do DGSPH desde que se enquadrassem nos critérios utilizados.)

Este conjunto avulso de regras e critérios, apesar de já aplicados ao longo de vários anos, foram compilados e sistematizados na Informação nº 119/DGSPH/00- com a designação “ **Critérios Gerais de Realojamento** ” (Anexo XII), aprovada pelo Vereador da Habitação.

Era constituída por 7 Capítulos subordinados aos seguintes temas: I Direito a Realojamento; II Autorização de Permanência; III Critérios de Atribuição de Tipologia; IV Desdobramentos; V Atribuições sob Condição Resolutiva; VI Exclusão total do Realojamento; VII Exclusão parcial do realojamento; VIII Indemnizações.

Acresce que a CML, relativamente ao cálculo e aplicação da renda social e técnica, também utilizava normativos internos, nomeadamente a Deliberação Camarária nº 1/CM/85, aprovada pelo Executivo camarário em 4 de Fevereiro.

Esta Deliberação baseava-se na Portaria 288/83 tendo sido adaptada nos termos que o Executivo considerava mais ajustados às famílias residentes em alojamentos camarários: nomeadamente no que se refere ao apuramento dos rendimentos **(líquidos)** para cálculo das rendas, às deduções ao rendimento, à criação de uma tabela com taxas de esforço, por escalões de rendimento indexados ao salário mínimo, alterando-se também o critério para aplicação da renda técnica caso o rendimento do agregado fosse superior a 4 vezes o SMN e não a 3 vezes, conforme a Portaria supra referida determinava.

6. SITUAÇÃO ATUAL DOS PROGRAMAS DE REALOJAMENTO

Nos pontos 6.1 e 6.2 irá ser apresentado o ponto de situação atual dos Programas de Realojamento PIMP, PER e SPR reportado a final de Fevereiro de 2013, relativo às famílias e aos alojamentos recenseados.

No entanto convém sempre ter presente que para o IRHU o recenseamento oficial - e o que reconhece para efeitos de avaliação do Programa PER - é o inicial efectuado pelo Município em 1993 e que acompanhava o Acordo de Adesão ao PER.

Não equacionando aquele Instituto a concessão de mais financiamentos à construção de habitações ao abrigo deste Programa, remete-se para que seja a CML a encontrar e suportar uma solução, independentemente do número significativamente superior de situações em que a CML promoveu o realojamento, sem que para o efeito tenha recorrido aos fogos construídos ao abrigo deste Programa.

Refira-se que houve famílias recenseadas no PER e realojadas em fogos construídos ao abrigo do PIMP ou em fogos localizados no património disperso, ou ainda as que tiveram uma indemnização em alternativa ao realojamento, tendo a CML suportado integralmente esses montantes.

No quadro seguinte apresenta-se a situação atual dos **alojamentos** recenseados nos programas PIMP, PER e ainda no SPR que foram objecto de intervenção.

6.1. Alojamentos Recenseados - Ponto de situação atual

Quadro nº4

Situação dos alojamentos recenseados por Programa

Programa	Registados na base de dados	Demolidos/ Confirmação no terreno	Outras Situações *	Alojamentos por resolver		
				Recenseados em 1993/1994	Recenseados após 1993	Total por resolver
PER	12.763	11.064	1.114	311	274	585
PIMP	3.885**	3.601	229	47	8	55
SPR	1.768	1.443	212	0	113	113
TOTAL	18.416 ***	16.108	1.555	358	395	753

*Inclui os alojamentos emparedados, selados, vagos/devolutos, s/ fins habitacionais, complemento habitação, parcialmente demolidos/esventrados, não aguardam realojamento, excluídos do realojamento, etc.

**Numero de alojamentos registados atualmente na Base de Dados PIMP

***Este total tem dois pressupostos base: considerou-se o total de recenseamentos do PER (o inicial de 1993 e após 1993) e a nível do PIMP não se contabilizou os resultados até 1994, por não ser possível apresentar dados exactos até essa data.

- Da leitura do Quadro supra deve reter-se que desde 1994 no âmbito do PIMP, PER e SPR foi resolvida a situação de 17.663 alojamentos dos 18.416 recenseados (Anexo XIII).

6.2. Agregados realojados ou com a situação resolvida por outra via

Quadro nº5

Situação dos agregados recenseados por Programa

Programa	Registados na base de dados	Realojados	Indemnizados	PER - Famílias	Com situação resolvida fora dos programas	Agregados com situação por resolver		
						Recenseados em 1993/1994	Recenseados após 1993	Total por resolver
PER	13.596	8.595	832	319	3.252	326	272	598
PIMP	4.272*	3.530*	166*	0	520*	48	8	56
SPR	1.843	1.411	94	0	227	0	111	111
TOTAL	19.711**	13.536**	1.092**	319	3.999**	374	391	753

*Dados apurados em 1994

**Não inclui os dados até 1994, por não ser possível a apresentação dos mesmos.

Neste quadro importa destacar o seguinte: no âmbito do PER foram realojadas 8.595 famílias e no âmbito do PIMP 3.530 (dados a partir 1994). Relativamente ao SPR do total de famílias recenseadas foram realojadas 1411. No Anexo XIII consta esta informação detalhada por núcleos e famílias recenseadas.

- O total de famílias recenseadas nos Programas PER, PIMP e também SPR que tiveram a sua situação resolvida através de realojamento foi de 13.536.
- Como já referido anteriormente os dados do PIMP reportam-se a 1994, pelo que o número indicado será sempre parcial e inferior ao total de famílias com solução obtida no âmbito daquele programa, antes daquela data.

6.3. Agregados indemnizados

A atribuição de uma habitação não foi a única solução disponibilizada no âmbito das operações de realojamento. Em alternativa foi dada a possibilidade aos agregados de optarem pela indemnização, solicitada sobretudo pelas famílias que pretendiam voltar à sua terra natal ou que procuraram encontrar uma alternativa habitacional num local à sua escolha e não a indicada pelo Município, localizada em bairros sociais.

A possibilidade de opção pela indemnização remonta a 25 de Novembro de 1992, data em que por despacho do então Presidente da CML foram fixados os montantes a atribuir definidos em função da conjugação de três variáveis: por um lado **a tipologia da habitação** a que o agregado teria direito se fosse realojado e por outro lado **o vínculo contratual e o tipo de alojamento**, havendo por isso duas tabelas distintas (ver quadro nº 6).

A primeira tabela de indemnizações foi aplicada pela primeira vez em 1992/1993 no Bairro da Liberdade, no âmbito de uma grande operação de realojamento imposta pela construção do Eixo Viário Norte - Sul e que abrangeu mais de 500 famílias.

Neste Bairro deparamo-nos com as mais variadas situações em termos de tipos de alojamento e consequentemente também os vínculos ou títulos de ocupação eram distintos, o que conduziu a que tivesse sido criada a tabela de indemnizações com valores diferenciados, aplicados de acordo com os critérios definidos consoante a situação específica dos moradores abrangidos.

A tabela com valores mais elevados era aplicada aos proprietários residentes e aos titulares de contratos de arrendamento válidos ou reconhecidos como tal. A tabela com valores mais baixos era aplicada aos residentes em barracas ou casas abarracadas e aos moradores sem título de ocupação válido.

Os montantes aplicados nas duas tabelas são os indicados no quadro seguinte, devendo salientar-se que estes valores não são os da tabela inicial, tendo sido sujeitos a uma atualização em 2003.

Quadro nº6
Tabelas de Indemnizações

Tipologia e Tabela Situação	T1		T2		T3		T4	
	Alta	Baixa	Alta		Alta	Baixa	Alta	Baixa
Morador em barraca ou ocupante sem título válido		20.027 €		24.032 €		32.043 €		38.451 €
Proprietários residentes Arrendatários	28.402 €		34.228 €		45.879 €		54.618 €	

Acresce que esta tabela passou a ser utilizada nos processos de realojamento PIMP e outros impostos por operações de requalificação urbanística.

No âmbito dos realojamentos abrangidos pelo Programa PER os valores das indemnizações eram substancialmente inferiores e eram definidos de acordo com a tipologia a que o agregado teria direito se fosse realojado, sendo os montantes apurados a partir de uma Portaria, anualmente publicada em Diário da Republica, com a definição dos montantes a aplicar no âmbito do Programa PER – Famílias. As indemnizações concedidas pela CML eram equiparadas aos 20% que concedia aos agregados que optavam por aquisição da casa ao abrigo daquele Programa.

Das famílias recenseadas no âmbito do PIMP 166 escolheram esta opção em detrimento da atribuição de uma habitação municipal, chamando a si a resolução do seu problema habitacional. No âmbito do PER foram 832 famílias e no âmbito do SPR foram indemnizadas 94.

Importa também referir que houve agregados que foram indemnizados por outras entidades (Gabinete do Nó Ferroviário de Lisboa, Junta Autónoma de Estradas, EPUL, entre outras) sempre que os agregados residiam em alojamentos cujos terrenos estavam abrangidos por projectos promovidos por essas entidades e mediante acordo estabelecido com a CML.

Directamente pela CML foram atribuídas 790 indemnizações (355 com os valores da tabela criada em 1992 e 435 com a comparticipação de 20% equiparada ao PER - Famílias). 302 Famílias foram indemnizadas por outras entidades.

Refira-se que **nas Bases de Dados só estão registados** os valores de indemnização atribuídos a **323 agregados o que totaliza 5.036.245€** (169 agregados com os valores da tabela PIMP e 154 com a comparticipação de 20%).

Conclui-se, assim, que este montante está bastante subavaliado, na medida em que há falta de informação na Base de Dados quanto ao montante atribuído em relação a 467 agregados indemnizados (186 indemnizados com a tabela PIMP e 281 com os valores de comparticipação de 20%).

Fazendo uma estimativa quanto ao valor suportado **sem registo na BD (s)** se considerarmos o valor médio de indemnização PIMP de 22.138€ e o valor médio de indemnização PER de 8.409€ apuramos que com 467 **agregados a CML suportou cerca de 6,5M€.**

- No total dos Programas PIMP, PER e SPR foram indemnizadas 1092 famílias em alternativa ao realojamento.
- A CML indemnizou 790 famílias e outras entidades indemnizaram 302.
- Estima-se que a CML em relação às 790 famílias que indemnizou directamente tenha suportado cerca de 11,5M€.

6.4. Agregados aderentes ao PER - Famílias

Como foi referido no ponto 5.3 este Programa permitia que as famílias adquirissem a sua habitação, recebendo financiamento a fundo perdido até 60% do valor da habitação ou permitia ainda a concessão de financiamento para a reabilitação de habitação própria localizada na terra da naturalidade do morador. Apesar deste incentivo, dir-se-ia bastante atrativo, a estatística do Programa não confirma a expectativa inicial de que haveria uma grande adesão.

No Município de Lisboa a adesão a este Programa não foi muito significativa.

Os motivos que podem concorrer para esta situação, somos de opinião, residem essencialmente em três aspetos:

Em primeiro lugar o facto de os plafonds máximos de aquisição não permitir o acesso a uma habitação em Lisboa, apenas nos concelhos limítrofes, quando as famílias que residiam há décadas na cidade - ainda que em barracas - não estavam motivadas para saírem de Lisboa e se adaptarem a uma nova vida fora do contexto sócio - urbano a que estavam habituadas;

Por esse facto, isto é, porque os montantes máximos de aquisição eram muito baixos, veio o INH autorizar que a aquisição de casas ao abrigo do PER - Famílias pudesse ser efetuada por valores superiores aos definidos na Portaria a fim de facilitar a aquisição e alargar a adesão a este Programa, estabelecendo os seguintes limites:

- Até 30% as candidaturas eram aprovadas pelo INH quando devidamente justificadas;
- Até 50% as candidaturas eram aprovadas pelo INH apenas em casos excecionais e devidamente justificadas
- Mais de 50% eram recusadas

Em segundo lugar o facto de este Programa ter sido lançado quase em simultâneo com as operações de realojamento levou a que as famílias optassem pela habitação municipal que lhe estava a ser proposta, sem que tal implicasse sair da cidade.

Consideramos assim que se o Programa tivesse sido lançado com alguns anos de antecedência um número superior de famílias teria aderido, resolvendo e melhorando desta forma e antecipadamente ao realojamento, a sua situação habitacional

Em terceiro lugar e talvez não menos importante: muitas famílias não estavam preparadas, pelo seu nível de conhecimentos, habilitações e capacitação a desenvolver sozinhas um processo de aquisição de habitação, que implicava a seleção da mesma, o cumprimento dos critérios e plafonds do Programa e toda a tramitação necessária com outras entidades: bancárias (nalguns casos, quando não tinham poupanças próprias), notariais, IHRU, etc, apesar do apoio que os Técnicos da CML e do IHRU lhes prestaram na altura.

- De um total de 13.596 famílias apenas **319** optaram por aderir ao Programa PER - Famílias.
- A comparticipação concedida pela CML no âmbito deste Programa foi de **3.284.674,93€**.

6.5 Alojamentos e Agregados não realojados

Importa agora determo-nos nos dados relativos aos **alojamentos e famílias que não foram objeto de realojamento**, recenseados em cada um dos Programas e em SPR, já que é relativamente a esses que se irão apresentar no Ponto 8 as propostas de finalização dos Programas.

Quadro nº 7

Alojamentos por resolver por Programa

Alojamentos por resolver			
Programas	Recenseados em 1993/1994	Recenseados após 1993	Total por resolver
PER	311	274	585
PIMP	47	8	55
SPR	0	11	113
Total	358	395	753

- Conforme já referido anteriormente do total de 18.416 alojamentos recenseados somente 753 não foram objecto de intervenção e destes apenas 311 alojamentos constam do recenseamento inicial do PER (Anexo XIV).
- Do total por realojar – 753 – no que se refere ao regime de propriedade do terreno mais de 57% dos alojamentos não realojados localizam-se em terreno particular. (Anexo XV).
- Se consideramos o PER inicial dos 311 alojamentos não realojados 70% localizam-se em terreno particular. (Anexo XV)

Quadro nº8

Agregados por realojar por Programa

Agregados por realojar			
Programas	Recenseados em 1993/1994	Recenseados após 1993	Total por resolver
PER	326	272	598
PIMP	48	8	56
SPR	0	111	111
Total	374	391	765

- Embora o número total de famílias não realojadas no conjunto dos dois Programas e do SPR seja 765, como já foi referido o IRHU apenas reconhece o recenseamento PER inicial, correspondendo aos 311 alojamentos não realojados o total de 326 famílias que constavam do referido recenseamento PER inicial de 1993 (Anexo XIV).
- Os restantes recenseamentos e realojamentos que o INH não reconhece foram assumidos pelo Município no âmbito da política de habitação implementada ao longo de duas dezenas de anos visando a erradicação das barracas, assumindo os custos políticos, sociais e financeiros dessas operações de realojamento e demolição das barracas e alojamentos precários.

7. PRESSUPOSTOS PARA FORMULAÇÃO DAS PROPOSTAS DE FINALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS

7.1. Pressuposto quanto à vigência dos Programas

- 7.1.1. Tal como foi referido anteriormente tendo em consideração que para o IHRU estão fechados os Programas de Realojamento, nomeadamente o PER, não havendo financiamento à construção de novos fogos ao abrigo deste Programa, a conclusão dos mesmos por parte do Município junto daquela entidade impunha-se também por esse motivo.
- 7.1.2. A nossa proposta de finalização do PER junto do IHRU vai debruçar-se sobre os 311 alojamentos pendentes cuja situação continua registada na Base de dados a aguardar realojamento.
- 7.1.3. Relativamente ao número previsto de fogos a construir - 11.129 - foram construídos 9.135 pelo que se regista um diferencial de 1.993 fogos, a favor da CML, mas que não vai ter oportunidade de concretizar a sua construção com financiamento do IHRU, no âmbito deste Programa.
- 7.1.4. Destaca-se que a CML resolveu o problema habitacional de um número muito significativo de famílias, cerca de 3.000, recenseadas no âmbito do PER, através do realojamento em fogos construídos no âmbito do PIMP, em património disperso, através de indemnização em alternativa ao realojamento e ainda através do PER -Famílias.

7.2. Pressuposto quanto ao cumprimento das metas dos Programas PIMP e PER

- 7.2.1. **Não existem barracas na cidade de Lisboa, tendo sido erradicadas com a concretização dos programas de realojamento.**
- 7.2.2. Alerta-se no entanto para um novo fenómeno que está a surgir atualmente com a transformação das arrecadações de hortas em barracas com função habitacional; se bem **que seja ainda em número reduzido é já preocupante quanto à hipótese de proliferação das mesmas.**

7.3. Pressuposto quanto tipo de alojamentos e ao regime de propriedade dos núcleos não realojados

- 7.3.1. Os alojamentos não realojados que constam do anexo XIV não são barracas mas sim construções de alvenaria, que apesar de ilegais, nalguns casos evoluíram e são actualmente “vivendas” unifamiliares, umas com alguma qualidade construtiva, outras nem tanto.
- 7.3.2. O regime de propriedade destes alojamentos nem sempre é municipal, havendo alguns núcleos que estão implantados em terreno **propriedade privada.**
- 7.3.3. O Decreto-lei 166/93 de 7 de Maio que deu suporte legal ao PER, bem como a legislação subsequente, não previu a intervenção dos Municípios na questão da resolução do regime de propriedade dos terrenos.
- 7.3.4. Apesar de certos núcleos estarem recenseados no PER houve proprietários que se opuseram à sua demolição, ainda que a CML os tivesse notificado previamente ao abrigo do RGEU - o enquadramento legal que se impunha na altura.
- 7.3.5. Por outro lado havendo o imperativo legal de se proceder à demolição dos alojamentos recenseados e realojados no âmbito do PER esbarrava-se no impedimento por parte de alguns proprietários, sem que se dispusesse de instrumentos legais céleres que permitissem ao Município intervir nesta matéria (restava a possibilidade de aquisição ou a eventual expropriação desses terrenos, sendo estes processos muito mais morosos e incompatíveis com os prazos do programa).
- 7.3.6. Importa salientar que apesar dos condicionalismos descritos, em relação aos núcleos que não foram realojados, a CML procurou promover o realojamento de todas as famílias, na fase de pleno desenvolvimento destes programas,

tendo-se deparado na altura com a recusa sistemática por parte das famílias de aceitação dos locais propostos.

Em síntese:

Em relação ao reduzido número de núcleos não realojados importa salientar:

- Os alojamentos recenseados não são barracas, mas sim construções clandestinas cujas características, na generalidade, evoluíram para casas tipo “moradias”, com pouca qualidade construtiva nalguns casos;
- Verificou-se a recusa das famílias em aceitarem os fogos/locais de realojamento propostos pelo Município;
- Alguns núcleos estão implantados em terreno particular sendo que dos 311 alojamentos por realojar do PER inicial 217 alojamentos estão localizados em terreno particular.

8. PROPOSTAS DE FINALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS

As propostas a seguir apresentadas reportam-se aos núcleos recenseados no PER em 1993 e que não foram objecto de realojamento (Anexo XVI).

Diferem em função do regime de propriedade do terreno onde estão implantadas as habitações e traduzem-se essencialmente nas seguintes:

- 8.1. Em relação aos núcleos localizados em terrenos que são propriedade municipal o realojamento das famílias será assegurado pelo Município em função dos projectos e das prioridades para libertação do terreno que vierem a ser definidas, por motivos de ordem urbanística ou outra.**
- 8.2. Em relação aos núcleos localizados em parcelas particulares o realojamento deverá ser assegurado pelo proprietário do terreno.**
- 8.3. Em relação aos núcleos ex SAAL classificados BIP/ZIP em que o terreno é municipal e as habitações são propriedade dos moradores e aguardam o licenciamento estes Núcleos, são tratados no âmbito dos processos desenvolvidos pelos GABIP(s) – Gabinetes de Apoio aos BIP/ZIP (Bairros ou Zonas de Intervenção Prioritária).**

No Anexo XVI apresenta-se o quadro com a discriminação de todos os núcleos e traduzem estas propostas.

Propõe-se ainda:

- 8.4. O encerramento do Programa PER inicial**, com base nas propostas anteriores caso mereçam aprovação, **deve ser formalizado junto do IRHU**, remetendo-se se for necessários os quadros com os núcleos recenseados inicialmente e os que não foram objecto de realojamento.
- 8.5. O encerramento do Programa PER relativo aos núcleos recenseados após 1993 e ainda relativamente às situações residuais do PIMP e SPR**, deve ser efetuado internamente, aplicando-se as propostas 8.1, 8.2 e 8.3. (Anexo XVI)

8.6. Em síntese, o resultado das propostas apresentadas ficará traduzido conforme o quadro seguinte:

Quadro nº 9

Resultado das propostas de finalização do Programa PER

Proposta DMHDS	Recenseados em 1993	Recenseados após 93	Total
Bairro Horizonte (Ex-SAAL) - Núcleo BIP/ZIP, terreno municipal com habitações particulares a regularizar	36 (+4*)	4*	40
Recenseados após 1993	0	29	29
Resolução do realojamento pelo proprietário	218	127	345
Resolução pelo Município em função das prioridades	57	114	171
Total	311	274	585

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No momento em que se apresentam as propostas de finalização dos dois Programas de Realojamento, que durante cerca de duas décadas marcaram a política de Habitação do Município de Lisboa, várias questões merecem ser referidas a título de avaliação e conclusão deste ciclo.

9.1 A mobilização de recursos humanos e financeiros na prossecução dos Programas

Já foi referido no corpo do Relatório que a implementação destes Programas representou um esforço muito relevante, nomeadamente a nível financeiro - ainda hoje a ser suportado pela CML - e na afectação de recursos humanos, para que fosse possível assegurar a prossecução da erradicação das barracas na cidade.

Os dois Departamentos envolvidos – o **Departamento de Construção de Habitação (DCH)** ex. **Gabinete Técnico de Habitação (GTH)** e o **Departamento de Gestão do Parque Habitacional (DGSPH)** - mantiveram durante esse período intensa e quase exclusiva actividade com vista a atingir o objectivo preconizado ou seja que na viragem para o século XXI não houvesse barracas na cidade de Lisboa.

Não poderemos também deixar de referir, no âmbito do PER, o papel da **D Direcção de Projeto de Coordenação e Planeamento de Áreas Degradadas (DP COPRAD)**, do **Gabinete de Reversão do Casal Ventoso (GRCV)** e da **Empresa Publica de Urbanização de Lisboa (EPUL)**, nomeadamente na coordenação com vista à realização dos empreendimentos destinados a serem adquiridos pelo município, principalmente no Alto do Lumiar, ex-Casal Ventoso e Vale de Sto. António, respectivamente, mas também de todos os Serviços Municipais que ajudaram a concretizar toda esta obra.

Para memória futura registre-se que no **DGSPH** as 5 Divisões participaram activamente na concretização dos programas de realojamento, algumas em regime exclusivo como a **Divisão de Estudos e Planeamento (DEP)** cujas competências passavam pela realização dos recenseamentos, o registo e a actualização das bases de dados dos programas de realojamento, a **Divisão de Gestão e Programação Social dos Realojamentos (DGPSR)** que durante mais de uma década promoveu a realização de todos os realojamentos, no âmbito dos Programas PIMP e PER e SPR bem como no âmbito de outros projetos de requalificação urbanística, implicando o estudo de milhares de

famílias e a atribuição do numero correspondente de fogos e a **Divisão de Manutenção e Conservação de Fogos Municipais (DMCFM)** que preparava os processos de demolição das barracas, acompanhava todo o processo até à erradicação final das mesmas e promovia ainda a reabilitação dos fogos do património disperso para atribuição no âmbito dos processos de realojamento ou gestão social. A **Divisão de Gestão Patrimonial (DGP)** e a **Divisão de Gestão Social dos Bairros Municipais (DGSBM)** para além de assegurarem a gestão patrimonial e social dos fogos municipais dispersos também intervieram nos processos de realojamento na fase final, nos anos 2000/2001.

Ao GTH, pela sua experiência adquirida e já anteriormente demonstrada, foi atribuída a responsabilidade da implementação do PIMP e posteriormente - já com a designação de Departamento de Construção de Habitação (DCH) - também a implementação do PER, no que respeitava à concretização global dos empreendimentos, cuja construção foi da responsabilidade directa da CML.

A este Departamento competia o desenvolvimento dos estudos urbanísticos, a elaboração de projetos, os estudos financeiros, a gestão dos empréstimos e comparticipações financeiras com o IGAPHE, IHRU e entidades bancárias, o lançamento e fiscalização de empreitadas, o controlo físico e financeiro da obra. Acresce ainda o apoio prestado ao desenvolvimento de alguns dos empreendimentos **adquiridos** pelo Município e que foi também uma função relevante deste Departamento.

Registe-se que quatro das seis Divisões do DCH, nomeadamente a **Divisão de Planeamento e Controlo de Qualidade (DPCQ)**, a **Divisão de Projetos Habitacionais (DPH)**, a **Divisão de Construção de Edifícios (DCE)** e a **Divisão de Construção de Infraestruturas (DCI)**, ainda que não fosse em exclusividade total, asseguravam todas as competências anteriormente descritas (Integravam ainda o DCH a **Divisão de Estudos e Programação (DEP)** e a **Divisão de Apoio ao Movimento Cooperativo (DAMC)**).

9.2 A gestão complexa dos Programas ao nível do planeamento e da sua execução *versus* a compatibilização dos prazos e dos recursos

Na gestão dos processos de realojamento havia várias dinâmicas em jogo e a assegurar. A adequação, agilização e compatibilização dessas dinâmicas num puzzle complexo, foi sem dúvida, sentido por todos os intervenientes, como o grande desafio que se colocava ao Executivo e especificamente ao responsável pela Habitação, que tinha de conciliar vários aspectos:

- O cumprimento dos prazos do planeamento inicial para a construção dos fogos e para a concretização dos realojamentos.
- A necessidade de libertação de terrenos para permitir a construção de outros fogos, de infra estruturas viárias, equipamentos e outros.
- O enquadramento das questões de natureza financeira decorrentes do planeamento e condições definidas pelo INH e dos próprios recursos financeiros da CML.
- A definição de modelos e soluções que respeitassem as especificidades de alguns processos de realojamentos, de modo a reduzir os riscos sociais inerentes.
- A definição da localização e dimensão adequadas dos novos bairros de realojamento.
- A preocupação para que, sempre que possível, não se promovesse uma acentuada deslocalização das famílias e consequentemente o seu desenraizamento e evitar também a concentração de um grande número de famílias com dificuldades de integração e coabitação por motivos de ordem sócio - cultural e étnica.
- A alteração ou não repetição do modelo urbanístico de construção massiva de bairros municipais, tal como tinha acontecido no PIMP, havendo bairros com mais de 1.000 alojamentos, o que acarretava e potenciava certas problemáticas, com riscos efetivos de guetização.
- A promoção da participação dos moradores a realojar, o que aconteceu intensivamente durante os primeiros anos de implementação dos Programas com o envolvimento dos Técnicos e das famílias em encontros pluridisciplinares e inter-

serviços, contando-se com a participação de Técnicos da SCML, da ARS e da própria CML e nalguns casos ainda com os Grupos Comunitários Locais, onde eram abordadas e discutidas as questões e os temas inerentes ao processo de realojamento.

9.3 Constrangimentos e dificuldades

Perante a execução destes dois Programas de Realojamento que envolviam cerca de 20.000 barracas e alojamentos provisórios, os constrangimentos e dificuldades foram de variada ordem e passamos a identificar os que mais se fizeram sentir:

- O elevado número de famílias a realojar e o prazo de execução dos Programas acordado no âmbito dos Acordos de Adesão, nomeadamente do PER, trouxeram grandes dificuldades e exigiram enorme esforço para a sua concretização.
- A necessidade de construção de um número elevado de novos bairros de realojamento, cumprindo os referidos prazos, conduziu a que frequentemente aqueles não estivessem dotados de equipamentos sociais e outras infra-estruturas de apoio, que foram sendo criadas posteriormente ou nos casos em que foram construídos houve dificuldades na concretização da sua abertura e funcionamento.
- Também a construção de um número significativo de espaços não habitacionais – lojas com fins sociais ou comerciais – por se encontrarem em “tosco” se revelou um constrangimento, em certas situações, quando as entidades a quem foram atribuídas (instituições, associações ou comerciantes) não conseguiam concretizar a sua abertura e funcionamento, já que competia a essas entidades a conclusão das obras, não o conseguindo concretizar por variados motivos: falta de capacidade financeira, deficiente gestão ou “debilidades” do próprio projeto, entre outros.
- A legislação suporte do PER desde o início apresentava algumas lacunas, nomeadamente a inexistência de enquadramento legal na questão das barracas localizadas em terrenos particulares e que apesar das sucessivas alterações nunca incidiram sobre estas matérias.

- A mesma questão se coloca no que se refere ao regime de atribuição de Renda Apoiada. Alguns aspectos do Decreto-lei 166/93 de 7 de Maio deveriam ter sido alterados, nomeadamente no que se refere ao apuramento dos rendimentos, à taxa de esforço para os isolados e famílias numerosas e à questão da capitação, corrigindo e limando as deficiências da mesma.
- Acresce que, talvez devido ao constrangimento anteriormente referido, **o Executivo camarário assumiu que não aplicava o Regime de Renda Apoiada às famílias realojadas no âmbito do PER**, tendo mantido o Regime de Cedência a Título Precário enquadrada pelo Decreto-lei 35.106 de 6 de Novembro de 1945.
- As especificidades dos processos de realojamento tendo em conta as famílias abrangidas, a sua diversidade e heterogeneidade social económica e cultural, o facto de algumas residirem há muitas décadas em alojamentos abarracados, implicou alguma resistência ou dificuldade em se adaptarem ao seu novo alojamento e habitat, o que era expectável e também compreensível e mais acentua que teria sido desejável fazer uma melhor e mais prolongada preparação das famílias para o realojamento.
- Mais do que um constrangimento, foi uma consequência o facto de durante mais de duas décadas o Executivo ter definido como grande aposta em termos de política de habitação a erradicação das barracas, o que conduziu a que houvesse uma acentuada degradação do património municipal mais antigo - o chamado património disperso - que requer nos últimos anos uma intervenção imediata na transferência das famílias e na recuperação ou demolição dos fogos.

9.4 Aspectos positivos/potencialidades

Estão sobejamente identificados e tantas vezes referidos os aspectos menos positivos – e apenas estes - que decorreram da implementação dos Programas PER e PIMP pelo Município de Lisboa.

Para quem esteve envolvido de perto neste processo, e ao longo de vários anos, há necessidade de que nalgum momento venha a ser feita a justa avaliação deste processo, sem escamotear ou iludir, obviamente, os aspectos negativos.

- Se consideramos que a “face” da capital do país se transfigurou com a erradicação das barracas podemos identificar à partida um aspecto positivo, ainda que deste processo tenham “nascido” muitos bairros municipais sociais para gerir (existem cerca de 70 bairros e alguns com problemáticas sociais conhecidas).
- Se considerarmos que atualmente alguns bairros de realojamento da “geração” PIMP e PER - sobretudo os de pequena e média dimensão - se encontram bem integrados no tecido sócio - urbano da cidade, tal como os antigos bairros de casas de rendas económicas e de rendas limitadas das décadas de 40-50 do século passado - hoje sobrevalorizados porque se localizam em zonas “nobres” da cidade embora à época consideradas quase periféricas - também podemos considerar que houve bairros bem planeados, quer a nível de implantação urbanística, quer da qualidade construtiva;
- A atribuição de uma habitação, condigna e adequada, estando consagrada como um direito fundamental na Constituição da República de 1976 representou para um grande número de famílias um salto qualitativo, estando hoje perfeitamente integradas no seu bairro, sem problemáticas sociais associadas e essas sem dúvida são a maioria.
- Existem, é certo, situações em que a atribuição de casa serviu apenas para solucionar naquele momento o problema habitacional. Para a nova casa foram transferidos também todos os problemas que eram vivenciados pelos indivíduos ou pelas famílias que, ao passarem das barracas para os edifícios nos novos bairros foram, ou poderão ter sido, potenciados.
- Para enquadrar e intervir nesses problemas foram chamadas a intervir as instituições de apoio, contando também com a gestão de proximidade cometida à GEBALIS - empresa municipal criada em 1995 para gerir os novos bairros sociais e que hoje gere cerca de 23.000 fogos.
- Os bairros municipais estão hoje, embora de modo diferenciado de uns para outros, a evidenciar algumas mudanças benéficas decorrentes da decisão da CML de colocar

em alienação aos próprios moradores as habitações municipais em que foram realojados: **quem compra cuida melhor.**

- Por outro lado a criação pelo atual Pelouro da Habitação da Carta e do Programa BIP/ZIP (aprovados em outubro de 2010 e dezembro de 2011, respetivamente) que identificou os Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária, e nessa sequência a criação de vários GABIP (s) – Gabinetes de Apoio aos BIP/ZIP, vai permitir que os projectos e intervenções que os próprios moradores, associações e juntas de freguesia sentem como mais válidos e necessários, quando implementados, venham a minorar os problemas habitacionais, sociais, culturais, ambientais e outros e que determinaram esta classificação.

Acresce que o objectivo é que esses Bairros ou Zonas sejam classificadas de intervenção prioritária por um determinado e curto espaço de tempo.

9.5 O virar do século/a mudança de Executivo

- Com a mudança do Executivo no final do ano 2001 e a reestruturação orgânica dos serviços em 2002, tendo-se registado a extinção de Divisões e a alteração de competências “suspendeu-se ou deslocizou-se o enfoque” que era o grande objectivo do Executivo anterior quanto à erradicação das barracas. A concretização da demolição dos alojamentos que faltava cumprir foi sendo consequentemente adiada e daí resultaram alguns problemas como as reocupações ou a necessidade de novos procedimentos legais que permitissem concretizar a erradicação desses alojamentos.
- O retomar deste processo só foi possível passado algum tempo, que se revelou longo, mas que se impunha, dado que estava em atraso a demolição de alguns dos alojamentos que tinham sido objecto de realojamento no ano de 2001 (o ano em que se registou o maior “pico” de realojamentos - cerca de 3.500). Estava em causa concretizar um imperativo do PER: a demolição dos alojamentos precários.
- O Executivo eleito em 2002 apontava para a necessidade de intensificar as intervenções em matéria de reabilitação, o que tinha toda a pertinência, mas era desejável que tivesse sido dada continuidade de imediato ao percurso que decorria do anterior Executivo, de forma a assegurar a conclusão dos Programas de

Realojamento. Sobretudo não se devia ter adiado ou interrompido um ciclo, na fase final da sua implementação, já que os Programas estavam praticamente concluídos.

9.6 Os novos desafios

- Não sendo propriamente um novo desafio julgamos pertinente que havendo um saldo residual de alojamentos recenseados e não realojados localizados em terreno municipal, no âmbito dos Programas de Realojamento em análise, nos termos propostos no ponto 8, seria desejável que o Município apostasse na sua completa erradicação, devidamente integrados em projectos da responsabilidade municipal que venham a ser implementados e de acordo com a prioridade de libertação do terreno decorrente desses mesmos projectos.
- Embora ainda pouco expressivo mas já com registos efectivos da sua ocorrência em vários locais dispersos pela cidade, impõe-se que seja efectuado o controlo da construção de novas barracas, ou impedir a transformação de barracas de horta com função habitacional.

Só assim se poderá assegurar que a Política de Realojamentos para erradicação de barracas foi definitivamente concluída e faz parte de um ciclo encerrado pelo Município.

- Como já foi referido no ponto 9.3. a aposta na reabilitação é o novo desafio que se impõe após a erradicação das barracas, tendo estado o património habitacional consolidado disperso abandonado em termos de reabilitação durante vários anos (exceptua-se a intervenção que foi possível efectuar nos bairros históricos e a recuperação de fachadas e coberturas de alguns lotes mais antigos em bairros municipais).
- Desde 2006/2007 que vinha a ser pensada e delineada uma estratégia de intervenção no património disperso, face à sua degradação, vetustez e falta de conservação, agravada durante os anos de implementação dos Programas de Realojamento para erradicação das barracas, tendo sido elaborado um relatório de caracterização do estado de conservação para intervenção nas situações mais urgentes - as ruínas municipais - para que se procedesse à transferência urgente das famílias que aí residiam.

O objectivo relativamente ao restante património consistia na identificação dos vários modelos de intervenção com vista à sua conservação ou alienação, numa óptica mais rentável e exequível, dados os custos financeiros que a referida reabilitação implicava e os recursos disponíveis da CML.

- A criação em 2011 do PVP - Programa de Valorização Patrimonial - constitui um documento estratégico de intervenção no património habitacional municipal.

Refira-se que em relação aos Bairros Municipais foi concebido, também em 2011, um Programa Integrado de Gestão e Requalificação dos mesmos, sendo este um desafio a implementar nos próximos anos, face à vetustez de alguns bairros, sendo que alguns dos mais recentes construídos no âmbito do PIMP e do PER já requerem uma intervenção, em certos casos urgente.

Em relação ao Património Disperso todos os novos Programas, no quadro do PVP, já criados e implementados ou em fase de implementação pela DMHDS – nomeadamente o Programa da Renda Convencionada, a Alienação Faseada dos Fogos Municipais habitados, o Programa Reabilita Primeiro e Paga Depois, bem como os que estão contemplados no PVP e ainda não foram iniciados, **são a prova de que a política habitacional do Município se direccionou para outras áreas alicerçadas no PLH – Programa Local de Habitação - o documento estratégico aprovado pela Assembleia Municipal em 2010 que sustenta as opções presentes e futuras em matéria de Habitação e Reabilitação.**

- Apesar do enfoque na reabilitação, importa referir que passada uma década sobre o final da fase de construção intensiva de novas habitações para fins de realojamento, haverá necessidade de **a curto prazo o Município concretizar a construção de novas habitações, o que já faz parte das preocupações deste Executivo e por esse motivo se encontra a desenvolver os estudos necessários ao planeamento e financiamento para a futura construção.** Refiram-se, a título de exemplo, os projectos de requalificação urbanística em curso no Bairro Padre Cruz e também no Bairro da Boavista, enquadrados nos respectivos GABIP.

Nestes dois bairros existem cerca de 1.400 casas ditas de “alvenaria”, muitas delas degradadas e sem qualidade construtiva. No Bairro Padre Cruz já se promoveram duas fases de realojamento - e a primeira fase já foi objecto de demolição - o que permitirá iniciar a libertação do terreno necessário à construção de equipamentos social e de habitações.

A reabilitação das atuais casas de alvenaria sem dúvida que não poderá constituir a solução mais adequada para a requalificação destes bairros, pelo que se não for promovida a construção de novas habitações não será possível concretizar os objectivos já aprovados no âmbito dos projectos em curso para os dois bairros.

- Os desafios referidos anteriormente incidem essencialmente na questão da construção de habitação versus reabilitação do património.

Importa também referir como um desafio o esforço que tem sido implementado na gestão do património habitacional.

- Como já foi referido anteriormente o enquadramento legal do PIMP e do PER, não contemplava matéria relativa a critérios de atribuição e de gestão das habitações, tendo sido criado ao longo do tempo pelo Município de Lisboa um suporte normativo através de vários instrumentos avulsos - essencialmente despachos do Vereador que tutelava a Habitação.

Impunha-se assim a criação de um conjunto de Regulamentos que permitissem à CML dispor do seu próprio quadro regulamentar, alargado e completo, incidindo em áreas fundamentais como a da atribuição, gestão, alienação e desocupação das habitações municipais, que suportassem a gestão social e patrimonial tendo em conta o seu vasto património habitacional.

A concretização desse desafio traduziu-se na elaboração dos seguintes Regulamentos: Regulamento de Alienações de Imóveis Municipais (**RAIM**) em Novembro de 2008 e actualizado em 2013; o Regulamento do Regime de Acesso à Habitação Municipal (**RRAHM**) em 2009 e atualizado em 2013; Regulamento de Gestão do Parque Habitacional do Município de Lisboa (**RGPHML**) em 2012; o Regulamento de Operações de Realojamento (**ROR**) em 2012; o Regulamento de Desocupações (**RD**) em 2012. Acresce que este novo quadro regulamentar integra ainda o Regulamento do Conselho Municipal de Habitação (**RCMH**) em 2011.

- Outro desafio que se colocava às entidades gestoras do património habitacional municipal - a Direção Municipal de Habitação e Desenvolvimento Social (DMHDS) e a GEBALIS - dizia respeito à necessidade se atualizar a situação ocupacional das habitações municipais e dos seus moradores, de forma sistemática, regular e alargada a todo o património habitacional e que nunca tinha sido realizado em simultâneo

para os bairros municipais e património disperso (abrangendo mais de 23.000 habitações).

Neste âmbito em Março de 2011 foi lançado o Projeto “ Casas para quem Precisa” com um duplo objetivo: promover a verificação da ocupação dos fogos municipais e a verificação da condição de recursos das famílias que neles residem e consequentemente a atualização das rendas por elas devidas ao Município, tendo sido inicialmente previsto decorrer no período de 2 anos e depois alargado para 3 anos, encontrando-se ainda a decorrer.

- Como já foi referido no ponto 9.3. a dinamização da atribuição dos espaços não habitacionais devolutos e a criação de regras e instrumentos de gestão mais ajustados à situação específica dos bairros e dos seus moradores constitui outro desafio que este Executivo se propôs agarrar, tendo para isso sido já desenvolvidas várias ações e medidas e outras que se preveem implementar, no âmbito das competências da DMHDS. Acresce que existem cerca de 1400 espaços não habitacionais localizados em bairros municipais (embora nem todos construídos ao abrigo dos programas PIMP e PER), havendo um número significativo que não se encontra atribuído – em 2012 eram 233.

Em síntese: Um novo ciclo na Política de Habitação do Município de Lisboa está em curso e os desafios que se colocam são um estímulo para todos os envolvidos.

Ficha Técnica

Autoria:

Isabel Maria Antunes Dias Marques da Costa – Directora do Departamento de Gestão da Habitação Municipal - DGHM/DMHDS

Manuel Jorge da Silva Subtil – Director do Departamento de Políticas de Habitação -DPH/DMHDS

Supervisão:

Marta Sotto-Mayor – Directora Municipal de Habitação e Desenvolvimento Social – DMHDS

Colaboração:

Dados Estatísticos do PIMP, PER e SPR

Maria Filomena Mestre Leonardo - Chefe de Divisão de Planeamento e Desenvolvimento/DPH

Maria de Fátima Batista Pereira - DPD/DPH/Núcleo de Informação e Planeamento

Dados sobre construção de fogos, por programas, empreitadas e custos financeiros

Fernanda Maria Conceição Benvindo - Coordenadora do Núcleo Financeiro da DMHDS

Isabel Maria Ferrão Ribeiro Castanheira - Núcleo Financeiro da DMHDS

Fátima Maria Santos Loureiro - Chefe de Divisão de Estudos e Controlo Financeiro/ /DPCF/DMF

Apoio logístico e Administrativo

Ana Cristina Rodrigues Miranda - Núcleo de Apoio à Direção do DGHM

Célia Cristina Couto Graça - Núcleo de Apoio à Direção do DGHM

José Fernando Duarte Alvarez Fontes Almeida - Núcleo de Apoio à Direção do DGHM

- I. O Protocolo de Acordo do PIMP assinado pelo Município de Lisboa
- II. O Protocolo de Adesão PER assinado pelo Município de Lisboa
- III. Quadro com o ponto de situação do recenseamento PIMP em 1994
- IV. Quadro com o recenseamento PER inicial
- V. Quadro com o recenseamento PER inicial e as actualizações posteriores
- VI. Quadro com o recenseamento SRP – Sem Projecto de Realojamento
- VII. Quadro com o número de fogos construídos ao abrigo do Programa PIMP e PER
- VIII. Quadro com os custos suportados pela CML, financiamentos e participações
- IX. Legislação suporte do PIMP
- X. Legislação suporte do PER
- XI. Legislação suporte do PER-Famílias
- XII. Critérios de realojamento da CML
- XIII. Quadro com o ponto de situação atual dos alojamentos e agregados recenseados no PIMP, PER e SPR: realojados e com situação resolvida por outra via
- XIV. Quadro com os alojamentos e agregados por resolver no PIMP, PER e SPR
- XV. Quadro com os alojamentos por resolver **versus** regime de propriedade do terreno
- XVI. Quadros com a proposta final de encerramento dos Programas PIMP, PER e SPR:
 - Quadro síntese por núcleos e respectiva proposta
 - Quadro com a discriminação de todos os alojamentos e respectiva proposta