

Plano Diretor Municipal

caracterização de nível municipal

B.6

habitação



AMADORA
Câmara Municipal

Volume A

CARACTERIZAÇÃO DE NÍVEL METROPOLITANO

A - enquadramento metropolitano

- O território da Amadora no processo de metropolização de Lisboa
- Enquadramento nas redes metropolitanas de acessibilidade e transportes
- Enquadramento nos padrões de mobilidade metropolitana
- Enquadramento económico da Amadora na Área Metropolitana
- Os instrumentos de ordenamento do território e de planeamento regional e urbano
- A posição da Amadora no território metropolitano hoje



Volume B

CARACTERIZAÇÃO DE NÍVEL MUNICIPAL

B.1 - biofísico

- Caracterização Climática
- Orografia
- Geomorfologia e Solos
- Condições Ambientais
- Coberto Vegetal

B.2 - demografia

- Evolução da população residente na região de Lisboa
- Dinâmica demográfica no município da Amadora
- Estrutura etária
- População estrangeira
- Estrutura familiar
- Mobilidade territorial residencial
- Projeções demográficas

B.3 - economia

- Base económica
- Capital humano
- Territorialização da base económica

B.4 - perfil socioeconómico

- Qualidade de vida da população residente
- Condições materiais de vida da população residente

B.5 - estrutura urbana

- Formação do tecido urbano
- Características do tecido urbano
- O processo de planeamento e transformação do uso do solo

B.6 - habitação

- Caracterização do parque habitacional
- Diferenciação intraconcelhia
- Dinâmica construtiva
- Tendências recentes do mercado imobiliário
- Política municipal de habitação
- A reabilitação urbana e a nova geração de políticas de habitação

B.7 - acessibilidades

- Enquadramento
- Redes de acessibilidade externa
- Redes de acessibilidade interna
- Serviço de transportes públicos
- Síntese de caracterização

B.8 - equipamentos coletivos

- Equipamentos de educação e ensino
- Equipamentos de ação social e saúde
- Equipamentos de cultura
- Equipamentos de desporto
- Equipamentos de seg. pública e proteção civil

B.9 - infraestruturas

- Abastecimento de água
- Águas residuais e pluviais
- Resíduos urbanos
- Energia
- Telecomunicações



FICHA TÉCNICA

Título:

PLANO DIRETOR MUNICIPAL: estudos de caracterização e diagnóstico
Volume B.6 - habitação

Elaboração:

CÂMARA MUNICIPAL DA AMADORA/Divisão de Informação Geográfica

Equipa técnica:

Deolinda Costa - coordenação
João Carlos Antunes
André Sequeira
Fernando Ferreira
João Carlos Silva
Maria Godinho Batista
Susana Pereira

Consultor para a revisão do PDM:

Luís Jorge Bruno Soares

Colaboração interna:

DHRU – Manuela Esteves

Colaboração externa:

NOVA FCSH/ UNL – José António Tenedório

Edição digital: dezembro de 2018

Nota prévia

O Relatório que agora se apresenta sintetiza a fase de caracterização e diagnóstico desenvolvida no âmbito da revisão do Plano Diretor Municipal da Amadora e corresponde ao estabelecido no conteúdo material do PDM, alínea a) do artigo 96º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio.

No desenvolvimento desta fase da revisão do Plano foi adotada uma metodologia de abordagem que contempla dois níveis de análise: o nível Metropolitano e o nível Municipal, no âmbito dos quais se aprofunda a caracterização de nível local, sempre que necessário e possível.

O Município da Amadora insere-se na AML, não sendo possível perspetivar o seu desenvolvimento urbanístico, económico, social e funcional fora deste quadro e das tendências de evolução que se manifestam em toda a área. Por isso, foi dada uma especial atenção ao enquadramento no território metropolitano e particularmente nas suas interdependências com a Área Metropolitana Norte e com a cidade de Lisboa, matéria que constitui a primeira preocupação deste Relatório.

Por outro lado, as características particulares do Município, de que se relevam, entre outras, as dinâmicas populacional, habitacional e económica, a matriz de acessibilidades e transportes e a estrutura da ocupação urbana foram sistematizadas para complementar a caracterização de nível municipal.

As matérias analisadas constituem um suporte fundamental para o desenvolvimento do modelo territorial num quadro de preservação dos recursos naturais, prevenção dos riscos e de adaptação ao contexto das alterações climáticas.

De acordo com esta metodologia, este Relatório é constituído por dois volumes:

VOLUME A - Nível Metropolitano

VOLUME B - Nível Municipal

NÍVEL METROPOLITANO

O **Volume A** visa analisar a natureza e características da inserção do Município na AML, ou seja:

- analisar a evolução e desenvolvimento da Amadora como território urbano, no contexto do processo de metropolização de Lisboa, evidenciando, em particular, as suas interdependências com a Área Metropolitana Norte e com a cidade de Lisboa;
- enquadrar a Amadora nas redes de acessibilidade e transporte e nos padrões de mobilidade metropolitanos;
- analisar a estrutura económica empresarial e as tendências de evolução do concelho, posicionando-o nas dinâmicas de especialização económica da AML;
- referenciar o quadro de desenvolvimento do território guiado por programas planos e estratégias, realçando a relação de orientação estratégica entre o PNPOT, o PROTAML e os objetivos estratégicos a desenvolver pelo Plano Diretor Municipal.

NÍVEL MUNICIPAL

O **Volume B** visa analisar a natureza e as características fundamentais do desenvolvimento do Município, ou seja:

- sistematizar as principais condicionantes físicas e sócio económicas do seu desenvolvimento;
- analisar a sua génese e a evolução do ponto de vista demográfico e habitacional;
- caracterizar as redes de acessibilidade externa e interna, interfaces de transportes e serviço de transportes públicos;
- aprofundar os aspetos fundamentais da formação e estrutura urbana do território identificando os valores patrimoniais e a rede de centralidades;
- caracterizar as redes de equipamentos coletivos e serviços proporcionados à população.

ÍNDICE

6.	HABITAÇÃO	9
6.1	CARACTERIZAÇÃO DO PARQUE HABITACIONAL	11
6.1.1.	Evolução do parque habitacional da Amadora no contexto da Região	11
6.1.2.	Forma de ocupação: crescimento dos fogos vagos	12
6.1.3.	Regime de ocupação: predomínio dos proprietários	14
6.1.4.	Edifícios: dimensão, estado de conservação e acessibilidade	16
6.1.5.	Alojamentos: dimensão, lotação e infraestruturas	17
6.2	DIFERENCIAÇÃO INTRAConcelhia	20
6.2.1.	Densidade habitacional: um território polinucleado	21
6.2.2.	Edificado: idade e estado de conservação	21
6.2.3.	Regime de ocupação: proprietários e arrendatários	23
6.2.4.	Alojamentos sem ocupação permanente: fogos vagos e de residência secundária	24
6.3.	DINÂMICA CONSTRUTIVA	25
6.3.1.	Licenciamento e conclusão de obras	25
6.3.2.	Obras de reabilitação	27
6.4.	TENDÊNCIAS RECENTES DO MERCADO IMOBILIÁRIO	28
6.4.1.	Operações sobre imóveis	29
6.4.2.	Fogos em oferta para venda ou arrendamento	32
6.4.3.	Avaliação bancária	34
6.4.4.	Valor mediano das vendas e das rendas	36
6.5.	POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO	39
6.5.1.	O PER na Amadora - antecedentes e situação atual	40
6.5.2.	O processo de intervenção social nos bairros	45
6.5.3.	Outras procuras habitacionais	47
6.5.4.	Parque habitacional municipal	49
6.6.	A REABILITAÇÃO URBANA E A NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS DE HABITAÇÃO	53
6.6.1.	O contexto nacional: medidas e instrumentos de apoio à reabilitação urbana	53
6.6.2.	O contexto municipal: da reabilitação de edifícios à estratégia municipal de reabilitação urbana	59
6.6.3.	A nova geração de políticas de habitação	65
	Considerações Finais	75
	Índice de Quadros	81
	Índice de Figuras	82

6. HABITAÇÃO

A habitação tem vindo a assumir um protagonismo crescente na governação e gestão do território. Se até há bem pouco tempo a habitação era um tema relativamente marginal na agenda política, com programas direccionados sobretudo para os grupos sociais mais vulneráveis, os últimos anos puseram a descoberto alguns desequilíbrios do mercado de habitação, com a escalada recente de preços a colocar em situação de “falha de mercado” segmentos populacionais que não os habituais destinatários das políticas de habitação. Este facto suscitou o aparecimento de novas políticas que priorizam o arrendamento e a reabilitação, em detrimento da aquisição e da construção, ou, mesmo da promoção de habitação pelo Estado.

O município da Amadora tem uma vocação predominantemente urbana, apresentando uma densidade habitacional elevada, apenas equiparável à da cidade de Lisboa. Situado num dos principais eixos de expansão da AML, integra um contínuo urbano assente nas condições de acessibilidade privilegiadas à Capital. Este facto, aliado à industrialização da região, propiciou desde cedo a instalação de famílias, que procuravam na Amadora habitação compatível com os seus rendimentos, bem como o aparecimento progressivo de manchas de habitação precária ou de génese ilegal cuja resolução foi considerada prioritária por parte da Autarquia. Desta forma, o parque habitacional constitui um mosaico diversificado, sendo o produto de décadas de políticas de habitação marcadas por opções assumidas em matéria de regime de arrendamento, de incentivo à aquisição de habitação própria e de política de realojamento.

Este facto justifica que a habitação continue a ter uma atenção própria no âmbito dos estudos de caracterização do PDM, antecipando a elaboração da Estratégia Municipal de Habitação que visa promover a resolução das carências habitacionais existentes no quadro das novas políticas de habitação. Este capítulo divide-se em seis pontos:

No primeiro ponto procede-se a uma leitura da evolução do parque habitacional do município numa perspetiva censitária, destacando as principais transformações ocorridas nas últimas décadas e enquadrando-as no contexto regional.

Em segundo lugar, observa-se o município a partir de uma grelha mais fina, pondo em evidência os padrões e contrastes que marcam o seu território em matéria de habitação.

Em terceiro, examina-se a dinâmica construtiva dos últimos anos a partir do licenciamento urbanístico, focando em particular as obras de reabilitação.

No quarto ponto analisam-se as tendências recentes do mercado imobiliário, procurando posicionar o município do contexto metropolitano em termos do número e valor das transações e do volume de habitações disponíveis para aquisição e arrendamento.

Em quinto lugar faz-se um balanço da política municipal de habitação, marcada pela prioridade dada à eliminação das manchas de habitação precária e ao realojamento dos seus residentes.

Finalmente, o sexto ponto incide sobre as medidas de apoio à reabilitação urbana, que têm assumido uma importância crescente tanto a nível nacional como no contexto municipal, constituindo um dos pilares da nova geração de políticas de habitação.

6.1.

CARACTERIZAÇÃO DO PARQUE HABITACIONAL

A caracterização do parque habitacional do município apoia-se nos dados recolhidos pelo INE no âmbito dos recenseamentos gerais da população e da habitação, cuja abrangência, periodicidade e estabilidade de conceitos permite a comparabilidade da informação ao longo do tempo. Destacam-se em particular as variáveis relacionadas com a forma de ocupação (com enfoque na evolução dos fogos vagos), o regime de ocupação (com realce para a relação entre proprietários e arrendatários), os edifícios (por dimensão, estado de conservação e acessibilidade) e os alojamentos (por dimensão, lotação e infraestruturas).

6.1.1. Evolução do parque habitacional da Amadora no contexto da Região

A evolução do parque habitacional da Amadora durante as últimas décadas revela que, apesar do acréscimo observado tanto em número de edifícios como de alojamentos (mais 13% e 22,6% no período entre 1991 e 2011, respetivamente), o seu dinamismo foi inferior ao registado nos restantes concelhos que compõem a AML Norte (com exceção de Lisboa). Este facto, que se evidencia também na estabilização demográfica do concelho durante o mesmo período, decorre do processo de alastramento e reconfiguração da área metropolitana, que potenciado por novas acessibilidades e pela disponibilidade de solos privilegiou nas últimas décadas a segunda coroa metropolitana (vide o crescimento de Sintra em 1991-2001 e Mafra em 2001-2011; e, na margem sul, Alcochete e Sesimbra).

Quadro 1

Alojamentos, edifícios, densidade habitacional e taxa de variação (alojamentos)

	Edifícios	Alojamentos	Densidade de alojamentos (nº aloj./Km²)	Taxa de variação (alojamentos)	
				1991-2001	2001-2011
Continente	3.353.610	5.639.257	63,3	20,8	15,9
AML Norte	277.387	1.066.868	775,0	18,0	14,2
Amadora	13.696	88.036	3.701,4	12,3	9,2
Cascais	43.624	109.171	1.120,8	24,7	21,3
Lisboa	52.496	323.981	3.814,1	5,0	10,5
Loures	31.095	99.344	586,8	13,3	16,6
Mafra	28.002	42.957	147,3	34,9	41,9
Odivelas	16.344	69.238	2.626,9	13,8	18,8
Oeiras	18.243	86.162	1.877,9	14,8	13,8
Sintra	56.903	182.854	572,8	45,9	9,5
Vila Franca de Xira	16.984	65.125	204,7	29,4	20,2

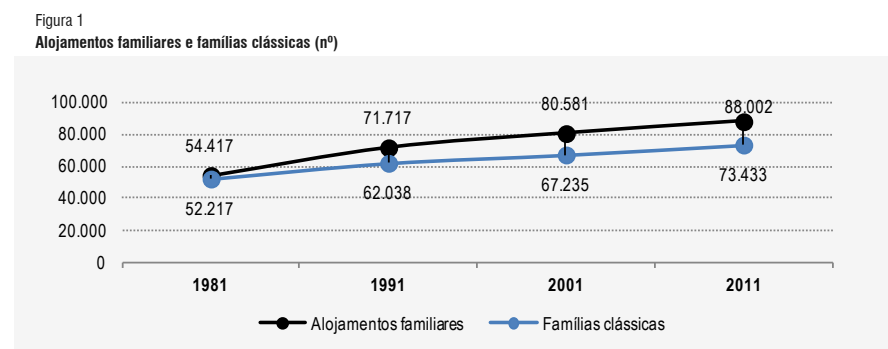
Fonte: INE, Censos

No caso da Amadora, a sua localização privilegiada às portas de Lisboa e a existência desde muito cedo de boas condições de transporte (rodoviário e ferroviário, através da Linha de Sintra) propiciou um crescimento urbano particularmente acelerado nas décadas de 50, 60 e 70 (em 1981 residiam na Amadora oito vezes mais pessoas que em 1950), dando origem a um território fortemente urbanizado e de elevada densidade (em 2011 a Amadora apresentava a mais elevada densidade populacional da área metropolitana – 7.363 habitantes por km² – e a segunda maior densidade habitacional – 3.701 alojamentos por km²).

Esta concentração sobressai quando se comparam os edifícios por época de construção do município e da região. Enquanto a proporção dos edifícios construídos na Amadora até 1945 é de apenas 3,5% (valor que ascende a 13,8% na AML Norte), refletindo um concelho ainda escassamente urbanizado, essa proporção sobe para 82,1% nos edifícios construídos entre 1946 e 1990 (contra 61,3% na região). Entre 1991 e 2011, em consequência dos já elevados índices de ocupação do solo do município e do alargamento do perímetro de expansão da área metropolitana, a proporção de edifícios construídos no concelho decresce, situando-se novamente abaixo da região (14,4% e 24,9%, respetivamente).

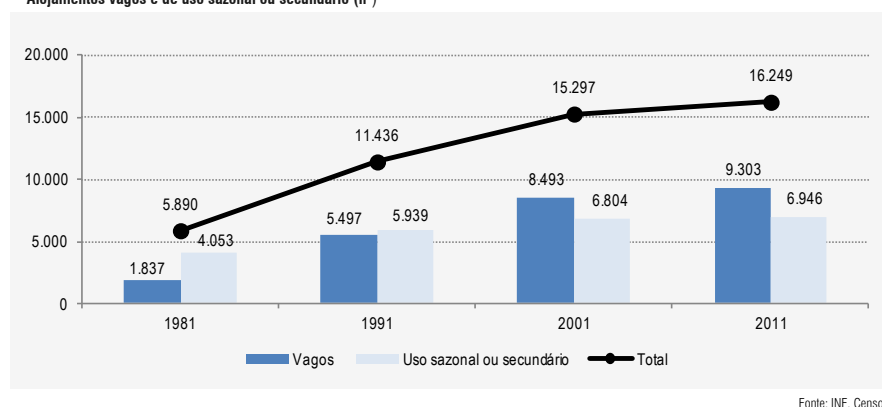
6.1.2. Forma de ocupação: crescimento dos fogos vagos

A expansão recente do parque habitacional da Amadora é marcada por um desfasamento crescente entre o número de alojamentos e o número de famílias. Se em 1981 o equilíbrio era evidente, com a Amadora próxima de um cenário de “pleno preenchimento” (a este facto não será alheio o retorno de população das antigas colónias que se seguiu ao 25 de Abril, e que fez aumentar a procura de habitação nos grandes centros urbanos), no recenseamento de 1991 já é visível um hiato entre famílias e alojamentos, diferencial esse que se avoluma nos recenseamentos seguintes, atingindo os 20% em 2011.



A evolução dos alojamentos vagos e de utilização sazonal ou secundária ilustra bem o que foi referido atrás. Em 1981 o número de fogos vagos não chegava a metade do número de habitações de uso secundário, representando apenas 3,6% do parque habitacional do município; em 1991 os vagos praticamente triplicam, aproximando-se das segundas habitações e passando a representar quase 7,9% do total de alojamentos; e em 2001 e 2011 esta tendência instala-se definitivamente, com o número de fogos vagos a suplantarem o de segundas habitações e passando a representar cerca de 10% do parque habitacional do município. Vale a pena referir que, apesar do aumento em valor absoluto (acréscimo de quase um milhar de fogos vagos entre 2001 e 2011), verificou-se uma muito ligeira diminuição do seu peso relativo (10,7% em 2001 e 10,6% em 2011), em contraciclo com a grande maioria dos concelhos da Área Metropolitana de Lisboa (na Grande Lisboa aumentou de 11,9% em 2001 para 12,8% em 2011), e que por hipótese estará relacionada com a também menor dinâmica construtiva ocorrida na Amadora no mesmo período.

Figura 2
Alojamentos vagos e de uso sazonal ou secundário (nº)



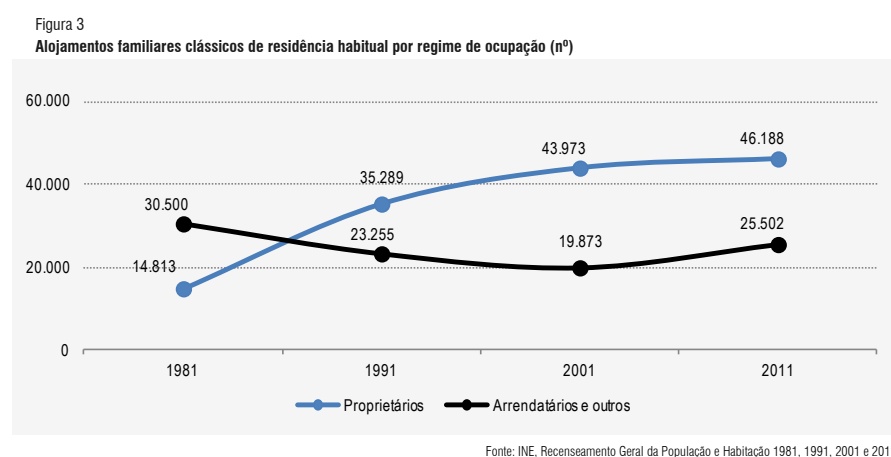
O cruzamento dos alojamentos vagos com a época de construção mostra que a maioria não é de construção recente: 24,3% datam da década de sessenta, e 19,5% da década de setenta; alargando o arco temporal, 74,2% dos fogos vagos foram construídos entre 1946 e 1990. Contudo, quando se calculam as percentagens de vagos dentro de cada época de construção, sobressaem as categorias extremas: por um lado, as habitações mais antigas (30,6% de vagos entre os alojamentos de construção anterior a 1919, e 16,1% nos alojamentos datados de 1919 e 1945); e por outro, as habitações mais recentes (construídas entre 2006 e 2011, 27,5% de vagos; e entre 2001 e 2005, 14,8% de vagos), situação que pode estar relacionada com as dificuldades de escoamento da habitação nova durante a crise. Refira-se ainda que, apesar do significado

percentual dos vãos ser ligeiramente superior nos fogos mais antigos face aos mais recentes, o significado numérico dos vãos recentes é muito superior.

Estes dados põem em evidência que o excedente habitacional do município se produz por duas vias: por um lado, pelo esvaziamento de habitações mais antigas, onde pesam constrangimentos ligados ao mercado de arrendamento e à reabilitação urbana; e por outro, pela retração da procura de habitação nova, agravada pela crise económica de 2007-2008 e pelas dificuldades de acesso ao crédito por parte das famílias.

6.1.3. Regime de ocupação: predomínio dos proprietários

No que concerne à propriedade da habitação, nas últimas décadas assistiu-se a uma inversão de posições entre o arrendamento e a aquisição de casa própria, tendência que se fez sentir com maior intensidade em áreas urbanas onde se verificou uma forte expansão do parque habitacional, como é o caso da Área Metropolitana de Lisboa e do concelho da Amadora em particular. Esta expansão assentou num modelo de aquisição de casa própria com recurso ao crédito à habitação com condições de financiamento favoráveis (“spreads” baixos, juros bonificados), que por um lado facilitou e ampliou o acesso à habitação, mas que por outro lado acarretou custos para as famílias (aumento dos níveis de endividamento) e para as cidades (desinvestimento no edificado mais antigo, reforço da dependência do transporte individual).



Na Amadora, o arrendamento era prevalecente aquando do Censo de 1981 (duas em cada três habitações ocupadas estavam arrendadas), contudo dez anos depois a situação inverte-se, com os proprietários a representar cerca de

60% e o arrendamento a parcela restante. Em 2001 a tendência acentua-se (68,9% de proprietários, 31,1% de inquilinos), e em 2011 assiste-se a uma ligeira retração desta tendência, com o arrendamento a recuperar para 35,6%, contra 64,4% da habitação própria. Esta evolução não difere substancialmente da verificada no contexto mais alargado da Área Metropolitana de Lisboa, e é o reflexo de um conjunto de opções políticas e urbanísticas que incentivaram a construção e a aquisição de casa própria, em detrimento da reabilitação e do arrendamento. Não obstante, a ligeira recuperação do arrendamento em 2011 parece indiciar um novo equilíbrio entre as formas de acesso à habitação, apesar da informação disponível não permitir afirmar se decorre das alterações legislativas ao arrendamento urbano, ou da menor disponibilidade da banca para o crédito hipotecário.

A análise dos encargos mensais com a habitação nos dois últimos censos – mesmo descontando o efeito da inflação – revela uma subida geral bastante significativa, em particular no arrendamento. Assim, as rendas de valor mais baixo (até 100 euros), que representavam 68% dos contratos de arrendamento em 2001, diminuíram para 38% em 2011. Em contrapartida, os contratos com rendas acima dos 300 euros aumentaram substancialmente o seu significado: de 15% em 2001 para 43,5% em 2011. Cruzando com a data do contrato de arrendamento, verifica-se que em contratos mais recentes as rendas são tendencialmente mais elevadas: nos contratos celebrados entre 2006 e 2011, as rendas superiores a 400 euros significam 45,1% (3.632 alojamentos) dos casos. Inversamente, nos contratos mais antigos (anteriores a 1975) continuam a predominar valores muito baixos, com as rendas inferiores a 100 euros a representar 76,6% (4.904 alojamentos). Estes dados apontam para um dualismo no mercado de arrendamento: num dos extremos, um conjunto significativo de habitações com rendas muito baixas, decorrentes de contratos antigos; e no outro, um número crescente de alojamentos com rendas a valores de mercado, resultantes das medidas que liberalizaram progressivamente o setor.

Apesar da subida generalizada dos encargos com a habitação – sobretudo no arrendamento – verificada no concelho, no contexto da área metropolitana a posição relativa da Amadora não se parece ter alterado: em 2011 o valor médio mensal das rendas (241 euros) continuava a ser um dos mais baixos da Grande Lisboa (superando apenas Vila Franca de Xira), e o encargo médio mensal para aquisição de habitação própria (365 euros) era mesmo o mais baixo. Apesar da existência de diferenças intra-concelhias muito significativas, globalmente o concelho da Amadora continuava a ter, em 2011, um posicionamento assente em parte no baixo custo da habitação.

6.1.4. Edifícios: dimensão, estado de conservação e acessibilidade

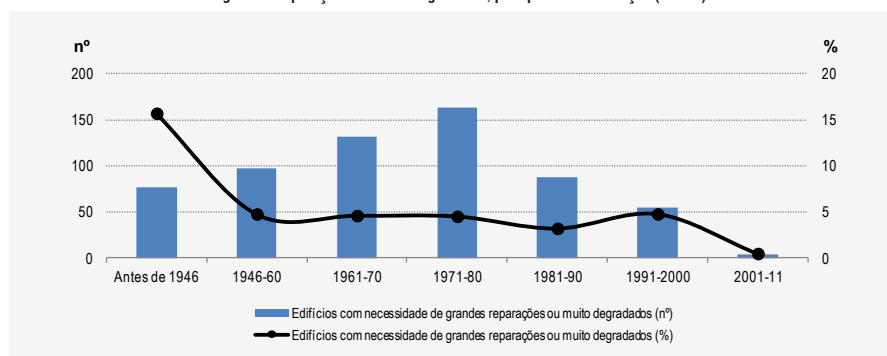
Olhando agora mais atentamente para as características do edificado, o Quadro-síntese abaixo permite enquadrar o município da Amadora na Grande Lisboa e no resto do país. Os indicadores de altura e densidade do edificado situam a Amadora acima da média nacional e também da área metropolitana: a proporção de edifícios com 7 ou mais alojamentos (41,1%) e o número de alojamentos por edifício (6,4) apresentam os valores mais elevados à escala metropolitana, e o número médio de pisos por edifício (3,5) é apenas superado pelo concelho de Lisboa (3,7).

Quadro 2 Quadro-síntese de edifícios (2011)			
Edifícios	Amadora	AML Norte	Continente
Pisos por edifício (nº)	3,5	2,7	1,9
Edifícios com 7 ou mais alojamentos (%)	41,1	19,4	4,3
Edifícios sem necessidade de reparações (%)	62,7	69,4	70,9
Edifícios com necessidade de grandes reparações (%)	3,1	2,5	2,8
Edifícios muito degradados (%)	1,4	1,5	1,7
Edifícios com acessibilidade através de cadeira de rodas (%)	30,7	40,5	41,0

Fonte: INE, Censos

No que respeita ao estado de conservação do edificado, os indicadores posicionam a Amadora abaixo das unidades de enquadramento. A proporção de edifícios sem necessidade de reparação (62,7%) é inferior à da Grande Lisboa (69,4%) e de Portugal Continental (70,9%), o que constitui um indicador negativo. Apesar de tudo, deve referir-se que a avaliação do estado de conservação do edificado da Amadora registou uma melhoria significativa entre 2001 e 2011, com a proporção de edifícios com necessidade de reparações a descer quase 15 pontos percentuais (50,3% em 2001, 35,9% em 2011) e os muito degradados a diminuir 42,8% (334 edifícios em 2001, 191 em 2011). O cruzamento com a época de construção permite (Figura 4) constatar que é no edificado mais antigo que persistem os piores índices de conservação: a proporção de edifícios com necessidade de grandes reparações ou muito degradados é de 15,7% nos edifícios construídos até 1945. Contudo, em termos numéricos são os edifícios das décadas de sessenta (21,5%) e setenta (26,5%) que representam a maior fatia do edificado em pior estado de conservação.

Figura 4
Edifícios com necessidade de grandes reparações ou muito degradados, por época de construção (nº e %)



Fonte: INE, Censos

6.1.5. Alojamentos: dimensão, lotação e infraestruturas

Quanto à dimensão dos alojamentos, os indicadores mostram que em termos médios as habitações do município da Amadora têm menos espaço útil: o número médio de divisões situa-se nos 4,2 (contra 4,6 na Grande Lisboa e 5,0 em Portugal Continental), e a superfície média útil é de 80,8m² (95,3m² na Grande Lisboa e 109,0m² no continente), com 29% de alojamentos com área útil inferior a 60m² (21,6% na Grande Lisboa e 16,4% no país). Estes valores são os mais baixos não só da Grande Lisboa mas de toda a área metropolitana, e refletem uma elevada pressão urbanística sobre o território, com o consequente predomínio das tipologias habitacionais de menor dimensão.

Quadro 3

Quadro-síntese de alojamentos (2011)

Alojamentos	Amadora	AML Norte	Continente
Alojamentos familiares clássicos por edifício (nº)	6,4	3,9	1,7
Divisões por alojamento familiar clássico de residência habitual (nº)	4,2	4,6	5,0
Superfície média útil dos alojamentos familiares clássicos de residência habitual (m ²)	80,8	95,3	109,0
Alojamentos familiares clássicos de residência habitual sobrelotados (%)	17,7	13,5	10,9
Alojamentos familiares clássicos de residência habitual sublotados (%)	49,9	57,9	65,3
Alojamentos familiares de residência habitual com água, retrete e banho (%)	99,3	99,2	98,0
Alojamentos familiares clássicos com lugar de estacionamento (%)	18,0	32,9	53,9

Fonte: INE, Censos

Os indicadores de lotação dos alojamentos reforçam esta ideia, com a proporção de alojamentos sobrelotados (17,7%) a situar-se acima da Grande Lisboa (13,5%) e de Portugal Continental (10,9%), e inversamente com o significado dos alojamentos sublotados (49,9%) a ser inferior (57,9% na Grande

Lisboa e 65,3% no resto do país). Refira-se, contudo, que a trajetória destes indicadores entre 2001 e 2011 regista uma evolução positiva: a proporção de alojamentos com 3 ou menos divisões diminuiu (30,1% em 2001, 19,1% em 2011) e o número médio de divisões aumentou (3,9 em 2001, 4,2 em 2011), o que indica uma alteração no perfil habitacional do município, com oferta de alojamentos com áreas maiores e mais divisões. A lotação também evoluiu positivamente no mesmo período, mas esta evolução relaciona-se sobretudo com o decréscimo da dimensão média da família (2,6 em 2001, 2,4 em 2011) e o aumento do significado dos agregados compostos por uma pessoa só (21,6% em 2001, 27,4% em 2011), o que contribui para que praticamente metade dos alojamentos tenha uma ocupação inferior à sua capacidade.

No que concerne à disponibilidade de infraestruturas básicas, em 2011 a grande maioria dos alojamentos familiares (99,3%) do concelho dispunha das instalações mais elementares (retrete, casa-de-banho e duche), um valor mais elevado do que a média nacional e até ligeiramente superior à Grande Lisboa. Para a melhoria registada (em 2001 este indicador situava-se nos 96,9%) terá contribuído a redução muito significativa dos alojamentos não clássicos associada aos processos de realojamento: em 2001 o recenseamento contabilizava 5.392 pessoas a residir em 1.492 alojamentos deste tipo, e em 2011 apenas 209 pessoas em 63 alojamentos¹. Contudo, este dado deve ser lido com alguma cautela, uma vez que persistem ainda situações de carência habitacional no concelho que, por razões várias, não são facilmente captadas pelos recenseamentos. Dada a especificidade desta problemática, será efetuada mais adiante uma avaliação da política municipal de habitação, focando em particular os processos de realojamento.

Houve portanto uma melhoria das condições de habitabilidade devido ao ajustamento entre o número de pessoas por fogo e a sua tipologia, bem como da infraestruturização básica do edificado.

Finalmente, do ponto de vista da acessibilidade e sobretudo da disponibilidade de lugar de estacionamento, verifica-se um défice da Amadora face à Grande Lisboa e ao país. Na Amadora, a proporção de edifícios com acessibilidade através de cadeira de rodas situava-se em 2011 nos 30,7%, contra 40,5% na Grande Lisboa e 41% no país. A este facto junta-se um outro: a proporção de edifícios plurifamiliares de 4 ou 5 pisos com elevador é bastante baixa (3,3% e 18,1%, respetivamente), por comparação com a Grande Lisboa (11% e 24,9%) e

¹ Este valor de 63 alojamentos não clássicos referido a 2011 não deixa de parecer subavaliado face à realidade conhecida, mesmo tendo em conta a enorme dinâmica dos processos de realojamento ocorridos no concelho. Isto deve-se, por hipótese, a uma leitura ampla do conceito de alojamento clássico por parte do INE, que faz com que algumas habitações reconhecidamente precárias acabem por ser contabilizadas naquela categoria.

o país (18,6% e 39,8%). Estes dados indiciam um parque habitacional pouco acessível a pessoas com mobilidade reduzida ou condicionada, uma situação que a prazo se poderá agravar em consequência do envelhecimento demográfico.

Quanto ao estacionamento, apenas 18% dos alojamentos dispunham em 2011 de lugar próprio ou de garagem, um valor que se situa aquém do observado na Grande Lisboa (32,9%) e no país (53,9%). Se uma parte da diferença decorre da proporção (inferior na Amadora) de moradias unifamiliares, onde a existência de estacionamento ou garagem é mais comum, outra parte é explicada pelas próprias características do edificado (onde são frequentes os edifícios de 3 e 4 pisos sem garagem), cuja oferta de estacionamento foi suportada sobretudo pela disponibilidade de lugares na via pública, situação atenuada após 1994, ano de aprovação do Plano Diretor Municipal. Apesar do reconhecido défice de lugares de estacionamento em zonas residenciais, quando se cruza este indicador com a época de construção constata-se em anos mais recentes uma inversão de tendência: 90,6% dos alojamentos construídos na Amadora entre 2001 e 2011 dispõem de lugar de estacionamento ou garagem. A disponibilidade de estacionamento tende a recuar à medida que se recua no tempo – em alojamentos dos anos noventa é de 43,1%, nos anos oitenta desce para 14% e nos anos setenta é de apenas 6,9%.

Em síntese, este percurso pela informação censitária permite identificar algumas tendências de evolução do município da Amadora, no que diz respeito ao seu parque habitacional: um território fortemente urbanizado e densificado, com uma população relativamente estabilizada desde os anos noventa; uma produção contínua de alojamento (com desaceleração em anos mais recentes) com aumento do número de fogos vagos; um forte investimento na mitigação das carências habitacionais, com a erradicação da quase totalidade das habitações precárias e o realojamento dos seus residentes; um aumento generalizado dos encargos, tanto na habitação própria como no arrendamento; um parque habitacional predominantemente vertical, com um peso significativo de tipologias e áreas pequenas. Se até este ponto se perspetivou a Amadora no contexto da área metropolitana, no ponto seguinte reduz-se o enfoque ao município, procurando assim compreender e diferenciar internamente o seu território.

6.2.

DIFERENCIAÇÃO INTRACONCELHIA

O município da Amadora é composto atualmente por 6 freguesias – Águas Livres, Alfragide, Encosta do Sol, Falagueira-Venda Nova, Mina de Água e Venteira – distribuídas por um território com aproximadamente 24km².

Quadro 4 Principais variáveis por freguesia (2011)						
	Residentes (Nº)	Área (Km ²)	Densidade populacional (Hab./ Km ²)	Edifícios (Nº)	Alojamentos (Nº)	Famílias (Nº)
Amadora	175.136	23,8	7.363	13.696	88.036	73.433
Águas Livres	37.426	2,2	16.913	2.867	20.206	16.546
Alfragide	17.044	2,5	6.787	1.006	7.484	6.454
Encosta do Sol	28.261	2,8	10.086	1.756	13.033	11.073
Falagueira - Venda Nova	23.186	2,9	8.114	2.309	12.043	10.243
Mina de Água	43.927	8,1	5.428	4.144	20.583	17.346
Venteira	25.292	5,3	4.764	1.614	14.686	11.770
Nota: edifícios, alojamentos e famílias estimados em SIG, com base na proporção da área das subsecções estatísticas contida em cada freguesia						

Fonte: INE, Censos (com base na CAOP 2013)

Esta organização administrativa foi estabelecida em 2013, sendo portanto posterior à realização do último recenseamento, e implicou uma redelimitação parcial das freguesias. Por outro lado, o próprio seccionamento estatístico do INE sofreu alterações significativas de censo para censo, limitando a comparabilidade da informação. Contudo, se considerarmos as antigas onze freguesias assinala-se que houve um comportamento dominante: o aumento do número de alojamentos foi superior ao crescimento populacional em nove freguesias, com exceção de Alfovelos e Venda Nova, mas nestes casos por efeito do realojamento dos moradores dos bairros da Azinhaga dos Besouros, Fontainhas e Portas de Benfica, extintos entre 2001 e 2011. Refira-se que neste período o número de alojamentos do concelho aumentou 9,2% e a população diminuiu 0,4%.

Pelas razões atrás invocadas, opta-se por focar a análise no último momento censitário, sobrepondo o seccionamento estatístico à atual divisão administrativa, e procurando extrair conclusões sobre aspetos específicos relacionados com as temáticas da habitação.

6.2.1. Densidade habitacional: um território polinucleado

Os anos de vigência do PDM foram marcados por um aumento da densidade habitacional, tanto por via da densificação em espaço urbano existente, como pelo preenchimento progressivo das áreas de expansão. Da leitura da Figura 5 sobressai o reforço da densidade de alojamentos associada a estes fenómenos, de que são exemplos as urbanizações das Casas do Lago (Serra de Carnaxide), Neudel e Atalaia (Damaia de Cima), Villa Park (Rua Elias Garcia), Serra das Brancas, Vila Chã e Alto da Mira (a norte da linha férrea). Também merecem referência os acréscimos de densidade decorrentes da construção de habitação social para realojamento, nomeadamente os bairros do Casal do Silva (Falagueira), Casal da Boba (S. Brás) e Casal da Mira. O abrandamento da dinâmica construtiva nos últimos anos, e a sua quase estagnação nos anos da crise, levam a crer que as densidades habitacionais não sejam presentemente muito superiores às expressas pelos censos de 2011.

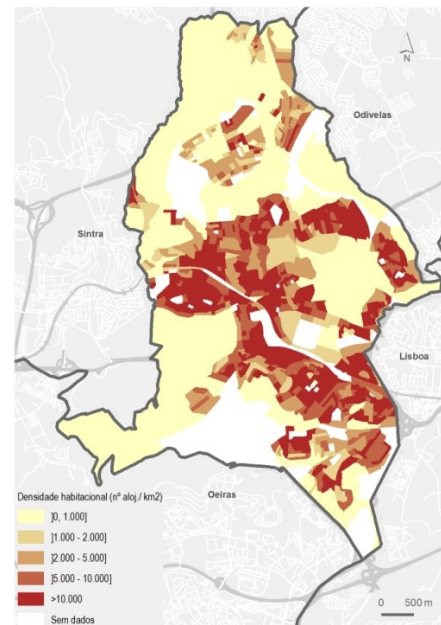
Assim, se à escala do município a Amadora se evidencia pelas elevadas densidades populacional e habitacional (ver ponto anterior), uma análise mais fina permite uma leitura diferente do território: um território polinucleado, com uma faixa central densamente ocupada, estruturada em torno da linha férrea e da Rua Elias Garcia, recortado por grandes eixos rodoviários e ferroviários, onde coexistem espaços vazios de diversa ordem – terrenos expectantes (Falagueira), em fase de urbanização (Serra de Carnaxide) ou sem aptidão urbana (a norte do concelho) e espaços ocupados por atividades industriais (Venda Nova), grandes infraestruturas e equipamentos (Hospital Amadora-Sintra, Academia Militar, Centro Comercial Dolce Vita).

6.2.2.

Edificado: idade e estado de conservação

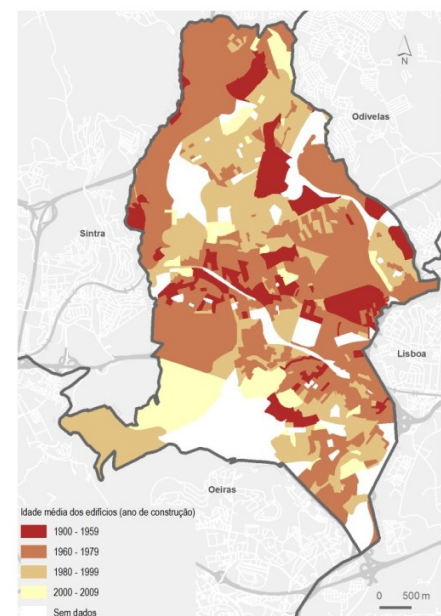
A idade média dos edifícios do município da Amadora permite oferecer uma perspetiva aproximada sobre a evolução da ocupação do território do concelho. Apesar de constituir um retrato algo fragmentado, devido às distorções associadas à média e ao seccionamento estatístico (o licenciamento urbanístico ou os ortofotomapas dariam porventura uma ideia mais clara da evolução da mancha urbana), conseguem identificar-se os núcleos mais antigos do município, com construção maioritariamente anterior a 1960 (Amadora, Falagueira, Damaia, Buraca, Venda Nova); as áreas edificadas nas décadas de sessenta, setenta e oitenta (Reboleira, Alfragide, S. Brás, Alfozinhos e Borel); e as urbanizações mais

Figura 5
Densidade habitacional (nº alojamentos/km²) por subsecção estatística (2011)



Fonte: INE, Censos 2011 e CAOP 2013.

Figura 6
Idade média dos edifícios (ano de construção) por subsecção estatística (2011)



Fonte: INE, Censos 2011 e CAOP 2013.

recentes (Neudel, Atalaia, Vila Chã, Alto da Mira). Noutras áreas, nomeadamente fora de operações de loteamento ou em áreas de génese ilegal, o padrão de ocupação é mais difuso e parcelar (Brandoa, Moinhos da Funcheira). De um modo geral, o processo de crescimento urbano da Amadora formou um contínuo central consolidado, colmatando-se sucessivamente os espaços intersticiais disponíveis, um processo de “adição de partes” que deu origem à coexistência de morfologias muito diversas no edificado.

Os indicadores referentes à idade média do edificado e ao seu estado de conservação apontam, à primeira vista, para uma relação entre os dois fatores: a freguesia com o edificado mais antigo é aquela onde o estado de conservação é pior (Falagueira-Venda Nova, onde os edifícios têm em média 43,3 anos e 8,2% dos mesmos apresenta grandes necessidades de reparação ou está muito degradado), e em sentido inverso a freguesia com o edificado mais recente apresenta um estado de conservação mais favorável (Águas Livres, onde o edificado tem em média 29,3 anos e apenas 0,2% se encontra em mau estado de conservação; esta situação dever-se-á, pelo menos em parte, ao efeito das novas urbanizações da Atalaia e Neudel, perto do IC19).

Quadro 5 Idade média e estado de conservação dos edifícios, por freguesia (2011)		
	Idade média (nº anos)	Necessidade de grandes reparações ou muito degradados (%)
Amadora	36,9	4,5
Águas Livres	29,3	0,2
Alfragide	37,2	2,7
Encosta do Sol	36,0	5,4
Falagueira - Venda Nova	43,3	8,2
Mina de Água	33,0	5,3
Venteira	43,2	2,1

Fonte: INE, Censos (com base na CAOP 2013).

Contudo, esta relação não é linear: a freguesia da Venteira, onde o edificado tem praticamente a mesma antiguidade da Falagueira-Venda Nova, evidencia um estado de conservação bastante mais favorável (2,1% de edifícios com grandes necessidades de reparação ou muito degradados); e por outro lado, nas freguesias da Mina de Água e Encosta do Sol, onde o edificado está em média na casa dos trinta anos, a proporção em mau estado ultrapassa os 5%. Estes casos indiciam a coexistência de situações muito diversificadas ao nível da conservação do edificado, mesmo internamente a cada freguesia.

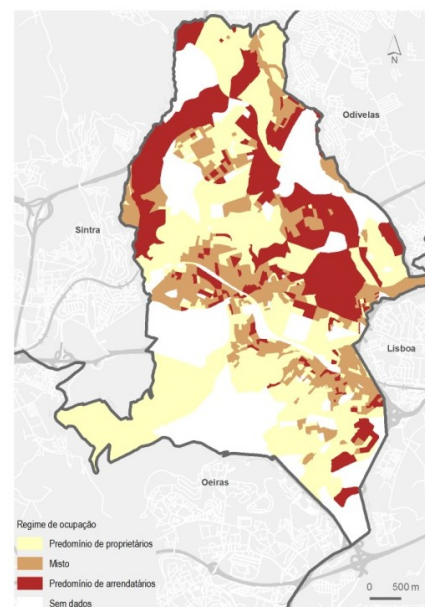
6.2.3. Regime de ocupação: proprietários e arrendatários

Nas últimas décadas a aquisição de casa própria foi a forma dominante de acesso à habitação, embora a legislação tendente à liberalização do mercado de arrendamento tenha aberto novas perspectivas de rentabilização deste segmento. No último período intercensitário, o significado do arrendamento subiu cerca de 5 p.p. (31,1% em 2001, 35,6% em 2011), numa dinâmica por hipótese mais relacionada com a imigração e a habitação social do que propriamente com o turismo, como acontece em Lisboa. Para perceber o território da Amadora numa malha mais fina, classificaram-se as subsecções estatísticas consoante o regime de ocupação predominante².

Da leitura do mapa realçam-se algumas áreas do concelho onde o arrendamento é o regime de ocupação dominante: em primeiro lugar a Brandoa (atualmente na freguesia da Encosta do Sol), que representa uma situação excecional no concelho, constituindo verdadeiramente um nicho de arrendamento (no último censo, ainda de acordo com a antiga divisão administrativa, a freguesia da Brandoa registava uma proporção de arrendatários de 66,9%), uma característica ligada à génese urbana desta área (em boa medida constituída por prédios de rendimento) e por hipótese agravada com o tempo, devido aos constrangimentos legais que se colocam à transmissão da propriedade. Num segundo nível, cabe destacar algumas áreas do centro da Amadora, bem como da Buraca, da Damaia e da Reboleira, onde subsistem bolsas de arrendamento significativas, potenciadas pela boa acessibilidade aos centros de emprego, nomeadamente a Lisboa. Em terceiro lugar, sobressaem também os bairros de habitação social referidos atrás, cujos habitantes são considerados arrendatários (tendo como “senhorios” entidades públicas – IHRU e CMA).

No plano oposto, o predomínio de proprietários é mais vincado nas urbanizações mais recentes, cujo acesso foi feito principalmente através do crédito à habitação, propiciando a sua ocupação pelas classes médias. Destacam-se neste aspeto as urbanizações de Alfragide, Alforneiros e S. Brás, com proporções de proprietários de 84,7%, 80,2% e 75,1%, respetivamente (estas três áreas do concelho constituíam freguesias na antiga divisão administrativa, ainda vigente no último censo). Merece ainda referência a distinção entre ocupantes proprietários com encargos e sem encargos financeiros. Estão no primeiro caso as urbanizações referidas, onde predominam os proprietários com encargos decorrentes do pagamento de empréstimos bancários para aquisição da habitação. Noutros núcleos de construção mais antiga, os proprietários sem encargos são predominantes, o que pode acontecer por várias razões: ou as habitações já foram integralmente pagas, ou foram adquiridas com recurso a poupanças, ou eventualmente já foram mesmo transmitidas por herança. Esta situação é visível

Figura 7
Alojamentos por regime de ocupação dominante, por subsecção estatística (2011)



Fonte: INE, Censos 2011 e CAOP 2013.

² De acordo com o seguinte critério: nas subsecções onde a proporção de proprietários é igual ou superior a 75%, considerou-se haver “predomínio de proprietários”; onde a proporção de arrendatários é igual ou superior a 50%, considerou-se haver “predomínio de arrendatários”; o remanescente foi classificado como “misto”. O regime de ocupação diz respeito apenas aos alojamentos de residência habitual.

nas antigas freguesias da Damaia, Venda Nova, Mina, Venteira, Reboleira e Buraca: em todas elas os proprietários sem encargos têm um peso superior aos proprietários com encargos. A esta oposição entre propriedade com e sem encargos correspondem também perfis demográficos distintos: mais jovem no primeiro caso, mais envelhecido no segundo.

6.2.4. Alojamentos sem ocupação permanente: fogos vagos e de residência secundária

Um fenómeno incontornável das duas últimas décadas é o aumento dos fogos sem ocupação permanente (vagos e de uso sazonal ou secundário). No caso da Amadora o seu valor parece ter estabilizado perto dos 10% do parque habitacional construído, com os Censos de 2011 a registarem 9.303 fogos vagos e 6.946 fogos de uso secundário, para um total de 16.249 alojamentos sem ocupação permanente.

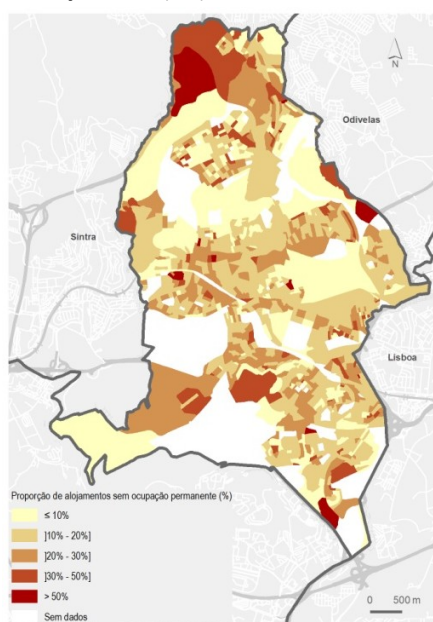
Analisando as duas componentes de forma agregada, observa-se uma grande dispersão, não sendo fácil identificar padrões. Uma característica que logo se evidência prende-se com a elevada proporção de fogos vagos (acima dos 30% e em muitos casos superiores a 50%) nas novas urbanizações (Casas do Lago, Villa Park, Atalaia, Neudel), que corresponderão a alojamentos que à altura do momento censitário (março de 2011) se encontravam em fase de comercialização, e cuja procura foi muito afetada pela crise.

Num segundo nível, com valores mais modestos mas ainda assim significativos (entre os 20% e os 30%), sobressaem algumas áreas do centro da Amadora, bem como da Reboleira, Damaia, Buraca e Venda Nova. Ainda de acordo com a anterior divisão administrativa, os censos indicavam proporções de fogos vagos relativamente elevadas para as antigas freguesias da Reboleira (14%), Venteira (13,3%) e Damaia (12,4%), e que ascendiam a valores superiores a 20% contabilizando também as habitações de uso secundário.

Finalmente, cabe destacar a irregularidade da ocupação em algumas áreas de génese ilegal do concelho (nomeadamente a Brandoa e a zona da Serra da Mira), onde é comum áreas mais preenchidas alternarem com outras menos ocupadas, formando um mosaico muito diferenciado. Este facto encontrará explicação provável na lógica de construção parcelar destas áreas, no peso das moradias unifamiliares ou no significado da ocupação secundária, conforme a área em causa.

Neste capítulo procurou-se traçar um retrato da questão habitacional a partir da informação disponibilizada nos Censos, tentando compreender as principais tendências de evolução, estabelecendo comparações regionais e procurando diferenciar internamente o território do município da Amadora. No ponto seguinte analisam-se as tendências mais recentes ao nível da sua dinâmica construtiva e do funcionamento do mercado imobiliário.

Figura 8
Proporção (%) de alojamentos sem ocupação permanente por subsecção estatística (2011)



Fonte: INE, Censos 2011 e CAOP 2013.

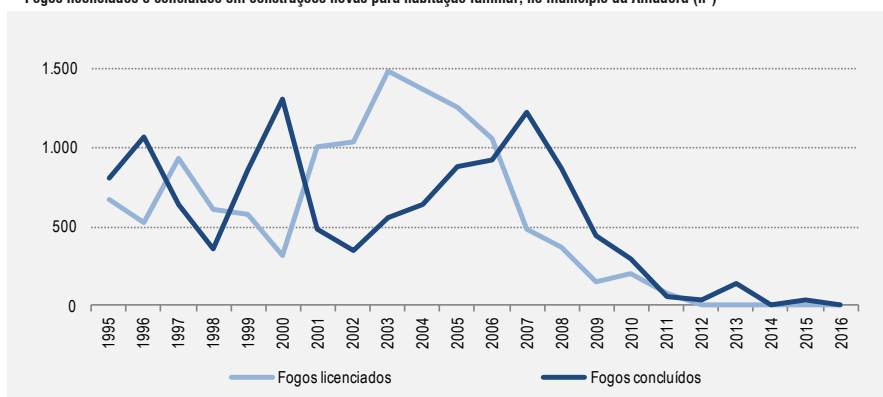
6.3. DINÂMICA CONSTRUTIVA

Para aferir a dinâmica construtiva do município e enquadrá-la na região envolvente, usam-se as estatísticas do licenciamento e conclusão de obras de edificação provenientes do SIOU. Os dados do licenciamento são provenientes do inquérito aos projetos de obras de edificação e de demolição de edifícios, ao passo que as estatísticas da conclusão de obras têm origem no inquérito à utilização de obras concluídas. Limita-se a análise à construção nova para habitação familiar, excluindo outros tipos e destinos de obra.

6.3.1. Licenciamento e conclusão de obras

No município da Amadora, apesar das oscilações dificultarem a identificação de tendências (a escala reduzida de análise amplifica o impacto das variações, dado que um só loteamento pode ter um efeito muito significativo), é notória a quebra verificada no licenciamento (iniciada em 2003, agravada a partir de 2006) e na conclusão de fogos (desde 2007). Em poucos anos, de valores na casa dos milhares (1.489 fogos licenciados em 2003, 1.224 fogos concluídos em 2007) passou-se para valores abaixo de uma dezena (em 2016 licenciaram-se três fogos e concluíram-se oito).

Figura 9
Fogos licenciados e concluídos em construções novas para habitação familiar, no município da Amadora (nº)



Fonte: : INE, SIOU e Estatísticas das obras concluídas.

Esta retração no setor da construção foi fortemente acelerada pela crise do “subprime” a partir de 2007, mas a leitura dos valores nacionais e regionais permite constatar que o abrandamento da dinâmica construtiva é uma tendência mais longa com duas fases distintas. Numa primeira fase (entre 2000 e 2007), verifica-se uma descida gradual e contínua, a um ritmo anual médio

próximo dos 8%. Numa segunda fase (entre 2007 e 2014), a queda é abrupta e muito acentuada, com uma variação negativa média a rondar os 30% por ano. No arco temporal entre 2000 e 2014, o volume de fogos licenciados e concluídos registou uma redução de cerca de 95% à escala nacional, regional e municipal, o que naturalmente teve um impacto muito negativo em todas as atividades que integram a fileira da construção.

A comparação com os restantes municípios que compõem a Grande Lisboa permite identificar diferentes períodos e protagonistas da dinâmica construtiva da região. Na fase de maior crescimento, ocorrida entre 1995 e 2002, destaca-se o município de Sintra que concentra mais de 1/3 dos fogos concluídos, correspondendo a quase 40 mil fogos; no segundo período, já marcado pelo abrandamento da construção, verifica-se um maior equilíbrio entre os municípios, com Mafra (13,6%) e Loures (13,4%) a sobressair; na fase de maior contração, entre 2009 e 2013, é Odivelas que se evidencia com 20,3% dos fogos concluídos; nos últimos três anos, marcados por uma tímida retoma, Lisboa reassume uma posição de liderança perdida há décadas. Nos períodos atrás referidos a Amadora ocupa sempre lugares relativamente discretos à escala da região, nunca subindo acima da terceira posição (no licenciamento em 2005, e na conclusão de fogos em 2007).

Quadro 6 Fogos concluídos em construções novas para habitação familiar, por período				
	1995-2002	2003-2008	2009-2013	2014-2016
Amadora	5.869	5.107	972	45
Cascais	6.704	7.256	2.037	276
Lisboa	14.468	4.668	2.274	356
Loures	12.613	7.597	2.395	300
Mafra	8.865	7.722	1.816	219
Odivelas	313	5.370	3.714	327
Oeiras	11.442	5.203	1.377	81
Sintra	39.445	7.371	2.539	169
Vila Franca de Xira	12.614	6.429	1.178	41
Nota: o concelho de Odivelas foi criado em 14/12/1998, a partir do concelho de Loures				

Fonte: INE, Estatísticas das obras concluídas.

A análise das tipologias habitacionais na construção nova denota um crescimento gradual do significado das tipologias maiores em detrimento das mais pequenas, que na Amadora são mais comuns, em consequência do forte predomínio dos prédios de apartamentos. A evolução positiva registada nos

indicadores censitários relacionados com a dimensão dos alojamentos (o número de médio de divisões passou de 3,9 em 2001 para 4,2 em 2011; e a proporção de alojamentos com 3 ou menos divisões desceu de 30,1% para 19,1%) indicia que a construção nova está, gradualmente, a aproximar o perfil habitacional do município do padrão da Área Metropolitana de Lisboa.

6.3.2. Obras de reabilitação

A perda de fôlego observada no setor da construção não foi, segundo a informação disponível, contrabalançada por um maior investimento em obras de reabilitação. No período em análise (1995-2016), a proporção de ampliações, alterações e reconstruções (que no seu conjunto se consideram obras de reabilitação) no total das obras de edificação foi, no concelho, quase residual: duas dezenas de edifícios concluídos (dos quais apenas quatro destinados a habitação familiar), face a mais de 1.200 edifícios em construção nova. Em contraste, na AML Norte a proporção de obras de reabilitação vem aumentando nos últimos anos (de 7,5% em 2002 para 37% em 2016), mesmo que em parte devido à quebra verificada na construção nova. Esta dinâmica regional é influenciada sobretudo pelo município de Lisboa, onde a partir de 2006 as obras de reabilitação se tornaram largamente maioritárias, o que não surpreende dado que as medidas e incentivos à reabilitação urbana são em boa parte direcionadas para o centro histórico da capital.

Quadro 7 Edifícios concluídos em obras de reabilitação, por tipo de obra (1995-2016)				
	AMPLIAÇÃO	ALTERAÇÃO	RECONSTRUÇÃO	TOTAL
Amadora	4	9	7	20
Cascais	4.678	67	21	4.766
Lisboa	1.086	2.697	428	4.211
Loures	87	34	41	162
Mafra	1.183	960	96	2.239
Odivelas	106	11	2	119
Oeiras	35	9	23	67
Sintra	415	197	33	645
Vila Franca de Xira	104	45	27	176

Fonte: INE, Estatísticas das obras concluídas.

A análise por tipo de obra, pondo em evidência o peso regional dos municípios que integram a Grande Lisboa, faz sobressair os municípios de Lisboa, Cascais e Mafra³. Em todos estes tipos de obra o peso do município da Amadora na região não ultrapassa 1%, o que revela a escassa dinâmica das obras de reabilitação de edifícios ocorridas no concelho. Devem no entanto fazer-se duas ressalvas:

- Em primeiro lugar, as características do edificado (um parque habitacional maioritariamente vertical e de construção recente, com núcleos antigos relativamente diminutos) e da propriedade (predomínio da propriedade horizontal, com bolsas de arrendamento muito significativas) podem ajudar a explicar o baixo desempenho do município da Amadora neste capítulo comparativamente com outros municípios da Grande Lisboa, nomeadamente aqueles com núcleos históricos relevantes, para os quais as políticas de reabilitação urbana estão naturalmente vocacionadas;
- Em segundo lugar, ao restringir a análise às ampliações, alterações e reconstruções, estão a excluir-se por um lado as obras de conservação do edificado promovidas por particulares (e que, por não carecerem de controlo prévio, não são captadas pelas estatísticas oficiais), e por outro as intervenções sobre o espaço urbano numa perspetiva mais ampla e multidimensional.

De acordo com as estatísticas oficiais, a Amadora não acompanhou a tendência regional de incremento da reabilitação. Contudo, o município vem desenvolvendo nos últimos anos um conjunto de programas e medidas de incentivo à conservação física do edificado, acompanhando aliás o recentramento desta questão no âmbito das políticas públicas de habitação, e cujo balanço será efetuado mais adiante.

6.4.

TENDÊNCIAS RECENTES DO MERCADO IMOBILIÁRIO

Examinam-se em seguida as tendências recentes do mercado da habitação. Os indicadores analisados incidem sobre:

- Operações sobre imóveis, que se referem aos contratos (de compra e venda de imóveis e de mútuo com hipoteca) registados nos cartórios notariais, com base em informação da Direção-Geral da Política de Justiça (tratada e divulgada pelo INE);

³ A presença de Cascais e Mafra faz adivinhar uma dinâmica relacionada em boa medida com a recuperação/ ampliação de moradias. O facto de a unidade de contagem das obras de reabilitação ser o edifício e não o fogo pode ampliar ainda mais este efeito, ao inflacionar os municípios com maiores proporções de moradias unifamiliares e subestimar os municípios na situação oposta (como é o caso da Amadora).

- Valor e volume dos fogos em oferta para venda e arrendamento, por tipologia, compilados pela Confidencial Imobiliário (SIR – Sistema de Informação Residencial), com origem nas empresas de mediação imobiliária;
- Avaliações bancárias (valor médio por m²), realizadas no âmbito de pedidos de crédito para a aquisição de habitação (informação proveniente das instituições financeiras mais representativas no mercado de concessão de crédito à habitação, e também tratada pelo INE);
- Valor mediano das vendas (€/m²), em habitações novas e existentes, resultante do aproveitamento por parte do INE dos dados fiscais obtidos da AT (Autoridade Tributária e Aduaneira) relativos ao IMT (Imposto Municipal sobre Transações Onerosas de Imóveis).
- Valor mediano das rendas (€/m²) de novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares, informação também produzida pelo INE com base em dados da AT referentes à comunicação de contratos de arrendamento para efeitos fiscais.

Estes indicadores abordam a dinâmica imobiliária a partir de diferentes ângulos, e todos têm as suas limitações analíticas⁴, mas no seu conjunto permitem uma leitura das tendências de evolução dos últimos anos.

6.4.1. Operações sobre imóveis

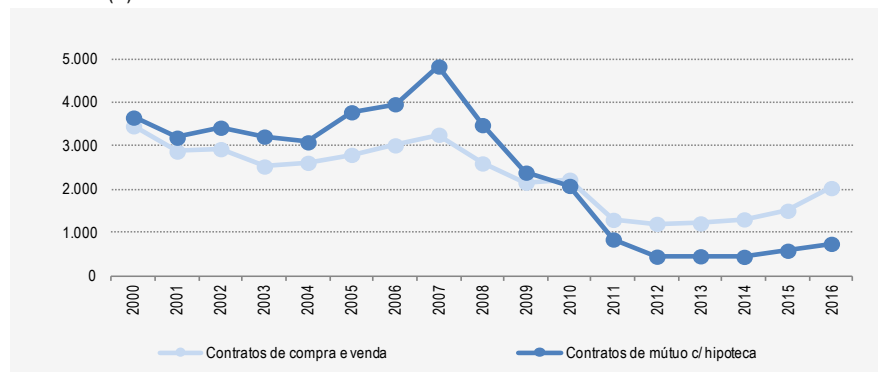
As operações sobre imóveis permitem reconstituir a evolução do mercado da habitação sem quebras de série desde 2000. Como incidem sobre todas as aquisições de prédios, é útil restringir a análise aos prédios urbanos em propriedade horizontal, que têm normalmente fins habitacionais. Neste capítulo a Amadora acompanhou as tendências verificadas na região e do país durante os últimos anos. Numa primeira fase, entre 2000 e 2007, assiste-se a um crescimento gradual das transações imobiliárias, quer em número, quer especialmente em valor. Este crescimento prolonga a tendência da década anterior e corresponde, em particular na Grande Lisboa, a um processo de expansão metropolitana assente nas novas acessibilidades, na construção nova e na concessão de crédito com aumento dos níveis de endividamento das famílias.

⁴ Os registos notariais abrangem prédios urbanos, mistos e rústicos, encontrando-se por vezes enviesados pela presença de valores extremos. A informação proveniente das imobiliárias cobre apenas as transações mediadas por empresas deste ramo. As avaliações bancárias dizem apenas respeito às transações imobiliárias com recurso ao crédito, e por outro lado são por vezes ajustadas às necessidades de financiamento das famílias. O valor das vendas pode sofrer desvios tanto por defeito (por efeito da subdeclaração do valor das transações), como por excesso (ao excluir as transações de valor inferior, que estão isentas do pagamento deste imposto). O valor das rendas pode ser enviesado por efeitos de subdeclaração (valores declarados abaixo dos reais) e/ou de sub-representação (não declaração dos contratos à administração fiscal).

Para este aumento contribuem sobretudo os contratos de mútuo com hipoteca voluntária (referentes à aquisição de casa com recurso ao crédito, que neste período crescem em 32,3% em número e 73,1% em valor), uma vez que os contratos de compra e venda (sem recurso ao crédito) registaram um dinamismo inferior (descida em número de 5,7%, aumento em valor de 59,9%). Esta trajetória de expansão não parece ter sido especialmente afetada pelo fim do regime de crédito bonificado em 2002, nem pela desaceleração da dinâmica construtiva durante essa década, nem mesmo pela subida das taxas de juro a partir de finais de 2005.

A partir de 2007, ano em que começa a desenhar-se a crise financeira, o mercado imobiliário começa uma trajetória descendente que só vai atingir o ponto mais baixo em 2012. Esta queda vai afetar profundamente as transações de imóveis, sobretudo no segmento do crédito hipotecário, uma vez que a degradação das condições de acesso aos mercados financeiros e as necessidades de recapitalização do sistema bancário obrigaram à introdução de fortes restrições na concessão de crédito (sob a forma de “spreads” mais elevados, redução dos montantes financiados, limitações da taxa de esforço do agregado, etc.).

Figura 10
Contratos de compra e venda e contratos de mútuo com hipoteca de prédios urbanos em propriedade horizontal, no município da Amadora (nº)



Fonte: DGPI, Operações sobre imóveis..

Em 2012 as habitações adquiridas com recurso ao crédito hipotecário representavam aproximadamente um décimo do que haviam representado em 2007. Esta quebra é transversal a todo o território nacional, e exprime-se tanto em número de contratos como em valor (na Amadora o decréscimo nesse período é de 90,8% e 91,9%, respetivamente). Nos contratos de compra e venda o decréscimo é menos acentuado, uma tendência mais uma vez muito similar à ocorrida na região e no país (no concelho a descida é de 63,2% em número de contratos e de 73,4% em valor). Estes dados ilustram bem a profunda retração da procura que foi induzida pela crise, e que teve um impacto muito negativo não só nas famílias (aumento do desemprego, adiamento de projetos de vida, emigração) mas também mais especificamente no setor da construção e promoção

imobiliária, colocando constrangimentos acrescidos à finalização de obras e ao escoamento de habitações novas no mercado de habitação.

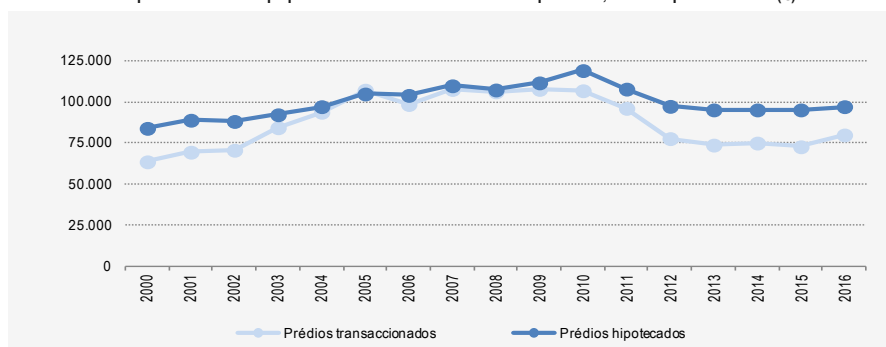
A partir de 2012 observa-se uma estabilização e mais recentemente uma tendência de retoma das transações imobiliárias, embora se esteja ainda longe de atingir os valores anteriores à crise. No município da Amadora verifica-se entre 2012 e 2016 um aumento dos contratos de compra e venda (68,9% em número e 73,7% em valor) e dos contratos de mútuo com hipoteca (66,8% em número e 66,5% em valor). Esta subida segue a tendência regional e nacional, embora se situe aquém de ambas: na Grande Lisboa o crescimento foi mais significativo, tanto nos contratos de mútuo (93,5% em número e 99,2% em valor) como sobretudo nos contratos de compra e venda (112,7% em número, 182% em valor). Esse aumento é suportado essencialmente pelo município de Lisboa, e o facto de se centrar mais nos contratos de compra e venda (portanto sem necessidade de recurso ao crédito) e de se expressar sobretudo em acréscimo de valor (subida de 820 para 2.700 milhões de euros, correspondente a um aumento de 228,9%), faz adivinhar uma relação com o incremento do turismo e a valorização do imobiliário. Aliás, o peso da capital é de tal ordem que influencia bastante os valores nacionais (em 2016 o valor dos contratos de compra e venda de Lisboa significou 27,7% do total do país, quando em 2012 representava 18,5%). De qualquer forma, esta evolução recente constitui um sinal positivo de retoma da economia e da confiança das famílias.

Olhando agora mais atentamente para os valores médios das transações referentes a prédios urbanos em propriedade horizontal, que permitem uma aproximação ao valor de mercado da habitação do município e a sua comparação com outras unidades territoriais, constata-se em primeiro lugar que, apesar do volume de transações ter começado a cair drasticamente a partir de 2007, o valor unitário da habitação no município da Amadora manteve-se estável (no caso dos prédios transacionados em contratos de compra e venda) ou até continuou a subir (nos prédios hipotecados através de contratos de mútuo) até 2010, prolongando uma trajetória de valorização que já vinha do início da década. Assim, entre 2000 e 2010 o valor unitário dos prédios hipotecados passou de 84 mil euros para 119 mil euros (uma valorização de 41,9%), e o valor dos prédios transacionados aumentou de 63 mil euros para 107 mil euros (mais 68,2%). Esta valorização estará, por hipótese, relacionada com o perfil das urbanizações que entraram no mercado de habitação da Amadora durante este período, com tipologias e áreas úteis maiores, qualidade construtiva superior e preços mais elevados⁵.

⁵ De que são exemplos as urbanizações do Alto da Mira, Neudel, Vila Chã, Atalaia e Villa Park (alvarás de loteamento n.º 7/00, n.º 3/01, n.º 2/03, n.º 3/03 e n.º 2/04, respetivamente).

Figura 11

Valor médio dos prédios urbanos em propriedade horizontal transacionados e hipotecados, no município da Amadora (€)



Fonte: DGPJ, Operações sobre imóveis.

Entre 2010 e 2012 verifica-se uma quebra generalizada dos preços da habitação (na Amadora a descida foi de 18,3% nas aquisições com recurso ao crédito e de 27,3% nas outras aquisições), muito influenciada pela conjuntura económica já aludida (pedido de ajuda externa, medidas de austeridade, restrições ao crédito). Nos últimos anos o valor médio da habitação na Amadora parece ter estabilizado (perto dos 100 mil euros nas hipotecas, e em torno dos 75 mil euros nas restantes), posicionando-se perto de Sintra e Vila Franca de Xira no contexto metropolitano. Por um lado, o declínio da construção nova na Amadora (fazendo aumentar a influência das transações de habitações usadas na determinação do valor médio), e por outro, a grande valorização de Lisboa (arrastando a região e até o país, em especial nas aquisições sem recurso ao crédito), fizeram aumentar a divergência entre o município e as unidades territoriais de enquadramento.

6.4.2. Fogos em oferta para venda ou arrendamento

Indicadores mais detalhados sobre o volume e o valor dos fogos existentes para venda e arrendamento na Grande Lisboa referentes a 2016 permitem tirar mais algumas conclusões sobre a dinâmica do mercado de habitação. Mais uma vez, para assegurar a comparabilidade entre os municípios, opta-se por limitar a análise aos apartamentos e excluir as moradias.

— Em termos de volume de oferta, a venda predomina largamente sobre o arrendamento em proporções semelhantes em todos os municípios: por cada cinco habitações no mercado, quatro estão para venda e apenas uma para arrendamento. Por município, destaca-se o grande peso de Lisboa na região, que representa 38,2% das habitações para venda e 43,4% das habitações para arrendamento. Seguem-se a grande distância os municípios de Sintra,

Cascais e Oeiras, com a Amadora a surgir da sétima posição, com 1.543 fogos para venda e 391 para arrendamento (cerca de 5% da oferta disponível na Grande Lisboa);

Quadro 8 Apartamentos disponíveis no mercado de habitação para venda		
1º TRIMESTRE DE 2016		
	Valor médio/ fogo (€)	Valor médio /m²(€)
Amadora	118.533	1.247
Cascais	256.016	2.033
Lisboa	404.289	3.106
Loures	168.098	1.507
Mafra	153.076	1.169
Odivelas	136.315	1.297
Oeiras	188.681	1.646
Sintra	101.967	1.018
Vila Franca de Xira	108.078	1.041

Fonte: Confidencial Imobiliário, SIR – Sistema de Informação Residencial

— No segmento da venda (apartamentos), os valores médios mais elevados são, de longe, os praticados em Lisboa, seguindo-se a alguma distância Cascais e Oeiras. A Amadora surge em sétimo lugar, à frente de Vila Franca de Xira e de Sintra. Quando se comparam os valores por metro quadrado, as posições relativas mantêm-se, embora a Amadora (1.247€/m²) suba para a sexta posição, ultrapassando Mafra (Quadro 8);

Quadro 9 Apartamentos disponíveis no mercado de habitação para arrendamento		
1º TRIMESTRE DE 2016		
	Rendat média/ fogo (€)	Rendat média/m² (€)
Amadora	441	6,5
Cascais	729	7,8
Lisboa	849	9,9
Loures	455	6,1
Mafra	475	4,8
Odivelas	470	6,2
Oeiras	657	7,3
Sintra	468	5,5
Vila Franca de Xira	393	4,9

Fonte: Confidencial Imobiliário, SIR – Sistema de Informação Residencial

— No segmento do arrendamento (também de apartamentos), a posição relativa dos municípios não se altera muito: os valores mais elevados são praticados em Lisboa, seguindo-se Cascais e Oeiras, com a Amadora na oitava posição. Nos valores praticados por metro quadrado, aumenta a diferença de Lisboa (9,9€/m²) para os restantes concelhos, ao mesmo tempo que a Amadora

passa a ocupar a quarta posição, com 6,5€/m² (Quadro 9). Refira-se ainda que as áreas das habitações disponíveis para arrendamento são, em regra, bastante inferiores, supondo-se corresponderem na maior parte dos casos a edificado mais antigo, ao passo que na venda as áreas são superiores em termos médios, o que se deverá ao maior peso da construção nova;

- A área média dos apartamentos existentes para venda (95m²) ou arrendamento (68,4m²) na Amadora é a mais baixa da Grande Lisboa. Se à partida a explicação para este posicionamento poderia estar numa proporção mais elevada de tipologias pequenas (mais frequentes nos prédios de apartamentos de vários pisos que são largamente predominantes da Amadora), quando se comparam as áreas dentro de cada tipologia verifica-se que o município continua a ter as habitações com menor área, tanto nos T1 ou inferiores (57,8m² na venda e 47,6m² no arrendamento), como nos T2 (85,2m² na venda e 70,3m² no arrendamento), e nos T3 (117,7m² na venda e 101,3m² no arrendamento). Mesmo que as diferenças para outros municípios sejam por vezes pouco significativas, a sua consistência em todos os tipos de oferta e tipologias aponta para um parque habitacional onde os alojamentos são tendencialmente mais pequenos, o que poderá colidir com projetos de vida familiar e constituir um fator de repulsão do município da Amadora. Por outro lado, habitações mais pequenas são as que mais se adequam à diminuição da natalidade e da dimensão média da família, tendências demográficas que previsivelmente se agravarão no futuro próximo. É o que refere a Estratégia Nacional para a Habitação, ao identificar a necessidade de corresponder às novas realidades sociais e demográficas, promovendo o ajustamento das tipologias de alojamento à redução da dimensão das famílias⁶, nomeadamente através do fomento da oferta nas tipologias de T0 e T1.

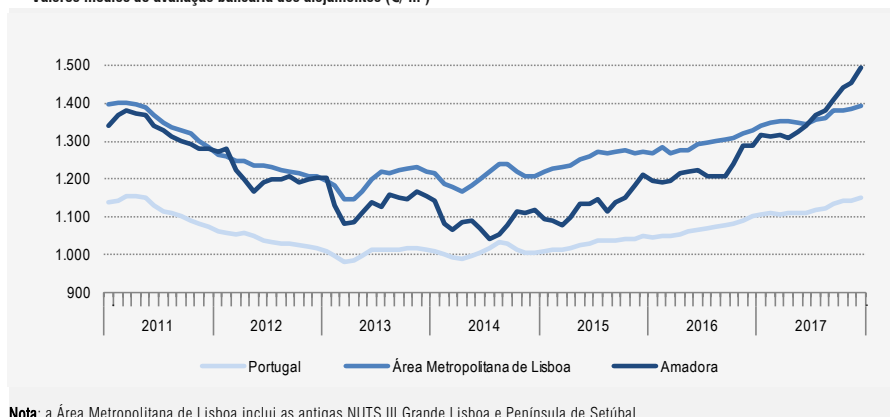
6.4.3. Avaliação bancária

A avaliação bancária (valores por metro quadrado) evidencia, numa primeira fase (2011-2014), uma tendência generalizada de desvalorização, relacionada com a maior prudência dos bancos na concessão de financiamento. Deste modo, entre o março de 2011 e julho de 2014 o valor médio da avaliação bancária da habitação na Amadora passou de 1.381€/m² para 1.042€/m², uma quebra de 24,5%. Esta descida foi das mais significativas da Grande Lisboa, com apenas Sintra e Vila Franca de Xira a registarem desvalorizações semelhantes, na casa dos 20%, tendo os restantes municípios descido entre 10% e 15%.

⁶ Estratégia Nacional para a Habitação, Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho, Medida 3.2.1.

Figura 12

Valores médios de avaliação bancária dos alojamentos (€/ m²)



Nota: a Área Metropolitana de Lisboa inclui as antigas NUTS III Grande Lisboa e Península de Setúbal.

Fonte: INE, Inquérito à avaliação bancária na habitação.

A partir de 2015 regista-se uma tendência de recuperação gradual, com os valores da avaliação bancária a situar-se atualmente em números semelhantes ou até superiores aos registados no início de 2011. É o caso da Amadora, que em dezembro de 2017 atingia os 1.494€/m², uma valorização de 11,3% face a janeiro de 2011 e uma variação homóloga de 16% (a segunda mais elevada da área metropolitana, apenas atrás dos 16,5% de Odivelas) (Figura 12).

Quadro 10

Valores médios de avaliação bancária dos alojamentos e taxas de variação mensal e homóloga

	Dezembro 2017		
	Valores médios (€/ m ²)	Taxa de variação mensal (%)	Taxa de variação homóloga (%)
Portugal	1.150	0,5	4,5
A. M. Lisboa	1.392	0,4	4,7
Amadora	1.494	2,7	16,0
Cascais	1.854	0,3	12,0
Lisboa	2.141	1,6	6,9
Loures	1.560	2,4	9,0
Odivelas	1.661	3,4	16,5
Oeiras	1.937	2,2	12,3
Sintra	1.176	0,3	7,6
Vila Franca de Xira	1.232	-0,4	6,8

Nota: apenas contempla as áreas predominantemente urbanas, pelo que exclui o município de Mafra

Fonte: INE, Inquérito à avaliação bancária na habitação

Depois de ter sido um dos municípios mais afetados pela desvalorização geral da habitação, a rápida recuperação da Amadora parece ser consequência, por um lado, de uma maior acessibilidade ao crédito, e por outro, da forte valorização imobiliária verificada em Lisboa e do seu impacto nos concelhos limítrofes da capital. Assim, apesar do posicionamento relativo do município no contexto da Grande Lisboa se manter (à frente de Sintra e Vila Franca de Xira,

atrás de Odivelas e Loures), os últimos dados parecem aproximar a Amadora dos valores praticados na primeira coroa metropolitana e afastá-lo da segunda coroa.

6.4.4. Valor mediano das vendas e das rendas

Os indicadores de valor mediano das vendas e das rendas (projetos estatísticos de divulgação recente por parte do INE, com base em dados fiscais) fornecem informação adicional sobre o mercado da habitação própria e de arrendamento.

O valor mediano das vendas confirma a tendência atual de subida dos preços na habitação própria. A principal potencialidade desta informação é a distinção operada entre habitação nova e existente (ou seja, com uso habitacional anterior), o que permite comparar estes dois mercados. Na Amadora, a subida recente do valor das vendas apoia-se sobretudo numa valorização dos alojamentos existentes (acréscimo de 27,1% entre o 1º trimestre de 2016 e o 4º trimestre de 2017), uma vez que o preço da habitação nova tem subido mais lentamente (variação de 4,9% no mesmo período). Aliás, em todos os municípios da Grande Lisboa se verifica uma valorização superior dos alojamentos existentes (com destaque para os 34,7% do município de Lisboa) face aos novos, o que se deverá por hipótese às reservas ainda subsistentes de construção nova, cuja dificuldade em escoar no mercado, face à maior prudência das famílias e da banca, desaconselha subidas de preços (em Sintra verificou-se mesmo uma descida de 1,3% no preço da habitação nova).

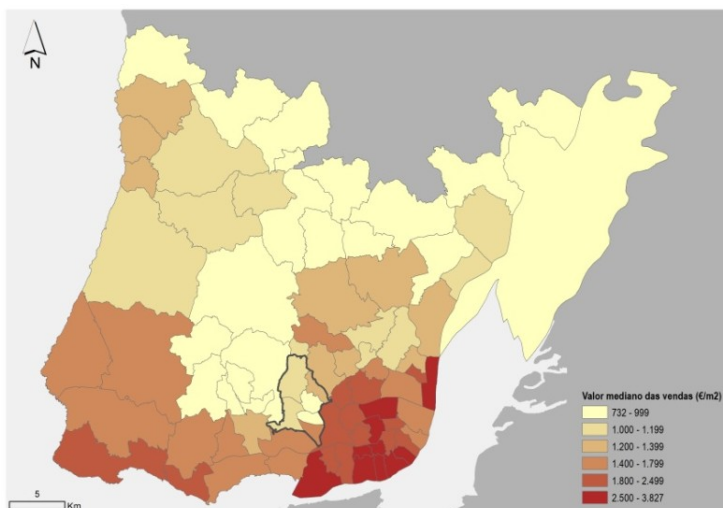
Outro ponto a destacar é a proporção de alojamentos novos comercializados, que apresenta uma tendência decrescente entre o 1º trimestre de 2016 e o 4º trimestre de 2017. Esta quebra foi mais acentuada nos municípios de Odivelas (de 22% para 8,8%), Vila Franca de Xira (de 16,3% para 9,4%) e Loures (de 21,5% para 13,5%). A exceção é Mafra, onde a habitação nova continua a ser bastante significativa (representando 20,9% das vendas no 4º trimestre de 2017, ou seja, uma em cada cinco habitações). No município da Amadora esta proporção estabilizou em redor dos 5%, isto é, em cada 20 habitações vendidas apenas uma é nova. A descida do significado da habitação nova decorre, por um lado, do decréscimo do licenciamento e da construção cujo lastro vem de anos anteriores; por outro lado, ela tem permitido um maior recentramento no mercado da habitação existente, que apesar do forte aumento de preços continua a ser mais acessível do ponto de vista económico.

Importa ainda referir que apesar da aproximação de valor entre alojamentos novos e existentes (consequência da valorização dos últimos, face à relativa estagnação dos primeiros), a disparidade de preços registada na Amadora é uma das mais elevadas da Grande Lisboa (no 4º trimestre de 2017, o metro quadrado da

habitação nova – 1.448€/m² – era 42,2% mais caro que o da habitação usada – 1.018€/m²). Nesse aspeto a Amadora assemelha-se a Vila Franca de Xira (37,3%), Odivelas (47,3%) e Sintra (48,2%), que apresentam as disparidades mais elevadas. Este facto encontra explicação provável na marca fortemente suburbana destes municípios e na ausência ou escassa relevância de núcleos históricos marcados por fenómenos de “gentrificação” e reabilitação urbana (o centro histórico de Sintra tem uma vocação mais turística que propriamente residencial), que são os fatores que mais contribuem para a valorização económica da habitação existente.

Focando a análise no município da Amadora, sobressaem as freguesias de Alfragide (com um valor de 1.400€/m², que se situa bastante acima da média concelhia e já próximo dos valores praticados em Oeiras), e em menor medida a Encosta do Sol (influenciada sobretudo por Alfores). Os valores mais baixos (abaixo dos mil euros por m²) são os praticados nas Águas Livres e Falagueira-Venda Nova (contrastando fortemente com os valores elevados praticados nas freguesias contíguas de Lisboa), ao passo que nas restantes freguesias o preço da habitação situa-se pouco acima dos mil euros por metro quadrado, constituindo uma zona de transição para Sintra onde se praticam valores ainda mais baixos.

Figura 13
Valor mediano das vendas (€/m²) de alojamentos – 4º trim. 2017



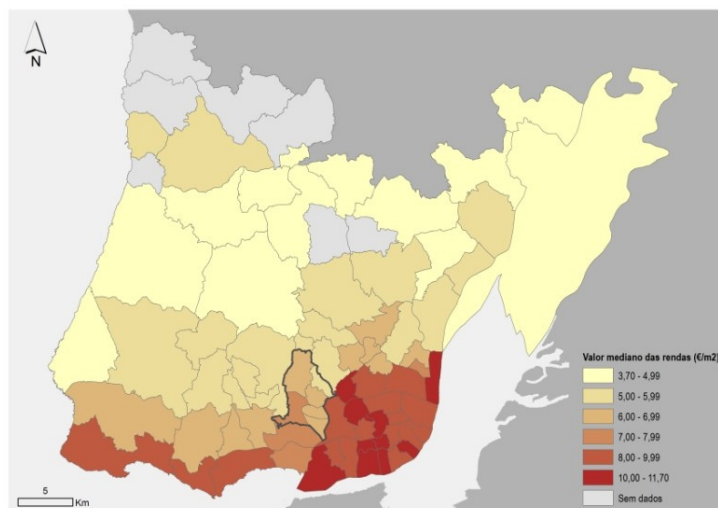
Fonte: INE, Estatísticas de preços da habitação ao nível local.

Quanto ao valor das rendas, acentua-se o contraste entre Lisboa (onde a elevada pressão turística tem reduzido a disponibilidade de habitações para arrendamento convencional, provocando um aumento de preços) e a restante AML Norte, com o valor das rendas a variar de forma inversamente proporcional (com exceção da faixa costeira de Oeiras-Cascais) à distância face à Capital. Contudo, observa-se que o posicionamento do concelho da Amadora nos segmentos da habitação própria e do arrendamento é

diferenciado: enquanto no primeiro caso os valores praticados o aproximam (com exceção de Alfragide) da segunda coroa metropolitana (apenas à frente de Sintra e Vila Franca de Xira, e atrás de Almada, Alcochete e Sesimbra na AML Sul), no arrendamento a Amadora aproxima-se dos valores cimeiros de toda a AML, logo a seguir a Lisboa, Cascais e Oeiras.

Também entre freguesias se observam diferenças significativas: se Alfragide e Encosta do Sol apresentam os mais elevados preços por metro quadrado na habitação própria, no mercado de arrendamento é nas freguesias da Venteira (7,03€/m²) e Águas Livres (6,85€/m²) que os valores praticados são maiores. Estes dados indiciam a existência de um mercado de arrendamento mais dinâmico nestas áreas marcadas pela proximidade a Lisboa e pela forte acessibilidade.

Figura 14
Valor mediano das rendas (€/m²) em novos contratos – 2017



Fonte: INE, Estatísticas de preços da habitação ao nível local.

Resumidamente, a crise da dívida que veio culminar no pedido de ajuda externa de Portugal em 2011 teve um forte impacto no mercado imobiliário, sendo bem visível na evolução dos indicadores relacionados com o licenciamento, a construção, o volume de transações ou os valores praticados. Contudo, mais recentemente parece surgir uma dinâmica de retoma do mercado, mas com características diferentes do paradigma antes dominante: baseia-se mais na valorização da habitação existente do que na construção nova; parece marcada por uma maior prudência por parte da banca e das famílias; é fortemente alavancada pelo município de Lisboa, a que não será alheio o incremento da atividade turística. Estes fatores já estão a reconfigurar os padrões de mobilidade residencial à escala metropolitana, apesar da informação disponível neste domínio ser ainda muito escassa. Estas mudanças acarretam ameaças, mas podem ser também geradoras de oportunidades para o município da Amadora.

6.5.

POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

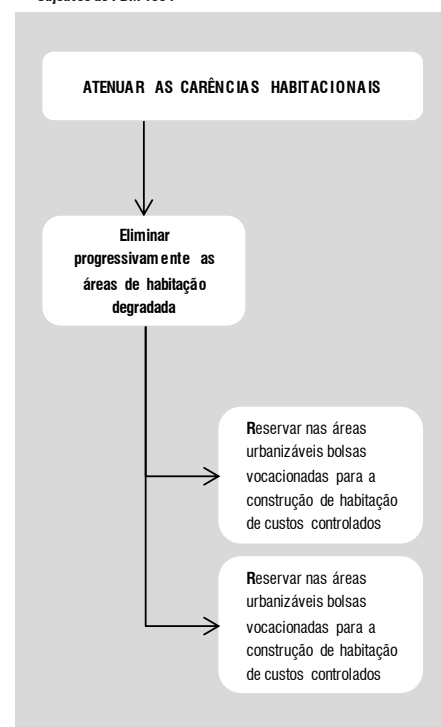
O município da Amadora herdou um território marcado por zonas de habitação precária que tiveram a sua origem nos anos sessenta e se foram progressivamente ampliando e densificando nas décadas seguintes. Face à ausência de uma política habitacional capaz de responder às necessidades e ao escasso poder de compra dos sucessivos fluxos migratórios, muitos destes migrantes e mais tarde imigrantes, acabaram por se fixar no território recorrendo a processos de construção ilegal de habitações precárias - bairros de barracas, nomeadamente em terrenos livres e antigas zonas de utilização militar.

Pela importância que este fenómeno assumiu no concelho, “Atenuar as carências habitacionais” constituiu uma das opções estratégicas de desenvolvimento do município definidas no modelo de ordenamento do PDM de 1994, para o qual concorreu o disposto no artigo 32.º, que estabelece “...nos espaços urbanizáveis e urbanizáveis mistos 10% da totalidade dos fogos previstos serão obrigatoriamente afectos a programas de habitação social”.

A realização do objectivo em questão passava por “eliminar progressivamente as áreas de habitação degradada” recorrendo a:

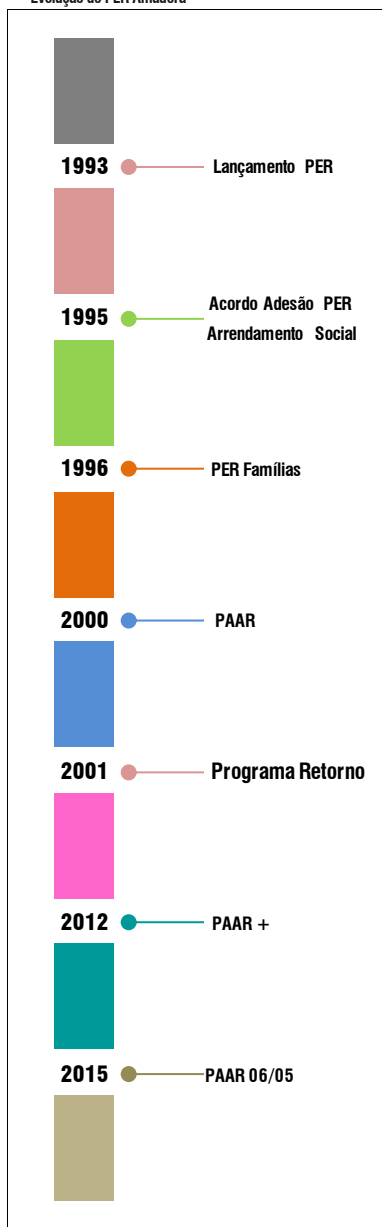
- implementação das soluções contidas no Programa Especial de Realojamento - acordo de adesão assinado a 11 de julho de 1995 - nomeadamente o realojamento em regime de arrendamento de renda apoiada;
- dinamização por iniciativa municipal de programas que respondam a carências habitacionais identificadas, não abrangidas pelo PER, como a venda de habitação a custos controlados ou a promoção cooperativa;
- programas habitacionais diversificados de iniciativa municipal, consistindo no financiamento não reembolsável para o regresso ao local de origem, para a aquisição e arrendamento de habitação (programas habitacionais: Retorno, PAAR, PAAR+, PAAR 06/05). Estes programas alternativos ao realojamento em arrendamento apoiado têm um efeito imediato de responder a uma necessidade habitacional através de financiamento à família ao mesmo tempo em que retarda o declínio das zonas consolidadas através de arrendamento privado ou aquisição;
- ações de promoção habitacional vocacionada para grupos da população com necessidades específicas (idosos, pessoas com deficiência, sem abrigo, entre outros);
- promover a dispersão na malha urbana de habitações destinadas ao realojamento, a fim de facilitar e alavancar a inclusão das famílias e reocupar e rejuvenescer os espaços despovoados na cidade.

Figura 15
Objetivos do PDM 1994



Fonte: PDM, 1994.

Figura 16
Evolução do PER Amadora



Fonte: CMA 2017.

6.5.1. O PER na Amadora – antecedentes e situação atual

O Programa Especial de Realojamento (PER) foi lançado em 1993 tendo como objectivo principal a erradicação das barracas nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto. No município da Amadora, em 1993, foram recenseadas 4.855 barracas em 35 núcleos degradados onde viviam perto de 21.362 habitantes que representavam 12% do total da população residente.

No conjunto dos concelhos da Área Metropolitana de Lisboa, a Amadora ocupava o segundo lugar, depois de Lisboa, relativamente ao número de barracas existentes, situação que levou a Câmara Municipal a negociar um acordo de adesão PER mais prolongado, com termo previsto para 2009.

Tratava-se por um lado de um território limitado, de 24km², com elevada densidade populacional, com escassez de área disponível para implementar o programa de realojamento. Por outro lado, as famílias apresentam situações de pobreza e exclusão, que conduzem à segregação social e económica, bem como à reprodução de ciclos de pobreza geracionais presentes na coexistência de famílias compostas por várias gerações no mesmo bairro.

Este contexto implicava por parte dos atores políticos e sociais um maior investimento económico e social que ultrapassava a estrita ação de “dar casa”.

Com este quadro de referência o acordo foi assinado em 1995, começando a sua execução a assumir maior expressão a partir de 1997, ocorrendo no período 2001-2005 a conclusão dos três grandes empreendimentos de habitação social do município (Boba, Casal da Mira e Casal do Silva)

Retrospectivamente parece-nos útil acompanhar a evolução da execução do PER que reflete as respostas que foram sendo encontradas pela Câmara Municipal perante a volatilidade da procura, das necessidades e interesses manifestos pela população a quem se destinam.

Em 1993 a orientação central do programa passava exclusivamente pelo realojamento em fogos de habitação social, especificamente construídos para esse efeito.

Em 1996 a situação altera-se com a criação do PER Famílias, programa criado no âmbito do PER com o objetivo de oferecer outra forma de resolução dos problemas habitacionais. Este programa subsidia a aquisição de habitação própria, contribuindo para a diminuição da construção destinada a habitação social, ao mesmo tempo que proporciona às famílias ferramentas para o exercício da sua autonomia na escolha de uma opção.

A dimensão que este programa abarcava em termos de financiamento/construção de fogos para responder ao compromisso assumido justificou uma reflexão sobre as respostas existentes que se revelavam insuficientes e desajustadas às solicitações manifestadas pelas famílias. Atentou-se em primeiro lugar as necessidades das famílias e só depois na adequação ao programa imposto. Este novo olhar conduziu ao desenho de respostas que vieram a configurar programas alternativos ao PER redirecionando o investimento obrigatório na construção/aquisição de habitações para as famílias, as quais passaram a ocupar um lugar central na política de habitação do município.

Em 2000, baseado nesta sequência de eventos, foi criado o PAAR – Programa de Apoio ao Auto Realojamento, sustentado pelo município, que remete para as famílias a procura de alternativas habitacionais com financiamento igual ao valor que a Câmara teria de disponibilizar na aquisição de habitação, caso as famílias optassem pelo modelo tradicional, isto é, pelo realojamento.

Em 2001 foi criado o PR – Programa Retorno, como resposta específica à realidade social do concelho conferida pelo número significativo de imigrantes – em 1993, 50% das famílias recenseadas PER eram oriundas de Cabo Verde. Este programa financia o regresso da família ao país de origem ou outro, no valor do fogo a que esta teria direito em caso de realojamento.

Em 2012 foi criado o PAAR+, que remete para as famílias a procura de habitação para aquisição, financiada no dobro do valor da comparticipação dos fogos.

Em 2015, dando continuidade ao investimento já realizado, foi concebido e aprovado um novo Programa de Apoio ao Auto Realojamento, PAAR 06/05, destinado exclusivamente aos residentes recenseados no PER do Bairro 6 de Maio. Este programa mantém o foco da intervenção na família e como os anteriores, promove a dispersão territorial, por oposição ao realojamento massificado. A sua operacionalização, pelo elevado volume de recursos que envolve, requer programação do ponto de vista orçamental, no espaço e no tempo e a delimitação da intervenção de forma contínua e sistemática a um determinado território.

Esta metodologia que constitui uma especificidade da política de habitação levada a cabo pelo município mostrou-se eficiente e prevê-se a sua continuidade no processo de extinção de outros bairros, em função da aceitação e adesão que teve por parte da maioria das famílias.

A observação do Quadro 11 permite acompanhar a evolução do processo de realojamento e a adesão progressiva aos diversos tipos de programas.

<div> Quadro 11 Execução do PER </div>								
Anos	Arrend. Social	Per-famílias	PAAR	PAAR +	PAAR 06/05	Programa retorno	Exclusões	Demolições
1995	8	0	0	0	0	0	0	0
1996	7	0	0	0	0	0	0	0
1997	102	10	0	0	0	0	0	0
1998	30	110	0	0	0	0	0	0
1999	72	105	0	0	0	0	66	316
2000	25	39	1	0	0	0	199	222
2001	170	26	32	0	0	1	484	183
2002	306	18	61	0	0	16	498	362
2003	225	20	56	0	0	5	243	222
2004	655	21	65	0	0	6	142	463
2005	240	20	57	0	0	3	159	402
2006	83	11	43	0	0	3	92	287
2007	69	12	40	0	0	3	156	168
2008	27	11	26	0	0	5	82	119
2009	9	5	30	0	0	2	66	90
2010	42	18	34	0	0	2	53	94
2011	27	9	23	0	0	2	48	112
2012	73	0	30	4	0	0	40	148
2013	70	0	34	8	0	1	29	140
2014	71	0	41	24	0	0	34	155
2015	56	0	23	21	1	0	26	168
2016	50	0	10	9	45	1	9	118
2017	31	0	21	11	50	2	16	105
Total	2.448	435	627	77	96	52	2.442	3.874

Fonte: CMA/DHRU, 2017

Em dezembro de 2017 a totalidade de casos de famílias recenseadas no PER resolvidos é de 6.177. Destes, 3.735 através de respostas de programas habitacionais que correspondem efectivamente a alteração de habitat, o que implica a saída da barraca, quer para o realojamento em bairros sociais (40%), quer para alojamentos em espaços consolidados da cidade (20%) e 2.442 correspondem a desistências seguidas de opções autónomas (40%).

A partir de 2001 a leitura dos dados revela a conclusão dos empreendimentos de habitação social e o aumento considerável do realojamento, observando-se até 2005 a resolução de 65% dos casos por este via. A partir de 2006 os outros programas, PER Famílias, Programa Retorno, PAAR, PAAR+ e PAAR 05/06, que passaram a constituir uma opção que pressupõe uma atitude de maior iniciativa por parte das famílias na resolução do problema habitacional, começam a constituir uma alternativa ao arrendamento social. Este facto

comprova-se ano a ano primeiro por aproximação progressiva e depois por suplantação dos valores verificados no realojamento.

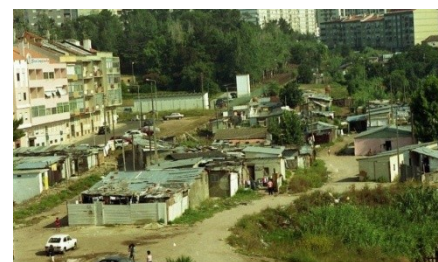
O recurso a estes programas intensifica-se quando as famílias são confrontadas com a possibilidade de ocupar fogos de habitação social ou enveredar por uma solução no parque habitacional privado que lhes permita conduzir o seu projeto de vida noutra direção.

Sempre que se procede a ações de atualização de recenseamento PER, estas são necessariamente acompanhadas pela divulgação personalizada dos programas habitacionais alternativos, junto das famílias, dotando-as do conhecimento necessário para recorrer a outras hipóteses que lhes vão permitir alterar o seu percurso habitacional, possibilitando o movimento de saída do núcleo degradado, com o suporte da instituição.

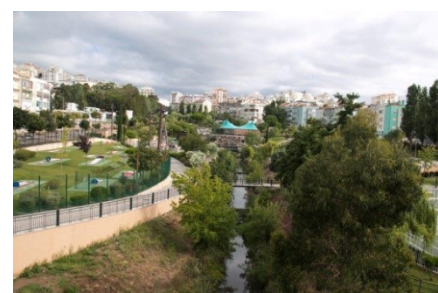
A alteração da situação económica das famílias e a modificação da sua situação social impele-as também para um movimento de saída dos bairros de forma independente, similar ao anterior, que se traduz no valor elevado dos casos resolvidos sem apoio (2.440).

Este movimento de saída quando acompanhado pela consequente demolição das construções libertadas pelas famílias em mudança, tem inibido ocupações posteriores e impulsionado o cumprimento do objetivo da erradicação dos bairros e do uso desqualificado do território. Merece particular destaque a reconversão de uma área natural, as margens da ribeira da Falagueira, em parque urbano (Parque Aventura) após extinção de um bairro de barracas e realojamento dos residentes.

As 3.874 demolições resultantes da execução do programa desde o seu princípio, correspondem, atualmente, à erradicação de 29 bairros dos 35 iniciais, que desocuparam uma área considerável de terreno, restando cerca de 900 barracas em dezembro de 2017.



Bairro da Falagueira



Parque Aventura

Quadro 12

Bairros existentes e extintos

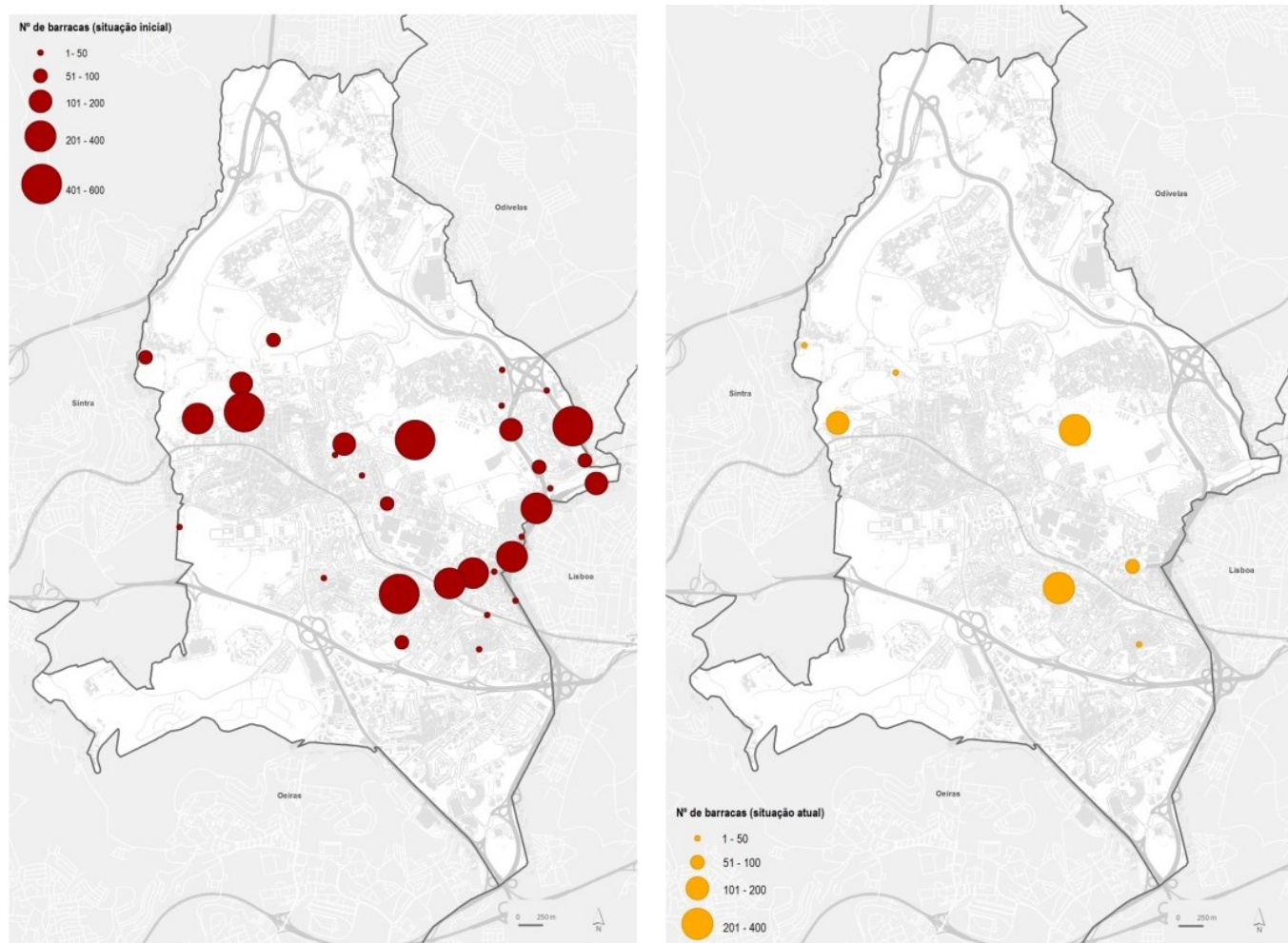
Bairros/Núcleo	Barracas recenseadas	Demolições	Barracas existentes
Quinta do Pomar	85	51	34
Estrada Militar da Mina	338	202	136
Encosta Nascente	113	69	44
Quinta da Lage	459	148	311
Bairro 6 de Maio	266	203	63
Alto da Damaia	445	151	249
Cova da Moura	39	15	24
Total	1.745	839	906

Fonte: CMA, 2017

Constata-se contudo que existe um número indeterminado de famílias que entretanto se foram instalando nos bairros, devido a situações diversas: i) extensão do agregado familiar, por casamento ou por nascimentos; ii) aumento da área das barracas para fins de arrendamento ou coabitação; ou iii) porque a morosidade das ações de demolição após o realojamento proporcionou a reocupação por novos agregados.

Os mapas seguintes retratam a dinâmica do realojamento espacializando a totalidade dos bairros recenseados em 1995 e as manchas de habitação degradada que ainda persistem em 2017.

Figura 17
Bairros de barracas



Fonte: CMA/DHRU, com tratamento DIG, 2017

Em síntese, em dezembro de 2017, a taxa de execução do PER, era de 91%, processo que corresponde a um financiamento por parte da autarquia de 60,4 milhões de euros.

Importa referir que está em curso um novo ciclo que preconiza a passagem de uma política centrada na oferta pública de habitação para os mais carenciados para uma política orientada para o acesso universal a uma habitação adequada.

Neste quadro, foi comunicada a quantificação das carências habitacionais ao IRHU por parte dos municípios, de forma a identificar todas as situações que carecem de realojamento ou alternativa habitacional que justificam uma resposta extraordinária do Governo assente na reabilitação de imóveis e reconversão de áreas urbanas degradadas.

O município da Amadora identificou como necessidades habitacionais a área da Encosta da Paiã na Brandoa, o bairro da Cova da Moura e o remanescente do levantamento PER num total de 2.839 famílias, estando em curso a elaboração de uma Estratégia Municipal de Habitação que enquadra e propõe soluções para o problema.

6.5.2. O processo de intervenção social nos bairros

A intervenção técnica e social dos serviços municipais permitiu a perceção e identificação de ciclos de mobilidade das famílias que se têm vindo a traduzir na saída apoiada e autónoma dos bairros, embora se verifique ao longo do tempo a fixação de novos agregados familiares que continuam a encontrar uma resposta neste território, por proximidade familiar e/ou social.

As condições das famílias que integram o universo PER foram-se alterando progressivamente por influência das mudanças de estratégia propostas pelos serviços da Câmara, quer por dinâmicas internas próprias, quer ainda pelo contexto associado à recente recessão económico-financeira.

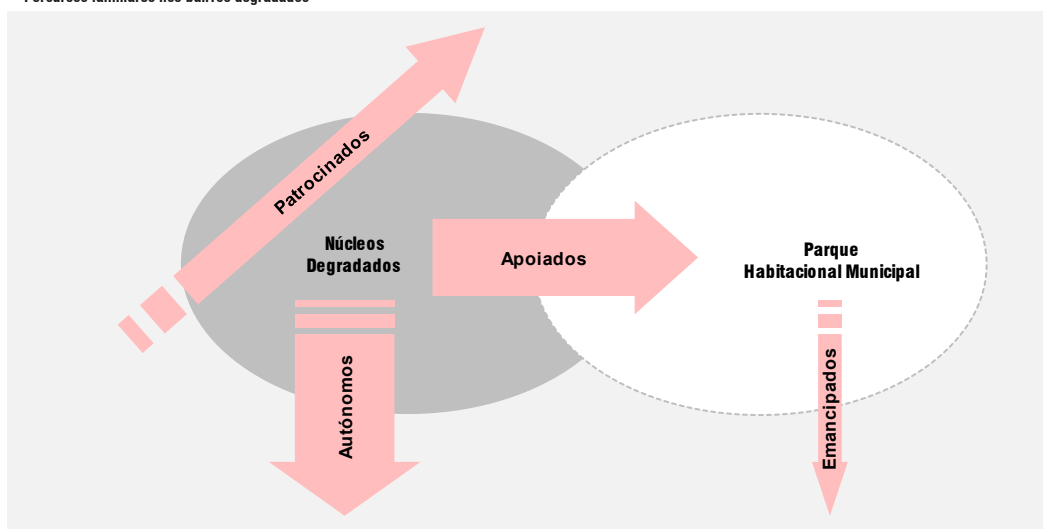
Em síntese, os bairros na Amadora são palco de vários percursos familiares:

- “Apoiados” – famílias que não conseguem romper ciclos de pobreza; famílias monoparentais, idosos, pessoas portadoras de deficiência e famílias pertencentes a famílias com falta de capacidade de estruturação e organização, que configuram o universo da população realojada.
- “Patrocinados” – famílias que se caracterizam por traçar a sua saída dos bairros, com apoio financeiro a fundo perdido das instituições, mediante recurso a programas habitacionais⁷.

⁷ Integram o Quadro 11 “Execução do PER”

- “Autónomos” – famílias que, por contingências diversas, se fixam durante algum tempo num bairro degradado, onde o mercado de arrendamento é mais acessível e flexível e que saem logo que ultrapassam as condições que determinaram esta opção, sem recurso a quaisquer apoios institucionais.
- “Emancipados” - famílias que tendo sido realojadas, realizam um percurso de afastamento do bairro social, com recurso a meios próprios.

Figura 18
Percursos familiares nos bairros degradados



Fonte: CMA/DHRU, com tratamento DIG, 2017

Este processo de conhecimento/reconhecimento das dinâmicas dos bairros e das famílias aí residentes requer um trabalho de intervenção contínua e adaptável face às mudanças observadas, com repercussões na metodologia de intervenção e nos tipos de respostas ao mesmo tempo que refletem o reconhecimento da realidade. Este contexto social obriga à criação de soluções inovadoras que carecem de divulgação e promoção, para que possam ser encaradas como parte de um leque de ferramentas que permitam às famílias, de forma diferenciada e personalizada, suprir as suas necessidades de gestão quotidiana.

No processo de realojamento, a atitude metodológica mudou significativamente, passando a encarar-se a família como um todo cujas necessidades não se restringem ao abrigo. A ação de realojar integra o espaço público como objeto de intervenção e de trabalho para melhorar a qualidade de vida das populações residentes, disponibilizando equipamentos de proximidade entre os quais se destacam: jardins, escolas, creches, centros de saúde, associações, farmácias, unidades comerciais de bens de consumo diário e outros, contrariando a monofuncionalidade que outrora caracterizava os bairros. A este propósito,

importa referir a significativa dotação de equipamentos de proximidade⁸ dos bairros sociais de que são exemplos a EB1 Ricardo Alberty no Bairro da Boba ou o campo de jogos no Bairro de Casal da Mira.

A relação que o indivíduo estabelece com o seu bairro fortalecer-se-á na medida em que este responder às suas necessidades, pelo que os recursos despendidos na infraestruturação do espaço público são compensados quando a apropriação do mesmo promove a inclusão e intensifica as relações de sociabilidade com os seus pares.

A ocupação dos bairros de habitação social por uma maioria de famílias sem competências académicas e profissionais para se integrar no mercado de trabalho é uma realidade com que as instituições se deparam e requerem respostas que ultrapassam a estrita concessão de habitação.

Este cenário verifica-se quando o quadro da estrutura familiar não possibilita o recurso a outras saídas e o realojamento se torna a única opção. No entanto, a experiência deste processo tem demonstrado que esta ação por si só não produz o impacto necessário para inverter a dependência de outros recursos sociais, nomeadamente o rendimento social de inserção, banco alimentar e outros apoios comunitários.

Perante este fenómeno, as instituições assumiram uma nova forma de interagir, em rede, que obriga em cada momento e perante cada situação concreta, à análise e tomada de decisão conjunta e integrada. Cada entidade assume a função para a qual se encontra vocacionada, canalizando-se para cada família os benefícios adequados às suas necessidades e à sua realidade socioeconómica, no sentido de as apoiar eficazmente, distribuindo recursos escassos de forma eficiente, contribuindo assim para a construção de uma verdadeira justiça social.



Bairro da Boba



Bairro Casal da Mira

6.5.3. Outras procuras habitacionais

Existem ainda diversos programas quer da própria autarquia, quer de outras instituições dirigidas a outros segmentos da população, de que são exemplo:

- a) O Programa Porta 65 Jovem é um sistema de apoio financeiro ao arrendamento por jovens com idade igual ou superior a 18 anos e inferior a 35 anos, gerido e financiado pelo IHRU.

⁸ Ver REOT Amadora 2007, página 153

Este programa define para cada município uma renda limite que o candidato não deve exceder para a respetiva tipologia que desejar arrendar. De acordo com estudo realizado pela Deco⁹, a Amadora está entre os concelhos mais recetivos ao programa pelo facto de os valores praticados de rendas, nomeadamente para a tipologia T1, estarem dentro dos parâmetros do programa.

- b) Programas de venda de habitação a custos controlados (HCC), de promoção municipal, mediante regulamentação própria, que promovem a aquisição de habitação a preços acessíveis a residentes e trabalhadores no município. Após 1994, este programa¹⁰ contabilizou 188 fogos no Casal da Boba e 96 no Alto da Mira (foto) e teve como objetivo principal a fixação de população mais jovem.

De acordo com alguns especialistas¹¹ o balanço a nível nacional até 2000 da HCC é negativo porque os destinatários beneficiaram indevidamente da limitação de preços proporcionada pelo programa, considerando-se que o mesmo fracassou porque, por vezes, as pessoas não constituíam famílias necessitadas utilizando a aquisição para fins especulativos.

Quadro 13
Distribuição dos pedidos não abrangidos pelo PER, 2016-2017

Freguesia	Pedidos
Alfragide	1%
Brandoa	18%
Buraca	13%
Damaia	9%
Falagueira	7%
Mina	11%
Reboleira	12%
Venteira	9%
Alfornelos	2%
São Brás	18%
Venda Nova	4%

Nota: optou-se por manter as freguesias antigas para garantir coerência na distribuição.

Fonte: CMA/DHRU, 2017

Perante um parque habitacional principalmente destinado a cumprir as obrigações legalmente impostas, o município destina um acervo limitado aos munícipes que apresentam candidaturas a fogos municipais. Assim, a CMA aprovou em 21/09/2016 o Regulamento Municipal¹² que estabelece o regime de acesso e de atribuição de fogos municipais em regime de arrendamento apoiado, nos termos da Lei n.º 81/2014, de 19 de dezembro, definindo as condições de acesso e critérios de classificação das candidaturas apresentadas pelos munícipes. Estas necessidades fundamentadas em problemas de vária ordem (rendas elevadas face ao rendimento per capita das famílias, insolvência, sobrecupação, falta de condições de habitabilidade, inadequação do fogo por limitações de mobilidade, despejo, etc.), são monitorizadas e contabilizadas a partir de um ficheiro de procura que totaliza cerca de 800 pedidos desde 2016.

Independentemente da origem do problema, verifica-se uma predominância de pedidos na Brandoa, São Brás, Buraca e Reboleira, Quadro 13.

A existência do maior número de casos no território correspondente à antiga freguesia da Brandoa deve-se, fundamentalmente, às características do edificado de génese maioritariamente ilegal, cuja ausência de manutenção, provoca défice

⁹ “Rendas para jovens longe dos grandes centros”, Expresso, 16 de set. 2017

¹⁰ O empreendimento em Alfornelos, 39 fogos, posto a concurso em 2014 não teve candidatos devido a desadequação de preços face às condições de mercado e a dificuldades de financiamento bancário.

¹¹ Vilaça, Eduardo, “O Estado da Habitação”, in Cidades – Comunidades e Territórios, n.º 3, pp. 83-92.

¹² Regulamento Municipal de Acesso e de Atribuição de Habitação, Regulamento n.º 1060/2016, Diário da República, 2.ª série, N.º 227, 25 de novembro de 2016.

de habitabilidade agravado por vezes com a ocupação de espaços inadequados para fins habitacionais, nomeadamente sótãos, caves e anexos.

No território correspondente à antiga freguesia de São Brás, a natureza dos pedidos de habitação difere consoante a sua localização espacial. Na zona central os pedidos devem-se a despejos por dívida; nos núcleos de génese ilegal da zona norte deve-se à falta de pagamento das rendas (Moinhos da Funcheira) e à falta de condições de habitabilidade (Casal da Mira).

Os pedidos relativos à área da antiga freguesia da Buraca situam-se essencialmente em dois bairros: Cova da Moura, pelos índices graves de violência, degradação das construções e rendas elevadas; e o Plano Integrado do Zambujal, um dos primeiros bairros de realojamento do município, onde a procura surge associada às situações de coabitação e sobreocupação do parque habitacional.

Os pedidos observados na zona da antiga freguesia da Reboleira, entre outros motivos, devem-se à insatisfação decorrente das pequenas tipologias do alojamento – cerca de 41% dos fogos tem 1 e 2 assoalhadas.

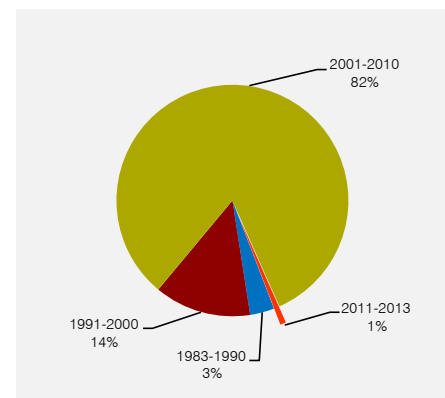
No contínuo urbano mais antigo do concelho, Mina, Venteira, Falagueira e Damaia, observa-se uma procura relativamente homogénea que se justifica pela inadequação da tipologia dos fogos, pela idade do parque habitacional, pelas patologias do edificado, etc. Nas outras freguesias o valor é praticamente residual.

6.5.4. Parque habitacional municipal

O município possui atualmente 2.098 fogos, que se distribuem por 213 edifícios, 155 de propriedade plena do município, 58 de propriedade mista, na sua maioria de construção recente (82% entre 2001 e 2010), Figura 19, situação que se explica pelo facto de a construção e aquisição de fogos se ter iniciado com a adesão ao PER, ao abrigo do qual se construiu o parque de habitação social para alojar os residentes nos núcleos degradados.

Assim, promoveram-se grandes operações de realojamento que pela sua dimensão e complexidade não são destituídas de dificuldades de gestão. Destacam-se o Casal da Boba, realojamento que data de 2001 com 501 fogos no qual 28 edifícios são da CMA e 11 correspondem a situações mistas (HCC); o Casal da Mira, datado de 2003, que constitui a maior operação de realojamento com um total de 760 alojamentos, e o Casal do Silva, operação de 2004 que contempla 284 fogos, ambos propriedade integral da Autarquia.

Figura 19
Fogos municipais



Fonte: CMA/DHRU, 2017

Na produção de habitação social tem-se dado primazia às tipologias habitacionais intermédias predominando os T2 (38%), seguidos dos T3 que representam 25%. Não obstante, verifica-se que nos realojamentos mais recentes predominam fogos com novas tipologias quer de menor dimensão (T0 e T1 que correspondem a 9% e 17%), quer de maior dimensão, (T4, relativos a 11% dos fogos municipais).

No município, o peso da habitação social¹³ no conjunto dos alojamentos familiares é de 3,6%, percentagem superior à média apurada para Portugal, de 2%.

No quadro da nova geração de políticas de habitação estabelece-se como uma das principais metas quantitativas a atingir a médio prazo o aumento para 5% do peso da habitação com apoio público e a diminuição da taxa de sobrecarga de despesas com habitação no regime de arrendamento de 35% para 27%.

Apesar da edificação recente, o rápido crescimento, a adaptação às novas normas construtivas acompanhadas de mecanismos ineficazes de manutenção do parque habitacional municipal, conduzem à identificação de conjuntos de habitação social com necessidades de reabilitação urbana no curto prazo, de que é exemplo o empreendimento do Casal da Boba estando prevista uma intervenção geral que permita incrementar os níveis de eficiência energética.

Foi posto em prática um modelo de gestão mais eficaz do parque público, monitorizando formas de ocupação e a adequação dos alojamentos às especificidades dos agregados, assegurando uma cobrança efetiva das rendas tendo vindo a decrescer a taxa média de incumprimento nos contratos de arrendamento de renda social e responsabilizando os inquilinos em matéria de conservação do alojamento e dos espaços comuns dos edifícios.

¹³ (2.098 fogos CMA+981 fogos IHRU+45 fogos EP) / 87.939 alojamentos familiares

Quadro 14

Distribuição do Parque Habitacional Municipal (PHM)

Localização	Total fogos	Total de fogos Por freguesia
Encosta do Sol		928
Rua Doutor Abel Varzim	24	
Rua Cândido de Oliveira	24	
Rua de Alfovelos	42	
Rua do Município	3	
Rua do Município	2	
Lotes Dispersos	73	
Casal da Mira	760	
Alfragide		223
Rua Cerrado do Zambuieiro	46	
Rua das Minas	46	
Rua de São José	30	
Quinta do Paraíso - Z2	54	
Z3	47	
Falagueira/Venda Nova		330
Avenida Eduardo Jorge	7	
Rua Joaquim Luís Martelo	8	
Rua Elias Garcia	5	
Rua António dos Santos Coelho	24	
Rua António Apolinário da Silva, 1	1	
Praceta João Villaret	1	
Casal do Silva	284	
Águas Livres		16
Avenida Dom José I, 51	8	
Avenida Dom José I, 65	8	
Mina de Água		521
Praceta Rogério Paulo	16	
Rua Luís Gomes, 37	1	
Rua 9 de Abril, 33	1	
Avenida Lourenço Marques	1	
Alto da Mira	1	
Casal da Boba	501	
Venteira		11
Rua 1º de Dezembro	6	
Av. Dr. José Pontes, 37	1	
Avenida Pangim	1	
Dispersos	3	
Algueirão	Coopalme	40
Amadora	Dispersos	8
A M Lisboa	Dispersos	21
Total	2.098	2.098

Fonte: CMA/DHRU, 2017



Boba



Casal da Mira



Casal do Silva

A oferta municipal concentra-se maioritariamente nas freguesias onde estão localizados os três grandes empreendimentos municipais de habitação social: Encosta do Sol (Casal da Mira – 44,2%), Mina de Água (Casal da Boba – 24,8%) e Falagueira/Venda Nova (Casal do Silva – 15,7%). A restante oferta, dispersa, representa 15,2% (319 fogos) do total de fogos municipais.

No conjunto das respostas de habitação social, salienta-se a opção pela construção de unidades residenciais (empreendimentos Z2 e Z3, em Alfragide), que oferecem espaços reservados e com serviços de proximidade e domicílio para o alojamento de indivíduos, sós, isolados ou casais com problemas de doença, incapacidade motora ou outra. Este tipo de realojamento não só resolve necessidades habitacionais de franjas populacionais específicas, mantendo a sua autonomia, como garante condições de acesso a serviços promovidos por Associações/Fundações vocacionadas para a ação social e saúde.

A freguesia de Alfragide, detém 10,6% do total de fogos, localizando-se aqui o Plano Integrado do Zambujal, com forte presença de habitação social, que integra cerca de 1.000 fogos, propriedade do Estado (IHRU). O PIZ, instrumento de política habitacional definido pelo Governo no âmbito dos Planos de Fomento, foi implementado na década de sessenta do século passado com o objetivo de realojar os residentes dos bairros de Santas Martas e Vale Pereiro, tendo sido posteriormente densificado e, em função disso, acrescido da correspondente dotação de equipamentos e estrutura verde.

Importa referir que a presença destes fogos de habitação social, em nada tem contribuído para colmatar as necessidades de habitação do município. De facto, só em situação de emergência é que esta bolsa respondeu a necessidades do território municipal. Uma gestão articulada com o município da Amadora poderia vir a ter ganhos de eficiência se esta bolsa de fogos do IHRU, no seu todo ou em parte, fosse utilizada progressivamente em prol das necessidades identificadas no território onde se integra.

Em síntese, a aposta da Câmara Municipal em matéria de política de habitação e de ordenamento do território, está patente na resolução das carências habitacionais e na eliminação progressiva das manchas de habitação precária, traduzindo-se numa taxa de execução do PER de 91% e no investimento num parque habitacional municipal com 2.098 fogos.

Ao mesmo tempo a autarquia promove e incentiva programas alternativos em que se valoriza o realojamento disperso na malha urbana consolidada e ofertas habitacionais específicas com bons resultados tanto na integração social da família como na sua relação com a habitação.

6.6.

A REABILITAÇÃO URBANA E A NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS DE HABITAÇÃO

Apesar de se tratar de um conceito relativamente recente, a reabilitação urbana sofreu uma excecional evolução no que respeita aos seus objetivos, metodologias e âmbitos de atuação. Inicialmente circunscrito à conservação do património histórico e à salvaguarda e recuperação de áreas histórico-monumentais, o seu âmbito foi progressivamente alargado a outras dimensões, esperando-se atualmente que os processos de reabilitação urbana permitam responder a um leque crescente de desafios: preservar e aproveitar os recursos disponibilizados pelo património construído, conseguir dotá-lo de capacidade de resposta às exigências da vida coletiva contemporânea, integrar princípios e objetivos sociais, culturais, de sustentabilidade e promover novos modelos de governança urbana.

A importância da reabilitação urbana para a coesão e competitividade das cidades é hoje consensualmente reconhecida, comprovando-se pelo papel central que detém no contexto das políticas públicas europeias. Para o seu sucesso é necessário um conjunto de instrumentos operacionais e um enquadramento legal e regulamentar favorável. A reabilitação urbana é atualmente um dos eixos em que assenta a chamada “nova geração de políticas de habitação”.

6.6.1. O contexto nacional: medidas e instrumentos de apoio à reabilitação urbana

A adesão à União Europeia veio consolidar a consciência generalizada para a necessidade de proteção dos centros urbanos. Esta consciencialização suscitou a criação de um quadro legal, administrativo e financeiro que foi evoluindo, adaptando-se aos modelos teóricos de abordagem e às especificidades do território nacional. Surgiu assim um leque de programas de incentivo à realização de obras no parque habitacional de iniciativa da administração central, cuja operacionalização cabe à administração local por força das suas atribuições e competências, exigindo uma colaboração e articulação entre as partes intervenientes. Estes instrumentos podem ser arrumados em cinco categorias, de acordo com a sua natureza:

Instrumentos financeiros:

Nesta categoria cabem os programas que visam apoiar os particulares na realização de obras de conservação e beneficiação em imóveis, através de participações financeiras. São exemplos o RECRIA para recuperação de imóveis arrendados, o REHABITA que amplia o programa anterior em zonas urbanas antigas, o RECRIPH para espaços comuns de edifícios em regime de

propriedade horizontal, ou o SOLARH para apoiar agregados de fracos recursos económicos. A decisão de suspender as comparticipações em 2012 por parte do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU), em resultado do contexto de austeridade, veio comprometer o processo de reabilitação física dos edifícios e fragilizou o dinamismo registado nos últimos anos.

Instrumentos fiscais:

Com o objetivo de estimular os particulares a efetuar obras de reabilitação dos imóveis, foram introduzidos no sistema tributário nacional um conjunto de benefícios fiscais, sob a forma de isenções, reduções de taxas e deduções à matéria coletável. O Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF) prevê incentivos fiscais à reabilitação urbana em sede de Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), de Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis (IMT), e de IRS (Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares). A Lei do Orçamento de Estado para 2018 introduziu alterações ao Estatuto dos Benefícios Fiscais, tanto no artigo 45.º (fazendo depender os benefícios fiscais do cumprimento de requisitos de eficiência energética e de qualidade térmica, e estabelecendo que a certificação de obras de reabilitação urbana deve ser requerida ao serviço competente em matéria de licenciamento urbanístico) como no artigo 71.º (revogando o n.º 7, que previa a isenção de IMI por cinco anos a imóveis reabilitados). Estas alterações tiveram como efeito prático, no município da Amadora, a suspensão das candidaturas a estes benefícios a partir de 2018.

Instrumentos operacionais:

Visam enquadrar, através de entidades com competências próprias, a operacionalização de ações de reabilitação urbana ou de renovação de áreas previamente delimitadas. Neste âmbito cabe destacar a figura das Sociedades de Reabilitação Urbana (SRU), criadas no âmbito do Regime Jurídico Excecional de Reabilitação Urbana (RJERU), que se regem pelo regime do setor empresarial local ou pelo regime do setor empresarial do Estado (consoante a maioria do capital social seja detido pelo município ou pelo Estado), e que visam mobilizar os privados e maximizar a captação de investimento para as áreas de reabilitação urbana. Este instrumento teve níveis de adesão diferenciados, em função sobretudo da escala e da disponibilidade de recursos dos municípios.

Instrumentos legais:

O passado recente ficou marcado por alterações substanciais no ordenamento jurídico, refletindo uma vontade política de dinamizar as políticas de habitação e de reabilitação urbana. Estas alterações repercutiram-se por sua vez, na

regulação das relações entre o poder público e os privados e na prática diária dos serviços municipais: novos modelos de abordagem, criação de instrumentos, alteração de procedimentos, gestão de recursos, etc. Não obstante o vasto leque de diplomas, principais e relacionados, destacam-se as duas áreas que nos parecem mais relevantes – a reabilitação e o arrendamento:

Reabilitação urbana:

— A criação do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU) visa contrariar o carácter disperso e assistemático do quadro legislativo da reabilitação, dando-lhe coerência através de um regime jurídico próprio. O diploma identifica cinco grandes desafios que se colocam à reabilitação urbana: i) articular o dever de reabilitação dos edifícios que incumbe aos privados com a responsabilidade pública de qualificar e modernizar o espaço, os equipamentos e as infraestruturas das áreas urbanas a reabilitar; ii) garantir a complementaridade e coordenação entre os diversos atores, concentrando recursos em operações integradas de reabilitação nas «áreas de reabilitação urbana», cuja delimitação incumbe aos municípios e nas quais se intensificam os apoios fiscais e financeiros; iii) diversificar os modelos de gestão das intervenções de reabilitação urbana, abrindo novas possibilidades de intervenção dos proprietários e outros parceiros privados; iv) criar mecanismos que permitam agilizar os procedimentos de controlo prévio das operações urbanísticas de reabilitação; v) desenvolver novos instrumentos que permitam equilibrar os direitos dos proprietários com a necessidade de remover os obstáculos à reabilitação associados à estrutura de propriedade nestas áreas. Para além da delimitação de Áreas de Reabilitação Urbana (ARU), cuja responsabilidade incumbe aos municípios, o diploma introduz o conceito de Operação de Reabilitação Urbana (ORU), que corresponde à estruturação concreta das intervenções a efetuar no interior das anteriores, tipificada como “simples” (dirigida essencialmente ao edificado) ou “sistemática” (abrangendo adicionalmente a qualificação de infraestruturas, equipamentos e espaços verdes e urbanos de utilização coletiva). À delimitação da ARU atribui-se ainda um conjunto de efeitos, designadamente a definição de benefícios fiscais, o exercício do direito de preferência sobre imóveis por parte do município, ou mesmo a declaração de utilidade pública da expropriação ou da venda forçada de imóveis (em ORU sistemática).

Em 2014 é aprovado o Regime Excecional para a Reabilitação Urbana (RERU), que tem como objetivo dispensar as obras de reabilitação urbana do cumprimento de determinadas normas técnicas aplicáveis à construção, pelo facto de essas normas estarem orientadas para a construção nova e não para a

reabilitação de edifícios. Tem uma natureza excecional e temporária porque pretendia dar resposta a uma conjuntura económica e social extraordinária (a retração da economia durante o programa de ajustamento, entre 2011 e 2014), estando em vigor até 9 de abril de 2021. São abrangidos pelo RERU os edifícios ou frações concluídos há pelo menos 30 anos ou localizados em Áreas de Reabilitação Urbana, desde que afetos no todo ou em parte ao uso habitacional.

Arrendamento urbano:

— A fraca dinâmica do mercado de arrendamento face ao da aquisição de habitação própria e o estado de degradação do edificado mais antigo, em especial nos centros urbanos, determinaram que a reforma do arrendamento urbano fosse assumida como um objetivo prioritário no domínio da habitação. O Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU), aprovado em 2006 já havia limitado as possibilidades de transmissão de contratos de arrendamento a descendentes e estabelecido a atualização faseada de rendas antigas, introduzindo contudo cláusulas de proteção para arrendatários idosos, com grau de incapacidade ou em situação de carência económica.

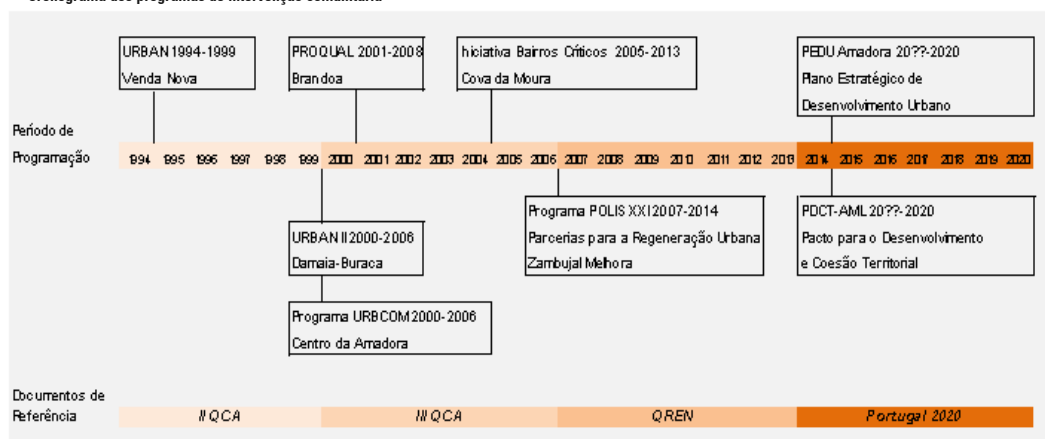
Em 2012, na sequência do período de assistência financeira a que Portugal esteve sujeito e das orientações específicas sobre o mercado de arrendamento constantes no Memorando de Entendimento, procede-se a nova revisão do regime jurídico. Considerando que a reforma do arrendamento urbano de 2006 não tinha produzido os efeitos esperados, especialmente em relação aos contratos anteriores a 1990, mantendo-se a dificuldade de realização de obras em imóveis arrendados e a morosidade do procedimento de despejo, o novo regime jurídico introduziu várias medidas destinadas a dinamizar o mercado de arrendamento, de que se salientam: i) maior liberdade na estipulação da duração dos contratos pelas partes; ii) maior relevo da negociação das partes na atualização das rendas antigas; iii) redução da duração do período de transição dos contratos antigos para o novo regime; iv) um novo regime para realização de obras em prédios arrendados; v) criação de um procedimento especial de despejo. Contudo, ao abreviar o prazo de transição para o novo regime sem consideração pela condição dos arrendatários, reduzir o pré-aviso de rescisão de arrendamento para os senhorios e encurtar o prazo de despejo para três meses, o NRAU induziu um aumento dos procedimentos de despejo, que nos centros históricos das maiores cidades, habitados por população mais envelhecida e menos letrada, terá atingido maiores proporções.

Instrumentos comunitários:

Para além destas medidas e instrumentos de âmbito nacional, merecem referência os programas de iniciativa comunitária de que Portugal passou a beneficiar, desde a sua adesão à União Europeia (então Comunidade Económica Europeia) em 1986, com o objetivo de aproximar os seus padrões de desenvolvimento dos da média europeia. Estes programas têm incidido sobre zonas urbanas consideradas desfavorecidas, visando potenciar a sua regeneração urbana em sentido mais amplo: reabilitação de estruturas obsoletas ou degradadas, revitalização económica, ações nas áreas do emprego e da formação profissional, dotação ou renovação de equipamentos, melhoria do espaço público, etc. A política regional europeia tem-se assumido como a sua principal fonte de financiamento, com a agenda urbana a representar um peso significativo na afetação de recursos financeiros nos sucessivos ciclos de programação dos apoios comunitários. Neste capítulo, o município beneficiou da programação de uma agenda comunitária e nacional, direcionando o investimento para parcelas do território suscetíveis de uma intervenção integrada de qualificação¹⁴. Não sendo este o espaço para avaliar em detalhe a aplicação destes programas, que apresentam níveis de concretização muito díspares, reconhecem-se aos mesmos alguns efeitos positivos (por exemplo, ao nível da beneficiação de equipamentos e infraestruturas), mas também algumas limitações (nomeadamente uma certa desarticulação entre as intervenções e uma forte dependência do investimento público, com défice de mobilização de capitais privados e de capacitação de atores locais)¹⁵.

Figura 20

Cronograma dos programas de intervenção comunitária



Fonte: CMA/ REOT 2014

¹⁴ Programa de Intervenção Comunitária URBAN, Venda Nova/ Damaia de Baixo (1994-1999); Programa de Intervenção Comunitária URBAN II, Buraca/ Damaia (2000-2006); PROQUAL - Programa Integrado de Qualificação de Áreas Suburbanas da Área Metropolitana de Lisboa, Brandoa (2001-2008); URB COM - Sistema de Incentivos a Projetos de Urbanismo Comercial, Centro da Amadora (2000-2006); Iniciativa Bairros Críticos, Cova da Moura (2005-2013); Política de Cidades POLIS XXI/ Parcerias para a Regeneração Urbana (PRU) - Zambujal Melhora, Plano Integrado do Zambujal (2008-2013).

¹⁵ Ver Relatório do Estado do Ordenamento do Território (REOT) da Amadora, ponto B.4 (CMA, 2014).

No atual ciclo de programação comunitária (Portugal 2020), referência para dois projetos significativos: o Plano de Ação de Regeneração Urbana (PARU) da Venda Nova, instrumento de operacionalização do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano (PEDU) da Amadora atualmente em execução, e que tem por objetivo a regeneração das áreas obsoletas e a reabilitação e revitalização dos espaços económicos e das áreas residenciais contíguas; e a reabilitação energética dos edifícios do bairro do Casal da Boba, abrangendo três lotes e um total de 120 fogos, visando a melhoria da sua habitabilidade e conforto, e cofinanciado através do Programa Operacional de Sustentabilidade e Eficiência no uso de Recursos (PO SEUR), no âmbito do Portugal 2020.

Figura 21
Área de intervenção do Plano de Ação de Regeneração Urbana da Venda Nova (PARU-VN)



Fonte: CMA/ PARU-VN

Em resumo, a reabilitação urbana vem adquirindo um protagonismo crescente no contexto das políticas de habitação, com a progressiva consolidação do seu quadro legislativo e dos seus instrumentos de atuação. Ao nível local, o município assumiu-se como parceiro na operacionalização destes programas, mas à medida que tomava consciência das limitações dos instrumentos existentes foi também concebendo instrumentos próprios mais adequados às especificidades do seu território.

6.6.2. O contexto municipal: da reabilitação de edifícios à estratégia municipal de reabilitação urbana

No município da Amadora, os níveis de execução dos programas destinados a co-financiar as obras de conservação do edificado permaneceram modestos, o que resultou de vários fatores. Desde logo, aquele que é identificado como um problema nacional e que concorreu para o agravamento das questões dos centros das cidades: a ausência de investimento dos proprietários na conservação dos imóveis (dever de preservação associado ao direito de prioridade). Este problema coloca-se em especial no segmento do arrendamento, e decorre da legislação que durante décadas condicionou fortemente a atualização das rendas de contratos mais antigos (o chamado “congelamento das rendas”). Apesar do mercado de arrendamento ter sido progressivamente liberalizado a partir de 1990, os contratos anteriores foram pouco ou nada alterados, mantendo-se a reduzida disponibilidade por parte dos proprietários em promover obras de conservação, alegando o baixo retorno dos imóveis. Mas também a crise, que culminou no pedido de ajuda externa de Portugal em 2011, restringiu a capacidade de muitos proprietários investirem na conservação dos seus imóveis, face à quebra generalizada do poder de compra.

Outros fatores, relacionados com as especificidades do território, contribuíram para colocar o município numa situação de desvantagem no esforço da reabilitação. Por um lado, a inadequabilidade dos programas de financiamento que, por serem dirigidos no essencial à habitação mais antiga, acabam por excluir uma parcela muito significativa do parque habitacional do município. E por outro lado, a prioridade atribuída à erradicação da habitação degradada, que obrigou a edilidade a aplicar grande parte do seu orçamento na construção de habitação social.

Face a esta problemática, ao mesmo tempo que promovia os programas de apoio à reabilitação em parceria com os organismos da tutela, o município da Amadora procurou desenvolver e divulgar junto da população um conjunto de instrumentos adequados às características do seu território com o objetivo de complementar os programas de âmbito nacional, alargando a sua abrangência a domínios ou públicos-alvo que não reúnem os critérios exigidos nos regimes de incentivo. Destacam-se os seguintes:

Comparticipações financeiras:

- Programa de Apoio Municipal à Realização de Obras – PH +: surgiu em 2010 e previa a comparticipação (em 20%) de obras de conservação em partes comuns de edifícios em regime de propriedade horizontal que necessitavam de obras mas não podiam ser enquadrados por qualquer

programa de comparticipação (nomeadamente o RECRIPH, cujos critérios de elegibilidade eram mais restritivos¹⁶);

- Reabilita+: criado em 2013, resultou da suspensão das comparticipações do IHRU e substituiu o PH +. Tal como o seu antecessor, tem como objetivo apoiar a realização de obras de recuperação ou beneficiação de partes comuns, através de uma comparticipação a fundo perdido de 20%, em edifícios constituídos em regime de propriedade horizontal ou não. No seguimento da já referida alteração ao Estatuto dos Benefícios Fiscais imposta pelo Orçamento de Estado de 2018 (que passou a limitar a sua aplicação às obras que, pela sua natureza ou dimensão, carecem de licenciamento urbanístico), a autarquia equacionou o reforço dos incentivos financeiros associados aos programas municipais. Assim, em 2018 foi aprovada uma alteração¹⁷ que reduz a antiguidade da licença de utilização de 26 para 15 anos e aumenta a comparticipação de 20% para 30%, reforçando ainda mais este programa;
- Reabilita Plus: este programa, implementado em 2017, incide sobre a área de intervenção do Plano de Ação de Regeneração Urbana (PARU) da Venda Nova, e amplia para 50% a comparticipação de obras de reabilitação em partes comuns de edifícios maioritariamente habitacionais, com o propósito de catalisar a respetiva reabilitação. Como no caso do Reabilita +, recentemente foi aprovada uma alteração¹⁸ que amplia o universo de edifícios abrangidos por este programa, ao diminuir a exigência de antiguidade da licença de utilização de 26 para 15 anos.

Figura 22
Área de abrangência do Reabilita Plus



Fonte: Regulamento n.º 536/2017, DR n.º 195/2017 de 10 de outubro

Isenções de taxas e impostos:

- Áreas de Reabilitação Urbana (ARU): em 2009, na sequência de alterações introduzidas no Estatuto dos Benefícios Fiscais¹⁹, o município procedeu à delimitação de seis ARU (Venteira Centro, Mina Sudeste, Parque Aventura/Bairro do Bosque, Av. D. José I, Av. D. João V e Buraca Velha). Nestas áreas, marcadas por um conjunto de situações – insuficiência, degradação ou obsolescência dos edifícios, das infraestruturas urbanísticas, dos equipamentos sociais, das áreas livres e espaços verdes –, foi realizado um levantamento do estado de conservação do edificado, de forma a proceder à sua classificação, servindo como base para a aplicação das majorações/minorações de IMI previstas na lei. O estado de conservação foi periodicamente atualizado até dezembro de 2017, tendo possibilitado ajustar o valor do imposto cobrado aos proprietários nos imóveis que beneficiaram de empreitadas de reabilitação urbana significativas. Para além da isenção

¹⁶ O RECRIPH abrangia edifícios com licença de utilização emitida até 1970 com pelo menos quatro frações (podendo apenas uma ser afeta a uma atividade de comércio ou serviços), ao passo que o PH + pressupõe que o imóvel tenha licença de utilização com pelo menos 26 anos e possua pelo menos duas frações (podendo metade das mesmas ser afeta à atividade económica).

¹⁷ Deliberação da CMA de 18/04/2018.

¹⁸ Idem.

¹⁹ Alterações introduzidas pela Lei do Orçamento de Estado de 2009 (Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro). Os incentivos à reabilitação urbana estão previstos no artigo 71.º

de IMI pelo período de 5 anos, a realização de obras de melhoria conferiu aos seus proprietários benefícios/ isenções fiscais extraordinárias no que concerne ao IRS, ao IVA e à tributação das mais-valias.

Ao abrigo da reforma do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana ocorrida em 2012²⁰, que simplificou os procedimentos de criação de áreas de reabilitação urbana, o município redelimitou uma nova e mais ampla ARU, coincidente em grande medida com o seu território consolidado²¹. Este facto determinou a assunção por parte do município da necessidade de congregar, nessa área, um conjunto de intervenções e investimentos integrados, em consequência de uma estratégia previamente definida: a Estratégia Municipal de Reabilitação Urbana, desenvolvida adiante.

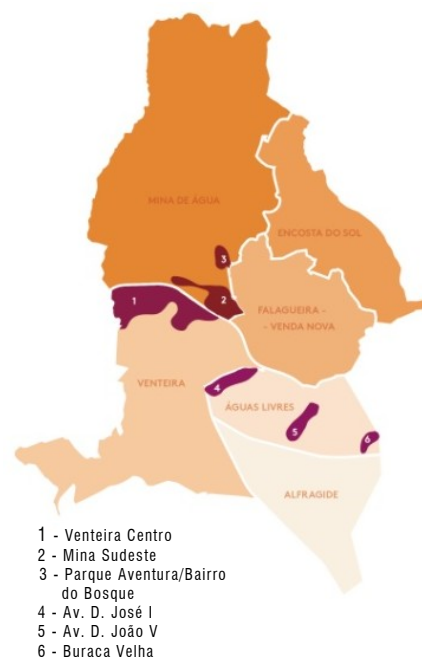
Uma vez que o RJRU determina a caducidade das ARU se, decorrido o prazo de três anos após a respetiva aprovação, não tiverem sido aprovadas as correspondentes operações de reabilitação, o município aprovou em 2018 uma nova delimitação da sua ARU²², largamente coincidente com a anterior, e cuja atualização teve em conta as estratégias de colmatagem, reabilitação e regeneração urbanas em linha com os objetivos definidos para a revisão do PDM.

- Prazo e Preço Garantido – Marquises OK: criado em 2011, destina-se a facilitar o processo de regularização de marquises construídas ilegalmente ou do licenciamento de novas, isentando-as do pagamento de taxas municipais.

Apoios técnicos, logísticos e protocolos:

- Bolsa de Projetistas e Empreiteiros: criada em 2010, reúne um conjunto de profissionais habilitados e credenciados para executarem obras de reabilitação, mediante o preenchimento de uma série de requisitos. A autarquia atua apenas como agente facilitador, não tendo qualquer responsabilidade sobre os profissionais contratados;
- Esplanadas Premium: criado em 2012, é um programa destinado a apoiar e incentivar a implementação de esplanadas na cidade da Amadora, através do apoio técnico e logístico aos particulares e da redução em 25% do valor da taxa de ocupação da via pública, com o objetivo de valorizar o espaço público e proporcionar à população e aos seus visitantes espaços agradáveis, acolhedores e de qualidade;
- Protocolos de colaboração: com o objetivo de incentivar a realização de obras de conservação, a autarquia celebrou protocolos com fornecedores (Tintas CIN

Figura 23
Áreas de Reabilitação Urbana (2009)



Fonte: CMA, Reabilitação - Guia Informativo.

²⁰ Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto.

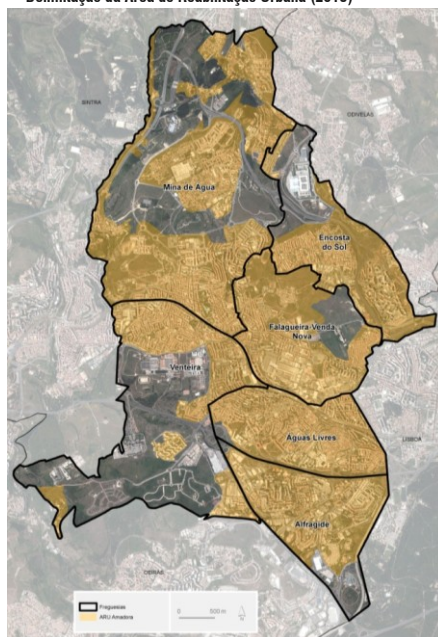
²¹ Redelimitação publicada em Diário da República através do Aviso n.º 10551/2018, de 03 de agosto.

²² Aprovada em Assembleia Municipal a 28 de junho de 2018.

e Caixiave) que permitem aos particulares usufruir de descontos na aquisição de tintas para pintura de fachadas e na instalação de janelas eficientes;

- Acompanhamento técnico na instrução de candidaturas: a autarquia presta todo o apoio necessário, de forma individual e personalizada, no âmbito da instrução das candidaturas aos programas.

Figura 24
Delimitação da Área de Reabilitação Urbana (2018)



Fonte: CMA/ DIG

Este percurso evidencia a consolidação de um conjunto de medidas e instrumentos de apoio à reabilitação urbana, em que a autarquia se assume progressivamente como parceira e dinamizadora de projetos, em detrimento das funções mais tradicionais de licenciamento e fiscalização. Esta transição é consubstanciada na já referida Estratégia Municipal de Reabilitação Urbana – Amadora 2025 (EMRU), aprovada em 2013, e que passou a constituir o instrumento orientador para a atuação do município no domínio da reabilitação urbana.

A Estratégia de Reabilitação Urbana da Amadora tem como missão prosseguir um conjunto de objetivos e de ações conducentes à qualificação urbana do concelho, dinamizando a recuperação do edificado em mau estado e assegurando uma regular conservação do parque habitacional e do património construído, público e privado, aumentando a qualidade de vida da população e a atratividade do concelho. Para esse efeito, foram definidos três eixos estratégicos de intervenção, que por sua vez se desenvolvem em medidas e ações concretas.

Figura 25
Eixos e medidas da Estratégia Municipal de Reabilitação Urbana



Fonte: EMRU - Amadora 2025, Relatório final (CEDRU, 2012)

O eixo *intervir* incide sobre a atuação da autarquia no domínio da dinamização da reabilitação urbana e da conservação e valorização do edificado, quer através do desenvolvimento de projetos de regeneração urbana de grande escala em espaços centrais (como foi o caso da requalificação da Avenida Santos Mattos) ou em áreas urbanas críticas, quer através de intervenções mais localizadas (reabilitação de conjuntos emblemáticos, valorização artística de empenas e muros, criação de marcos identitários), contribuindo para a melhoria da imagem da cidade. Merecem referência, neste âmbito, as intervenções realizadas ao longo do eixo urbano definido pela Rua Elias Garcia/ Estrada Salvador Allende/ Rua Gonçalves Ramos (das Portas de Benfica ao Lido), que no seu conjunto projetam uma identidade renovada da Amadora.

O eixo *dinamizar* pretende incentivar a criação de uma cultura de manutenção regular do edificado, através da disponibilização de instrumentos e soluções que apoiem os particulares na conservação e reabilitação dos imóveis. Neste capítulo a autarquia constitui-se essencialmente como mobilizadora do setor privado, divulgando os instrumentos disponíveis, sensibilizando os proprietários em ações localizadas e assumindo o acompanhamento personalizado de todo o processo, através de uma governação de grande proximidade. Esta postura proativa tem colhido frutos, gerando um efeito demonstrativo que ajuda a explicar a adesão crescente aos programas de reabilitação.

O eixo *gerir* tem como objetivo promover uma gestão eficaz do parque habitacional público-municipal. Este eixo tem o seu corolário no Programa Municipal de Intervenção no Parque Habitacional Municipal (PHM), que visa atender às necessidades de intervenção em fogos ocupados ou devolutos, com a autarquia a pretender assumir-se como um senhorio diligente e um proprietário cuidador do seu património. Esta vertente adquire particular relevância face ao extenso património público existente no município, em consequência das operações de realojamento realizadas ao longo das últimas décadas, e cuja manutenção e valorização deve ser assegurada.

Decorridos cinco anos desde a implementação da Estratégia Municipal de Reabilitação Urbana, já é possível fazer uma avaliação parcelar dos seus impactos e dinâmicas.

Consegue-se neste momento afirmar que, ou por disponibilização de recursos e apoios diretos aos particulares ou por via da facilitação e remoção de obstáculos à reabilitação, da ação municipal resultaram frutos não despidiendos conforme a melhoria do estado de conservação dos imóveis do concelho – particularmente nas suas zonas mais antigas – já evidencia.



Intervenção nos edifícios da Rua Elias Garcia, Venda Nova (Porta da Amadora)



Intervenção em edifício da Avenida da República, no âmbito do Reabilita +



Reabilitação de edifício municipal na Rua 1º de Dezembro, Venteira

Quadro 15

Imóveis reabilitados ao abrigo de instrumentos e medidas de reabilitação urbana

Instrumentos e medidas	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	Total
PH +	6	3	-	-	-	-	9
Reabilita +	1	24	30	24	36	11	126
Reabilita Plus	-	-	-	-	-	1	1
Estatuto dos Benefícios Fiscais**	15	47	66	45	107	***	280
Total	22	74	96	69	143	12	416

* 1º trimestre

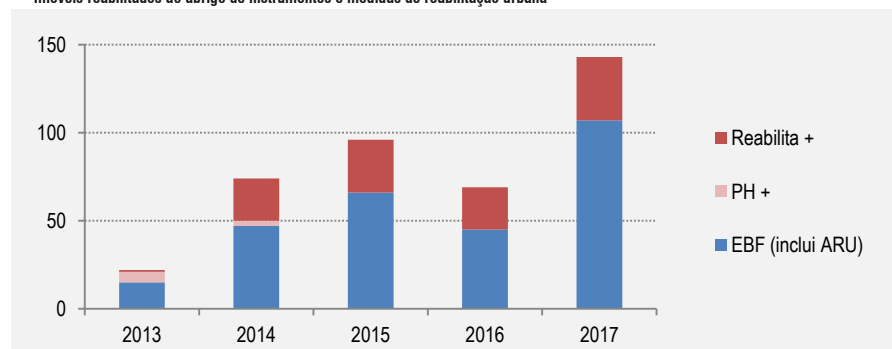
** Inclui certificações em Áreas de Reabilitação Urbana

*** Por imposição legal, a partir de 2018 os benefícios fiscais passaram a ser equacionados apenas em obras que requerem licenciamento urbanístico

Fonte: CMA/ DHRU

Figura 26

Imóveis reabilitados ao abrigo de instrumentos e medidas de reabilitação urbana



Fonte: CMA/DHRU

A reabilitação urbana no concelho tem sido dinamizada sobretudo pela concessão de benefícios fiscais (que representa cerca de dois terços dos processos no período em análise), e secundariamente através dos programas municipais que financiam obras em partes comuns (sobretudo no âmbito do Reabilita+). Verifica-se uma trajetória ascendente no período 2013-2017, com exceção do ano de 2016, registando-se perto de 400 imóveis reabilitados neste quinquénio. Todavia, apesar de constituir uma fatia não negligenciável do parque habitacional do município, este número é ainda insuficiente face às necessidades existentes. As recentes alterações aos programas municipais Reabilita+ e Reabilita Plus, ao alargar o seu âmbito de aplicação e reforçar as suas participações, denotam o compromisso da Autarquia nesta área. Contudo, o já referido recuo dos benefícios fiscais em 2018, bem como a escassa recetividade ao programa Reabilita Plus na Venda Nova, constituem dois sinais preocupantes no que ao processo de reabilitação urbana diz respeito.

6.6.3. A nova geração de políticas de habitação

Apesar da vasta produção legislativa, na última década assistiu-se a um avolumar dos problemas que caracterizam as cidades e os seus modos de habitar: a continuada expansão urbana para espaços periféricos, acentuando a utilização do transporte individual; uma grande dependência do crédito para aquisição de habitação própria, com aumento dos níveis de endividamento das famílias; as disfuncionalidades do mercado de arrendamento, com o aumento da população que não encontra resposta por via do mercado; a contínua degradação do edificado, por relutância dos proprietários em investir na sua reabilitação; o sobressalto que constituiu o pedido de ajuda externa, com o colapso do setor da construção e da banca e a quebra de rendimentos das famílias. Todos estes fatores agudizaram a consciência dos problemas existentes, e tornaram premente o surgimento de um novo impulso nas políticas públicas de habitação.

Embora a expressão “nova geração de políticas de habitação” seja de cunho recente, estando inscrita no Programa do XXI Governo Constitucional e adquirindo um novo impulso com a criação em 2017 de uma nova Secretaria de Estado da Habitação, enquadrada no Ministério do Ambiente, importa destacar alguns antecedentes que já anunciavam uma mudança de perspetiva no âmbito das políticas de habitação.

Antecedentes

Em primeiro lugar, o cumprimento do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), vigente entre 2011 e 2014, precipitou mudanças no domínio das políticas públicas de habitação. O Memorando de Entendimento continha orientações muito específicas para a habitação, em particular no mercado de arrendamento (prescrevendo uma reforma do regime do arrendamento urbano, que viria a ser aprovada em 2012), na reabilitação e na tributação. Contudo, se o objetivo era introduzir um maior equilíbrio entre os incentivos à aquisição e ao arrendamento, outros fatores (como a extinção dos apoios do IHRU, o investimento no imobiliário induzido pelos Vistos Gold, ou ainda o grande incremento do turismo e do alojamento local) produziram novos desequilíbrios no acesso à habitação – numa primeira fase sobretudo nos centros históricos de Lisboa e Porto, mas alastrando progressivamente a áreas mais periféricas –, o que levou a que agregados familiares que não eram os típicos destinatários das políticas de habitação passassem a estar em situação de “falha de mercado”. As alterações introduzidas em 2017 ao regime do arrendamento urbano²³, ao dilatar o processo de atualização das rendas e de transição dos referidos contratos para o NRAU, bem como estabelecer um regime de proteção para os estabelecimentos comerciais de interesse histórico e cultural, visavam justamente mitigar este efeito.

²³ Lei n.º 42/2017, de 14 de junho, e Lei n.º 43/2017 de 14 de junho.

Um segundo aspeto prende-se com um certo ressurgimento da habitação no contexto das agendas internacionais. Neste capítulo merecem referência a Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável (da Organização das Nações Unidas), a Nova Agenda Urbana aprovada na conferência Habitat III (também da ONU) e a Agenda Urbana para a União Europeia. Apesar de todos estes documentos terem uma vocação mais orientadora que vinculativa, não deixam de constituir indicadores da emergência gradual de novas perspetivas sobre as políticas de habitação, entre as quais o reconhecimento de que a questão da habitação é mais que um mero problema de assistência social ou de construção de bairros de realojamento, e que o direito a uma habitação acessível extravasa cada vez mais os segmentos populacionais há muito identificados como vulneráveis.

Em terceiro lugar, o novo quadro de referência jurídico do ordenamento do território permitiu também reequacionar as questões da habitação na sua relação com o planeamento e as políticas urbanas. Em 2014 é aprovada a nova Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo²⁴ (LBPPSOTU), que estabelece como finalidades a contenção da expansão urbana e da edificação dispersa, a reabilitação dos centros urbanos e a requalificação de áreas degradadas. E na sequência da nova lei de bases, é criado em 2015 um novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial²⁵ (RJIGT), que identifica a necessidade de inverter a tendência – predominante nas últimas décadas – de transformação de solo rural em urbano. Para tal, introduz uma alteração no estatuto jurídico do solo que, ao eliminar a categoria de solo urbanizável e sublinhar o carácter excecional da reclassificação do solo rústico em urbano (limitada aos casos de indisponibilidade de solo urbano, e carecendo de fundamentação adequada), materializa a preocupação com a expansão desordenada dos perímetros urbanos e com a criação de bolsas de terrenos especulativas, com impacto no custo final da habitação.

É com este novo enquadramento que se inicia em 2016 o processo de alteração do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território²⁶ (PNPOT). Um dos objetivos enunciados prende-se com o desenvolvimento de uma política de promoção da regeneração urbana focalizada nos centros urbanos de nível superior, impulsionando a reabilitação do edificado e simplificando os respetivos procedimentos. A discussão pública do programa, aberta em 2018, vem detalhar este objetivo, ao identificar como um dos dez compromissos para o território a necessidade de “reforçar nos instrumentos de gestão territorial a eficiência territorial pela concentração da habitação e das atividades pela reabilitação e regeneração urbanas, pela mobilidade sustentável, economia circular e de partilha e consumos de proximidade”. Define-se ainda como medida de política,

²⁴Lei n.º 31/2014, de 30 de maio (revogando a Lei n.º 48/98, de 11 de agosto.)

²⁵Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio (revogando o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro).

²⁶Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro. Processo de alteração iniciado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2016, de 23 de agosto.

integrada no domínio social, a necessidade de “garantir o acesso à habitação e promover a reabilitação do edificado”, desígnio que se desdobra em vários objetivos operacionais²⁷. Merece também referência a elaboração do Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território de Lisboa e Vale do Tejo (REOT LVT 2017), o primeiro relatório deste género elaborado à escala regional por iniciativa da CCDR LVT, que avalia a execução dos dois Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) existentes na sua área de intervenção: o PROT OVT (Oeste e Vale do Tejo) e o PROT AML (Área Metropolitana de Lisboa). Em relação a este último, considerando que alguns dos referenciais estratégicos que estiveram na sua origem sofreram evoluções significativas²⁸, o REOT LVT identifica como aspeto positivo a afirmação de um conjunto de polos que robusteceram o potencial policentrismo da Área Metropolitana de Lisboa. Contudo, reconhece-se também que em várias frentes não foi possível sustentar o processo de fragmentação e dispersão urbanas, em dinâmicas assentes sobretudo no crescimento das infraestruturas rodoviárias e no sobredimensionamento das áreas urbanizáveis, o que se deve em boa medida à permanência em vigor de PDM de primeira geração apoiados em modelos urbanos extensivos, em contracorrente com a contenção da expansão urbana já defendida no PROT AML.

Em quarto lugar, cabe referir a consolidação de uma estratégia para as políticas de habitação. Se as propostas constantes no primeiro Plano Estratégico de Habitação (PEH) para o período 2008-2013 não chegaram a ser implementadas, uma vez que estas assentavam na manutenção de um conjunto de pressupostos que já não eram viáveis face à nova conjuntura das finanças públicas durante a crise, em 2015 – já depois de concluído o período de assistência financeira – é aprovada a Estratégia Nacional para a Habitação (ENH)²⁹ para o período 2015-2031. Neste documento evidenciam-se as principais tendências ocorridas em matérias relacionadas com o alojamento ao longo das últimas décadas, onde se salientam: i) as alterações demográficas (envelhecimento, diminuição da natalidade, redução da dimensão das famílias, recessão demográfica); ii) a evolução do parque habitacional (desfasamento entre número de alojamentos e famílias, aumento dos fogos vagos); iii) as mudanças nas formas de ocupação (predomínio da habitação própria em detrimento do arrendamento, prevalência da sublotação face à sobrelotação de alojamentos); iv) o envelhecimento do edificado e degradação do seu estado de conservação (principalmente o mais antigo); v) a generalização das condições mínimas de habitabilidade (sob o impulso dos programas de

²⁷ A saber: i) dar resposta às famílias que vivem em situação de grave carência habitacional; ii) garantir o acesso à habitação aos que não têm resposta por via do mercado; iii) garantir habitações adequadas às necessidades da população, economicamente acessíveis e devidamente integradas nos contextos territoriais; iv) aumentar a reabilitação do edificado e promover a qualidade urbana; v) promover a inclusão territorial e as oportunidades de escolha habitacionais; vi) promover o mercado de arrendamento em detrimento dos incentivos à aquisição de habitação.

²⁸ O PROT-AML foi aprovado em 2002 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2002, de 8 de abril), tendo sido deliberada a sua alteração em 2008 (Resolução do Conselho de Ministros n.º 92/2008, de 5 de junho). Contudo, o processo de alteração não chega a concluir-se.

²⁹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho.

realojamento); vi) o aumento dos níveis de endividamento das famílias (em consequência do recurso ao crédito à habitação); vii) o predomínio da construção nova sobre a reabilitação; viii) a elevação dos custos com a habitação (subida dos valores das rendas e transações).

Constatando que o modelo vigente promoveu a expansão de periferias urbanas, em muitos casos segregadas e desqualificadas, gerando enormes superfícies de solo artificializado e incrementando os movimentos pendulares e os consumos energéticos com os transportes, ao mesmo tempo que contribuiu para o esvaziamento e degradação dos centros urbanos, a ENH reconhece a necessidade de articulação das políticas de habitação com os objetivos de reabilitação e revitalização demográfica e económica dos aglomerados urbanos, enquanto partes integrantes do universo da política de cidades. Em paralelo, a ENH reconhece também um conjunto de oportunidades para reformar e substituir conceitos em que se fundaram as políticas públicas com influência direta na habitação, na construção, no imobiliário e na reabilitação urbana: i) um novo modelo de financiamento, assente já não na promoção direta e na comparticipação a fundo perdido por parte do Estado, mas na capacidade dos projetos gerarem a sua própria sustentabilidade financeira, aproveitando as possibilidades de financiamento comunitário que o Portugal 2020 abre no domínio da regeneração urbana; ii) a adequação das normas técnicas e regulamentos da construção às especificidades da reabilitação urbana, introduzida pelas recentes reformas do sistema jurídico do ordenamento do território e do urbanismo; iii) a regeneração urbana e a reabilitação do edificado, renovando a aposta na figura das Áreas de Reabilitação Urbana e nas medidas fiscais e de financiamento que lhes estão associadas; iv) a dinamização do mercado de arrendamento urbano, através da captação de investimento privado para este segmento e do reforço da segurança jurídica, já alavancada pela recente reforma do Regime do Arrendamento Urbano; v) a transformação social, com a crise a mostrar que o recurso ao crédito à habitação pode representar, em tempos difíceis, um encargo e um vínculo; vi) a importância da habitação social no combate à exclusão, desenvolvendo modelos que garantam o seu acesso a famílias cujos rendimentos não lhes permitem aceder a uma habitação aos valores de mercado; vii) as alterações climáticas e a redução de emissões, canalizando as oportunidades de financiamento comunitário para a melhoria da eficiência energética dos edifícios.

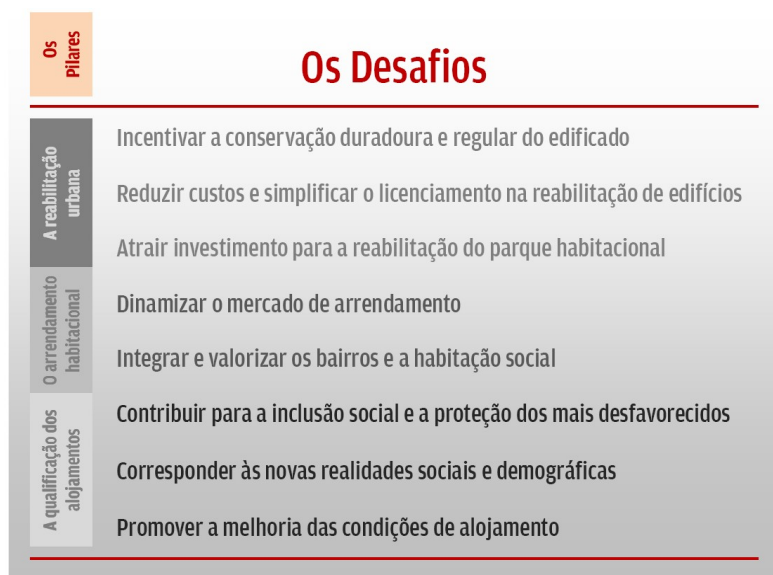
Feito o diagnóstico e elencadas as oportunidades, a ENH estabelece uma visão – facilitar o acesso das famílias portuguesas à habitação – assente em três pilares temáticos:

— *A reabilitação urbana*, promovendo a recuperação do parque edificado e o repovoamento das áreas antigas dos centros urbanos, em clara oposição aos paradigmas que deram prioridade à expansão urbana e à construção nova;

- O *arrendamento habitacional* como alternativa à aquisição de casa própria com recurso ao crédito, num contexto de diminuição dos rendimentos das famílias, retração da banca e necessidade de redução dos níveis de endividamento;
- A *qualificação dos alojamentos*, prossequindo o caminho trilhado nas últimas décadas com o objetivo de erradicar os núcleos de alojamentos precários e garantir as condições de habitabilidade básicas.

Figura 27

Os pilares e os desafios da Estratégia Nacional para a Habitação 2015-2031



Fonte: IHRU, ENH 2015-2031

A relação entre os pilares e os respetivos desafios encontra-se explicitada na Figura 27. Cada desafio desdobra-se em medidas e iniciativas concretas, que virão a constituir a base programática da Nova Geração de Políticas de Habitação.

A Nova Geração de Políticas de Habitação

A criação de uma nova Secretaria de Estado da Habitação vem dar um novo impulso às políticas de habitação. Depois de submetida a consulta pública legislativa durante o último trimestre de 2017, em 2018 é aprovada a resolução³⁰ que dá corpo à Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH), estabelecendo o seu sentido estratégico, os seus objetivos e os seus instrumentos de atuação. Neste diploma retomam-se alguns dos princípios e orientações enunciadas na Estratégia Nacional para a Habitação, nomeadamente o foco no acesso à habitação, na dinamização do arrendamento e na promoção da reabilitação urbana. Assim, define-se uma dupla missão:

³⁰ Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio.

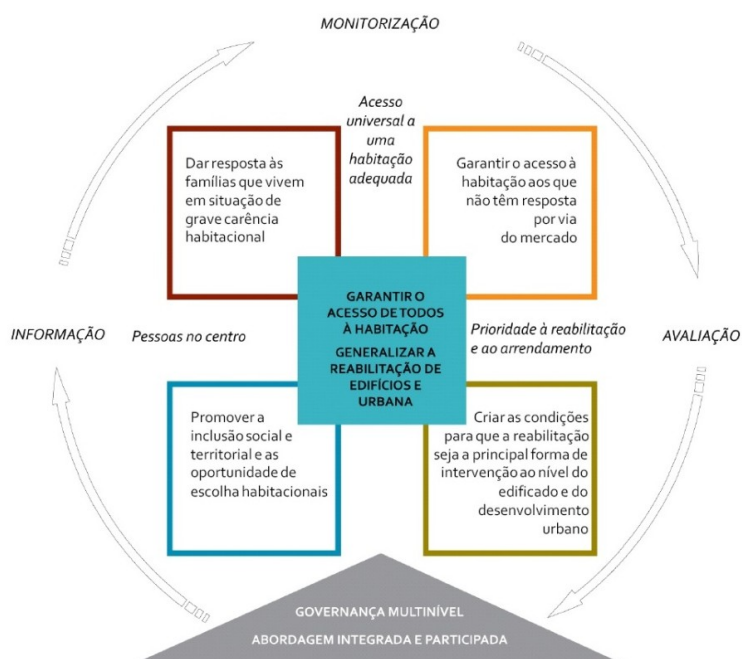
- *Garantir o acesso de todos a uma habitação adequada*, passando por um alargamento significativo do âmbito de beneficiários e da dimensão do parque habitacional com apoio público;
- *Criar as condições para que tanto a reabilitação do edificado como a reabilitação urbana passem de exceção a regra* e se tornem nas formas de intervenção predominantes.

O cumprimento deste duplo desígnio materializa uma mudança dos pressupostos em que se têm baseado as políticas públicas de habitação das últimas décadas: a passagem de uma política centrada nos mais carenciados para uma política orientada para o acesso universal a uma habitação adequada; a alteração do foco na construção de novos alojamentos e no apoio à compra de casa para uma política que privilegia a reabilitação e o arrendamento; a reorientação de uma política de habitação centrada no objeto (a casa) para uma política que coloca no seu centro as pessoas (o acesso à habitação); e finalmente uma mudança de uma política centralizada e setorial para um modelo de governança integrado, descentralizado e participado, implicando uma forte cooperação horizontal (entre políticas e organismos setoriais), vertical (entre níveis de governo) e entre os setores público e privado. Para produzir as mudanças desejadas, definem-se quatro grandes objetivos estratégicos:

1. *Dar resposta às famílias que vivem em situação de grave carência habitacional*, garantindo que a gestão do parque habitacional público concorre para a existência de uma bolsa dinâmica de alojamentos capaz de dar resposta às necessidades mais graves e urgentes de uma forma célere, eficaz e justa;
2. *Garantir o acesso à habitação aos que não têm resposta por via do mercado*, incentivando uma oferta alargada de habitação para arrendamento a preços acessíveis e a melhoria das oportunidades de escolha e das condições de mobilidade dentro e entre os diversos regimes e formas de ocupação dos alojamentos e ao longo do ciclo de vida das famílias;
3. *Criar as condições para que a reabilitação seja a principal forma de intervenção ao nível do edificado e do desenvolvimento urbano*, passando a reabilitação da exceção a regra, assumindo a generalização da sua expressão territorial e fomentando intervenções integradas;
4. *Promover a inclusão social e territorial e as oportunidades de escolha habitacionais*, apostando em abordagens integradas e participativas nos bairros de arrendamento públicos e no reforço da informação, encaminhamento e acompanhamento de proximidade.

A articulação entre missão, princípios e objetivos da NGPH é evidenciada pela Figura 28.

Figura 28
Articulação entre missão, princípios e objetivos da Nova Geração de Políticas de Habitação



Fonte: Ministério do Ambiente, Para Uma Nova Geração de Políticas de Habitação, documento para consulta pública (2017)

A prossecução da estratégia enunciada exige um conjunto de instrumentos de política, alguns já existentes aos quais se pretende dar continuidade com adaptações, outros inteiramente novos. Estes instrumentos e a sua articulação aos objetivos da NGPH encontram-se sintetizados no Quadro 16.

Quadro 16 Articulação entre objetivos e instrumentos da Nova Geração de Políticas de Habitação	
Objetivos	Instrumentos
Dar resposta às famílias que vivem em situação de grave carência habitacional	- 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação - Porta de Entrada – Programa de Apoio ao Alojamento Urgente
Garantir o acesso à habitação aos que não têm resposta por via do mercado	- Programa de Arrendamento Acessível - Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado - Programa Porta 65 Jovem
Criar as condições para que a reabilitação seja a principal forma de intervenção ao nível do edificado e do desenvolvimento urbano	- Projeto Reabilitar como Regra - Programa Reabilitar para Arrendar - Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas 2020 - Programa Casa Eficiente 2020 - Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano - Programa de Reabilitação Urbana de Bairros Sociais na Vertente Energética
Promover a inclusão social e territorial e as oportunidades de escolha habitacionais	- Programa Da Habitação ao Habitat - Programa Porta ao Lado - Chave na Mão – Programa de Mobilidade Habitacional

Fonte: Elaboração própria, a partir da Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio

Segue-se uma apresentação sucinta dos principais instrumentos de atuação:

- **1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação**³¹: trata-se de um novo instrumento, em substituição do PER e do ProHabita, que visa dar resposta às famílias em situação de grave carência habitacional. Tendo por base o Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional³², o 1.º Direito contrasta com os programas anteriores – que conduziram em larga medida a soluções de realojamento em grandes bairros de promoção pública – em três aspetos: i) alargamento do leque de beneficiários (ao estabelecer critérios de elegibilidade mais amplos ao nível das condições habitacionais e da carência financeira); ii) pluralidade das soluções (não excluindo a construção nova e a aquisição, mas dando primazia a soluções assentes na reabilitação, no arrendamento e na ocupação dispersa); iii) diversificação das formas de financiamento (combinando participações, fundos próprios e empréstimos a juros bonificados, com possibilidade de majorar os apoios quando as soluções propostas vão ao encontro das prioridades da política nacional);
- **Programa de Arrendamento Acessível**: apesar de à data ainda não estar regulamentado, as linhas gerais deste programa já são conhecidas. Pretende intervir no mercado de arrendamento – um domínio onde tradicionalmente a intervenção do Estado tem sido diminuta –, através da promoção de uma oferta alargada de habitação para arrendamento para as famílias cujos rendimentos não lhes permitam suportar as rendas atualmente praticadas pelo mercado, mas que também não sejam suficientemente baixos para poderem enquadrar-se nos regimes de renda apoiada ou condicionada. Em vez de incentivar a procura através da atribuição de subsídios aos inquilinos (como sucede com o Porta 65 Jovem), pretende-se atuar sobre a oferta concedendo benefícios fiscais em sede de IMI e IRS aos senhorios que adiram ao programa, majoráveis em contratos de maior duração. Em contrapartida, os senhorios deverão praticar uma renda que represente para os agregados uma taxa de esforço considerada comportável e que se situe abaixo do valor de referência do mercado, tendo por base os indicadores de preços apurados pelo INE;
- **Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (FNRE)**³³: apresentado pelo Governo em 2016, consiste num fundo composto por património público (incluindo, para além de entidades da administração central e dos municípios, as organizações do terceiro setor) que esteja devoluto ou disponível, tendo em vista a sua reabilitação e posterior disponibilização para arrendamento habitacional a custos acessíveis e para residência

³¹ Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho.

³² Inquérito nacional promovido pelo IHRU junto das autarquias no âmbito do qual foram sinalizadas 25.762 famílias, 14.748 edifícios e 31.526 fogos sem as condições mínimas de habitabilidade. Mais de metade (54%) destas famílias concentra-se na Área Metropolitana de Lisboa, com o município da Amadora a representar uma fatia significativa (2.839 famílias).

³³ Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2016 de 1 de setembro, e Decreto-Lei n.º 150/2017 de 6 de dezembro.

temporária de estudantes, promovendo o aumento da oferta pública de habitação neste segmento e a otimização dos recursos imobiliários públicos. A missão de gerir o FNRE foi atribuída à Fundiestamo (entidade da Parpública, tutelada pelo Ministério das Finanças e detida integralmente por capitais públicos), estando prevista a possibilidade de constituição de subfundos dotados de autonomia patrimonial. Embora ainda não haja resultados concretos, o processo de identificação, avaliação e seleção dos imóveis com potencial para integrar esta medida já estará a decorrer;

- **Projeto Reabilitar como Regra**³⁴: visa adequar as normas técnicas da construção às exigências e especificidades da reabilitação de edifícios, com o objetivo de tornar esta última a principal forma de intervenção no edificado, em detrimento da construção nova. Este objetivo pressupõe um diagnóstico dos constrangimentos existentes na regulamentação vigente e a apresentação de propostas de alteração normativa, com a participação de uma rede de pontos focais (da comunidade técnica e científica às entidades públicas e privadas com atribuições relevantes nestes domínios), sendo expectável que em breve dê origem a legislação própria;
- **Programa Reabilitar para Arrendar**: criado em 2013, este programa apoiava inicialmente as entidades públicas que pretendessem reabilitar edifícios antigos e colocá-los no mercado de arrendamento, através da concessão de empréstimos em condições mais vantajosas. Em 2015 é objeto de alteração significativa (é direcionado para o arrendamento em regime de renda condicionada, aberto aos privados e os montantes financiados são majorados até 90%), sendo rebatizado Reabilitar para Arrendar – Habitação Acessível. Em 2017 o IHRU e a Câmara Municipal da Amadora assinaram um protocolo de cooperação institucional, no âmbito do qual a autarquia se comprometeu a identificar proprietários de imóveis a carecer de reabilitação e a divulgar junto destes o programa;
- **Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas 2020 (IFRRU 2020)**³⁵: é um instrumento financeiro, criado no âmbito do Portugal 2020, cujo objetivo é o financiamento de operações de reabilitação urbana incidentes nas Áreas de Reabilitação Urbana (ARU) delimitadas pelos municípios, destinando-se a todo o tipo de beneficiários, sejam pessoas singulares ou coletivas, públicas ou privadas. Os apoios correspondem a empréstimos com condições mais vantajosas para os promotores face às atualmente existentes no mercado para a reabilitação integral de edifícios, destinados a habitação ou a outras atividades, incluindo as soluções de eficiência energética mais adequadas no âmbito da reabilitação;

³⁴ Resolução do Conselho de Ministros n.º 170/2017, de 9 de novembro.

³⁵ Resolução do Conselho de Ministros n.º 52-A/2015, de 23 de julho.

- **Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano (PEDU):** também no âmbito do Portugal 2020, os PEDU possibilitam aos municípios dos centros urbanos de nível superior a mobilização de recursos em três áreas prioritárias: mobilidade urbana sustentável, regeneração urbana e regeneração urbana associada a comunidades desfavorecidas (sem necessidade de coincidência territorial). A Câmara Municipal da Amadora viu aprovada a sua candidatura a este instrumento, no quadro do qual se situam o Plano de Ação de Regeneração Urbana (PARU) da Venda Nova e o Plano de Ação Integrado para a Comunidade Desfavorecida (PAICD) do Casal da Mira, que contemplam a regeneração física, económica e social das áreas e dos respetivos equipamentos de utilização coletiva;
- **Programa da Habitação ao Habitat³⁶:** tem como meta melhorar as condições dos bairros públicos de arrendamento e dos agregados familiares nestes residentes, com base em abordagens integradas, inclusivas, participadas e adaptadas aos contextos locais, retomando a aposta em intervenções-piloto de que foi exemplo a Iniciativa Bairros Críticos;
- **Chave na Mão – Programa de Mobilidade Habitacional³⁷:** apoia os agregados familiares residentes em áreas de forte pressão urbana que queiram transferir a sua residência permanente para um território de baixa densidade, disponibilizando a sua habitação no âmbito do Programa de Arrendamento Acessível, favorecendo simultaneamente a atração e fixação de população no interior e a oferta de habitação para arrendamento a custos acessíveis nas áreas de maior procura.

Em suma, o protagonismo adquirido pela reabilitação urbana teve reflexos a nível municipal, onde após um período em que a execução da política de realojamento assumiu grande primazia, a reabilitação urbana consolidou progressivamente o seu espaço na intervenção municipal. Mais recentemente, foi anunciado o desenvolvimento de uma nova geração de políticas de habitação – cujo quadro regulamentar ainda está em elaboração – alinhada com os novos objetivos estratégicos de âmbito nacional em matéria de ordenamento do território e de política de cidades. Contudo, não é apenas o enquadramento legal que está em mutação, mas a própria realidade. O território da Amadora, onde coexistem velhos e novos problemas, (desde a persistência de bairros de habitação precária até à recente escalada de preços no imobiliário), constitui em matéria de habitação um enorme e complexo desafio.

³⁶ Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2018, de 7 de maio.

³⁷ Resolução do Conselho de Ministros n.º 57/2018, de 8 de maio.

Considerações Finais

A habitação constituiu ao longo dos tempos um fator determinante na formação e desenvolvimento urbano do município da Amadora, a que se associam duas características dominantes: elevadas densidades com prevalência de edifícios multifamiliares e existência de manchas de construções precárias.

Nas últimas décadas o município foi marcado por um crescimento urbano alicerçado em construção nova proporcionada pelas condições favoráveis do crédito à habitação, o que se por um lado contribuiu para a elevação do padrão habitacional e a melhoria das condições de vida da população residente, por outro lado adiou o investimento na recuperação do edificado existente.

Refira-se a propósito deste último aspeto que o PROTAML 2002 integra o município da Amadora no Espaço Metropolitano Poente e na área Metropolitana, formando a partir de Lisboa um contínuo urbano suportado por um grande eixo rodoviário e ferroviário que o liga a Sintra. O “Eixo Amadora-Sintra” individualiza-se como uma subunidade territorial sendo caracterizado como um eixo consolidado de crescimento organizado em torno da linha de caminho-de-ferro, apresentando marcas expressivas de fraca estruturação da urbanização e baixos índices de qualidade da construção e espaço público, o que aponta para a necessidade de renovar o tecido edificado em resultado do estado de degradação de alguns bairros habitacionais. O Plano Regional, no âmbito das previsíveis dinâmicas de transformação, classifica também o eixo Amadora-Cacém-Algueirão como Área Crítica Urbana pela sua desqualificação urbanística e social, forte concentração residencial e altas densidades populacionais e recomenda investimentos orientados para a reestruturação e requalificação urbanas com vista a inverter tendências a médio e longo prazos.

Importa ainda referir que, em 1994, a questão da habitação foi considerada estratégica pelo Plano Diretor ao priorizar a eliminação dos bairros de construções precárias, objetivo não integralmente cumprido até 2018, subsistindo ainda parte deste tipo de necessidades habitacionais por resolver.

Neste quadro, a evolução e caracterização do parque habitacional tratadas neste capítulo contribuem com informação pertinente para a definição da estratégia do novo ciclo de planeamento. Os dados disponíveis permitem identificar traços dominantes e tendências de evolução:

- Envelhecimento do parque habitacional. Em 2011 a idade média dos edifícios situava-se nos 37 anos, correspondendo a um parque habitacional maioritariamente construído nas décadas de 60 e 70, o que constitui um dos fatores explicativos da elevada percentagem de edifícios (36%) com necessidades de reparação.

Considerações Finais

- Estabilização dos fogos vagos. O contingente de fogos vagos parece ter estabilizado em torno dos 10%, apresentando até uma ligeira redução no último censo. Este fenómeno não constitui uma característica específica do município, enquadrando-se nos valores médios da AML, pese embora poder ter sido ampliado aquando do censo de 2011, pelo efeito da crise e das dificuldades de escoamento da habitação nova. Por esta razão os fogos vagos apresentam uma concentração mais elevada nas urbanizações novas, evidenciando no restante território um padrão disperso.
- Predomínio da habitação própria sobre o arrendamento. Verificou-se a partir dos anos oitenta uma inversão entre os regimes de ocupação dominantes, com a aquisição de casa própria a tornar-se a opção maioritária. Esta situação decorreu dos incentivos ao crédito à habitação (juros baixos, crédito bonificado), o que por um lado ampliou o acesso à habitação, mas por outro acarretou custos para as famílias (aumento dos níveis de endividamento) e para as cidades (desinvestimento no edificado mais antigo e reforço da dependência do transporte individual). Saliente-se que esta tendência não é uniforme no território concelhio, verificando-se disparidades assinaláveis entre zonas de habitação própria (como Alfragide e Alfovelos) e áreas onde predomina o arrendamento (como a Brandoa).
- Aumento generalizado dos custos com a habitação, quer na aquisição quer no arrendamento. Apesar da crise ter provocado uma forte quebra nos preços, pelas restrições impostas ao crédito e pela retração da procura, indicadores mais recentes relativos ao volume e valor de transações e rendas indicam uma tendência de retoma da dinâmica imobiliária. Refira-se que no contexto da AML Norte o posicionamento do município é diferenciado nos segmentos da habitação própria (onde o custo por metro quadrado o aproxima da segunda coroa metropolitana) e no arrendamento (onde se situa mais próximo dos lugares cimeiros e dos valores praticados na primeira coroa). Mesmo no interior do território concelhio verificam-se diferenças de preços significativas, com as freguesias de Alfragide (na habitação própria) e da Venteira (no arrendamento) a registar valores bastante superiores à média observada no município.
- Escassa dinâmica da reabilitação urbana. O município apresenta baixos indicadores de execução de obras nesta área, quando comparado com a maioria dos municípios da AML Norte. Parte da explicação para este facto prende-se com a natureza dos programas de apoio à reabilitação, pensados e desenhados para abranger o edificado mais antigo presente nos centros históricos, não se adequando portanto ao edificado mais recente da Amadora.

Considerações Finais

Contudo, apesar do esforço desenvolvido pela Autarquia na criação de programas locais que ampliam o universo de destinatários e alargam os benefícios, a reabilitação urbana continua a confrontar-se com múltiplos obstáculos e constrangimentos (descapitalização dos proprietários, desacordo entre as partes, ausência de regulamentação dos condomínios, diferendos relacionados com a propriedade, desinteresse), continuando a apresentar no município um desempenho modesto.

- Persistência de carências habitacionais. Apesar do PER apresentar no município uma taxa de execução acima dos 90%, o que acarretou um investimento muitíssimo elevado por parte da Autarquia, subsistem ainda necessidades habitacionais significativas, quer no âmbito do PER (perto de seis centenas de famílias), quer de outras necessidades habitacionais recenseadas. No âmbito do Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional realizado pelo IHRU, foram indicadas pela Autarquia cerca de três milhares de famílias em situação de carência habitacional grave, cuja resolução deverá ser equacionada no quadro das novas políticas de habitação.

Por todas estas razões, pode afirmar-se que o parque habitacional do município forma um tecido urbano complexo, onde os “velhos problemas” coexistem com “novos problemas” habitacionais.

Entre os “velhos problemas” salientam-se dois aspetos: a persistência de manchas de habitação precária e o envelhecimento do parque habitacional no tecido consolidado.

Em relação ao primeiro aspeto, pese embora a grande evolução registada neste domínio nas duas últimas décadas, existem carências habitacionais que, apesar de representarem uma pequena parcela face às inicialmente recenseadas no âmbito do PER em 1995, são ainda numericamente expressivas, comprometendo parcelas significativas do território e exigindo um avultado investimento na sua resolução. Refira-se ainda que as necessidades habitacionais já extravasam as indicadas no PER, seja pela existência de novas ocupações, seja pelas habitações existentes em zonas de risco, de que é exemplo a Encosta da Paiã. A experiência do PER, de que resultou a construção de três grandes bairros de realojamento (Casal da Boba, Casal da Mira e Casal do Silva, num total de 1.545 fogos), demonstrou que nem sempre a melhoria das condições de habitabilidade se fez acompanhar por uma maior integração social das famílias, mostrando o quão difícil é a inversão de ciclos de pobreza e exclusão social. Por outro lado, a grande escala e elevada concentração destes bairros não só reproduziram como criaram mesmo novos problemas, evidenciando a necessidade de percorrer caminhos alternativos nesta área.

Considerações Finais

Neste sentido e no seguimento da metodologia instaurada pelo PER Famílias, o município criou programas alternativos que incentivam a procura autónoma de alojamento, financiando diretamente a família e não a casa, uma filosofia que é agora consagrada no âmbito da Nova Geração de Políticas de Habitação. Publicado recentemente, o Programa 1.º Direito privilegia a dispersão do realojamento no tecido consolidado, através de incentivos à reabilitação, arrendamento e aquisição. Contudo, ainda é cedo para responder a duas questões: por um lado, se haverá no parque habitacional do município capacidade de resposta às necessidades habitacionais existentes; e por outro, quais serão os custos inerentes a todo este processo.

Quanto ao segundo aspeto, apesar dos censos indicarem alguma melhoria no estado de conservação do edificado (uma melhoria pelo menos em parte relacionada com a demolição de habitações precárias), começa a ser notório o envelhecimento de um parque habitacional que foi construído maioritariamente nas décadas de 60 e 70, nem sempre de acordo com padrões de qualidade satisfatórios. Apesar do forte investimento da Autarquia nesta área (desde a definição de uma Área de Reabilitação Urbana que cobre praticamente todo o concelho até à criação de programas municipais que comparticipam obras em partes comuns), a adesão por parte dos munícipes tem deixado algo a desejar. Saliente-se que, apesar da habitação própria ter constituído a forma de acesso à habitação predominante nos últimos anos, o município mantém ainda assim uma elevada proporção de arrendatários (a segunda mais elevada da AML, apenas atrás de Lisboa) no tecido mais antigo, cujos senhorios – por falta de capacidade económica, por falta de expectativa de retorno do investimento, ou por inércia – nem sempre estão disponíveis para investir na melhoria dos imóveis. A subida recente dos valores das rendas no mercado poderá constituir uma oportunidade para alavancar a reabilitação urbana no concelho, face às melhores perspetivas de rentabilização dos investimentos. O reverso da medalha poderá ser a expulsão economicamente induzida dos seus residentes, por falta de capacidade para fazer face à previsível subida das rendas. No caso da Amadora, o grande desafio é a inversão da trajetória de degradação e o incentivo à conservação do parque habitacional, incluindo o próprio parque municipal, que sendo relativamente recente já apresenta situações – decorrentes quer do mau uso, quer da fraca qualidade construtiva – a carecer de intervenção. Contudo, apesar das novas políticas de habitação terem um foco particular na reabilitação e no arrendamento, a experiência recente revela que a mera existência de mecanismos de financiamento não garante por si só a adesão aos mesmos.

No âmbito dos “novos problemas”, destacam-se dois temas: a subida do custo da habitação e o desafio demográfico que o município enfrenta.

Considerações Finais

A subida recente do custo da habitação, visível tanto no valor das vendas como no das rendas, reflete a retoma da dinâmica económica e o aumento da procura de habitação no pós-crise. No caso da Amadora, a proximidade a Lisboa constitui um fator explicativo para o aumento de preços, pelo efeito conjugado da forte dinâmica turística verificada na Capital e da escassez de habitações disponíveis no mercado, que contribuiu para o alargamento do perímetro de procura de habitação por parte dos segmentos populacionais que não conseguem acompanhar a escalada de preços. Segundo o último censo, a proporção de fogos vagos no concelho era de 10,6% (abaixo da média da AML Norte, que se situava nos 12,8%), um número ampliado pelo impacto que a crise teve na comercialização das novas urbanizações. As novas políticas de habitação preveem instrumentos para incentivar a reabilitação urbana de fogos devolutos e travar a subida de preços no arrendamento. Contudo, não se sabe ainda se os mecanismos previstos terão força suficiente para sustentar as alterações em curso. A recente proposta de Lei de Bases da Habitação introduz o conceito de requisição temporária de habitações injustificadamente devolutas ou abandonadas, porém não é certo que haja condições políticas para a sua aprovação. A experiência da reabilitação urbana no concelho e a complexidade dos problemas com que se tem deparado mostra como é difícil a tarefa de mobilizar os fogos vagos e aconselha a moderar o otimismo. Para já, é certo que as tendências instaladas já estão a induzir processos de mobilidade residencial que afetam toda a Área Metropolitana de Lisboa, em particular a primeira coroa urbana, e cujos resultados são ainda pouco conhecidos.

Outro tema incontornável prende-se com as alterações demográficas previstas, que terão consequências diretas na organização e gestão do território. As tendências em curso apontam para uma descida progressiva da fecundidade, um abrandamento dos fluxos migratórios e um contínuo processo de envelhecimento demográfico, perspetivando-se uma estabilização e eventualmente um declínio populacional. Esta transformação naquela que é a “infraestrutura humana” dos territórios terá repercussões em domínios tão diversos como a economia, a mobilidade ou os modos de vida, suscitando o aparecimento de novos problemas sociais que exigem novas respostas. A situação atual da Amadora, tanto na perspetiva demográfica como na perspetiva da ocupação do solo, coloca grandes desafios ao próximo ciclo de planeamento. Por um lado, a revisão do PDM definiu como objetivo estratégico potenciar o posicionamento do concelho na estrutura metropolitana, através da valorização das suas capacidades competitivas e da atração de investimento, empresas e novos residentes que contribuam para qualificar o emprego e o quadro de vida das pessoas e das comunidades, contrariando as imagens de cidade-dormitório e de subúrbio desqualificado associadas à Amadora.

Considerações Finais

Por outro lado, a erradicação das barracas, ainda não finalizada, criou descontinuidades no tecido urbano e a continuação deste processo vai libertar espaços para os quais é necessário pensar novos conteúdos urbanos.

As situações apresentadas justificam a aposta na reabilitação, regeneração e estruturação urbana numa perspetiva alargada, reabilitando edifícios, revitalizando áreas com usos obsoletos e cerzindo tecidos urbanos descontínuos numa lógica de rentabilização das infraestruturas existentes. Refira-se que no âmbito do atual PDM existem perto de cinco mil fogos em reserva urbanística (fogos aprovados mas não construídos), perspetivando-se o seu preenchimento nos próximos anos, pelo que no período de vigência do novo plano esta reserva poderá não ser suficiente. A este facto acresce a desigual distribuição territorial desta reserva, com situações muito diversas: freguesias em pleno preenchimento como Alfragide e Encosta do Sol, outras com disponibilidade de reserva como a Venteira, e outras ainda sem reserva e em declínio populacional, mas com terrenos expectantes como a Falagueira-Venda Nova.

Por todas estas razões se depreende que a política municipal de habitação constituirá, no próximo ciclo de planeamento, um instrumento central para valorizar a estrutura urbana e contrariar a perda de população, assegurando não apenas a sua reposição quantitativa, mas também a recomposição qualitativa do seu perfil ocupacional.

Índice de Quadros

Quadro 1	Alojamentos, edifícios, densidade habitacional e taxa de variação (alojamentos)	11
Quadro 2	Quadro-síntese de edifícios (2011)	16
Quadro 3	Quadro-síntese de alojamentos (2011)	17
Quadro 4	Principais variáveis por freguesia (2011)	20
Quadro 5	Idade média e estado de conservação dos edifícios, por freguesia (2011)	22
Quadro 6	Fogos concluídos em construções novas para habitação familiar, por período	26
Quadro 7	Edifícios concluídos em obras de reabilitação, por tipo de obra (1995-2016)	27
Quadro 8	Apartamentos disponíveis no mercado de habitação para venda	33
Quadro 9	Apartamentos disponíveis no mercado de habitação para arrendamento	33
Quadro 10	Valores médios de avaliação bancária dos alojamentos e taxas de variação mensal e homologa	35
Quadro 11	Execução do PER	42
Quadro 12	Bairros existentes e extintos	43
Quadro 13	Distribuição dos pedidos não abrangidos pelo PER, 2016-2017	48
Quadro 14	Distribuição do Parque Habitacional Municipal (PHM)	51
Quadro 15	Imóveis reabilitados ao abrigo de instrumentos e medidas de reabilitação urbana	64
Quadro 16	Articulação entre objetivos e instrumentos da Nova Geração de Políticas de Habitação	71

Índice de Figuras

Figura 1	Alojamentos familiares e famílias clássicas (nº)	12
Figura 2	Alojamentos vagos e de uso sazonal ou secundário (nº)	13
Figura 3	Alojamentos familiares clássicos de residência habitual por regime de ocupação (nº)	14
Figura 4	Edifícios com necessidade de grandes reparações ou muito degradados, por época de construção (nº e %)	17
Figura 5	Densidade habitacional (nº alojamentos/km2) por subsecção estatística (2011)	21
Figura 6	Idade média dos edifícios (ano de construção) por subsecção estatística (2011)	21
Figura 7	Alojamentos por regime de ocupação dominante, por subsecção estatística (2011)	23
Figura 8	Proporção (%) de alojamentos sem ocupação permanente por subsecção estatística (2011)	24
Figura 9	Fogos licenciados e concluídos em construções novas para habitação familiar, (nº)	25
Figura 10	Contratos de compra e venda e contratos de mútuo com hipoteca de prédios urbanos em propriedade horizontal (nº)	30
Figura 11	Valor médio dos prédios urbanos em propriedade horizontal transacionados e hipotecados, no município da Amadora (€)	32
Figura 12	Valores médios de avaliação bancária dos alojamentos (€/ m2)	35
Figura 13	Valor mediano das vendas (€/m2)de alojamentos – 4º trim. 2017	37
Figura 14	Valor mediano das rendas (€/m2) em novos contratos – 2017	38
Figura 15	Objetivos do PDM 1994	39
Figura 16	PER Amadora	40
Figura 17	Bairros de barracas	44
Figura 18	Percursos familiares nos bairros degradados	46
Figura 19	Fogos municipais	49
Figura 20	Cronograma dos programas de intervenção comunitária	57
Figura 21	Área de intervenção do Plano de Ação de Regeneração Urbana da Venda Nova (PARU-VN)	58
Figura 22	Área de abrangência do Reabilita Plus	60
Figura 23	Áreas de Reabilitação Urbana (2009)	61
Figura 24	Delimitação da Área de Reabilitação Urbana (2018)	62
Figura 25	Eixos e medidas da Estratégia Municipal de Reabilitação Urbana	62
Figura 26	Imóveis reabilitados ao abrigo de instrumentos e medidas de reabilitação urbana	64
Figura 27	Os pilares e os desafios da Estratégia Nacional para a Habitação 2015-2031	69
Figura 28	Articulação entre missão, princípios e objetivos da Nova Geração de Políticas de Habitação	71



AMADORA
Câmara Municipal