



PROPOSTA A REUNIÃO DE CÂMARA

Proposta nº 289-2022 [GACM]

Pelouro: **Diversos**

Assunto: **Estratégia Local de Habitação - Alteração.**



Considerando que:

- Por deliberação de 11 de janeiro de 2022, sob proposta n.º 29-2022 [GACM] foi aprovada a Estratégia Local de Habitação(ELH);
- Após a referida deliberação, na sequência de reuniões com o IRHU e das alterações que se estão a proceder no projeto habitacional de Sassoeiros, designadamente, a alteração da finalidade de "habitação e residência para Estudantes" para "habitação", torna-se necessário proceder a alguns acertos no texto da ELH e respetivos quadros;
- A alteração referida na alínea anterior provoca um aumento do número de fogos (14);
- Não se encontra explícito no documento, que o alojamento Urgente e Temporário, embora englobado no Programa C2 do PRR, e que faz parte da ELH não será financiado através do programa 1º Direito, mas sim pela Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário, procede-se também a esta retificação.

Tenho a honra de propor que a Câmara Municipal delibere:

- Aprovar a nova Estratégia Local de Habitação, cujas alterações se encontram assinaladas a amarelo no documento que se anexa à presente proposta e dela faz parte integrante.
- Submeter à aprovação da Assembleia Municipal, nos termos da alínea ccc) do n.º 1 do artigo 33º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual.

O Presidente da Câmara,

31/03/2022

X Carlos Carreiras

Assinado por: CARLOS MANUEL LAVRADOR DE JESUS CARREIRAS

DELIBERAÇÃO:

Aprovado por unanimidade.



A blue ink signature, appearing to be a stylized name, written in a cursive script.

A black ink signature, appearing to be a stylized name, written in a cursive script.

ESTRATÉGIA LOCAL DE HABITAÇÃO PARA O MUNICÍPIO DE CASCAIS

dezembro 2021

CASCAIS

 INSTITUTO DA
CONSTRUÇÃO

 U. PORTO
FEUP FACULDADE DE ENGENHARIA
UNIVERSIDADE DO PORTO



ÍNDICE

1. Introdução e sumário.....	1
2. Diagnóstico global das carências habitacionais	4
2.1. Introdução.....	4
2.2. Enquadramento Geral.....	4
2.3. Carências habitacionais: principais dimensões.....	8
2.4. Parque habitacional municipal e carências associadas.....	42
2.5. Carências habitacionais: agregados familiares em condição habitacional indigna	47
3. Objetivos estratégicos e linhas de intervenção	54
3.1. Introdução: principal desígnio da ELH	54
3.2. Garantir o acesso de todos à habitação.....	56
3.3. Promover a coesão socio-territorial e a preservação da identidade urbanística	59
3.4. Agilizar as políticas públicas de habitação, promovendo uma administração aberta e um acompanhamento atento	65
4. Governação	68
4.1. Mecanismos de acompanhamento e avaliação.....	70
4.2. Novos instrumentos de âmbito municipal, decorrentes da Lei de Bases da Habitação	73
5. Programação e ordem de prioridade das soluções a desenvolver no âmbito do Programa 1.º Direito	75
5.1. Introdução.....	75
5.2. Construção nova	75
5.3. Reabilitação do parque habitacional municipal.....	76
5.4. Aquisição e reabilitação	79
5.5. Arrendamento para subarrendamento	79
5.6. Apoio aos beneficiários diretos (em AUGI).....	80
5.7. Síntese das soluções propostas.....	87
6. Demonstração do enquadramento da ELH nos princípios do Programa 1.º Direito	91



ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 - Resultados preliminares dos Censos 2021	6
Quadro 2 - Indicadores de mercado e de desigualdade de rendimento	7
Quadro 3 - Estudos e relatórios utilizados para apoiar a definição das carências habitacionais .	8
Quadro 4 - Plano para a Integração de Pessoas em Situação de Sem-Abrigo: Questões relacionadas com a habitação.....	12
Quadro 5 - Plano Municipal contra a Violência Doméstica: Questões relacionadas com a habitação.....	15
Quadro 6 - Síntese da caracterização das problemáticas alusivas ao critério “Segurança Legal de Ocupação”	16
Quadro 7 - Famílias em privação severa da habitação, com necessidade de realojamento.....	19
Quadro 8 - Síntese da caracterização das problemáticas alusivas ao critério “Disponibilidade de serviços, materiais e infraestruturas”	20
Quadro 9 - Síntese da caracterização das problemáticas alusivas ao critério “Acessibilidade” .	24
Quadro 10 - Síntese da caracterização das problemáticas alusivas ao critério “Habitabilidade”	27
Quadro 11 - Acessibilidade à habitação	29
Quadro 12 - Medidas no âmbito da habitação em Instrumentos de política relacionados com os diferentes grupos vulneráveis.....	31
Quadro 13 - Síntese da caracterização das problemáticas alusivas ao critério “Facilidade de Acesso/ Respeito pelo Ambiente Cultural”	33
Quadro 14 - Síntese da caracterização das problemáticas alusivas ao critério “Localização” ...	39
Quadro 15 - Síntese de carências habitacionais do Município de Cascais.....	41
Quadro 16 - Oferta de habitação social municipal	43
Quadro 17 - Necessidades de intervenção em coberturas.....	45
Quadro 18 - Necessidades de intervenção em coberturas (placas de fibrocimento)	46
Quadro 19 - Pedidos de habitação social em novembro de 2021	48
Quadro 20 - Tipologias necessárias, de acordo com a composição dos agregados familiares ..	50
Quadro 21 - Repartição dos pedidos de habitação por freguesia	50
Quadro 22 - Número global de carências (elegíveis pelo 1.º Direito)	52
Quadro 23 - Síntese (segundo os conceitos de condição indigna do 1.º Direito).....	53
Quadro 24 - Objetivos estratégicos e linhas de intervenção	55
Quadro 25 - Projetos de construção nova	77
Quadro 26 - Intervenções de reabilitação de habitação municipal.....	78
Quadro 27 - AUGI: Situações de conflito com a REN	85
Quadro 28 - AUGI com operações de reconversão possíveis	86
Quadro 29 - Síntese do investimento total previsto.....	88
Quadro 30 - Modelo geral de intervenção.....	89
Quadro 31 - Programação das soluções	90
Quadro 32 - Demonstração do enquadramento da ELH nos princípios do 1.º Direito	91



ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução anual de novas sinalizações	10
Gráfico 2 - Pessoas em situação de sem abrigo	11
Gráfico 3 – Crimes contra as pessoas, (% e Nº), Cascais	13
Gráfico 4 - Crimes de violência doméstica registados (Nº), Cascais	14
Gráfico 5 - População incapaz de manter um lar adequadamente aquecido.....	18
Gráfico 6 - População com rendas ou prestações em atraso	21
Gráfico 7 - Taxa de sobrecarga das despesas em habitação por regime de ocupação	22
Gráfico 8 - Valor mediano das rendas por m2 de novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares nos últimos 12 meses.....	23
Gráfico 9 - Total da população em residência com infiltrações no telhado, com humidades nas paredes, nos pisos, nos alicerces ou com os caixilhos das janelas ou o piso apodrecido por consequência da humidade	25
Gráfico 10 - Taxa de sobrelotação da habitação.....	26
Gráfico 11 - Tipo de alojamento precário dos agregados com carência habitacional (novembro de 2021)	49
Gráfico 12 - Situação habitacional dos agregados com carência habitacional (novembro de 2021)	49

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Padrão Territorial das Respostas e Serviços Sociais do DI da Comunidade em Geral de Nível Concelhio, com localização de proximidade, em 2016	35
Figura 2 - Cobertura Territorial das Creches/Creches Familiares, segundo a Natureza Jurídica da Entidade (buffer de 1km), em 2016.....	36
Figura 3 - Cobertura Territorial das Estruturas Residenciais para Idosos, segundo a Natureza Jurídica da Entidade (buffer de 1km), em 2016	37
Figura 4 - Localização dos Bairros Municipais.....	42
Figura 5 - Modelo de Governação.....	71
Figura 6 - Localização das AUGI	81



1. INTRODUÇÃO E SUMÁRIO

Este documento apresenta a Estratégia Local de Habitação para o Município de Cascais (ELH).

O conteúdo das ELH é, em Portugal, regulado pela Portaria n.º 230/2018, de 17 de agosto, que se enquadra na implementação do Programa 1.º Direito e que estabelece os seguintes conteúdos: i) o diagnóstico global das carências habitacionais; ii) as soluções habitacionais a desenvolver; iii) a programação das soluções; iv) a ordem de prioridade das soluções habitacionais; v) a demonstração do enquadramento da ELH nos princípios do programa 1.º Direito. A relação das ELH com o Programa 1.º Direito implica, portanto, um conjunto de requisitos associados à operacionalização desse Programa. Mas isso não significa que as ELH não possam assumir objetivos mais amplos, associados de uma forma mais geral às políticas públicas de habitação.

Neste sentido, a ELH para o Município de Cascais afirma e assume como quadro de valores e orientação estratégica o direito de todos à habitação condigna, tal como definido pelas Nações Unidas, integrando neste conceito as seguintes dimensões normativas: segurança legal de ocupação, disponibilidade de serviços, materiais e infraestruturas, acessibilidade (financeira), habitabilidade, facilidade de acesso, localização e respeito do ambiente cultural.

Assume, também, que esta orientação envolve dimensões pessoais, familiares e comunitárias, de que deve ter em conta, numa perspetiva transformadora, a necessidade de resposta aos atuais problemas e a capacidade de atenção, acompanhamento e de intervenção nas dinâmicas emergentes.

A ELH começa por desenvolver um diagnóstico global das carências habitacionais, que configura, no caso de Cascais, um contexto muito exigente e desafiador. O diagnóstico contém uma análise do enquadramento geral do Concelho, que sublinha o contexto de dinamismo e mudança demográfica, as transformações nas condições de acesso à habitação e os desafios à capacidade transformadora das políticas. Analisa, depois, as carências habitacionais, definidas a partir do referencial de habitação condigna das Nações Unidas, as condições e necessidades de intervenção no parque municipal e o universo de famílias e pessoas em condição habitacional indigna, segundo os critérios de elegibilidade do Programa 1.º Direito. Mobiliza, para isso vários levantamentos existentes e, em especial, os pedidos de alojamento social registados e validados, a análise do parque de habitação municipal e a informação sobre as características dos “núcleos precários”, associados às Áreas Urbanas de Génese Ilegal.

O diagnóstico permite sublinhar a variedade e extensão dos problemas habitacionais, e reconhecer, nas dinâmicas existentes, a importância das questões da acessibilidade financeira à habitação. O diagnóstico identifica, como foi referido, um contexto exigente, do ponto de vista da intervenção pública, que passa pela resposta às situações de maior vulnerabilidade, mas que está longe de se esgotar nestas. Sublinha a dimensão (crescente)



dos pedidos de apoio na habitação, exigindo uma resposta rápida e robusta, as necessidades quantitativas e qualitativas que decorrem das transformações demográficas e nas estruturas familiares, a existência de problemas muito significativos de acessibilidade financeira à habitação, por parte de muitos segmentos da população do Município e a importância crescente das questões da sustentabilidade, do desenvolvimento comunitário, da cidadania e da inovação.

Neste contexto geral, identificam-se 4.085 situações a integrar nas respostas específicas do Programa 1.º Direito, abrangendo uma estimativa de 10.212 pessoas.

Tendo em atenção este diagnóstico global das carências habitacionais, traçam-se de seguida as linhas constitutivas de um futuro desejável, materializado num conjunto de objetivos estratégicos e linhas de intervenção.

Assume-se como desígnio estratégico garantir o acesso de todos à habitação condigna, desenvolvendo a capacidade transformadora das políticas de habitação. Esta desígnio é traduzido em três objetivos estratégicos principais: Habitação Digna e Acessível (garantir o acesso de todos à habitação); Coesão Socio-Territorial (promover a coesão socio-territorial e a preservação da identidade urbanística); e Políticas de Habitação Participadas e Transformadoras (agilizar as políticas públicas de habitação, promovendo uma administração aberta e um acompanhamento atento, mobilizadora de um conjunto muito alargado de agentes e com capacidade de influência de outros níveis de intervenção).

Ao objetivo estratégico da Habitação Digna e Acessível correspondem, depois, várias linhas de intervenção: reforçar o parque habitacional público; concretizar um programa ambicioso de arrendamento acessível; promover a diversidade e adaptação das soluções habitacionais; e desenvolver um regulamento (integrado) de acesso à habitação.

Ao objetivo estratégico da Coesão Socio-Territorial correspondem, depois, várias linhas de intervenção: reabilitar e requalificar o património habitacional municipal; instalar uma dinâmica de reutilização e de requalificação do edificado de propriedade privada e melhorar a eficiência energética das habitações; regularizar as ilegalidades urbanísticas (AUGI) em linha com a melhoria das condições de vida dos residentes; promover a dinamização de novos conceitos habitacionais e novos modelos de promoção e de gestão habitacional; articular as políticas de habitação com outras frentes e setores (planeamento do território e desenvolvimento social).

Ao objetivo estratégico de Políticas de Habitação Participadas e Transformadoras correspondem, depois, várias linhas de intervenção: assegurar respostas transparentes e eficientes aos requerentes de apoio na habitação; desenvolver novas práticas de participação nos processos de planeamento, decisão e gestão; reforçar o acompanhamento e a avaliação das políticas; promover a interação com outros níveis de intervenção, nomeadamente de escala metropolitana, nacional e europeia.

Estes objetivos estratégicos exigem uma governação ativa e mobilizadora. Nesse sentido, são abordadas as questões relacionadas com o modelo de governação da ELH, referindo a



articulação entre gestão política e estratégica e gestão técnica e operacional, sublinhando a importância central dos mecanismos de acompanhamento e avaliação e a necessidade de planejar os novos instrumentos de âmbito municipal, decorrentes da Lei de Bases da Habitação.

A ELH termina com os aspetos mais especificamente relacionados com o Programa 1.º Direito, apresentando as soluções previstas, a sua programação e ordem de prioridade e a estimativa dos valores de investimento necessários.

A ELH defende a importância, face à dimensão e intensidade dos problemas identificados, de um modelo de intervenção baseado na articulação de diferentes modalidades (construção ou aquisição de terrenos, reabilitação, aquisição e reabilitação, arrendamento para subarrendamento e apoio aos beneficiários diretos). Aponta para uma estimativa global de investimento de mais de 240 milhões de euros.

Sublinha, ao mesmo tempo, o papel central de alguns instrumentos de base municipal na criação de condições de organização, integração e de estabilidade no tempo das soluções a desenvolver.



2. DIAGNÓSTICO GLOBAL DAS CARÊNCIAS HABITACIONAIS

2.1. Introdução

O diagnóstico estratégico aqui apresentado tem dois objetivos principais: por um lado, apresentar uma leitura da situação habitacional do município de Cascais, identificando os aspetos de mudança que podem definir o enquadramento da Estratégia Local de Habitação (ELH); por outro lado, conduzir a uma identificação das carências habitacionais a que a ELH deve responder, de forma imediata.

O diagnóstico tem em conta a experiência recente do Município, utilizando a informação recolhida pelos diversos serviços municipais e os estudos já efetuados e publicados, em especial os que integram o Diagnóstico Social de Cascais. Recorre à informação estatística disponível, incluindo os resultados preliminares dos Censos 2021, mas sabendo que uma caracterização mais exaustiva deverá aguardar a publicação dos resultados definitivos dos Censos 2021 e que a limitação dos dados existentes reforça a importância de conceder às dinâmicas de observação das condições de habitação. Organiza-se tendo como referência central o conceito e as dimensões do direito à habitação condigna, tal como são definidos pelas Nações Unidas.

O diagnóstico começa com um enquadramento geral do setor da habitação no Município de Cascais. Procede, depois, a uma identificação de carências habitacionais, tendo em consideração três focos: um foco nas diversas dimensões que integram o conceito de habitação condigna; um foco nos tipos de habitação, em especial o parque habitacional municipal; e um foco nas pessoas e nos agregados familiares em situação de maior vulnerabilidade.

2.2. Enquadramento Geral

Este ponto desenvolve o enquadramento geral do setor da habitação no Município de Cascais e apresenta uma primeira leitura da situação atual e dos seus principais desafios estratégicos. Identifica três tópicos, correspondendo a três mudanças que a ELH assume como centrais: o dinamismo e a transformação demográfica de Cascais; as transformações nas condições de acesso à habitação e a questão fundamental dos mercados de habitação; os desafios colocados à capacidade transformadora das políticas de habitação.

Um contexto demográfico dinâmico

O primeiro aspeto a ter em conta é o contexto de dinamismo, atratividade residencial e transformação das estruturas familiares em Cascais, que é gerador de necessidades quantitativas e qualitativas a que ELH deve responder.



O Diagnóstico Social de Cascais refere, por exemplo, o elevado crescimento populacional no Concelho nos últimos 50 anos, a forte assimetria territorial no crescimento populacional mais recente, o envelhecimento da pirâmide etária e a diminuição significativa do número de pessoas que compõem, em média, cada agregado familiar.

As estimativas da população residente publicadas pelo INE na última década continuaram a apontar para um processo de crescimento populacional e de atratividade, embora menos acentuado. Considerando o período de 2011 a 2020, verificava-se que Cascais integrava o relativamente reduzido grupo de concelhos com saldo natural e saldo migratório positivos, embora o saldo natural assumisse valores negativos a partir de 2018, constituindo, por isso, o saldo migratório o aspeto mais dinâmico da variação de população.

Esta perspetiva é confirmada pelos resultados preliminares dos Censos 2021, apresentados no Quadro 1. Verifica-se, por um lado, o crescimento da população residente em Cascais, com uma variação superior à registada em média na Área Metropolitana de Lisboa. Verifica-se, ao mesmo tempo, um significativo abrandamento desse crescimento, face aos valores da década de 2001 a 2011.

O aumento do número de agregados domésticos é mais que proporcional ao aumento da população residente, continuando a verificar-se um processo de redução da dimensão média da família que coloca uma pressão adicional sobre as necessidades de habitação. Não existe ainda informação desagregada segundo a dimensão dos agregados. Na década anterior, este aumento tinha sido mais significativo para os agregados familiares compostos por uma só pessoa (65%) ou por duas pessoas (38%), mas tinha abrangido de forma quase generalizada os restantes escalões de dimensão das famílias. Era, por isso, indicador da diversidade de tipologias necessárias.

Comparando a variação do número de agregados domésticos com a variação do número de alojamentos, evidencia-se a profunda diminuição da produção de habitação nova e verifica-se que uma parte significativa da pressão habitacional foi canalizada para o parque habitacional existente, o que constitui uma mudança face a períodos anteriores.

Em conclusão, a presente ELH situa-se num contexto de crescimento, embora menos acentuado, da população residente e do número de famílias, que deve ser acompanhado, e que é gerador de necessidades quantitativas de habitação. Situa-se, também, num contexto de mudança na estrutura etária e na estrutura das famílias residentes, que é também gerador de novas necessidades qualitativas de adaptação do atual parque habitacional.



Quadro 1 - Resultados preliminares dos Censos 2021
Fonte: INE, Censos 2021 (resultados preliminares)

	2001	2011	2021	VARIAÇÃO 2011-2021 (%)
População residente	170.683	206.479	214.134	3,7
Edifícios	36.630	43.624	44.429	1,8
Alojamentos familiares e coletivos	89.975	109.171	110.412	1,1
Agregados domésticos privados e institucionais	62.980	82.216	86.687	5,4

Transformações nas condições de acesso à habitação

As décadas anteriores foram marcadas por uma profunda transformação nas condições de acesso à habitação, em Cascais. Esta transformação pode ser descrita, de forma simplificada, por dois aspetos principais. Por um lado, o aumento significativo da importância da “casa própria”: a percentagem de habitação ocupada pelo proprietário passa sucessivamente de 43% em 1981 para 59% e 71%, em 1991 e 2001, situando-se em 69% em 2011. O correspondente número em 2011 mais do que triplica o valor de 1981.

Os dados de 2011 mostraram, já, alguns sinais de mudança neste modelo de expansão da habitação: a ocupação pelo proprietário e o arrendamento ganham expressão em número absoluto, mas não em percentagem, verificando-se um aumento dos chamados “outros casos”, isto é de habitações que não são ocupadas pelo proprietário nem arrendadas. Em cada um dos principais regimes de ocupação, registaram-se alterações: aumentou a percentagem de alojamentos propriedade dos ocupantes com encargos, com a importância crescente do crédito à aquisição de habitação; aumenta a percentagem dos alojamentos arrendados com contrato com prazo certo. Ganhou importância a habitação propriedade da autarquia local, mas a correspondente percentagem no total é relativamente baixa. Refira-se que, num contexto de crescimento demográfico, a simples manutenção do atual peso da habitação municipal requer a continuação do aumento deste tipo de oferta.

Por outro lado, verifica-se um contexto de preços de habitação elevados, situando-se Cascais muitas vezes, de acordo com os indicadores disponíveis (valores de avaliação bancária de habitação, preços de venda e rendas) como o segundo concelho do país com preços mais elevados de habitação.

Os dados mais recentes publicados pelo INE evidenciam um contexto de crescimento dos preços da habitação: entre 2016 e 2020, o valor mediano de venda aumenta 65% e o valor mediano de avaliação bancária de habitação aumenta 74%; entre 2017 e 2020, o valor mediano de renda aumenta 29%. Considerando o valor mediano de renda em 2020 e uma



taxa de esforço com a renda de 35%, já exigente para os escalões de rendimento mais baixos, verificava-se que os agregados familiares com rendimento inferior a 4 vezes o Indexante dos Apoios Sociais (isto é, com rendimento mensal inferior a cerca de 1.755€) não conseguiam arrendar uma habitação de 60m² com a renda mediana.

Estes dados sublinham a relevância e a extensão das questões relacionadas com a acessibilidade financeira à habitação, que a informação existente sobre a evolução dos pedidos de habitação social, em Cascais, que será aprofundada num ponto seguinte, permite reforçar. A sobreposição deste contexto de mercado de habitação com um contexto social com níveis significativos de desigualdade nos rendimentos (ver Quadro 2) expõe de forma profunda as dificuldades de acesso à habitação dos agregados com menores rendimentos, situação face à qual os referenciais de habitação acessível utilizados nas políticas nacionais de habitação se revelam insuficientes.

Quadro 2 - Indicadores de mercado e de desigualdade de rendimento
Fonte: INE

	CASCAIS	A. M. LISBOA	PORTUGAL
Valor mediano da renda por m ² (2º semestre de 2017)	8,06	6,06	4,39
Valor mediano da renda por m ² (2º semestre de 2020)	10,42	8,57	5,61
Valor mediano de venda por m ² (2016)	1.688	1.181	866
Valor mediano de venda por m ² (2020)	2.787	1.630	1.188
Desigualdade na distribuição do rendimento bruto declarado deduzido do IRS liquidado dos sujeitos passivos (P80/P20)	3,4	3,0	2,8
Coefficiente de Gini do rendimento bruto declarado deduzido do IRS liquidado por agregado fiscal	46,6	43,3	41,3

Desafios à capacidade transformadora das políticas

O Diagnóstico Social de Cascais contém informação de inquéritos realizados aos munícipes. Do ponto de vista ELH, esta informação representa três desafios principais. Em primeiro lugar, evidencia-se um quadro geral de satisfação com a habitação, que deve ser aprofundado, no atual contexto de mudança: segundo um inquérito telefónico, realizado em 2016 a 450 munícipes, 90% dos inquiridos “afirmam que a casa onde habitam responde às suas necessidades”.

Em segundo lugar, um conjunto de inquéritos realizados a agentes e organizações evidencia o cruzamento das problemáticas relacionadas com a habitação com a temática geral da vulnerabilidade social, referindo as dificuldades de alguns grupos específicos, como as famílias monoparentais, os imigrantes e a população portadora de deficiência.



Merece, também, reflexão a avaliação feita pelas organizações intervenientes nas respostas sociais, segundo a qual “as mudanças geradas pelas respostas/ intervenções no domínio da habitação foram globalmente pouco expressivas, pese embora o impacto das melhorias conseguidas para as pessoas beneficiárias e respetivos agregados”. Coloca-se, deste modo, um desafio geral à capacidade transformadora das políticas de habitação, que deve ser assumido pela presente ELH.

2.3. Carências habitacionais: principais dimensões

O diagnóstico global das carências habitacionais tem como propósito identificar os agregados familiares que vivem em condições habitacionais indignas, i.e., de acordo com o artigo 5º do Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho, “*vivem em condições indignas as pessoas que não dispõem de uma habitação adequada, residindo de forma permanente*” em situação de precariedade, ou de insalubridade e insegurança; ou de sobrelotação, ou até mesmo em situação de inadequação.

Na presente estratégia, o diagnóstico global das carências habitacionais organiza-se de acordo com os principais critérios presentes no Relatório O Direito à Habitação Condigna (ONU, 2002), designadamente, a segurança legal de ocupação, a disponibilidade de serviços, materiais e infraestruturas, a acessibilidade (financeira), a habitabilidade, a facilidade de acesso/respeito do ambiente cultural e, por último, a localização. Critérios, que no seu conjunto, “*constituem as garantias fundamentais que, no direito internacional, todas as pessoas podem juridicamente invocar*”, de modo assegurarem o seu direito habitação junto dos estados.

A informação presente no diagnóstico tem por base, não somente diversas bases de dados (com distintas desagregações espaciais), bem como os resultados de estudos/levantamentos anteriores, que se consideram ser elementos de suporte da presente Estratégia. Apresenta-se no Quadro 3 uma identificação dos estudos e relatórios utilizados

Quadro 3 - Estudos e relatórios utilizados para apoiar a definição das carências habitacionais

Diagnóstico Social de Cascais - Organizações e Rede Social/ Pessoas (2018)
Estudo sobre intervenção desenvolvida pela rede de respostas do Concelho de Cascais - Avaliação das respostas junto das vítimas de Violência Doméstica
Estratégia Local de Promoção da Saúde 2016-2020
INE, Estatísticas de Renditas/ Preços da habitação ao nível local
Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional (2018)
Plataforma Envelhecer Melhor em Cascais-Plano de Ação 2019-2020
Plano de Ação Violência Doméstica 2018-2019
Plano Concelhio Para a Integração de Pessoas Sem Abrigo 2014-2018



Plano Concelhio Para a Integração de Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2019-2023

Plano de Ação Integrado para as Comunidades Desfavorecidas (2015)

Plano Diretor Municipal de Cascais

Plano Estratégico de Desenvolvimento Social 2020 - 2030

Plano Municipal de Cascais contra a Violência Doméstica 2014-2015

Plano Municipal para a Integração de Imigrantes 2015-2017

Programação da rede de equipamentos coletivos, serviços e respostas sociais no Concelho de Cascais (2019)

Regulamento interno do Conselho Municipal para os assuntos da Juventude

Relatório de Avaliação da Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas Sem-Abrigo 2009-2015

Relatório Inquérito aos Conceitos Utilizados e aos Sistemas Locais de Informação – ENIPSSA (2018)

Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território (2015)

2.3.1 Segurança legal de ocupação

“Todas as pessoas têm direito a um certo grau de segurança que garanta a proteção legal contra as expulsões forçadas, a agressão e outras ameaças” (ONU, 2002, p. 24), incumbindo aos diferentes estados, no exercício de suas funções, a consideração de medidas legislativas (i)mediatas a fim de assegurar a segurança legal dos agregados familiares que não beneficiem desta.

Pessoas sem-abrigo (sem teto ou sem casa), sem alternativa habitacional em casos relacionados com a declaração de insolvência de elementos do agregado, com situações de violência doméstica, ou com a não renovação de contrato de arrendamento nos casos de agregados uni titulados, de agregados que integram pessoas com deficiência ou arrendatários com idade superior a 65 anos são exemplo, de acordo com o artigo 5.º do Programa 1.º Direito, agregados a considerar nesta situação de precariedade habitacional.

A Lei de Bases da Habitação estabelece, através dos artigos 8.º, 13.º e 63.º, a necessidade de consideração destas pessoas ou grupos em situação de precariedade aquando da adoção de medidas que garantam o direito de todos os cidadãos, nos termos da Constituição, a uma habitação.

LEI DE BASES DA HABITAÇÃO:

Artigo 8.º: Pessoas e famílias – “(...) proteção adicional às pessoas e famílias em situação de especial vulnerabilidade (em situação de sem-abrigo, menores vítimas de abandono ou maus tratos, vítimas de violência doméstica, vítimas de discriminação ou marginalização habitacional)”



827

Tendo em atenção estes conceitos, esta primeira parte do diagnóstico inclui a caracterização da população em situação de sem-abrigo e a caracterização da população vítima de violência doméstica.

População em situação de sem-abrigo

A pessoa em situação de sem-abrigo é definida pela Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2017-2023 como sendo aquela que, “independentemente da sua nacionalidade, origem racial ou étnica, religião, idade, sexo, orientação sexual, condição socioeconómica e condição de saúde física e mental, se encontre:

- Sem teto, vivendo no espaço público, alojada em abrigo de emergência ou com paradeiro em local precário; ou
- Sem casa, encontrando -se em alojamento temporário destinado para o efeito.”

A criação de condições que garantam a promoção da autonomia, bem como a prevenção do surgimento desta população assenta na necessidade de conhecimento do fenómeno, na monitorização deste, permitindo, deste modo, garantir a eficaz mobilização de todos os recursos disponíveis, promovendo a integração das pessoas em situação de sem-abrigo.

Cascais, de acordo com ENIPSSA (2018), é o município com registo de informações sobre pessoas em situação de sem-abrigo mais antigo disponível, 2002. Contudo, somente começara a ser formalmente realizado o seu registo enquanto fenómeno particular e específico em 2010. Desde então, a evolução a anual de novas sinalizações destaca-se, primeiro, pelo crescimento e, depois, pela relativa oscilação do número de situações identificadas (Gráfico 1).

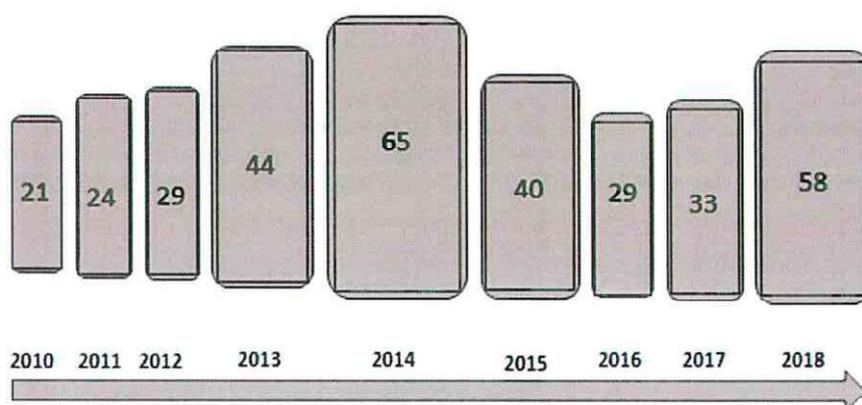


Gráfico 1 - Evolução anual de novas sinalizações

Fonte: Plano Concelhio Para a Integração de Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2019-2023 (2019, 8)



Pessoas sem abrigo (N^o), Cascais
Câmara Municipal de Cascais, 2018

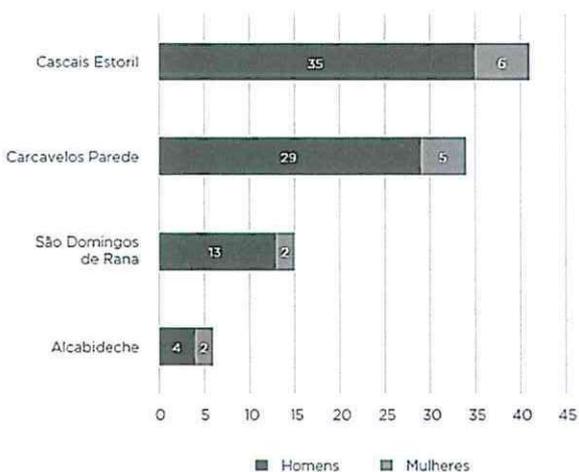


Gráfico 2 - Pessoas em situação de sem abrigo

Fonte: Diagnóstico Social | Cascais – “PESSOAS” (2018, 50)

Atualmente, de acordo com o Diagnóstico Social | Cascais – “PESSOAS” (2018) existem no Município 96 casos sinalizados de pessoas em situação de sem abrigo, sendo a maior parte destas do sexo masculino.

A freguesia Cascais – Estoril, dentro das quatro freguesias do Concelho apresenta o número mais elevado das pessoas nesta situação, 41 pessoas. Contudo, a freguesia de Carcavelos – Parede apresenta uma situação proporcionalmente mais desfavorável.

A abrangência do conceito pessoa em situação de sem-abrigo integra uma complexidade e multidimensionalidade do fenómeno, reforçando a necessidade de uma intervenção integrada e integradora que promova a implementação de ações eficazes e eficientes, quer seja ao nível do acesso a respostas de alojamento permanente e à medida, (eixo 2 do Plano Concelhio 2019 – 2023); quer seja por meio da ativação das sinergias entre a Cascais Envolvente, o GIMAE¹, NPISA Cascais e a Rede Social do Cascais, bem como com os restantes NPISA nacionais e em particular com os da Área Metropolitana de Lisboa e Sul (eixo 1 e 2 do Plano Concelhio 2019 – 2023), sendo fundamental a autonomização, a capacitação, bem como a prevenção deste fenómeno, por forma a promover a garantia de qualidade das respostas e dos serviços prestados. Deste modo, programas como o 1.º Direito devem ser mobilizados no contexto das respostas à população sem-abrigo, não dispensando um esforço mais sistemático e profundo junto desta população.

¹ Grupo de Implementação, Monitorização e Avaliação da Estratégia.

Quadro 4 - Plano para a Integração de Pessoas em Situação de Sem-Abriço: Questões relacionadas com a habitação
 Fonte: Plano Concelhio Para a Integração de Pessoas em Situação de Sem-Abriço 2019-2023 (p. 19-28)

EIXOS DE INTERVENÇÃO	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS/ INDICADORES DE AVALIAÇÃO	ENTIDADES/ PARCEIROS ENVOLVIDOS
EIXO 1 - PROMOÇÃO DO CONHECIMENTO DO FENÓMENO E MONITORIZAÇÃO	Utilização de Conceito Comum Utilização de Indicadores Consensualizados Instrumentos Comuns Monitorização do Fenómeno Integração no Diagnóstico Social e no PDS	GIMAE NPISA Rede Social Cascais
EIXO 2 - QUALIFICAÇÃO DA INTERVENÇÃO	Procedimentos concertados Atribuição de Gestor de Caso Assegurar o acesso aos cuidados de saúde Promover a autonomização das pessoas em situação de sem-abriço Complementaridade dos apoios Respostas à medida, i.e., planos individuais de inserção (PII), com base numa avaliação diagnóstica multifatorial Assegurar que as pessoas sinalizadas têm pedido de habitação social à CMC Assegurar o alojamento de pelo menos 7 pessoas com múltiplo diagnóstico Promover o acesso a respostas de alojamento permanente e à medida Aumentar o acesso a soluções de habitação com recurso a programas existentes (PAM) ou a criar, privilegiando o alojamento permanente em habitações individualizadas (modelo Housing First ou Housing Led)	ACES Cascais; Cascais Envolvente; Centro Comunitário da Paróquia de Carcavelos; Câmara Municipal; Centro Hospitalar Lisboa Ocidental; Clube Gaivotas da Torre; Entidades com intervenção social direta com as pessoas em situação de sem-abriço; Equipas RSI; Fundação AML; Hospital de Cascais; IEFP; ISS; Serr+
EIXO 3 - PREVENÇÃO	Acompanhar e contribuir para o desenvolvimento de medidas específicas de emprego, habitação, saúde, educação e formação no âmbito da Rede Social Durante a vigência do Plano, assegurar que as pessoas em situação de grande vulnerabilidade, despejadas de alojamento público ou privado, ou que tiveram de abandonar a sua casa por motivos de divórcio, violência ou outros, não ficam na rua	Câmara Municipal; Cascais Envolvente; DEPT/Câmara Municipal; Direção Geral de Reinserção e Serviços Prisionais; Entidades com intervenção social; Entidades da rede solidária e Empresas privadas; IEFP; ISS I.P.; LNES; RNCCI



Handwritten signatures and initials in blue ink.



Pessoas vítimas de violência doméstica

O fenómeno da violência doméstica é, nos termos do Código Penal, um crime público, uma grave violação dos direitos humanos. A Associação Portuguesa de Apoio à Vítima (APAV) sumaria a definição deste fenómeno como sendo “*qualquer conduta ou omissão de natureza criminal, reiterada e/ou intensa ou não, que inflija sofrimentos físicos, sexuais, psicológicos ou económicos, de modo direto ou indireto, a qualquer pessoa que resida habitualmente no mesmo espaço doméstico ou que, não residindo, seja cônjuge ou ex-cônjuge, companheiro/a ou ex-companheiro/a, namorado/a ou ex-namorado/a, ou progenitor de descendente comum, ou esteja, ou tivesse estado, em situação análoga; ou que seja ascendente ou descendente, por consanguinidade, adoção ou afinidade.*”

Em abril de 2003, com o propósito duma “*intervenção integrada e territorializada na abordagem da problemática no concelho de Cascais*”, foi criado o Fórum Municipal de Cascais contra a Violência Doméstica (FMCVD). Desde então o FMCVD assume-se como sendo um mecanismo de observação, acompanhamento e prevenção da violência doméstica a nível local, dentro do qual se enquadra o atual Plano Municipal de Cascais contra a Violência Doméstica 2014-2015, bem como o Plano de Ação Violência Doméstica 2018-2019, que assume o compromisso de apostar na vertente “*operacional da intervenção, que se pretende mais articulada, integrada e em rede, centrada nas vítimas e na sua segurança*”.

Crimes contra as pessoas, (% e Nº), Cascais
DGPJ, 2017

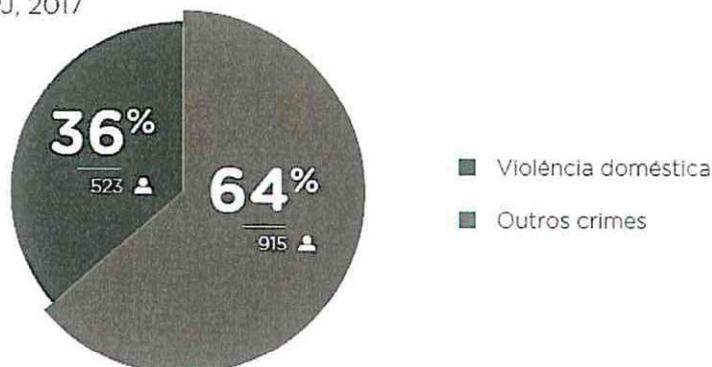


Gráfico 3 - Crimes contra as pessoas, (% e Nº), Cascais
Fonte: Diagnóstico Social | Cascais – “PESSOAS” (2018, p. 54)



831

De acordo com os dados constantes do Diagnóstico Social | Cascais – “PESSOAS” (2018) ocorreram, em 2017, 523 crimes de violência doméstica, valor em linha com os valores de anos transatos, como se pode atentar Gráfico 4. Do mesmo modo variam as vítimas residentes no Município apoiadas pelo Gabinete de Apoio à Vítima: 355, 317 e 365 para os anos 2017, 2018 e 2019, respetivamente.

Da análise destes números surge, não somente a necessidade de sensibilizar e educar no sentido de prevenir, proteger as vitimas, promovendo deste modo a sua integração, quer seja em termos das condições de alojamento e das respostas habitacionais adequadas às suas necessidades, bem como a necessidade de desenvolver ações de formação, de promoção de conhecimento da problemática junto dos profissionais competentes para a eficiente e eficaz execução da políticas públicas no âmbito da cidadania e da promoção da igualdade (de género). (medidas constantes no Plano Municipal de Cascais contra a Violência Doméstica 2014-2015).

Por outro lado, atendendo à natureza sensível do fenómeno, surge a necessidade de reforço de medidas multissetoriais (ex. acolhimento de emergência; apoios financeiros de carácter urgente, apoio psicológico; bolsa de emprego) que favoreçam os processos de autonomização singular das vítimas de violência de género e doméstica.

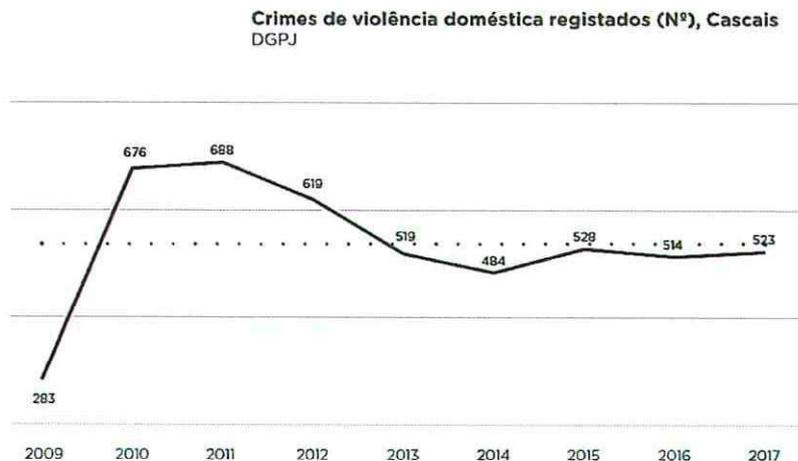


Gráfico 4 - Crimes de violência doméstica registados (Nº), Cascais
Fonte: Diagnóstico Social | Cascais – “PESSOAS” (2018, p. 56)

Quadro 5 - Plano Municipal contra a Violência Doméstica: Questões relacionadas com a habitação
 Fonte: Plano Municipal de Cascais contra a Violência Doméstica 2014-2015 (pp. 6 - 8) e Plano de Ação Violência Doméstica 2018-2019

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	MEDIDAS	ENTIDADES/ PARCEIROS ENVOLVIDOS
PREVENIR, SENSIBILIZAR E EDUCAR	<p>Divulgar e disseminar informação sobre a temática da VD para profissionais e comunidade em geral</p> <p>Testar e implementar o kit pedagógico de prevenção da Violência no Namoro</p>	Escolas; Parceiros do Fórum; Plataforma saúde na Escola
PROTEGER AS VÍTIMAS E PROMOVER A SUA INTEGRAÇÃO	<p>Implementar, consolidar e avaliar a REDE SEGURA, com base no Roteiro de Intervenção Interinstitucional nos Casos de VD</p> <p>Prevenir a reincidência da Violência Doméstica, intervindo junto de agressores conjugais através do Programa CONTIGO</p> <p>Apoiar e avaliar as respostas específicas de apoio à vítima (Espaço V, APAV)</p> <p>Colaborar no projeto promovido pela CooperActiva</p> <p>Promover o acesso ao alojamento adequado às necessidades das vítimas</p> <p>Avaliar a possibilidade de adesão do município à Rede de Municípios Solidários</p> <p>Visitar municípios com projetos específicos de habitação no âmbito da violência doméstica</p>	DGRS; Espaço V; Forças Segurança; FPEPTI; Representantes comunidades emigrantes
FORMAR E QUALIFICAR PROFISSIONAIS	Realizar ações de formação sobre VD	EAD; Espaço V
INVESTIGAR E MONITORIZAR	<p>Promover o conhecimento da problemática da VD em Cascais, através da produção e disseminação de relatórios bianuais.</p> <p>Conceber instrumento de avaliação e monitorização do Roteiro</p>	EAD; CESIS

CÂMARA MUNICIPAL
REUNIÃO
 05 ABR. 2022
 CASCAIS

Quadro 6 - Síntese da caracterização das problemáticas alusivas ao critério “Segurança Legal de Ocupação”

PESSOAS SEM-ABRIGO		VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA	
ONU	"Proteção legal contra as expulsões forçadas, a agressão e outras ameaças"		
1.º Direito (artigo 5.º)	Precariedade; pessoas sem-abrigo (sem teto ou sem casa), declaração de insolvência de elementos do agregado; com situações de violência doméstica; não renovação de contrato de arrendamento nos casos de agregados unititulados, agregados que integram pessoas com deficiência ou arrendatários com idade superior a 65 anos		
DADOS EXISTENTES	96 pessoas na condição de sem abrigo (2018)	523 crimes de violência doméstica (2017)	
FONTE DOS DADOS EXISTENTES	<p>Diagnóstico Social de Cascais - Pessoas (2018)</p> <p>Plano Concelhio Para a Integração de Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2019-2023</p> <p>Plano Municipal de Cascais contra a Violência Doméstica 2014-2015</p>		
DESAFIOS	<p>Plano Concelhio Para a Integração de Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2019-2023:</p> <p>Eixo 1 - Conhecimento do Fenómeno e Monitorização;</p> <p>Eixo 2 - Qualificação da Intervenção;</p> <p>Eixo 3 - Prevenção</p>	<p>Plano Municipal de Cascais contra a Violência Doméstica 2014-2015:</p> <p>Eixo 1 - Prevenir, sensibilizar e Educar;</p> <p>Eixo 2 - Proteger as Vítimas e Promover a sua Integração;</p> <p>Eixo 3 - Formar e Qualificar profissionais;</p> <p>Eixo 4 - Investigar e Monitorizar</p>	



[Handwritten signature]



2.3.2 Disponibilidade de serviços, materiais e infraestruturas

A proteção legal contra as expulsões forçadas, a agressão e outras ameaças por si só não é garantia duma habitação condigna. Uma habitação condigna deve ter assegurado, também, o direito ao 'acesso permanente aos recursos naturais e comuns, água potável, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, instalações sanitárias e de limpeza, meios de conservação de alimentos, sistemas de recolha e tratamento de lixo, esgotos e serviços de emergência' (ONU 2002, 25).

Em consonância com o Relatório da ONU, *O Direito Humano a uma Habitação Condigna* (2002), o 1.º Direito (artigo 5.º), bem como a LBH (artigo 9.º) reconhecem a necessidade de providenciar uma habitação condigna nos casos em que a "pessoa ou o agregado vive em local, construído ou não, destituído de condições básicas de salubridade (...)".

LEI DE BASES DA HABITAÇÃO:

Artigo 9.º: Condições da habitação – "(...) adequada aos seus residentes se a área, o número de divisões e as soluções de abastecimento de água, saneamento e energia disponíveis forem suficientes e não provocarem situações de insalubridade, sobrelotação ou de risco de promiscuidade."

O Inquérito às Condições de Vida e Rendimento, publicado pelo INE e pelo EUROSTAT, por um lado, Censos 2011, bem como o Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional (2018) integram um conjunto de indicadores de âmbito nacional, metropolitano e municipal que, de forma aproximada, permitem caracterizar as problemáticas associada a este direito, nomeadamente:

- 3,9% da população nacional, dados para 2020, apresentam uma taxa de privação severa das condições da habitação, sendo que a percentagem referente à Área Metropolitana de Lisboa situa-se nos 5,1%. Porém, se somente se considerarem as áreas predominantemente urbanas este valor sobe para os 5,8%, novamente superior ao valor nacional de 5,2%, reforçando a necessidade de adoção medidas que melhorem as condições básicas de salubridade das habitações.
- 18,9%, em 2019, da população nacional demonstram incapacidade financeira para manter o lar adequadamente aquecido, valor substancialmente superior à média europeia (6,9%) no referido ano.



A incapacidade financeira para manter o lar adequadamente aquecido acresce quando se considera a população em risco de pobreza. No que se refere à população em risco de pobreza a percentagem sobe para os 38%, como se vê no Gráfico 5, o que significa que praticamente metade da população não tem capacidade de manter o lar devidamente aquecido, o que torna necessária a consideração de medidas que tomem em linha de conta a pobreza energética da população para que esta consiga, por direito, aceder a condições adequadas de habitabilidade.

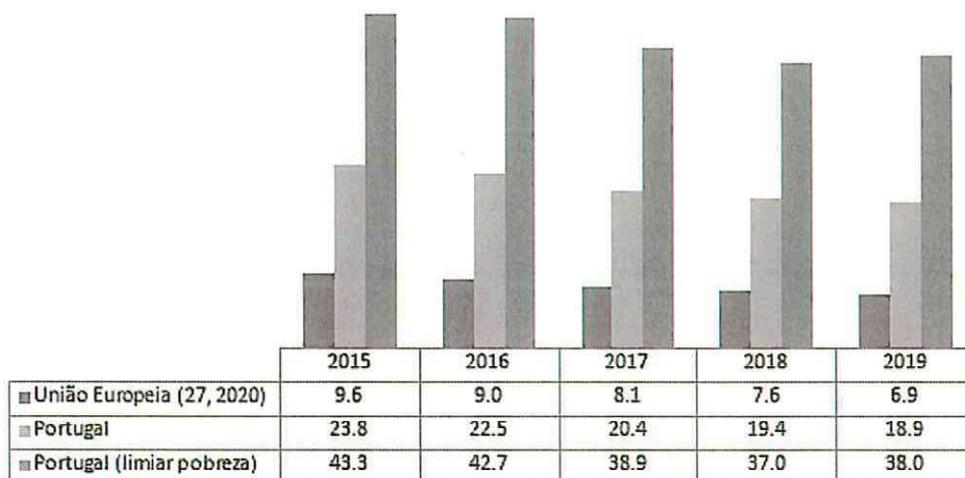


Gráfico 5 - População incapaz de manter um lar adequadamente aquecido

Fonte: EUROSTAT, EU-SILC

Os 38% da população em limiar de pobreza que não têm capacidade de manter o lar devidamente aquecido, bem como os 5,2% da população com taxa de privação severa das condições da habitação, em áreas predominantemente urbanas, reforçam a necessidade de intervenções integradas de reabilitação, com vista melhorar as condições atuais de vida e de alojamento dessa população.

A nível municipal, de acordo com os Censos 2011, residiam no Município 242 pessoas em alojamentos sem água, 1055 pessoas em alojamentos sem instalação de banho ou duche; 214 pessoas em alojamentos sem retrete; 627 pessoas em alojamentos com retrete mas sem dispositivo de descarga. O total de famílias em alojamentos com carências de infraestruturas (retrete, água ou banho) era de 528 (0,6% do total), indicando a progressiva diminuição deste tipo de carências. Dados mais recentes, relativos a 2019, quantificam em 100% os alojamentos servidos por sistemas públicos de abastecimento de água e em 99% os alojamentos servidos por sistemas de drenagem de águas residuais.

Pelo contrário, a percentagem de alojamentos sem sistema de aquecimento era significativa (11,7%), aspeto que deve ser acompanhado, e que atualmente tem suscitado um conjunto de preocupações e de medidas relacionadas com a chamada pobreza energética.



Em 2018, tendo em vista a preparação e implementação do 1.º Direito, foi realizado um Levantamento Municipal das Necessidades de Realojamento Habitacional enquadrado no Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional (2018) que atualiza o diagnóstico das carências habitacionais graves existentes no país. Neste, identificou-se um total de 764 famílias a realojar, aproximadamente 5,53% da Área Metropolitana de Lisboa e 2,97% do valor global nacional. Contudo, atendendo às diferentes dinâmicas espaciais do Município sublinha-se a necessidade da adoção de medidas diferenciadas para solucionar problemas com uma expressão espacial diferenciada.

Quadro 7 - Famílias em privação severa da habitação, com necessidade de realojamento
Fonte: Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional (2018)

CASCAIS	% DE FAMÍLIAS ²	NUT III	PESO DO VALOR MUNICÍPIO NA NUT III	PORTUGAL	PESO DO VALOR MUNICÍPIO NO NACIONAL
764	0,89%	13.828	5,53%	25.762	2,97%

² O número teve por base a dimensão média das famílias para o Município de 2,48 (Censos 2011) e a População residente no ano de 2018 – 212474.

Quadro 8 - Síntese da caracterização das problemáticas alusivas ao critério “Disponibilidade de serviços, materiais e infraestruturas”

ONU	<p>“falta de acesso permanente aos recursos naturais e comuns, água potável, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, instalações sanitárias e de limpeza, meios de conservação de alimentos, sistemas de recolha e tratamento de lixo, esgotos e serviços de emergência”</p>	<p>Em 2011, no concelho de Cascais:</p> <p>242</p> <p>Pessoas viviam em alojamentos sem água</p>
1.º Direito (artigo 5.º)	<p><u>Insalubridade e insegurança</u>: a pessoa ou o agregado vive em local, construído ou não, destituído de condições básicas de salubridade</p>	<p>1 055</p> <p>Pessoas viviam em alojamentos sem instalação de banho ou duche</p>
DADOS EXISTENTES	<p>9 557 Alojamentos familiares de residência habitual sem sistema de aquecimento (11.7% do total)</p>	<p>214</p> <p>Pessoas viviam em alojamentos sem retrete</p>
FONTE DOS DADOS EXISTENTES	<p>EUROSTAT, EU-SILC INE CENSOS 2011 Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional (2018) Diagnóstico Social de Cascais - Pessoas (2018)</p>	<p>627</p> <p>Pessoas viviam em alojamentos com retrete mas sem dispositivo de descarga</p>
DESAFIOS	<p>Cumprir e fazer cumprir o artigo 65º da Constituição da República Portuguesa - “<i>Todas têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.</i>”</p>	



[Handwritten signature]



2.3.3 Acessibilidade (Financeira)

O direito à habitação, pelas pessoas ou agregados familiares, pressupõe a garantia de que os custos suportados com uma habitação, adequada e permanente, se “*devem situar-se a um nível que não ameace ou comprometa a satisfação de outras necessidades essenciais*” (ONU, 2002, p. 25), estando o Estado incumbido com, de acordo com o artigo 7.º da LBH, a criação de um “*sistema de acesso à habitação com renda compatível com o rendimento familiar*”.

Deste modo, deve-se atender ao princípio da acessibilidade habitacional, tal como designado no artigo 3.º: alínea a) do 1.º Direito, o qual pressupõe a adoção de medidas tais como a atribuição de subsídios que possibilitem lidar com a taxa de esforço elevada decorrente do pagamento da renda da habitação, ou eventualmente, de acordo com o artigo 16º da LBH, por intermédio da regulação do mercado habitacional, garantindo habitação acessível em função dos rendimentos das famílias.

Em termos nacionais, de acordo com o *Inquérito às Condições de Vida e Rendimento* do EUROSTAT, em 2019, 2,4% da população habitava com rendas ou prestações em atraso; quando consideradas apenas as pessoas em risco de pobreza, a percentagem agrava-se substancialmente, atingindo o valor 6,9%. Contudo, como se pode verificar pelo Gráfico 6, ocorreu, nos últimos anos, um decréscimo acentuado da percentagem da população que vive com rendas ou prestações em atraso, tendência que pode vir a ser alterada tendo em conta as consequências potenciais no mercado da habitação, decorrente da SARS-COV-2.

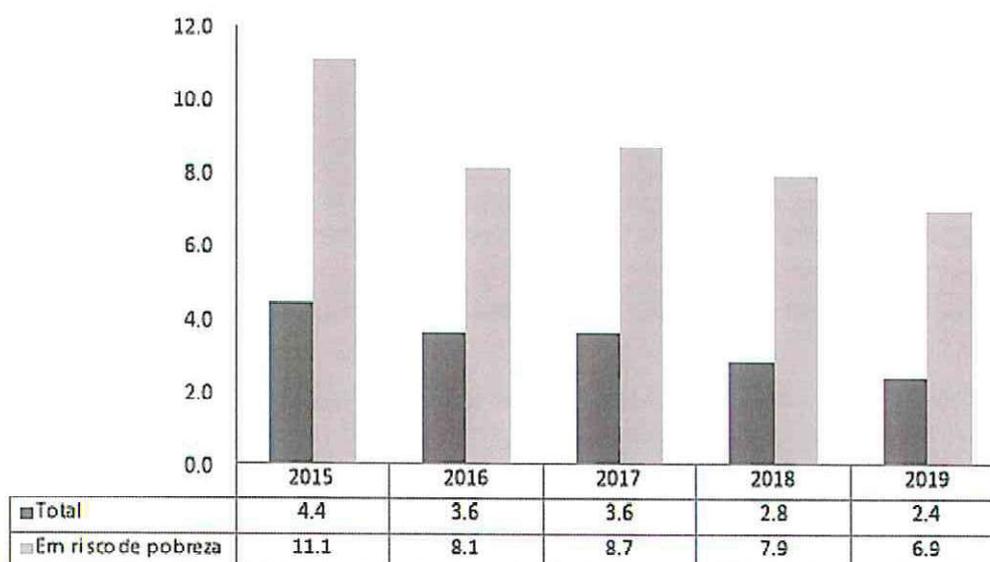


Gráfico 6 - População com rendas ou prestações em atraso

Fonte: EUROSTAT, EU-SILC



Assim, torna-se indispensável, de futuro, a adoção de medidas para garantir a todos uma habitação condigna a preços comportáveis com o orçamento do agregado familiar, medida estratégica 4.3 do Plano Estratégico de Desenvolvimento Social 2020 – 2030.

No referido *Inquérito às Condições de Vida e Rendimento* pode encontrar-se o indicador taxa de sobrecarga das despesas em habitação, valor que corresponde à “percentagem de arrendatários ou de proprietários cujos gastos em habitação, como renda, contas da água, eletricidade, entre outras, representam 40% ou mais do rendimento das famílias”. Este indicador demonstra que a taxa de sobrecarga das despesas com a habitação, para o ano 2019, era de 5,7%, 26.3% para a população com renda a preços de mercado e 22,8% para as pessoas em risco de pobreza. Pese embora a diminuição recente da percentagem de famílias com gastos em habitação superiores a 40%, a problemática do acesso, da manutenção da habitação continua presente, dum modo considerável, a nível nacional.

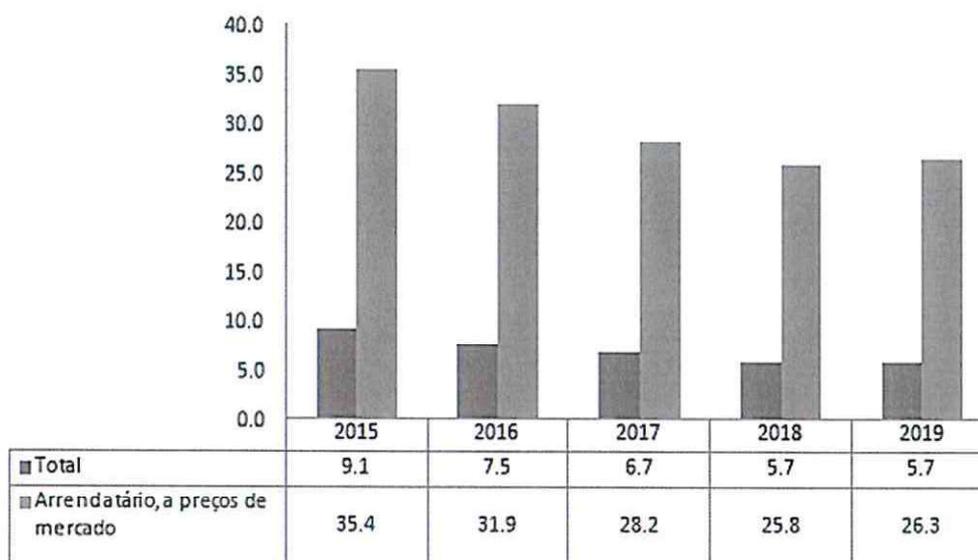


Gráfico 7 - Taxa de sobrecarga das despesas em habitação por regime de ocupação

Fonte: EUROSTAT, EU-SILC

Os indicadores, de âmbito nacional, da *população com rendas ou prestações em atraso* e da *taxa de sobrecarga das despesas em habitação*, apontam, numa forma sistemática, para uma maior intensidade dos problemas associados ao acesso à habitação quando se considera a população em risco de pobreza e/ ou os arrendatários com rendas a preços de mercado. Assim sendo, de modo a compreender de que modo as conclusões provenientes dos indicadores nacionais se relacionam com o Município de Cascais, elaborou-se um estudo que compara dois valores (ver síntese no Quadro 9)

- O limite máximo de renda acessível, calculado de acordo com o artigo 3.º, ponto 2 do Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio que cria o Programa de Arrendamento Acessível por um lado e, por outro, considerando as áreas brutas mínimas dos fogos preconizadas no artigo 67.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU);



- O valor máximo comportável para os agregados habitacionais, i.e., calculado tendo em conta uma taxa de esforço de 35% do Rendimento Médio Mensal do agregado mensal tal como preconizado no artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio. No que se refere ao RMM, considerou-se 11.570€, 2.º Quintil de rendimento bruto declarado do agregado fiscal, ano de 2018, de acordo com os dados da Autoridade Tributária e Aduaneira e o INE (limite superior do rendimento dos 40% de agregados com rendimentos declarados mais baixos).

A dificuldade de acesso ao mercado de arrendamento, tal como no âmbito nacional, é bastante significativa, também, quando considerada a população do Município. Esta problemática tem a agravante de, neste contexto, a tendência de crescimento do valor mediano das rendas ser claramente superior à variação dos rendimentos das famílias. Regista-se, observando o Gráfico 8, que o valor mediano das rendas, em Cascais, aumentou 22,6%, no período entre 2.º semestre de 2017 e o 2.º semestre de 2020, sendo que nesse mesmo período a freguesia de São Domingos de Rana registou um aumento de 24,5%.

A informação contida nos indicadores mencionados sublinha a importância da consideração de medidas de regulação do arrendamento, bem como a necessidade de reflexão sobre os referenciais de rendas e taxas de esforço utilizados nos programas habitacionais, adaptando sempre estes às condições locais de mercado.

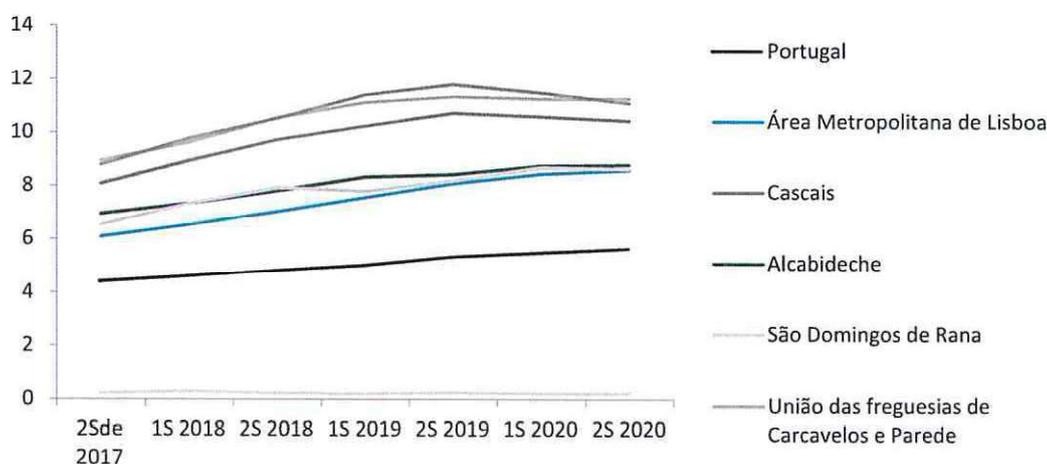


Gráfico 8 - Valor mediano das rendas por m2 de novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares nos últimos 12 meses

Fonte: INE, Estatísticas de Rendas da Habitação ao nível local

Quadro 9 - Síntese da caracterização das problemáticas alusivas ao critério "Acessibilidade"

<p>ONU</p>	<p>"Os custos da habitação suportados pelas pessoas ou agregados familiares devem situar-se a um nível que não ameace ou comprometa a satisfação de outras necessidades essenciais"</p>																																			
<p>1.º Direito (artigo 5.º)</p>	<p>'uma pessoa ou um agregado tem direito a que sejam criadas condições para que os custos com o acesso a uma habitação adequada e permanente sejam suportáveis pelo seu orçamento sem comprometer a satisfação de outras das suas necessidades básicas'</p>																																			
<p>DADOS EXISTENTES</p>	<p>Máximo Renda Acessível, por tipologia, comparado com o Valor Máximo Comportável para os agregados habitacionais Fonte: Decreto-Lei 68/2019, Portaria n.º 176/2019 de 6 de Junho e Regulamento Geral das Edificações Urbanas</p> <table border="1"> <caption>Approximate data from the graph (Rent in Euros)</caption> <thead> <tr> <th>Municipality</th> <th>T0 (35 m²)</th> <th>T1 (52 m²)</th> <th>T2 (72 m²)</th> <th>T3 (91 m²)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Alcábaldeche</td> <td>~1000</td> <td>~800</td> <td>~600</td> <td>~400</td> </tr> <tr> <td>São Domingos de Rana</td> <td>~1000</td> <td>~800</td> <td>~600</td> <td>~400</td> </tr> <tr> <td>União das freguesias de Carcavelos e Parede</td> <td>~1000</td> <td>~800</td> <td>~600</td> <td>~400</td> </tr> <tr> <td>União das freguesias de Cascais</td> <td>~1000</td> <td>~800</td> <td>~600</td> <td>~400</td> </tr> <tr> <td>Cascais</td> <td>~1000</td> <td>~800</td> <td>~600</td> <td>~400</td> </tr> <tr> <td>Valor Renda Comportável 2º quintil</td> <td>~400</td> <td>~400</td> <td>~400</td> <td>~400</td> </tr> </tbody> </table>	Municipality	T0 (35 m²)	T1 (52 m²)	T2 (72 m²)	T3 (91 m²)	Alcábaldeche	~1000	~800	~600	~400	São Domingos de Rana	~1000	~800	~600	~400	União das freguesias de Carcavelos e Parede	~1000	~800	~600	~400	União das freguesias de Cascais	~1000	~800	~600	~400	Cascais	~1000	~800	~600	~400	Valor Renda Comportável 2º quintil	~400	~400	~400	~400
Municipality	T0 (35 m²)	T1 (52 m²)	T2 (72 m²)	T3 (91 m²)																																
Alcábaldeche	~1000	~800	~600	~400																																
São Domingos de Rana	~1000	~800	~600	~400																																
União das freguesias de Carcavelos e Parede	~1000	~800	~600	~400																																
União das freguesias de Cascais	~1000	~800	~600	~400																																
Cascais	~1000	~800	~600	~400																																
Valor Renda Comportável 2º quintil	~400	~400	~400	~400																																
<p>FONTE DOS DADOS EXISTENTES</p>	<p>Autoridade Tributária e Aduaneira, Portal do INE - Rendimento bruto declarado do agregado fiscal, Decreto-Lei n.º 68/2019 de 22 de maio Estudo de Mercado Arrendamento – Concelho de Cascais (junho 2021) Portaria n.º 176/2019 de 6 de Junho, Regulamento Geral das Edificações Urbanas - DL n.º 38382/51, de 07 de agosto, Valor de referência do preço de renda da habitação; EU-SILC</p>																																			
<p>DESAFIOS</p>	<p>Articulação com programa municipal de arrendamento acessível; Acompanhamento das dinâmicas de mercado imobiliário, bem como mercado laboral (contexto de subida dos preços/rendas face aos rendimentos).</p>																																			



[Handwritten signature]



2.3.4 Habitabilidade

O relatório O Direito Humano a uma Habitação Condigna e o artigo 5.º do 1.º Direito definem que para que uma habitação seja considerada condigna esta deve, por um lado, propiciar um espaço adequado, de modo a proteger seus ocupantes do frio, da humidade, do calor, da chuva, do vento ou outros perigos, contribuindo por essa via para a garantia de saúde e segurança física destes. Por outro lado, deve garantir que o número de divisões da habitação está de acordo com a composição do agregado, evitando desta maneira a sobrelotação.

LEI DE BASES DA HABITAÇÃO:

Artigo 9.º: Condições da habitação – "(...) adequada aos seus residentes se a área, o número de divisões e as soluções de abastecimento de água, saneamento e energia disponíveis forem suficientes e não provocarem situações de insalubridade, sobrelotação ou de risco de promiscuidade."

No que concerne aos problemas primeiramente enunciados, nomeadamente propiciar um espaço adequado, de modo a proteger seus ocupantes do frio, da humidade, do calor, da chuva, do vento ou outros perigos destaca-se o indicador constante Inquérito às Condições de Vida e Rendimento do Eurostat, de âmbito nacional, da população em residência com infiltrações no telhado, com humidades nas paredes, nos pisos, nos alicerces ou com os caixilhos das janelas ou o piso apodrecido por consequência da humidade.

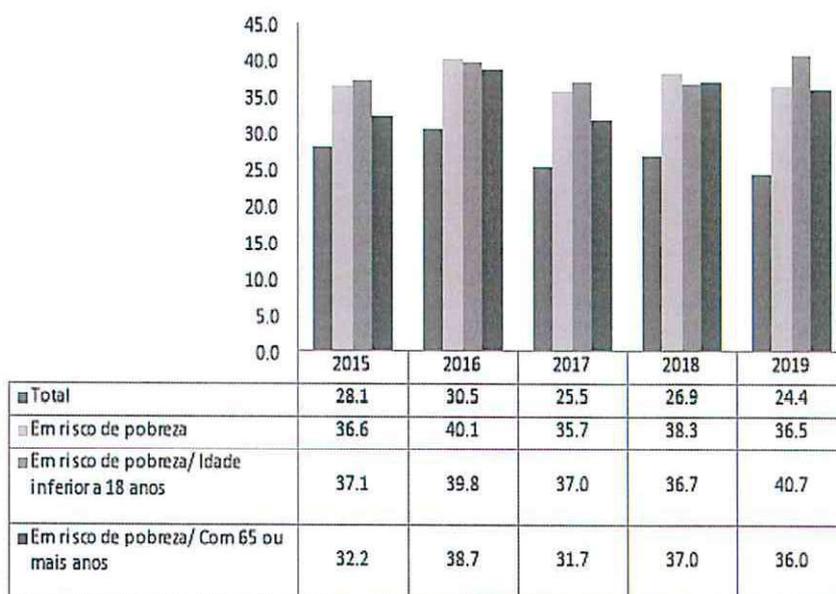


Gráfico 9 - Total da população em residência com infiltrações no telhado, com humidades nas paredes, nos pisos, nos alicerces ou com os caixilhos das janelas ou o piso apodrecido por consequência da humidade

Fonte: EUROSTAT, EU-SILC



Como se pode constatar no Gráfico 9, 24,4% do total da população nacional residia numa habitação com os demais problemas. Este valor agudiza-se quando somente se considera a população em risco de pobreza 36,5% e, se dentro desta se considerar idade inferior a 18 ou superior a 65 anos, o total da população sobe para praticamente metade, dando origem à necessidade de medidas que visem, por exemplo, a criação de soluções transitórias de habitação, possibilitando a melhoria das condições da habitabilidade – 4.4. Plano Estratégico de Desenvolvimento Social 2020 – 2030; ou a criação de soluções habitacionais alternativas para idosos - 4.5.

No que respeita, por último, à garantia dum número de divisões da habitação adequado à composição do agregado, em Cascais, de acordo com o Inquérito às Condições de Vida e Rendimento do Eurostat, a taxa de sobrelotação em 2020 é de 9,0% e 11,6%, total nacional e total da área metropolitana, respetivamente. Em áreas densamente povoadas este indicador sobe para 10,7 e 12,4%. À semelhança de indicadores anteriores, a problemática agrava-se na população em risco de pobreza e na população arrendatária, perto dum quinto do total da população.

De acordo com Diagnóstico Social | Cascais – “PESSOAS” (2018), existiam, em 2011, 10044 famílias a residir em alojamentos sobrelotados, na sua maioria nas freguesias de Cascais Estoril (31%) e São Domingos de Rana (27%). Este valor tem vindo a decrescer, o que também estará relacionado com a tendência de diminuição da dimensão média das famílias.

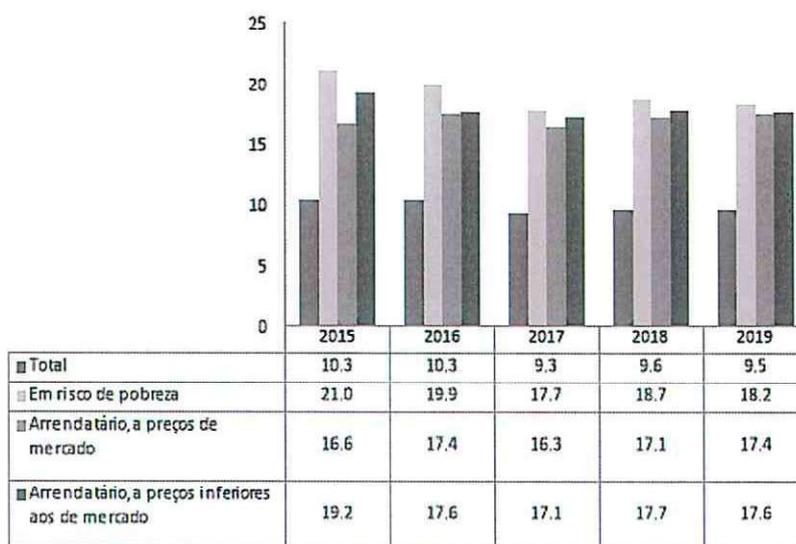
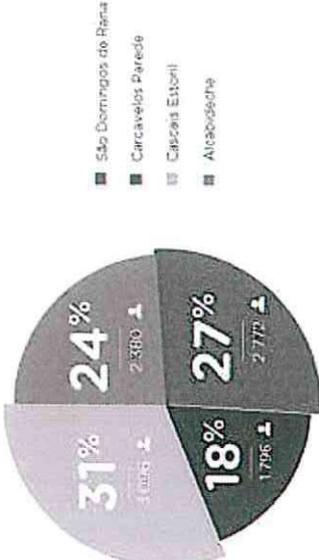


Gráfico 10 - Taxa de sobrelotação da habitação

Fonte: EUROSTAT, EU-SILC

Quadro 10 - Síntese da caracterização das problemáticas alusivas ao critério "Habitabilidade"

<p>ONU</p>	<p>"espaço adequado e proteger do frio, da humidade, do calor, da chuva, do vento ou outros perigos para a saúde, dos riscos devidos a problemas estruturais e de vetores de doença. Segurança física dos ocupantes deve ser igualmente garantida"</p>															
<p>1.º Direito (artigo 5.º)</p>	<p>Insalubridade e insegurança: (...) segurança estrutural, estanquidade e higiene, edificação sem condições mínimas de habitabilidade Sobrelotação: Quando, da relação entre a composição do agregado e o número de divisões da habitação, esta constitui um espaço de habitação insuficiente, por falta de 2 ou mais divisões, nos termos do conceito espaço de habitação sobrelotado usado pelo INE</p>															
<p>DADOS EXISTENTES</p>	<p>Famílias clássicas nos alojamentos sobrelotados (% e Nº), Cascais INE, Censos 2011</p>  <table border="1"> <thead> <tr> <th>Paróquia</th> <th>Porcentagem</th> <th>Nº</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>São Domingos de Rana</td> <td>31%</td> <td>4.006</td> </tr> <tr> <td>Carcavelos Paroche</td> <td>24%</td> <td>2.380</td> </tr> <tr> <td>Cascais Estoril</td> <td>27%</td> <td>2.772</td> </tr> <tr> <td>Alcabodade</td> <td>18%</td> <td>1.796</td> </tr> </tbody> </table> <p>10.044 Famílias clássicas a residir em alojamentos sobrelotados</p>	Paróquia	Porcentagem	Nº	São Domingos de Rana	31%	4.006	Carcavelos Paroche	24%	2.380	Cascais Estoril	27%	2.772	Alcabodade	18%	1.796
Paróquia	Porcentagem	Nº														
São Domingos de Rana	31%	4.006														
Carcavelos Paroche	24%	2.380														
Cascais Estoril	27%	2.772														
Alcabodade	18%	1.796														
<p>FONTE DOS DADOS EXISTENTES</p>	<p>INE CENSOS 2011 – dados municipais Diagnóstico Social de Cascais - Pessoas (2018)</p>															
<p>DESAFIOS</p>	<p>Dinâmicas relacionadas com a reabilitação do parque habitacional</p>															



[Handwritten signature]



2.3.5 Facilidade de Acesso e Respeito pelo Ambiente Cultural

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, a Lei de Bases de Habitação, em consonância com o relatório O Direito Humano a uma Habitação Condigna (2002), assume a prioridade, bem como pertinência de garantir o pleno acesso de todos a uma habitação adequada, respondendo, por esta via, às necessidades dos grupos mais vulneráveis neste âmbito, nomeadamente, crianças e jovens, imigrantes e das minorias étnicas (e.g. as comunidades ciganas), pessoas com deficiência ou incapacidade, pessoas idosas e pessoas com comportamentos aditivos e dependências.

LEI DE BASES DA HABITAÇÃO:

Artigo 3.º - 5, a) “Universalidade do direito a uma habitação condigna para todos os indivíduos e suas famílias”

Artigo 8.º - 3 “A política de habitação integra medidas de proteção especial dirigidas a:

- b) Cidadãos com deficiência, para garantir condições físicas de acessibilidade nas respetivas habitações, no espaço público e nos equipamentos de utilização coletiva;
- c) Pessoas idosas, para garantir habitação adequada e adaptada às suas condições de saúde e mobilidade, com respeito pela sua autonomia pessoal, prevenindo o isolamento ou a marginalização social;

Artigo 16.º - i) “A integração do direito à habitação nas políticas sociais e nas estratégias nacionais com ele conexas, nomeadamente de combate à pobreza e à exclusão social, de erradicação da condição de pessoas em situação de sem abrigo ou outras direcionadas a grupos especialmente vulneráveis.”

No que respeita à desigualdade de acesso à habitação, por parte destes grupos mais vulneráveis destacam-se três indicadores, nomeadamente, o índice de envelhecimento do Município, o rácio entre edifícios com entrada não acessível à circulação em cadeira de rodas e a totalidade de edifícios construídos estruturalmente para possuir 3 ou mais alojamentos e número de estrangeiros com estatuto legal de residente.

De acordo com *as Estimativas Anuais da População Residente* realizadas pelo INE, no ano de 2019 o índice de envelhecimento no Município foi de 130,7, 94,0% e 80,1% da NUT III e de Portugal, respetivamente. Não obstante o valor municipal ser inferior quer do valor da NUT III, quer do valor nacional, o valor tem vindo a sofrer um aumento gradual ao longo da última década (2011 – 2019) – 19,8% de crescimento, equiparado os 21,8% de crescimento a nível nacional (note-se que a NUT III registou no mesmo período 13,9%).

Nesse sentido, e tendo em consideração que a população residente com idade superior a 65 anos representa 20,6% da população (estimativa de 2019), a promoção de medidas relacionadas com o envelhecimento da população, designadamente no combate ao



isolamento e solidão dos idosos (medida estratégica 1.8 do Plano Estratégico de Desenvolvimento Social 2020 - 2030), alargando, criando e qualificando, por exemplo, as respostas residenciais alternativas para idosos (1.16 e 4.5) tornam-se fundamentais.

A este crescente número de população envelhecida populacionais deve-se assegurar, também, uma habitação adequada às suas características específicas, salvaguardando, por exemplo, condições de facilidade e de conforto nos acessos à sua habitação e na circulação no interior da mesma, de acordo com o “princípio das acessibilidades” (artigo 3.º do 1.º Direito).

Segundo os Censos 2011, 61,0 % dos edifícios construídos estruturalmente para possuir 3 ou mais alojamentos não possuíam entrada acessível à circulação em cadeira de rodas, existindo, como se verifica no Quadro 11, uma diferente espacialização do problema. No mesmo Quadro 11, verifica-se que a maioria dos edifícios no Município não possui as condições mínimas exigidas de acessibilidade, i.e., 69% dos edifícios construídos para possuir 3 ou mais alojamentos não tem elevador, valor acima do registado na NUT III e em Portugal, 64,7 e 67,2%, respetivamente.

Quadro 11 - Acessibilidade à habitação

(A) Rácio entre edifícios com entrada não acessível à circulação em cadeira de rodas e a totalidade de edifícios construídos estruturalmente para possuir 3 ou mais alojamentos

(B) Rácio entre edifícios sem elevador e a totalidade de edifícios construídos

Fonte: INE, Censos 2011

FREGUESIA	FREGUESIA (%)		MUNICÍPIO (%)		PORTUGAL (%)	
	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)
Alcabideche	65,6	77,9				
São Domingos de Rana	54,9	72,3				
União das freguesias de Carcavelos e Parede	62,1	61,8	61,0	69,0	64,1	67,2
União das freguesias de Cascais e Estoril	62,1	68,0				



847

Nessa perspetiva, tendo como referência as medidas no âmbito da habitação preconizadas pelos diferentes instrumentos de política nacional ou municipal (Quadro 12), surge a necessidade de “incentivar a adoção das boas práticas de acessibilidade e segurança propostas para a criação de edifícios, cidades e ambientes amigos das pessoas idosas”, criando, por exemplo, linha de financiamento para a realização de obras dirigida a este grupo de pessoas, entre outras medidas.

Por último, de acordo com Diagnóstico Social | Cascais – “PESSOAS” (2018), em 2017, Cascais era o terceiro município do país no que respeita ao número de estrangeiros com estatuto legal de residente (21.501), apenas superado por Sintra (29.345) e Lisboa (53.470). Em termos percentuais, em 2017, como mencionado no mesmo relatório, 10.2% da população residente é imigrante, valor substancialmente superior à média da NUT III (7.3%) e à média nacional (4.0%).

Atendendo à expressividade deste grupo, a necessidade de garantia ao acesso à habitação torna-se imperativa. O Plano Municipal para a Integração de Imigrantes 2015-2017 (p. 30), no que diz respeito à área da habitação identifica não somente o acesso habitação quer seja no mercado livre quer seja no mercado “social” como problemática, mas também identifica problemas no que se refere ao imigrantes enquanto inquilinos de uma habitação social resultantes de alguns desconhecimento destes acerca da legislação que regula os contratos de arrendamento no âmbito da renda apoiada (“aspectos como o cálculo do valor das rendas, a permanência de pessoas no fogo, fiscalização permanente da sua situação são aspectos que trazem conflitos e desentendimentos entre as diferentes partes”).

De acordo com este mesmo plano, existem duas possíveis soluções para que o acolhimento do emigrante responda à garantia dos direitos sociais do mesmo, por um lado, “melhorar a informação e a comunicação entre inquilinos e senhorio “público” e por outro lado, aumentar o acesso dos imigrantes ao mercado de arrendamento livre, através de um trabalho de sensibilização junto dos agentes, de forma a olharem para estas comunidades como potencial de clientes” (pp. 31 - 32).

Assim sendo, com vista assegurar a participação, bem como a defesa dos interesses específicos das pessoas e dos grupos mais vulneráveis, deve-se: i) adotar políticas locais de habitação que promovam a igualdade, o reconhecimento de soluções habitacionais adaptadas a estes grupos, evitando fenómenos de segregação territorial, bem como ii) articular as políticas locais de habitação com outros instrumentos de política, estratégias, planos estratégicos, entre outros, os quais incluem, de forma mais específica, as particularidades destes grupos no âmbito da habitação.

O Quadro 12, de um modo geral, identifica as principais medidas relacionadas com diferentes grupos vulneráveis no âmbito da habitação preconizadas em instrumentos de política nacional ou municipal, dele ressaltando a importância da articulação e coordenação das mesmas políticas.

Quadro 12 - Medidas no âmbito da habitação em Instrumentos de política relacionados com os diferentes grupos vulneráveis

Fontes: Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006); Estratégia Nacional para a Deficiência 2011-2013; Estratégia Nacional para o Envelhecimento Ativo e Saudável 2017-2025; Guia para a Construção de Cidades Amigas das Crianças (2016); Plano Nacional para a Redução dos Comportamentos Aditivos e das Dependências 2013-2020

GRUPOS VULNERÁVEIS/DESFAVORECIDOS	INSTRUMENTOS DE POLÍTICA (NACIONAL OU MUNICIPAL)	MEDIDAS NO ÂMBITO DA HABITAÇÃO
<p>CRIANÇAS E JOVENS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE</p>	<p>Guia para a Construção de Cidades Amigas das Crianças (2016)</p> <p>Estratégia do Conselho da Europa sobre os Direitos das Crianças 2016-2021</p> <p>Plataforma de Qualificação da Resposta Creche “Crescer Melhor em Cascais” 2018 - 2021</p> <p>Regulamento interno do Conselho Municipal para os assuntos da Juventude</p>	<ul style="list-style-type: none"> Plano Estratégico de Desenvolvimento Social 2020 - 2030 (p. 15) 'redução da proporção de crianças que vivem em situação de pobreza', se necessária 'implementação da resposta de famílias de acolhimento para crianças e jovens' De acordo com o Guia para a Construção de Cidades Amigas das Crianças (2016, p. 20), 'uma Cidade Amiga das Crianças assegura o acesso de todas as crianças a serviços essenciais (saúde, educação, habitação, água potável e saneamento) (...)', respeitando desta forma o Direito de Sobrevivência e Desenvolvimento desta (p. 9).
<p>IMIGRANTES E MINORIAS ÉTNICAS (EX. COMUNIDADES CIGANAS)</p>	<p>Plano Municipal para a Integração de Imigrantes 2015-2017</p> <p>Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (2018)</p> <p>Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030 “Portugal + Igual”</p>	<ul style="list-style-type: none"> Plano Estratégico de Desenvolvimento Social 2020 - 2030 (pp. 15, 17) propõe desenvolver 'um mecanismo de acolhimento ao imigrante que vem residir para o concelho', promovendo 'do acesso da população imigrante aos direitos sociais'; O Plano Municipal para a Integração de Imigrantes 2015-2017 (pp. 31 - 32) afirma que as possíveis soluções para os problemas decorrentes aquando do acesso a uma habitação, por parte dum imigrante, passam 'por um lado, por melhorar a informação e a comunicação entre inquilinos e senhorio “público” e por outro lado, aumentar o acesso dos imigrantes ao mercado de arrendamento livre, através de um trabalho de sensibilização junto dos agentes, de forma a olharem para estas comunidades como potencial de clientes'.
<p>PESSOAS COM DEFICIÊNCIA OU INCAPACIDADE (POPULAÇÃO COM PROBLEMAS DE SAÚDE: DOENTES CRÓNICOS, DOENTES MENTAIS, DOENTES TERMINAIS, SEROPOSITIVOS)</p>	<p>Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006)</p> <p>Estratégia Nacional para a Deficiência 2011-2013</p> <p>Programa Nacional para a Saúde Mental 2017-2020</p> <p>Estratégia para a Incapacidade 2017-2023</p> <p>Estratégia Nacional para a Inclusão das Pessoas com Deficiência 2021 - 2025</p> <p>Estratégia Local de Promoção da Saúde 2016-2020</p>	<ul style="list-style-type: none"> Plano Estratégico de Desenvolvimento Social 2020 - 2030 (p. 17) 'Aumento da participação cívica e política das pessoas com deficiência e/ou incapacidade', respeitando, o postulado no art. 28º, alínea d) da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006), 'assegurar o acesso das pessoas com deficiência aos programas públicos de habitação'. Medidas relacionadas com a habitação, constantes na Estratégia Nacional para a Deficiência 2011 -2013: 64 e 65º - 'Executar o aumento da capacidade das residências autónomas (RA) e dos lares residenciais (LR)'; 72º - 'Criar uma linha de financiamento para a realização de obras em habitação própria permanente, dirigido a pessoas com deficiências e incapacidades'; 81º - 'Avaliar e rever o Decreto -Lei n.º 163/2006, de 8 de Agosto, que define as condições de acessibilidade a satisfazer no projeto e na construção de espaços públicos, equipamentos coletivos e edifícios públicos e habitacionais', tendo em conta que a habitação, entre outros, é um dos fatores que contribui para a qualidade de vida, de acordo com a Estratégia Local de Promoção da Saúde 2016-2020.



Handwritten signature and initials in blue ink.

Quadro 12 - Medidas no âmbito da habitação em Instrumentos de política relacionados com os diferentes grupos vulneráveis (continuação)

GRUPOS VULNERÁVEIS/DESAFIO RECIDOS	INSTRUMENTOS DE POLÍTICA (NACIONAL OU MUNICIPAL)	MEDIDAS NO ÂMBITO DA HABITAÇÃO
PESSOAS EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA OU DE GÊNERO	Plano Municipal de Cascais contra a Violência Doméstica 2014-2015	Grupo de medidas anteriormente abordado, no estudo das problemáticas associadas à <u>segurança legal da ocupação</u>
PESSOAS IDOSAS/SENIORES (POPULAÇÃO RESIDENTE COM 65 OU + ANOS SIZIMHA)	Estratégia Nacional para o Envelhecimento Ativo e Saudável 2017-2025 Cascais Cuida - Programa para cuidadores informais Plataforma de Qualificação dos Centros de Convívio e Espaços Sénior 2019 - 2020	<ul style="list-style-type: none"> • Plano Estratégico de Desenvolvimento Social 2020 - 2030 (p. 19) 'Criação de soluções habitacionais alternativas para idosos', por forma a promover o 'combate ao isolamento e solidão dos idosos'; • Medida 2.1. da Estratégia nacional para o envelhecimento Ativo e saudável 2017-2025 (p. 32), 'Incentivar o desenvolvimento de tecnologia e do design inclusivo/universal na construção e adaptação de edifícios habitacionais e no mobiliário urbano que seja promotor de atividade física e autonomia das pessoas idosas', de encontro com a medida estratégica 1.16 do Plano Estratégico de Desenvolvimento Social 2020 - 2030; • Medida 2.3, idem (p. 33), 'Incentivar a adoção das boas práticas de acessibilidade e segurança propostas para a criação de edifícios, cidades e ambientes amigos das pessoas idosas'
PESSOAS SEM-ABRIGO	Estratégia Nacional para a Integração de Pessoas em Situação de Sem-Abriço (2017-2023) Plano Concelhio Para a Integração de Pessoas em Situação de Sem-Abriço 2019-2023	Grupo de medidas anteriormente abordado, no estudo das problemáticas associadas à <u>segurança legal da ocupação</u>
PESSOAS COM COMPORTAMENTOS ADITIVOS E DEPENDÊNCIAS (CAD)	Plano Nacional para a Redução dos Comportamentos Aditivos e das Dependências 2013-2020 Plano Operacional de Respostas Integradas: Resumo do Diagnóstico dos CAD (2017)	• Plano Estratégico de Desenvolvimento Social 2020 - 2030 (p. 13) 'Reconfiguração/Flexibilização de respostas sociais dirigidas a pessoas em situação de dependência no domicílio e respostas institucionais de dia'



Quadro 13 - Síntese da caracterização das problemáticas alusivas ao critério "Facilidade de Acesso/Respeito pelo Ambiente Cultural"

<p>ONU</p>	<p>"Acessível aos que a ela têm direito. Os grupos desfavorecidos devem ter pleno acesso, permanentemente, aos recursos adequados, em matéria de habitação"</p>
<p>1.º Direito (art. 3.º, f e k)</p>	<p>"em particular quando estão em causa interesses específicos de pessoas e grupos mais vulneráveis, nomeadamente as comunidades ciganas e as pessoas em situação de sem abrigo; proporcionar a pessoas com mobilidade e autonomia condicionadas condições de facilidade e de conforto nos acessos à sua habitação e na circulação no interior da mesma"</p>
<p>1.º Direito (artigo 5.º)</p>	<p><u>Inadequação:</u> incompatibilidade das condições da habitação com as características específicas de pessoas que nele habitam, como nos casos de pessoas com incapacidade ou deficiência, em especial quando a habitação: i) Tem barreiras no acesso ao piso em que se situa; e ou ii) As medidas dos vãos e áreas interiores impedem uma circulação e uma utilização ajustadas às características específicas das pessoas que nelas residem'. <u>Precariedade:</u> não renovação de contrato de arrendamento nos casos de agregados unititulados; agregados que integram pessoas com deficiência ou arrendatários com idade superior a 65 anos</p>
<p>DADOS EXISTENTES</p>	<p>GRUPOS VULNERÁVEIS/ GRUPOS DESFAVORECIDOS</p> <p>Beneficiários ativos de prestações da Segurança Social Crianças e jovens em situação de vulnerabilidade Famílias cuja sobrevivência depende de apoios sociais Imigrantes e minorias étnicas (ex. Comunidades Ciganas) Indivíduos incapacitados para o trabalho (pensionistas por invalidez) Pessoas com deficiência ou incapacidade Pessoas em risco de pobreza Pessoas em situação de violência doméstica ou de género Pessoas idosas - População residente com 65 ou + anos sozinha Pessoas que vivem em zonas sujeitas a catástrofes naturais Pessoas com comportamentos aditivos e dependências (ex. Toxicodependentes) População residente desempregada Vítimas de catástrofes</p> <p>Fontes: Decreto-Lei n.º 37/2018, 1.º Direito; O Direito Humano a uma Habitação Condigna Nações Unidas, 2002; Plano Diretor Municipal, 2020; Diagnóstico Social de Cascais - Pessoas (2018); Plano Municipal para a Integração de Imigrantes 2015-2017; Estratégia Local de Promoção da Saúde 2016-2020; Programação da rede de equipamentos coletivos, serviços e respostas sociais no concelho de Cascais (2019); Regulamento interno do Conselho Municipal para os assuntos da Juventude; Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território, 2015; Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, 1.º Direito</p>
<p>DESAFIOS</p>	<p>Reconhecimento: participação das comunidades e grupos vulneráveis nas políticas locais de habitação e na promoção das soluções habitacionais. Integração das políticas dirigidas aos grupos vulneráveis. Preocupação com a inclusão: respostas habitacionais que favoreçam a integração e evitem a segregação territorial (desenvolvimento social: "gestão do habitat") Atenção às necessidades decorrentes do envelhecimento populacional, das (i)migrações</p>





2.3.6 Localização

Para finalizar, de acordo com O Direito Humano a uma Habitação Condigna uma habitação condigna deve inserir-se num “local onde existam possibilidades de emprego, serviços de saúde, escolas, centros de cuidados infantis e outras estruturas sociais” (p. 26), promovendo desta forma a integração social da pessoa ou do agregado familiar nas comunidades residentes, evitando-se fenómenos de segregação e de exclusão sócio territorial (artigo 3.º 1.º Direito).

LEI DE BASES DA HABITAÇÃO:

Artigo 3.º - 2 — “Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado programar e executar uma política de habitação integrada nos instrumentos de gestão territorial que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social”.

Artigo 6.º: Acesso a serviços públicos essenciais, transportes e equipamento social – “(...) acesso a serviços essenciais, definidos em legislação própria e a uma rede adequada de transportes e equipamento social (...)”

Artigo 14.º: Habitat – “(...) inserida, nomeadamente no que diz respeito ao espaço envolvente, às infra-estruturas e equipamentos coletivos, bem como ao acesso a serviços públicos essenciais e às redes de transportes e comunicações.”

Artigo 15.º: Rede adequada de equipamentos e transportes – “(..) existência de uma rede adequada de equipamento social e de transportes.”

A noção de habitat, defendida no artigo 14.º da LBH, encontra-se intimamente associada a esta garantia, na medida em que a habitação deve inserir-se num contexto territorial e social exterior à unidade residencial que permita o acesso à rede de transporte e de equipamentos coletivos (no âmbito da cultura, desporto, desenvolvimento social, educação, lazer, saúde, ou até mesmo no que respeita ao emprego), permitindo dessa forma a “fruição plena da unidade habitacional e dos espaços e equipamentos de utilização coletiva”, contribuindo, desta maneira, para a “qualidade de vida e bem-estar dos indivíduos e para a constituição de laços de vizinhança e comunidade”.

A Programação da rede de equipamentos coletivos, serviços e respostas sociais no concelho de Cascais (2019) assume, neste aspeto, cinco princípios de referência, nomeadamente, o reforço e coesão do sistema urbano local, a oferta de equipamentos deve assegurar: um quadro de vida local de qualidade, uma resposta eficiente, a equidade no acesso aos equipamentos públicos, bem como contemplar a sustentabilidade dos equipamentos e dos serviços e respostas. Dentro deste mesmo estudo, analisa-se os diferentes domínios de intervenção (comunidade em geral, infância e juventude, pessoas adultas com deficiência, pessoas com comportamentos aditivos e suas famílias, pessoas com doença do foro mental/psiquiátrico/demências, pessoas idosas, imigrantes, pessoas sem abrigo, em situação

de dependência, pessoas com VIH e suas famílias, vítimas de violência doméstica), as respostas e serviços sociais associados a estes (pp. 59 – 102).

No que refere ao domínio de intervenção comunidade em geral (ver Figura 1), a multiplicidade de respostas engloba desde a ajuda alimentar; passando a ajuda ao apartamento de autonomização, pelo atendimento e acompanhamento Social, pelo centro comunitário/centro de recursos, pela intervenção precoce, pelo refeitório/cantina social, pelo gabinete de inserção profissional, pelos grupos de auto-ajuda, entre outras, dentro das quais se salienta o facto de uma parte considerável das freguesias de Alcabideche e de São Domingos de Rana se encontrar sem resposta relativamente ao centros comunitários/centro de recursos, cuja localização deveria ser próxima do seus públicos-alvo, constituindo, deste modo, uma fragilidade (p. 80).

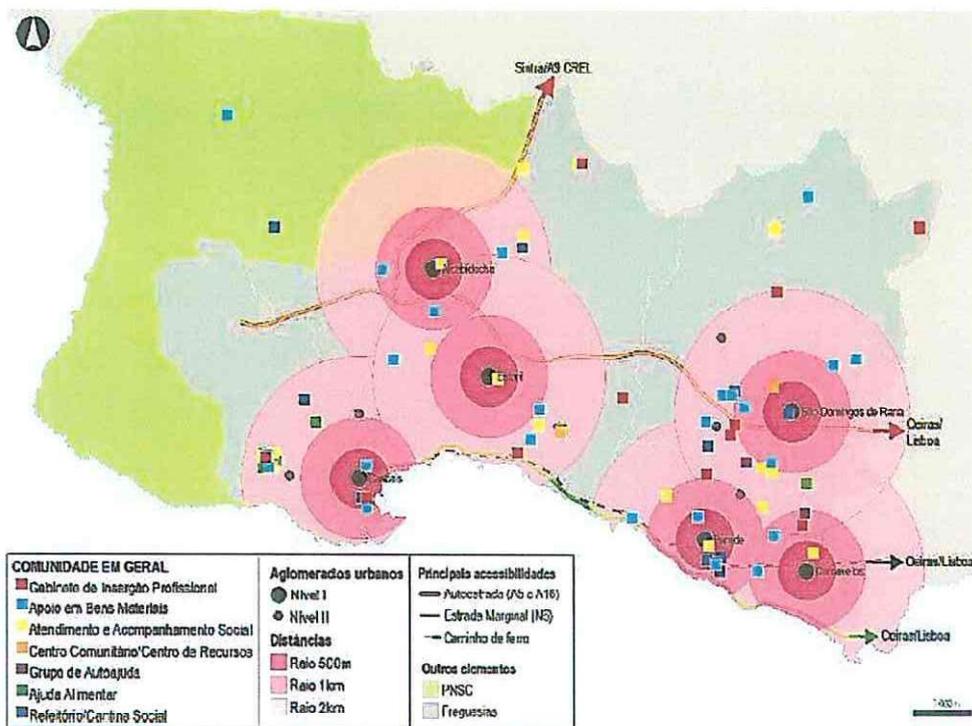


Figura 1 - Padrão Territorial das Respostas e Serviços Sociais do DI da Comunidade em Geral de Nível Concelhio, com localização de proximidade, em 2016

Fonte: Programação da rede de equipamentos colectivos, serviços e respostas sociais no concelho de Cascais (2019, p. 80)

Relativamente ao domínio infância e juventude, as respostas vão desde a academia/universidade sénior, passando pelo centro de atividades de tempos livres/componente de apoio à família; pela creche/creche familiar; pelo centro de apoio familiar e aconselhamento parental; pela ludoteca/ludo biblioteca, até ao transporte escolar acompanhado/transporte adaptado. Respostas que, dum modo geral, apresentam uma

cobertura satisfatória, como se pode verificar na Figura 2, revelando, no que se refere ao centro de apoio familiar e aconselhamento parental, bem como ao transporte escolar acompanhado/transporte adaptado “uma adequada oferta face à procura atual e mesmo face a um cenário futuro de potencial crescimento da procura” (p. 67)

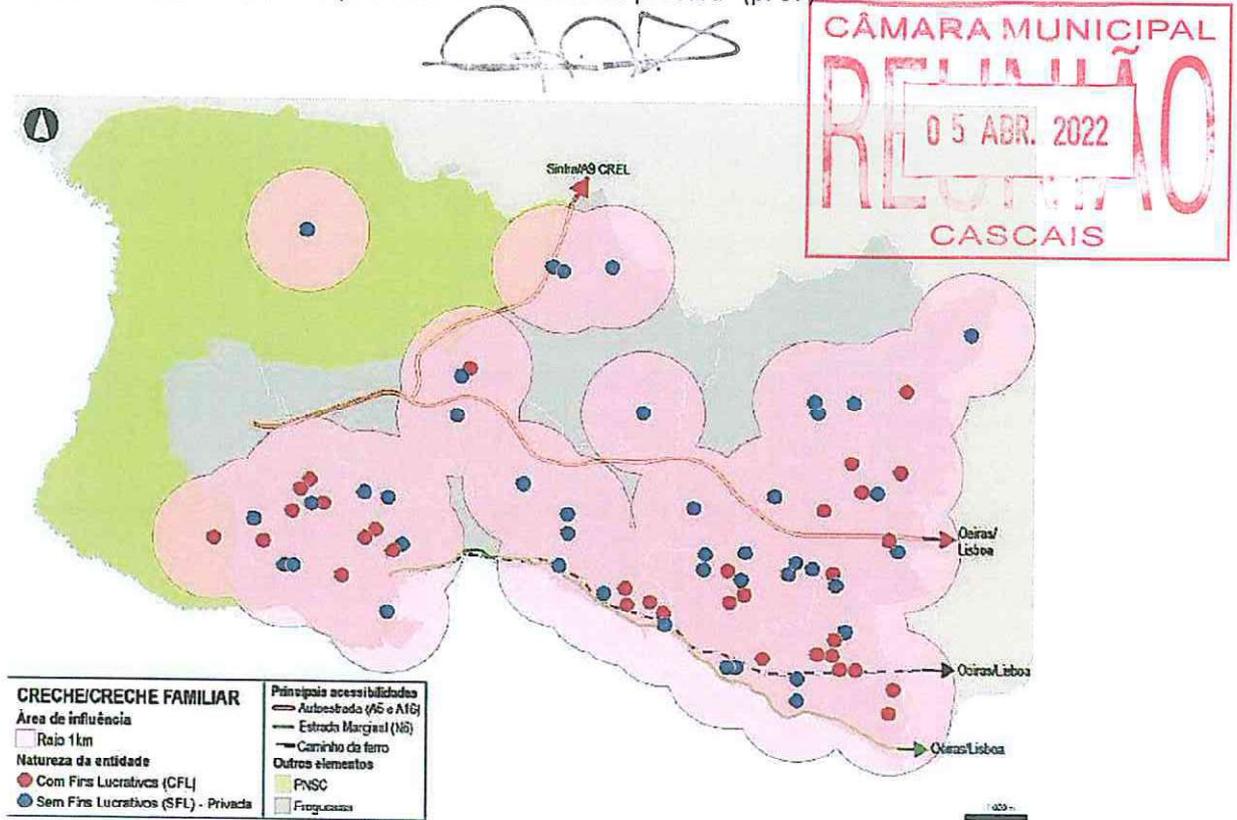


Figura 2 - Cobertura Territorial das Creches/Creches Familiares, segundo a Natureza Jurídica da Entidade (buffer de 1km), em 2016

Fonte: Programação da rede de equipamentos coletivos, serviços e respostas sociais no concelho de Cascais (2019, p. 66)

A oferta de respostas centro de atividades ocupacionais, bem como o transporte de pessoas com mobilidade condicionada (transporte adaptado) para pessoas adultas com deficiência apresentam “localização territorialmente mais divergente”, sendo notória a extensão de território a descoberto no setor norte, representando uma importante fragilidade, dadas as dificuldades apresentadas por este público-alvo em matéria de mobilidade (p. 83). No entanto, dum modo geral, respostas e serviços “apresentam um padrão locativo que privilegia a concentração ao longo do principal eixo urbano do litoral, mais densamente povoado, e com maiores níveis de acessibilidades”.

As pessoas com comportamentos aditivos e suas famílias podem encontrar quatro tipos de resposta, designadamente, apartamento de reinserção social, centro de dia, equipa de intervenção direta e grupo de ajuda mútua. No que concerne à análise feita à distribuição destas, refere-se por um lado a ausência de resposta dos grupos de ajuda mútua no setor norte do Concelho, em particular na freguesia de Alcabideche, e por outro a ausência de

equipas de intervenção direta em São Domingos de Rana e a União de Freguesia Cascais e Estoril (p. 96). Ora, atendendo a que se trata de uma resposta que se pretende de proximidade, a ausência destas respostas nos locais assinalados dificulta o cumprimento dos princípios de referência acima mencionados.

Relativamente às respostas para pessoas com doença do foro mental/psiquiátrico/demências existe como respostas o centro de dia, o centro residencial, o fórum sócio ocupacional e o lar para pessoas com demência, dentro dos quais se ressalva quer no caso do lar, quer no caso do centro residencial o facto das taxas de cobertura já estarem preenchidas, demonstrando uma incapacidade futura de fazer face a um potencial aumento da procura (p. 91).

A distribuição geográfica das respostas para as pessoas idosas: centro de acolhimento de emergência social, centro de convívio/espços seniores e respostas sociais similares, centro de dia, estrutura residencial para Idosos e gabinete de apoio no endividamento, é bastante satisfatória (Figura 3). Não obstante, existem duas fragilidades inerentes às respostas: i) pequenos espaços intersticiais a descoberto (nomeadamente, no que se refere aos Centros de Dia - fragilidade que não pode ser negligenciada na reprogramação de investimentos futura da rede) e, ii) uma taxa de cobertura significativamente diminuta de Academia/Universidade Sénior face à procura.

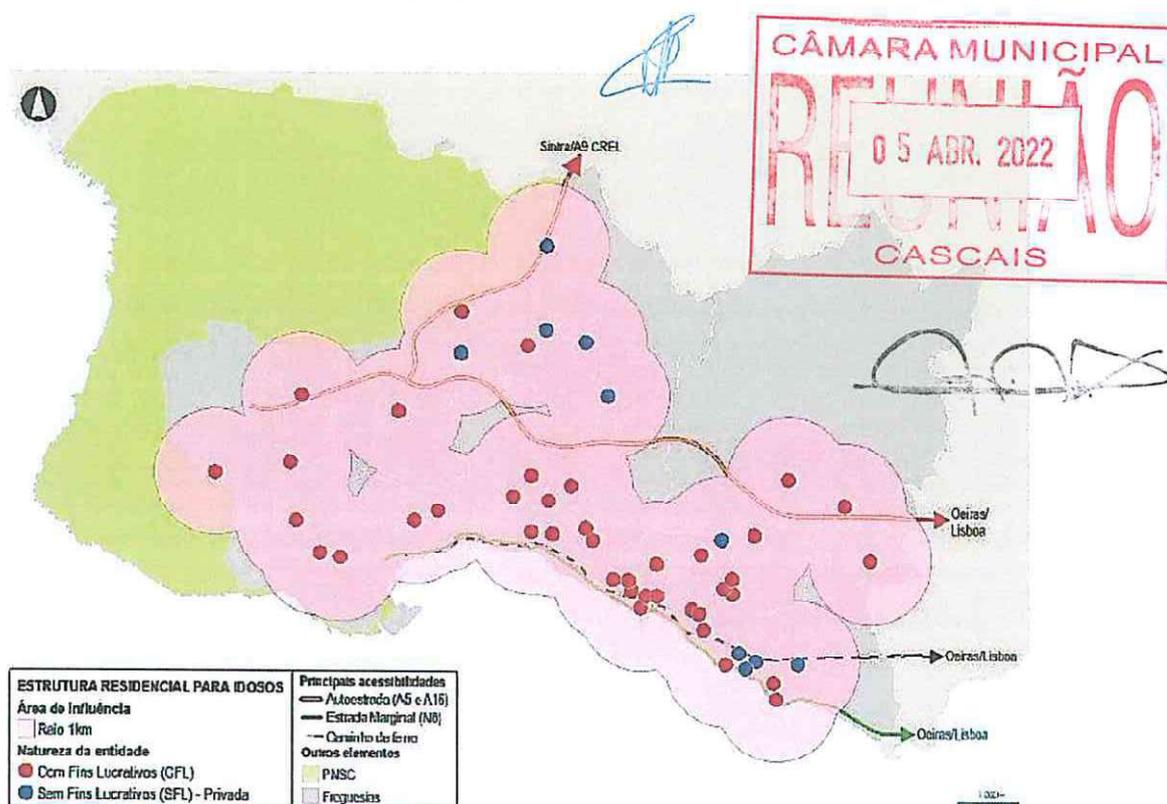


Figura 3 - Cobertura Territorial das Estruturas Residenciais para Idosos, segundo a Natureza Jurídica da Entidade (buffer de 1km), em 2016

Fonte: Programação da rede de equipamentos colectivos, serviços e respostas sociais no concelho de Cascais (2019, p. 77)

No que respeita aos imigrantes, o relatório afirma que “na ausência de conteúdos-chave para a elaboração da análise qualitativa, quantitativa e locativa, esta resposta e o domínio não foram analisados no presente exercício” (p. 102), remetendo a análise para o Plano Municipal para a Integração de Imigrantes 2015-2017, já mencionado. As pessoas em situação de dependência têm a seu dispor equipas de cuidados continuados integrados, cuidadores informais e serviço de apoio domiciliário. Contudo, a população residente a norte das sedes das freguesias de Alcabideche e de São Domingos de Rana, vêm-se desprovidas deste tipo de resposta na proximidade (p. 87)

Relativamente às pessoas com VIH e suas famílias existe como resposta u, apartamento de transição, dois centros de atendimento/acompanhamento psicossocial e uma Residência para Pessoas com VIH/SIDA, respostas que se revelam insuficientes entre a capacidade instalada e a procura registada. O apartamento de transição, por exemplo, regista uma taxa de ocupação de 100%, não lhe sendo possível acompanhar e responder à procura existente (p. 93).

Por último, as pessoas sem-abrigo e as pessoas vítimas de violência doméstica, analisadas no critério Segurança legal de ocupação, dispõem de apartamento de transição, de centro de atendimento e de equipa de intervenção direta, encontrando-se o apartamento de transição com a taxa de ocupação de 100%, o que se traduz numa incapacidade de responder às necessidades atuais e de acompanhar eventuais novas necessidades de resposta que possam emergir (p. 101)

Do ponto de vista da ELH, o conjunto de domínios analisados pela Programação da rede de equipamentos coletivos, serviços e respostas sociais no concelho de Cascais (2019) sugerem a importância de uma perspetiva que combine a preocupação com a habitação com o desenvolvimento de uma análise fina das condições de acessibilidade.



Quadro 14 - Síntese da caracterização das problemáticas alusivas ao critério "Localização"

<p>ONU</p>	<p>"deve situar-se num local onde existam possibilidades de emprego, serviços de saúde, escolas, centros de cidadãos infantis e outras estruturas sociais"</p>
<p>1.ª Direito (artigo 5.º)</p>	<p>Princípio da integração social: assim se promovendo a integração da pessoa ou do agregado nas comunidades residentes e evitando-se fenômenos de segregação e de exclusão socio-territorial'</p>
<p>DADOS EXISTENTES</p>	
<p>FONTE DOS DADOS EXISTENTES</p>	<p>Diagnóstico Social Cascais - "Organizações e Rede Social" (2018) Programação da rede de equipamentos coletivos, serviços e respostas sociais no concelho de Cascais (2019, p. 46)</p>
<p>DESAFIOS</p>	<p>Territorialização das estratégias</p>



Handwritten signatures in blue and black ink.



2.3.7 Síntese

O diagnóstico das carências habitacionais no Município de Cascais, resumido no Quadro 15, permite sublinhar as seguintes conclusões.

Em primeiro lugar, a diversidade de manifestações dos problemas habitacionais, revelando, deste modo, a importância de uma perspetiva abrangente do Direito à Habitação Condigna, da necessidade de respostas diversificadas e articuladas, e da consideração das suas dimensões pessoais, territoriais, bem como comunitárias.

Em segundo, pese embora as fontes de informação utilizadas não permitam avaliar de forma precisa o modo como os diferentes problemas se sobrepõem criando situações de privação múltipla, pese embora esse facto, se se considerar de forma isolada cada um dos indicadores estudados, ressalta a presença de um núcleo de problemas mais graves situado entre os 1.000 e os 1.500 alojamentos. Trata-se, assim, de uma primeira referência a ter em conta nos programas habitacionais para o município.

Constata-se, da mesma forma, a presença de problemas e riscos mais generalizados, como os que se relacionam com a precariedade, com as questões de acessibilidade financeira, com as condições de acessibilidade física aos alojamentos e com alguns aspetos relacionados com o conforto e o estado de conservação dos alojamentos, incluindo as questões do aquecimento. A resposta às situações mais graves de carência habitacional não dispensa, por isso, intervenções mais gerais e a outros níveis.

A diversidade de fontes de informação, de estudos e de perspetivas de análise presente no diagnóstico constitui um elemento importante para o desenvolvimento das políticas de habitação. Não obstante, verifica-se, também, a pertinência de atualização, de cruzamento e de desagregação da informação disponível. O aprofundamento, constante, do conhecimento dos problemas e das dinâmicas existentes, e dos modos como as transformações sociais se relacionam com as transformações no sistema habitacional é, deste modo, uma preocupação a desenvolver pela própria ELH.



Quadro 15 - Síntese de carências habitacionais do Município de Cascais

SEGURANÇA LEGAL DA OCUPAÇÃO	Número de pessoas na condição de sem-abrigo	96	Diagnóstico Social de Cascais - Pessoas (2018)
	Número de crimes de violência doméstica	523	
DISPONIBILIDADE DE SERVIÇOS, MATERIAIS E INFRAESTRUTURAS	Número de famílias em alojamentos com carências de infraestruturas (retrete, água ou banho)	528	INE , Censos 2011 – dados para Cascais
	Alojamentos familiares de residência habitual sem sistema de aquecimento	9.557	Ibidem
	% de alojamentos servidos por sistemas públicos de abastecimento de água	100	INE (2019) - dados para Cascais
	% de alojamentos servidos por sistemas de drenagem de águas residuais.	99	Ibidem
	Número de pessoas e famílias com privação habitacional severa	764	Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional (2018)
	Taxa de privação severa das condições da habitação	3,9 %	EUROSTAT, EU-SILC – dados para Portugal, 2020 e 2019,
	% da população com incapacidade de manter o lar adequadamente aquecido	18,9 %	
ACESSIBILIDADE	% da população com rendas ou prestações em atraso	2,4 %	EUROSTAT, EU-SILC – dados para Portugal, 2019
	Taxa de sobrecarga das despesas em habitação	5,7 %	
HABITABILIDADE	Famílias residentes em situação de sobrelotação (alojamentos em situação de sobrelotação crítica)	10.044 (2.968)	INE, Censos 2011– dados para Cascais
	Taxa de sobrelotação da habitação	9,0 %	
	% da população que vive numa habitação com um telhado inapropriado, paredes, chão ou fundação ora com humidade, ora em mau estado de conservação	24,4 %	EUROSTAT, EU-SILC – dados para Portugal, 2020 e 2019, respetivamente
FACILIDADE DE ACESSO/RESPEITO DO AMBIENTE CULTURAL	Rácio entre edifícios com entrada não acessível à circulação em cadeira de rodas e a totalidade de edifícios construídos	61,0 %	INE, Censos 2011– dados para Cascais
	Rácio entre edifícios sem elevador e a totalidade de edifícios construídos	69,0 %	
	Índice de envelhecimento	130,8	INE – estimativas para Cascais, 2019
	Número de estrangeiros com estatuto legal de residente	21501	Diagnóstico Social Cascais – “PESSOAS” (2018)
LOCALIZAÇÃO	Acesso a equipamentos coletivos - Distribuição policêntrica dos equipamentos coletivos		Programação da rede de equipamentos coletivos, serviços e respostas sociais no concelho de Cascais (2019)

2.4. Parque habitacional municipal e carências associadas

O Município de Cascais dispõe atualmente de um conjunto muito alargado de habitações de cariz social de sua propriedade, a grande maioria concentradas em bairros que se implantam pelas 4 unidades de Freguesias ou de Uniões de Freguesias (Alcabideche, Carcavelos/Parede, Cascais/Estoril e S. Domingos de Rana), ou seja, por todo o território municipal, com principal incidência nos quadrantes sul e nascente do mesmo. Para além desta oferta, existe ainda um conjunto de fogos dispersos.

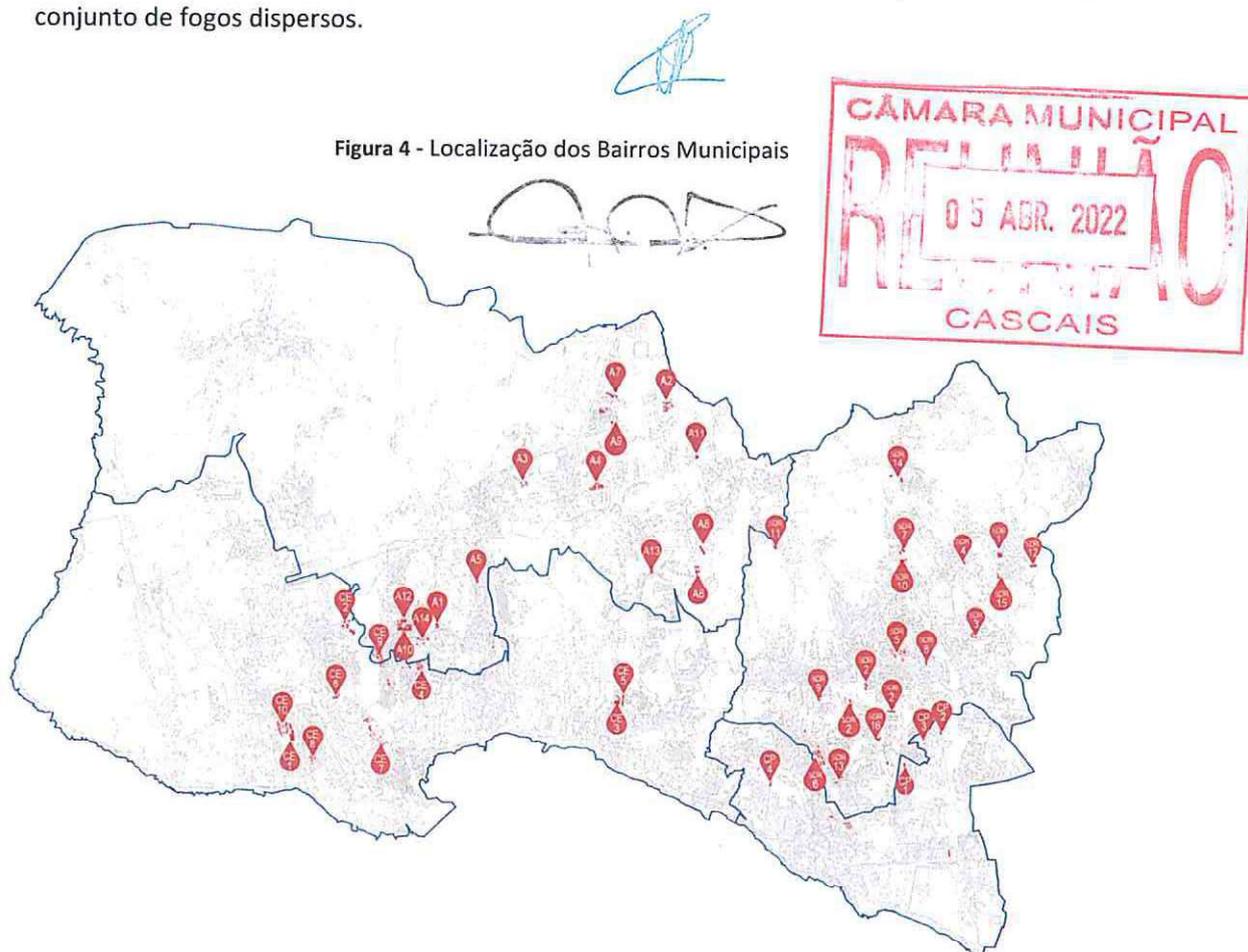


Figura 4 - Localização dos Bairros Municipais

Freguesia de Alcabideche: A1 - Bairro da Abuxarda; A2 - Bairro da Adroana; A3 - Bairro de Alcabideche; A4 - Bairro de Alcoitão; A5 - Bairro da Amoreira; A6 - Bairro Cabeço de Bicesse; A7 - Bairro Calouste Gulbenkian; A8 - Bairro de Campos Velhos; A9 - Bairro Fisgas; A10 - Bairro Irene; A11 - Bairro de Manique; A12 - Bairro Maria; A13 - Bairro de Pau Gordo; A14 - Bairro Portelas
 União de Freguesias Carcavelos / Parede: CP1 - Bairro Nova Checlos; CP2 - Bairro Quinta dos Gafanhotos; CP3 - Bairro S. Miguel das Encostas; CP4 - Bairro Jardins da Parede
 União de Freguesias Cascais / Estoril: CE1 - Bairro da Cruz da Guia; CE2 - Bairro da Encosta da Carreira; CE3 - Bairro Galiza; CE4 - Bairro Marechal Carmona; CE5 - Bairro Novo do Pinhal; CE6 - Bairro Operário José Luís; CE7 - Bairro dos Pescadores; CE8 - Bairro da Quinta do Rosário; CE9 - Bairro de São José; CE10 - Bairro da Torre
 Freguesia de S. Domingos de Rana: SDR1 - Bairro Abóboda; SDR2 - Bairro Brejos (3 núcleos); SDR3 - Bairro Cabeço de Mouro; SDR4 - Bairro da Conceição da Abóboda; SDR5 - Bairro das Faceiras; SDR6 - Bairro da Madorna; SDR7 - Bairro do Margaçal; SDR8 - Bairro Mata da Torre; SDR9 - Bairro de Matarraque; SDR10 - Bairro de Matos-Cheirinhos; SDR11 - Bairro Miradouro; SDR12 - Bairro Polima; SDR13 - Bairro de Rana-Buzano; SDR14 - Bairro Trajouce; SDR15 - Bairro Várzea de Polima; SDR16 - Bairro Zambujal



Trata-se de 44 unidades de alojamento social constituídos por edifícios de habitação coletiva e por habitações unifamiliares, aos quais acrescem ainda 55 outros fogos integrados em edifícios isolados e unifamiliares, com exceção de um caso, em S. Domingos de Rana onde existe um edifício bifamiliar. Neste conjunto de edificações existem 2526 fogos, divididos por diversas tipologias entre as tipologias T0 e T5, em que os T2 (1060) têm manifesta supremacia com 42% do total de fogos, seguidos dos T3 (858) com 34%, dos T1 (374) com 15% e dos T4 (196) com 8%, sendo em número já residual os T0 (19) e os T5 (18). Neste conjunto de fogos residem cerca de 6.300 pessoas, cerca de 2,5% da população residente total no Concelho.

Quadro 16 - Oferta de habitação social municipal
Fonte: CASCAIS ENVOLVENTE

Freguesia	Designação	Época de Construção	Nº de Edifícios	N.º de Fogos	Nº de Fogos Devolutos	N.º Total de Residentes	T0	T1	T2	T3	T4	T5
Freguesia de Alcabideche	Bairro da Abuxarda	1999	5	48	0	149	0	8	8	24	8	0
	Bairro da Adroana	2004	18	129	2	395	3	27	24	51	16	8
	Bairro de Alcabideche	2003	5	58	1	149	0	20	19	19	0	0
	Bairro de Alcoão	1993 e 1997	27	194	2	508	0	22	96	60	16	0
	Bairro da Amoreira	1968	6 moradas	6	1	7	0	0	6	0	0	0
	Bairro Cabeço de Bicesse	2004	6	71	2	148	0	29	30	12	0	0
	Bairro Calouste Gulbenkian	1998 e 2018	9	80	1	213	0	0	58	24	8	0
	Bairro de Campos Velhos	2011	4	69	1	226	0	8	16	37	8	0
	Bairro Fígues	2003	2	12	0	40	0	0	5	7	0	0
	Bairro Irene	2017	112 moradas	112	0	171	0	0	37	75	0	0
	Bairro de Manique	1998	5	34	0	90	0	6	16	0	12	0
	Bairro Maria	Décadas de 50 e 60	12	28	0	62	0	0	18	10	0	0
	Bairro de Pau Gordo	2005	3	34	1	93	0	10	13	7	4	0
	Bairro Portelas	1992	2 + 9 moradas	25	2	53	0	1	15	7	2	0
Dispersos	-	1	1	0	5	0	0	0	1	0	0	
TOTAL DA FREGUESIA	-	-	97	911	13	2309	3	131	361	334	74	8
Freguesia de Carcaveiros-Parede	Bairro Nova Chécios	2007 e 2009	3	28	2	73	0	4	8	8	8	0
	Bairro Quinta dos Gafanhotos	1999	2	24	0	50	0	4	12	8	0	0
	Bairro S. Miguel das Encostas	1998	1	12	0	19	0	4	0	8	0	0
	Bairro Jardins da Parede	2003	3	27	1	70	0	6	9	12	0	0
	Dispersos	-	16	16	2	31	0	0	1	12	3	0
TOTAL DA FREGUESIA	-	-	25	105	5	243	0	18	30	48	9	0
Freguesia de Cascais Estoril	Bairro da Cruz da Guia	1991 e 1999	13	177	1	429	5	30	93	39	10	0
	Bairro da Encosta da Carreira	1990	4	29	1	57	0	5	17	6	1	0
	Bairro Galiza	2003	3	24	1	78	0	0	12	8	4	0
	Bairro Marechal Carmona	Década de 50	3	78	9	152	0	0	44	33	1	0
	Bairro Novo do Pinhal	1988 e 1996	23	162	1	460	0	26	75	45	16	0
	Bairro Operário José Luís	Década de 30	9 moradas	9	5	7	0	0	9	0	0	0
	Bairro dos Pescadores	Década de 40	8 moradas	8	0	15	0	0	2	4	0	0
	Bairro da Quinta do Rosário	2000	2	20	1	55	0	4	4	12	0	0
	Bairro de São José	Décadas de 50 e 60	2 + moradas	90	22	138	0	6	66	17	1	0
	Bairro da Torre	Década de 60	32	91	0	228	0	1	42	48	0	0
Dispersos	-	25	25	0	55	0	0	5	19	0	1	
TOTAL DA FREGUESIA	-	-	105	711	41	1674	5	72	369	231	33	1
Freguesia de S. Domingos de Rana	Bairro Abóboda	2005	6	86	0	197	0	40	0	43	3	0
	Bairro Brejos *	2003	13	126	3	333	0	40	45	35	8	0
	Bairro Cabeço de Mouro	2001	8	78	0	252	0	6	44	20	8	0
	Bairro da Conceição da Abóboda	1999	2	24	0	59	0	0	16	8	0	0
	Bairro das Faceiras	Década de 60	17 moradas	17	2	44	1	0	8	4	4	0
	Bairro da Madorna	Década de 60	28	65	2	175	0	0	5	60	0	0
	Bairro do Margaçal	2005	5	36	1	106	2	6	9	7	5	7
	Bairro Mata da Torre	2001 e 2004	3	36	2	88	0	12	12	12	0	0
	Bairro de Matarraque	1999	4	20	1	61	0	0	7	6	7	0
	Bairro de Matos-Cherinhos	1990	8	52	5	121	0	16	20	8	0	8
	Bairro Miradouro	2001	5	32	0	104	0	0	8	16	8	0
	Bairro Polina	2012	4	39	2	134	0	4	8	12	12	3
	Bairro de Rana-Buzano	2000	2	16	0	37	0	0	8	8	0	0
	Bairro Trajuce	1998	5	45	1	102	0	14	16	16	2	0
	Bairro Várzea de Polina	2013	4	39	0	119	6	6	13	10	4	0
	Bairro Zambujal	2000	6	48	1	149	0	0	12	24	12	0
	Dispersos	-	12	12	1	17	2	1	6	0	3	0
TOTAL DA FREGUESIA	-	-	115	774	21	2098	11	145	237	289	74	18
TOTAL DO CONCELHO DE CASCAIS	-	-	342	2501	80	6324	19	366	997	902	190	27



Como se pode verificar, a dispersão territorial, com exceção da União de Freguesias Carcavelos/Parede que representa apenas 4% do total de fogos de habitação social mas onde a área territorial é também bem mais reduzida que nas restantes unidades, é muito equilibrada, rondando os 36% na Freguesia de Alcabideche, os 29% na União de Freguesias de Cascais/Estoril e os 31% na Freguesia de S. Domingos de Rana.

Estes diversos bairros apresentam épocas de construção muito diversas, espelhando a preocupação que o Município tem com o direito das Famílias à habitação desde há muito, isto derivado da sua integração na cintura da cidade de Lisboa, em zona onde desde sempre existiu emprego operário e similar, o que se interliga com a habitação social.

Surgem bairros que remontam à época compreendida entre os anos 30 e 60 do séc. XX, e também aos anos 90, nesta década com mais intensidade e que atinge uma percentagem de 30% sobre o total dos fogos existentes, sendo que aquilo que foi sendo construído no presente milénio assume a maior expressão na oferta, representando 47% da oferta total de fogos.

A criação de bairros de cariz social em Cascais tem origem em distintas situações, que para além dos programas do Estado Novo das décadas de 30 a 60, assenta essencialmente no PER - Programa Especial de Realojamento que originou a produção de 1192 fogos que permitiram realojar em regime de arrendamento agregados que habitavam em barracas ou em condições habitacionais muito degradadas tal como o Programa preconizava; para além destas intervenções que representam património municipal, também foram executados outros 275 fogos que foram alienados a famílias e produziram-se ainda mais 644 a custos controlados. Entre 2012 e 2013 passam ainda para a gestão da CM Cascais um conjunto de outras habitações, antes promovidas por iniciativa do IGFSS – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e da entidade que veio a originar o IHRU – Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana.

O estado de conservação de todos estes bairros, naturalmente, decorre muito da sua idade de construção, não só pelo uso e desgaste dos materiais, mas até pela qualidade dos mesmos que hoje muito difere daquilo que aconteceu no passado. Também os níveis de conforto diferem ao longo dos tempos, e aquilo que se procurava nas construções que rondam o final do século XX e início do século XXI, muito diferem daquilo que antes se exigia, quer no início da década de 90, quer, antes, designadamente, nas construções dos anos 30 a 60, do século XX.

Neste contexto, uma análise feita ao diagnóstico realizado pelos Serviços do Município faz perceber das situações onde se impõe realizar obras com alguma expressão, isto para além das situações de conservação que se deverão também realizar tendo em vista anular condições indignas de habitação, ou no mínimo minorá-las fortemente.

Tendo em conta, face aos bairros municipais identificados em todo o Concelho, obras a realizar em fachadas, podemos considerar que uma parte importante destes, cerca de 23%, terá de ser intervencionado.

Já no que se refere a coberturas, a situação é a seguinte, atingindo um universo menor em termos das intervenções necessárias que baixam assim para cerca de 15%.

No entanto, neste domínio particular das coberturas, importa ter em atenção um conjunto de outras situações que urge resolver dado terem ainda placas de fibrocimento como há anos se usou, designadamente até aos primórdios do ano 2000, hoje reconhecidamente de retirar dada a sua componente de amianto nocivo à saúde. Neste contexto tem-se então mais as seguintes necessárias intervenções a realizar.

Quadro 17 - Necessidades de intervenção em coberturas

LOCALIZAÇÃO	INTERVENÇÃO
Alcoitão	Reparação de telhado - R. Lucília do Carmo nº 211
Alcoitão	Rua Francisco Ribeiro, 22
Alcoitão	Rua Francisco Ribeiro, 54
Alcoitão	Rua Francisco Ribeiro, 72
Alcoitão	Praceta Alcino Frazão, nº 36
Alcoitão	Praceta Alcino Frazão, nº 38
Alcoitão	Praceta Alcino Frazão, nº 105
Alcabideche	Reparação/Substituição de telhado - R. António Jacinto da Silva nº 29
Alcabideche	Reparação/Substituição de telhado - R. António Jacinto da Silva nº 30
Manique	Rua dos Bem Lembrados – nº 136
Mata da Torre	Reparação de telhado - nº 94
Mata da Torre	Reparação de telhado - nº 114
Mata da Torre	Reparação de telhado - nº 132
Cabeço de Bicesse	Reparação de telhado - Pct António Assunção Lote 10
Cabeço de Bicesse	Reparação de telhado - Pct António Assunção Lote 7
Matos Cheirinhos	Substituição de telhado nº 243 e 265
Brejos	Reparação/Substituição de telhado - R. das Torres nº 176
Brejos	Reparação/Substituição de telhado - R. Benjamim Ribeiro nº 120



Quadro 18 - Necessidades de intervenção em coberturas (placas de fibrocimento)

BAIRRO	COBERTURAS POR INTERVIR
Abóboda	6 coberturas compostas de amianto
Adroana	18 coberturas compostas de amianto
Alcabideche	4 coberturas compostas de amianto
Brejos	12 coberturas compostas de amianto
Cabeço Mouro	8 coberturas compostas de amianto
Matos-Cheirinhos	5 coberturas compostas de amianto



Há ainda que ter em atenção outras intervenções, mesmo que mais leves, de aumento do conforto interior dos fogos, da modernização dos seus equipamentos e de mera conservação, mesmo, que importa empreender no global dos fogos municipais, tendo em vista contrariar condições indignas ou tendencialmente indignas da forma de viver de diversas famílias.

Também o fator inadequação do fogo face a(os) seu(s) residente(s) é uma situação que preocupa o Município, designadamente a CASCAIS ENVOLVENTE. Neste contexto urge ou adaptar, ou, no limite, realojar cerca de 77 agregados familiares que reclamam desta situação. A par deste problema, no parque municipal, residem 307 agregados em sobrelotação, situação que, também, exige ação ou nos fogos em questão reconvertendo-os se tal, caso a caso, for possível, ou também através de realojamento. Para dar resposta a ambas as situações, pode ainda ter-se em conta os cerca de 60 fogos que anualmente, em média, passam a devolutos, pelas mais diversas razões, e que serão uma alavanca que ajuda, mas não resolve este problema.

A síntese da preocupação de atuar, dá em termos gerais, alguma prioridade/preferência às seguintes unidades de habitação social municipal, fazendo-se a ponderação entre as diversas questões elencadas:

- Bairro Marechal Carmona/Fontainhas e Bairro da Encosta da Carreira na União de Freguesias de Cascais-Estoril
- Bairro Calouste Gulbenkian e Bairro da Adroana na Freguesia Alcabideche
- Bairro de Sassoeiros na Freguesia de Carcavelos

A idade dos bairros espelha ainda a sua tipologia. Se nos anos 30 a 60 surgem um conjunto de moradias unifamiliares como residência de habitação social à imagem das cidades jardim e dos Bairros dos Trabalhadores da época, quanto mais nos aproximamos dos tempos atuais, menos esta situação surge, e predomina a rentabilização do solo com construção em altura e produção de apartamentos de tipologias distintas, cada vez mais de menor dimensão. Foi a tipologia desenvolvida após revolução de 25 de Abril, procurando em menor espaço acolher mais famílias, e também estipular critérios de economia no valor dos terrenos; muitas vezes



esta situação deu-se à custa da procura das periferias para desenvolver estes projetos, criando-se muitas vezes situações isolamento e de desinserção dramáticos.

2.5. Carências habitacionais: agregados familiares em condição habitacional indigna

Neste ponto, procede-se a uma identificação das situações de agregados familiares em condições indignas, segundo os levantamentos existentes e os trabalhos de preparação para o Plano de Recuperação e Resiliência, e tendo em conta os conceitos do Programa 1.º Direito. Esta identificação constitui a base quantitativa a partir da qual se procede, depois, à definição e à programação das soluções habitacionais a desenvolver de imediato. Esta base é aqui encarada como ponto de partida, devendo ser permanentemente atualizada. A existência de estruturas de proximidade que procedam ao acompanhamento e identificação célere das situações de habitação indigna é uma condição fundamental dessa atualização permanente.

De acordo com as disposições do Programa 1.º Direito, esta identificação contempla, em primeiro lugar, o número global de carências e, em segundo lugar, uma referência explícita às chamadas “situações específicas”, definidas como “pessoas vulneráveis”, “núcleos precários” e “núcleos degradados”.

Para a identificação do número global de carências, utilizam-se as bases de dados disponíveis para a aferição imediata destas carências, referentes aos pedidos de habitação social no âmbito do Programa Municipal de Habitação Social (PMHAS), ao Levantamento de Necessidades de Realojamento Habitacional, promovido pelo IHRU em 2018, à gestão do parque municipal de habitação e às AUGI.

Pedidos de habitação social

No âmbito do Programa Municipal de Habitação Social (PMHAS), a CM Cascais procede à sistematização e análise dos pedidos de habitação social, segundo dois conceitos principais:

- o conceito de “carência habitacional”, abrangendo as situações em que os indivíduos ou o agregado familiar, sem capacidade económica de acesso ao mercado livre, ocupam um alojamento arrendado ou cedido em “precárias condições de habitação”, ou sem alojamento;
- e o conceito de “carência económica”, abrangendo as situações em que “os indivíduos ou o agregado familiar, embora habitem num fogo arrendado com condições de habitabilidade, os rendimentos auferidos não lhes permitem satisfazer as restantes necessidades humanas básicas ou mesmo fazer face ao valor da renda”.

Esta distinção é importante, no atual contexto português, do ponto de vista dos instrumentos de intervenção que podem ser mobilizados para fazer face às carências identificadas, em especial o 1.º Direito. De facto, de acordo com o conceito de habitação indigna desse programa, a carência económica não estabelece, por si só, uma condição de habitação



indigna, só o fazendo quando conjugada com situações de precariedade, insalubridade e insegurança, sobrelotação ou inadequação.

O Quadro 19 apresenta os dados dos pedidos de habitação social existentes em novembro de 2021, na base de dados criada com vista a responder ao registo e análise dos pedidos de habitação de acordo com o regulamento de acesso ao programa na sua última versão aprovada em Diário da República de 15 de abril 2016 (Regulamento n.º 386/2016).

Quadro 19 - Pedidos de habitação social em novembro de 2021
Fonte: DHS/GACG

PROGRAMA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO SOCIAL (PMHAS) - PEDIDOS DE HABITAÇÃO SOCIAL	NÚMERO DE PEDIDOS VALIDADOS
Famílias em situação de carência habitacional	1.904 (76%)
Famílias em situação de carência económica	605 (24%)
Total de famílias por realojar	2.509 (100%)

A análise mais pormenorizada desta base de dados permite seis conclusões principais, que constituem um desafio estratégico central.

Salienta-se, em primeiro lugar, o número elevado de pedidos de habitação social: 2.509, número que corresponde aproximadamente à atual dimensão do parque de habitação municipal. Trata-se, por isso, de uma dimensão muito exigente.

Salienta-se, em segundo lugar, a tendência de crescimento significativo do número de pedidos (entre 13% e 14% por ano, nos últimos anos): por exemplo, entre dezembro de 2020 e novembro de 2021, existem mais 287 pedidos validados por realojar. Esta tendência reflete as consequências do contexto de pandemia e a diminuição dos rendimentos de famílias já muito vulneráveis, bem como o contexto de aumento dos preços da habitação, deve ser monitorizada com especial atenção e requer uma capacidade de intervenção rápida.

Salienta-se, em terceiro lugar, a elevada precariedade das condições de habitação abrangidas. Uma percentagem muito significativa destes pedidos (48% do total ou 62% dos casos de carência habitacional, correspondendo a 1.187 casos) diz respeito a situações de “habitação não convencional”, das quais se destaca o elevado número de habitações em anexos. Esta situação evidencia, por um lado, a elevada precariedade das condições habitacionais e evidencia, por outro lado, a importância da articulação entre as políticas de habitação, o planeamento do território e o controlo destas formas precárias de habitação. As situações em “habitação convencional” são consideradas precárias, pois correspondem a casos de sobrelotação, não pagamento de renda ou alojamento cedido temporariamente.

Como se vê no Gráfico 12, uma parte significativa destas situações de precariedade está associada a outros problemas habitacionais, nomeadamente os que se relacionam com a insalubridade da habitação.

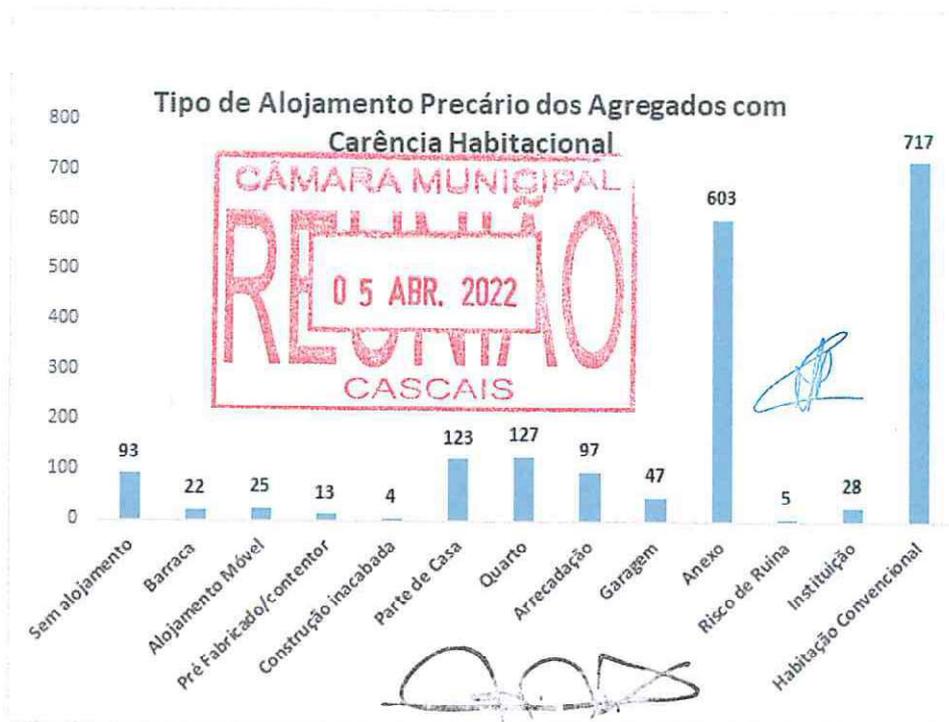


Gráfico 11 - Tipo de alojamento precário dos agregados com carência habitacional (novembro de 2021)
Fonte: DHS/GACG

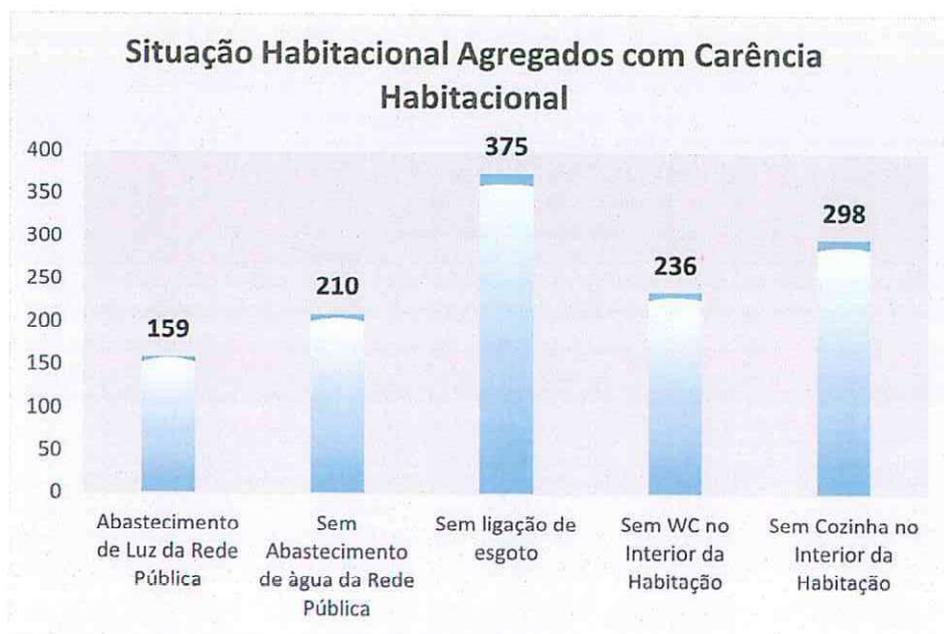


Gráfico 12 - Situação habitacional dos agregados com carência habitacional (novembro de 2021)
Fonte: DHS/GACG



Salienta-se, em quarto lugar, a condição de vulnerabilidade dos agregados familiares abrangidos por estes pedidos de habitação. Das 1904 famílias com carência habitacional por realojar, 34% (642) são famílias monoparentais, e 12% (221) são famílias numerosas com 3 ou mais filhos. Daqui decorre a importância da articulação entre as políticas de habitação e as políticas de desenvolvimento e inclusão social. Salienta-se ao mesmo tempo, neste contexto geral de vulnerabilidade e baixos rendimentos, a importância de respostas adaptadas a cada família. A título de exemplo, o Quadro 20 um primeiro elemento dessa adaptação, relacionado com a dimensão das famílias e as tipologias de habitação que são necessárias.

Salienta-se, em quinto lugar, que estas situações têm uma expressão territorial diversificada, que deve ser tida em conta na construção das respetivas soluções. O Quadro 21 apresenta, a este propósito, a distribuição dos pedidos de habitação por freguesia de origem dos agregados familiares.

Quadro 20 - Tipologias necessárias, de acordo com a composição dos agregados familiares
Fonte: DHS/GACG

T1	T2	T3	T4	T5
780 (41%)	617 (32%)	432 (23%)	70 (4%)	5 (0%)

Quadro 21 - Repartição dos pedidos de habitação por freguesia
Fonte: DHS/GACG

FREGUESIA	NÚMERO GLOBAL DE CARÊNCIAS VALIDADAS	CARÊNCIA ECONÓMICA	CARÊNCIA HABITACIONAL	INCIDÊNCIA NA FREGUESIA (%)
Alcabideche	559	158	717	4,3
São Domingos de Rana	573	178	751	3,3
União das Freguesias de Carcavelos e Parede	215	81	296	1,5
União das Freguesias de Cascais e Estoril	557	188	745	2,7
Total	1.904	605	2.509	2,9

Salienta-se, finalmente, que, embora distintas face ao modo como são consideradas pelos instrumentos de intervenção existentes, as situações aqui descritas como de carência habitacional e de carência económica têm inegáveis ligações entre si, unidas pela mesma referência a um contexto de baixos rendimentos e vulnerabilidade social e a um risco, mais ou menos manifesto, de precariedade. Daqui decorre a necessidade de articulação das



intervenções de resposta às situações de maior vulnerabilidade com intervenções mais gerais de transformação do setor habitacional.

Outras carências identificadas

O levantamento realizado em Cascais no âmbito do Levantamento Nacional de Necessidades de Realojamento Habitacional, promovido pelo IHRU, conduziu à identificação de 764 situações de grave carência habitacional, que, em grande parte, se sobrepõem com os pedidos de habitação social já referidos. Estimam-se em 42 as situações atualmente não integradas nos 2.509 pedidos de habitação, correspondendo às necessidades de demolição e realojamento nos seguintes bairros: Cruz Vermelha, Faceiras, José Luís, Pescadores e Portelas.

As situações identificadas no atual parque municipal foram já objeto do ponto 2.4 deste diagnóstico. Destacam-se, por um lado, as questões relacionadas com o estado de conservação e a salubridade das habitações, que deram origem a programas de intervenção em fachadas e coberturas, e, por outro lado, as questões relacionadas com a adequação da habitação às características das pessoas e dos agregados que as ocupam, subjacentes aos diversos pedidos de mudança de habitação, por motivos de sobreocupação ou inadequação.

O parque municipal é composto por edifícios construídos em diferentes épocas, desde a década de 30 às décadas de 2000 e 2010, com diferentes soluções construtivas e necessidades de intervenção. Em geral, pode dizer-se que as tecnologias construtivas utilizadas não concretizaram preocupações ao nível da eficiência energética, sendo diminutas as preocupações de conforto do espaço habitado e existindo margem para melhorias no que diz respeito a soluções de revestimentos (fachadas e coberturas) e dos vãos (janelas) cujas consequências se apresentam benéficas ao nível do comportamento térmico e desempenho energético do edifício. Do ponto de vista dos conceitos do 1.º Direito, estas intervenções enquadram-se nas respostas a condições de insalubridade, quer as que decorrem da existência de coberturas em amianto, quer as que decorrem das situações associadas à pobreza energética, cuja relevância foi sublinhada pelo diagnóstico apresentado no ponto 2.3.

As AUGI integram o conceito de “núcleos precários” utilizado pelo 1.º Direito. Os casos aqui identificados correspondem basicamente a dois tipos de situação. Por um lado, um conjunto de bairros, em diversas fases do seu processo de legalização, prioritários do ponto de vista das intervenções no âmbito da preparação do Plano de Recuperação e Resiliência, e caracterizados por extensas situações de insalubridade, insegurança e inadequação dos alojamentos, e onde residem pessoas com baixos rendimentos e outros fatores de vulnerabilidade: Bairro dos Peões, Bairro Poço de Cação, Bairro do Cano/Marianas, Bairro da Rua do Rio, Bairro do Pinhal do Arneiro, Bairro Manique de Baixo, Bairro na Estrada das Tojas e Bairro da Mina.



Por outro lado, identificaram-se situações mais dispersas em diversos bairros, correspondendo a casos em que o processo de legalização é complicado pela existência de sobreposições com a Reserva Ecológica Nacional: é o caso de habitação situadas em AUGI na área das ribeiras da Amoreira, Bicesse, Caparide, Marianas, Sassoeiros e do Arneiro. Nestes casos das AUGI, uma vez mais se coloca a importância da articulação entre as políticas de habitação, o planeamento do território e o processo de reconversão e legalização dos bairros.

O Quadro 22 sintetiza as principais fontes de informação utilizadas e o número respetivo de carências habitacionais identificadas, e que corresponderá a quase 5% dos agregados familiares residentes em Cascais. A referência comum, que une este conjunto muito diverso de situações de habitação indigna, a uma condição de vulnerabilidade implica a importância da coordenação, no tempo, e desde o início do processo, das intervenções na habitação e das intervenções orientadas para o desenvolvimento social.

Quadro 22 - Número global de carências (elegíveis pelo 1.º Direito)

FONTE (LEVANTAMENTO)	NÚMERO GLOBAL DE CARÊNCIAS VALIDADAS	PESSOAS ABRANGIDAS (ESTIMATIVA)
Programa Municipal de Habitação Social (PMHAS) - pedidos de habitação social	1.904	4.760
Levantamento de Necessidades de Realojamento Habitacional – situações em habitação municipal	42	105
Cascais Envolvente – programas de intervenção em fachadas e coberturas	1.256	3.140
Cascais Envolvente – pedidos de adequação dos fogos (condições de acessibilidade e/ou sobrelocação)	384	960
Habitacões em AUGI – intervenções prioritárias	499	1.247
Total	4.085	10.212

Situações específicas (1.º Direito)

O Programa 1.º Direito define como as seguintes situações específicas, para as quais, em termos operacionais, prevê a majoração dos apoios: “pessoas vulneráveis”, “núcleos precários” e “núcleos degradados”.

O conceito de “pessoas vulneráveis” está diretamente associado à possibilidade de desenvolvimento de soluções habitacionais específicas de transição e ou de inserção, referindo-se nomeadamente as pessoas sem abrigo, as vítimas de violência doméstica e os requerentes e beneficiários de proteção internacional.

O conceito de “núcleos precários” pretende referir os casos de construções não licenciadas, acampamentos ou outras formas de alojamento precário ou improvisado, numa mesma área



territorial delimitada nos termos legais como uma Área Urbana de Génese Ilegal (AUGI) ou delimitável por configurar um conjunto usualmente designado por “bairro”, “núcleo” ou “acampamento”.

Os “núcleos degradados” são definidos como núcleos habitacionais, com características específicas de vetustez, organização espacial e construção ou de risco, com uma identidade própria e diferenciada no espaço urbano, usualmente identificados com designações como “ilha”, “pátio” ou “vila”.

Das necessidades de alojamento identificadas no ponto anterior, correspondem a estes conceitos:

- 93 pedidos de habitação enquadrados na categoria sem alojamento;
- 64 pedidos de habitação enquadrados na categoria de famílias em situação de violência doméstica;
- 483 agregados em AUGI (correspondendo aos chamados “núcleos precários”, mas também sobreponíveis, em parte, com a categoria de “núcleos degradados”)

O Quadro 23 constitui a referência a utilizar na programação do 1.º Direito. A sua leitura deve ter em conta que, na realidade, estamos perante situações que podem ser classificadas como de privação múltipla, existindo sobreposições assinaláveis entre as diversas categorias de condição habitacional indigna (por exemplo, a condição de precariedade está muitas vezes associada a situações de insalubridade e insegurança).

Quadro 23 - Síntese (segundo os conceitos de condição indigna do 1.º Direito)

FONTE (LEVANTAMENTO)	CARÊNCIAS VALIDADAS	PRECARIEDADE	INSALUBRIDADE E INSEGURANÇA	SOBRE-OCUPAÇÃO	INADEQUAÇÃO
Programa Municipal de Habitação Social (PMHAS) - pedidos de habitação social	1.904	1.581		221	102
(agregados com pessoas vulneráveis)		(157)			
Levantamento de Necessidades de Realojamento Habitacional – situações em habitação municipal	42		42		
Cascais Envolvente – programas de intervenção em fachadas e coberturas	1.256		1.256		
Cascais Envolvente – pedidos de adequação dos fogos (falta de mobilidade e/ou sobrelotação)	384			307	77
Habitções em AUGI (Núcleos precários)	499	120	379		
Total	4.085	1.701	1.677	528	179



3. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS E LINHAS DE INTERVENÇÃO

3.1. Introdução: principal desígnio da ELH

O diagnóstico estratégico assumiu como referencial geral o direito de todos à habitação condigna, em todas as suas dimensões: segurança legal de ocupação; disponibilidade de serviços, materiais e infraestruturas; acessibilidade (financeira); habitabilidade; facilidade de acesso; respeito pelo ambiente cultural; localização.

Os problemas e desafios identificados configuram um contexto exigente, do ponto de vista da intervenção pública, que passa pela resposta às situações de maior vulnerabilidade, mas que está longe de se esgotar nestas. Essa exigência decorre:

- da dimensão das carências identificadas e do elevado (e crescente) número de pedidos de habitação;
- das necessidades quantitativas e qualitativas que decorrem das transformações demográficas e nas estruturas familiares;
- dos problemas muito significativos de acessibilidade financeira à habitação, por parte de muitos segmentos da população do Município;
- da identificação de fatores de mudança, associados nomeadamente à importância concedida às questões da sustentabilidade e da descarbonização, do desenvolvimento comunitário e inclusivo e da valorização da diversidade social e da cidadania.

Neste contexto, **assume-se como principal desígnio a garantia do acesso de todos à habitação condigna, de que decorre a importância da capacidade transformadora das políticas de habitação.**

Esta missão transformadora pode ser estruturada em torno de três objetivos estratégicos principais:

- Garantir o acesso de todos à habitação. Nas condições específicas do Município de Cascais, a concretização deste objetivo estratégico envolve o reforço do parque público de arrendamento social, a estruturação de um setor de arrendamento acessível e a diversificação e qualificação das soluções habitacionais disponíveis;
- Promover a coesão socio-territorial e a preservação da identidade urbanística. A concretização deste objetivo estratégico envolve a preocupação com a distribuição territorialmente equilibrada e qualificada das intervenções na habitação, valorizando a diversidade social e a relação das políticas de habitação com as políticas sociais, de ordenamento do território, da mobilidade e da oferta de equipamentos e serviços;



- Agilizar as políticas públicas de habitação, promovendo uma administração aberta e um acompanhamento atento. A concretização deste objetivo assume a importância, para as políticas públicas de habitação, da capacidade organizativa do Município, do acompanhamento e avaliação das políticas, da mobilização em torno de objetivos partilhados de um conjunto muito alargado de agentes e da capacidade de influência de outros níveis de intervenção, nomeadamente de escala metropolitana, nacional e europeia.

Cada um destes objetivos estratégicos, é por sua vez, estruturado em torno de linhas de intervenção. Este esquema é resumido e apresentado no Quadro 24, sendo desenvolvido nos pontos seguintes.

Quadro 24 - Objetivos estratégicos e linhas de intervenção

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	LINHAS DE INTERVENÇÃO
HABITAÇÃO DIGNA E ACESSÍVEL (GARANTIR O ACESSO DE TODOS À HABITAÇÃO)	Reforçar o parque habitacional público
	Concretizar um programa ambicioso de arrendamento acessível
	Promover a diversidade e adaptação das soluções habitacionais
	Desenvolver um regulamento municipal de acesso à habitação
COESÃO SOCIO-TERRITORIAL (PROMOVER A COESÃO SOCIO-TERRITORIAL E A PRESERVAÇÃO DA IDENTIDADE URBANÍSTICA)	Reabilitar e requalificar o património habitacional municipal
	Instalar uma dinâmica de reutilização e de requalificação do edificado de propriedade privada
	Regularizar as ilegalidades urbanísticas (AUGI) em linha com a melhoria das condições de vida dos residentes
	Promover a dinamização de novos conceitos habitacionais e novos modelos de promoção e de gestão habitacional
	Articular a política de habitação com diversas frentes e setores (planeamento do território e desenvolvimento social)
POLÍTICAS DE HABITAÇÃO PARTICIPADAS E TRANSFORMADORAS (AGILIZAR AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO, PROMOVEDO UMA ADMINISTRAÇÃO ABERTA E UM ACOMPANHAMENTO ATENTO)	Assegurar respostas transparentes e eficientes aos requerentes de apoio na habitação
	Desenvolver novas práticas de participação nos processos de planeamento, decisão e gestão
	Reforçar o acompanhamento e a avaliação das políticas
	Promover a interação com outros níveis de intervenção, nomeadamente de escala metropolitana, nacional e europeia



3.2. Garantir o acesso de todos à habitação

A preocupação com o acesso de todos à habitação exige uma perspetiva de intervenção simultaneamente diversificada e integrada: diversificada na sua capacidade de resposta a diferentes problemas e procuras de habitação e de configuração de diferentes percursos e escolhas habitacionais; integrada na sua capacidade de intervenção mais global no sistema habitacional. Neste sentido, a principal escolha estratégica associada a esta ELH afirma a necessidade de uma articulação entre a preocupação com a resposta às situações de maior vulnerabilidade e a preocupação com as questões mais gerais da acessibilidade financeira à habitação. A análise dos pedidos de habitação referidos no diagnóstico estratégico é, de resto, reveladora, do modo como estas duas dimensões se cruzam na experiência habitacional das pessoas que, em Cascais, procuram o alojamento social.

Em termos mais operacionais, esta escolha estratégica tem algumas consequências. Exige, por um lado, a capacidade de articular o desenvolvimento de respostas imediatas, mobilizando, para isso, os instrumentos de política existentes, com intervenções estruturais a mais longo prazo, em especial as que criam condições para uma maior diversificação dos agentes, formas e conceitos de provisão de habitação. Deste ponto de vista, a relação entre as políticas de ordenamento do território e as políticas de habitação, que a necessidade de acesso ao solo torna indispensável, pode desempenhar um papel fundamental.

Por outro lado, a escolha de uma perspetiva mais integradora e mobilizadora tem também consequências em termos da governação e dos instrumentos das políticas públicas de habitação. Sendo mais geral e transversal, esta questão ocupará também partes importantes da descrição dos restantes objetivos estratégicos.

Definem-se seguidamente, quatro Linhas de Intervenção que materializam esta perspetiva.

Linha de Intervenção 1.1 – Reforçar o parque habitacional público

O número elevado de pedidos de habitação dirigidos ao Município e a extensão das situações que, à luz dos critérios do Programa 1.º Direito, foram identificadas como configurando condições habitacionais indignas constituem um apelo à intervenção pública na habitação. Ao mesmo tempo, a análise das condições socioeconómicas, nomeadamente da desigualdade dos rendimentos e dos preços da habitação, faz esperar que, em municípios como Cascais, a importância relativa do parque público de arrendamento deva ser superior à média nacional.

Neste sentido, a presente ELH assume como linha de intervenção o reforço da oferta de arrendamento apoiado e a mobilização do Programa 1.º Direito para a sua concretização, nomeadamente através da construção em terrenos municipais disponíveis e já identificados (projetos que se encontram em desenvolvimento). Assume, também, a importância do estudo das condições de desenvolvimento, a mais longo prazo, do arrendamento apoiado no Município de Cascais.



No mesmo sentido do reforço da resposta pública às situações de grave carência (incluindo aquelas que potencialmente não são elegíveis do ponto de vista dos critérios do 1.º Direito) insere-se a formatação e o desenvolvimento de um Programa Municipal de Apoio ao Arrendamento, que participe as despesas das famílias com o arrendamento.

Linha de Intervenção 1.2 – Concretizar um programa ambicioso de arrendamento acessível

No Concelho de Cascais, por razões que se centram num natural crescimento populacional de um território metropolitano localizado na primeira coroa da cidade de Lisboa, houve nas últimas décadas uma grande aposta na construção nova de cariz predominantemente multifamiliar, mas orientada sobretudo para as classes média e alta. O diagnóstico estratégico sublinhou as dificuldades de acesso à habitação de um número significativo de agregados, referindo tratar-se de uma situação face à qual os referenciais de habitação acessível utilizados nas políticas nacionais de habitação se revelam insuficientes. Neste contexto, torna-se necessário desenvolver um programa municipal de arrendamento acessível, que tenha em conta a especificidade da situação de Cascais. O desenvolvimento em concreto desse programa constitui uma linha de intervenção a prosseguir.

A necessidade de um programa ambicioso e capaz de mobilizar vários agentes pode ser aferida por alguns números disponíveis, embora não diretamente comparáveis. As estatísticas existentes, nomeadamente as que resultam do Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (EU-SILC), revelam, por exemplo, para Portugal, valores dos agregados familiares com taxa de sobrecarga com as despesas de habitação (isto é, das famílias com despesas com a habitação superiores a 40% do seu rendimento), no designado setor de arrendamento a preços de mercado, entre os 20 e os 25%. Por sua vez, o número de novos contratos de arrendamento celebrados, em cada ano, no Município de Cascais, tem sido, nos últimos anos, aproximadamente 2000. Atendendo a esta situação, é urgente assegurar uma oferta continuada de alojamentos a preços acessíveis, que corresponda a uma percentagem significativa dos novos arrendamentos.

A estruturação, em Cascais, de um “setor” de arrendamento acessível pressupõe a capacidade de articular vários tipos de instrumento (de incentivo aos promotores, de apoio às famílias, de constituição de parcerias e de difusão da informação) e vários agentes, públicos, privados, cooperativos e associativos. Deve integrar uma vertente pública, mobilizando os apoios disponíveis nesse sentido, e uma vertente privada e cooperativa.

São exemplo de intervenções que podem ser mobilizadas com este objetivo: concluir o levantamento dos terrenos expectantes e edifícios devolutos no Concelho com aptidão para promover respostas no âmbito da função social da habitação; estudar e formatar o sistema de incentivos mais adequado ao contexto de Cascais, tendo em atenção as condições de intervenção dos diversos agentes; promover um departamento municipal, apetrechado em termos de recursos humanos e ágil na apreciação técnica e administrativa que dê prioridade ao licenciamento de obras no âmbito da habitação acessível e da reabilitação; criar condições para a disponibilização de terrenos para a habitação acessível e a habitação de custos controlados, através dos instrumentos que podem ser mobilizados pelo planeamento



municipal (e, nomeadamente, pelo PDM; ver, a este propósito, a linha de intervenção 2.5, que refere mais pormenorizadamente alguns destes instrumentos).

Refira-se, finalmente, que o desenvolvimento de um setor de arrendamento acessível deve ser capaz de acompanhar e integrar situações específicas, como é o caso dos jovens, dos estudantes, das pessoas isoladas e dos imigrantes.

Linha de Intervenção 1.3 – Promover a diversidade e adaptação das soluções habitacionais

O diagnóstico estratégico permitiu sublinhar a importância da diversidade e da transformação das estruturas familiares, incluindo o reconhecimento de necessidades específicas, algumas delas novas, associadas, por exemplo, ao envelhecimento da população, ao aumento do número pessoas que vivem sozinhas, ao aumento da população estudantil, ou às dificuldades de acessibilidade sentidas pelas pessoas com mobilidade reduzida. Estas necessidades têm uma dimensão mais pessoal e familiar, mas têm também uma dimensão comunitária que importa ser reconhecida pelas políticas públicas de habitação.

É, por isso, estratégica e transversal a preocupação com a capacidade de adaptação do sistema habitacional a necessidades emergentes associadas a todas essas transformações. Conceitos como “unidade residencial” e “habitação colaborativa” têm sido utilizados para descrever algumas das experiências de promoção de novos modelos habitacionais, definidos pelo modo como concebem a habitação e os seus serviços e pelo modo como integram o envolvimento associativo e cooperativo das pessoas e das famílias na sua concretização.

A Estratégia Local de Habitação afirma o objetivo de valorização da diversidade de soluções e escolhas habitacionais. Sendo transversal, esta preocupação deve estar presente na transformação do parque de alojamento municipal, na elaboração dos diversos regulamentos municipais, no contacto e parceria com os diversos agentes sociais, na preparação de incentivos específicos ou programas de natureza mais experimental e em todo o trabalho orientado para a promoção do conhecimento e da inovação em matéria de habitação. O reforço das estruturas de proximidade e de interação com as comunidades é um elemento importante deste reconhecimento e valorização da diversidade.

Do ponto de vista dos instrumentos a concretizar, de forma mais imediata, neste âmbito, identifica-se a preparação e desenvolvimento de programas experimentais de habitações partilhadas e de habitação colaborativa.

Linha de Intervenção 1.4 – Desenvolver um regulamento municipal de acesso à habitação

A perspetiva estratégica que tem vindo a ser descrita, baseada, como foi afirmado, na articulação entre a preocupação com a resposta às situações de maior vulnerabilidade e a preocupação com as questões mais gerais da acessibilidade financeira, que justificam um programa municipal de arrendamento acessível, aconselha a elaboração de um documento integrador, que, com base no entendimento do direito a uma habitação digna e acessível, explicita e operacionalize o conjunto de princípios e critérios que devem orientar a ação



municipal. Propõe-se, por isso, o desenvolvimento de um regulamento municipal de acesso à habitação.

3.3. Promover a coesão socio-territorial e a preservação da identidade urbanística

Implementar uma política de habitação, de cariz social e destinada à classe média, exige a ponderação de premissas distintas e diversas que estão para além da mera construção de fogos por iniciativa pública ou privada. Aliás, o novo paradigma de gerar condições de acesso à habitação em detrimento de uma atitude de mera disponibilização de habitações para as famílias, está em linha com esta maior amplitude de pensar a política de habitação.

Cabe aos municípios serem os motores desta política, liderando nos setores onde a intervenção pública tem de ser mais intensa e regulando e criando incentivos nas áreas onde a iniciativa privada pode e deve ser também parte da solução.

Um dado tido como base é a necessidade de promover a integração social, entendida esta como a estruturação de projetos capazes de contribuir para a coesão urbana e para uma maior aproximação entre pessoas, famílias e atividades.

Por outro lado, o princípio da reabilitação, urbana e do edificado, em contraponto com o princípio da nova construção e da nova urbanização, integrando-se neste aspeto uma aposta no (re)construir no construído e na circularidade da economia aos mais diversos níveis, é outro aspeto fundamental para uma nova atuação estratégica, e para a preservação da imagem dos locais e valorização do património arquitetónico e urbanístico existentes.

A conjugação destes pilares cria às populações condições de acesso facilitado a bens e serviços, ao emprego e aos equipamentos e fortalece a identidade entre as pessoas e o seu habitat.

Também a requalificação do espaço público e o investimento público nas infraestruturas e *facilities* é importante alavanca para melhorar a qualidade da vida, mas também para motivar a ação privada de intervenção, quer na revitalização de edificado pré-existente, quer na promoção de novos projetos em locais que sejam convenientes ao bom ordenamento do território, articulando políticas materiais com políticas imateriais e ações setoriais com o planeamento territorial macro.

Definem-se assim, seguidamente, cinco Linhas de Intervenção para alcançar estes fins.

Linha de Intervenção 2.1 – Reabilitar e requalificar o património habitacional municipal

O Município de Cascais tem um património de 2.526 fogos de habitação de cariz social construídos ao longo de quase 100 anos, desde a década de 30 do século passado, se bem que com maior dinâmica nos últimos anos, o que decorre de cerca de 80% dos fogos terem sido construídos a partir de 1990.



Por esta razão as condições de habitabilidade e, principalmente, de conforto térmico e de custos energéticos, bem assim como alguns processos construtivos estão hoje obsoletos ou desadequados, impondo-se que haja uma intervenção de requalificação destes fogos. Tanto em termos da envolvente mais pesada – coberturas e paramentos –, como no que se refere a isolamento de caixilharias, a acessibilidade e à normal deterioração dos materiais e componentes, muito há que fazer, e essa deve ser uma prioridade do Município.

Para tal, e numa perspetiva de conservação e requalificação, importa promover uma aturada inspeção fogo-a-fogo, gizar um mapa de trabalhos adaptado a cada caso e desenvolver as tarefas, primeiro de forma intensiva, mas depois, sistematicamente ao longo dos tempos, garantindo a manutenção deste património.

Por outro lado, impõe-se ter uma atitude proativa ao nível dos isolamentos térmicos, bem assim como a operacionalização da gestão energética, apostando no conforto com menores consumos, assim dando melhores condições aos residentes. Integrar novas *facilities*, como ascensores ou plataformas elevatórias para pessoas com mobilidade reduzida, *wi-fi*, novos sistemas de iluminação e ventilações mecânicas inteligentes, é outra das apostas a ter em conta.

Linha de intervenção 2.2– Instalar uma dinâmica de reutilização e de requalificação do edificado de propriedade privada

A política de ordenamento do território, mesmo num Município como Cascais onde a dinâmica de construção, em todos os segmentos, é elevada, tem de dar primazia à reabilitação urbana e à reabilitação do edificado, à sua requalificação, reconversão e reutilização. Esta aposta tem de ser evidente e diferenciada sobre a nova construção e nova urbanização através de loteamentos, devendo isso traduzir-se de forma clara ao nível dos regulamentos municipais. Consolidar as malhas construídas e dignificar a função e a imagem do edificado é a base de qualquer sistema urbano contemporâneo que se pretenda robusto e capaz de servir a comunidade atual e a do futuro.

Há que motivar ou induzir os proprietários e os investidores a criar condições de reutilização do parque edificado existente, seja este de maior ou menor valor arquitetónico, seja este mais antigo ou mais recente. Para tal, ao nível das facilidades de licenciamento, o Município deverá tornar esta prioridade e preferência evidentes, autonomizando um departamento de análise e licenciamento de processos de reabilitação do edificado e bonificando taxas sobre essas intervenções.

Mas isso não é bastante. Importa também delimitar mais ARU e definir as ORU de cada uma delas, assim consolidando estratégias e garantindo benefícios e incentivos aos proprietários dos edifícios. Será de apostar em delimitar ARU Sistemáticas para que haja também um compromisso municipal de criar um programa de ação para o domínio público, com soluções estratégicas de “acupuntura urbana” – sobre infraestruturas, espaços e equipamentos – como motivação e cooperação com os investidores privados, assim lhes dando a perceção da sua obrigação de agir, mas garantindo uma atitude de compromisso de investimento público.



Paralelamente, pode ainda o Município estabelecer parcerias com o mercado privado, na área do projeto, das empreitadas e do fornecimento de materiais, encontrando condições favoráveis para os investidores privados que contactem este universo de prestadores de serviços ou de bens para fins de reabilitação do edificado, para isto delimitando áreas territoriais preferenciais, condições de intervenção e calendário que regulem a fruição desta discriminação positiva.

Linha de intervenção 2.3– Regularizar as ilegalidades urbanísticas (AUGI) em linha com a melhoria das condições de vida dos residentes

Uma outra frente, esta problemática, que importa sarar em definitivo tem a ver com a realidade das construções ilegais existentes no Concelho. Tanto naquilo que se caracteriza como “construções de fundo de parcela”, como com a grande quantidade de Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI).

As ocupações indevidas de espaços não habitacionais como espaços de habitação em edifícios anexos, situação motivadora de insalubridade e de falta de coesão social, não é já tolerável e terá de haver uma atitude clara de desmotivação desta realidade e de inversão da tendência, humanamente reprovável e de contornos especulativos por parte dos seus promotores que se valem daqueles que têm dificuldade em resolver o seu problema habitacional.

A fiscalização e a intervenção coerciva serão ferramentas para alterar o estado da situação, mas tal é insuficiente e resolve pontualmente um problema que apenas se deslocizará; a punição é também uma forma de contrariar a ilegalidade, quer através de coimas, quer através de obras coercivas de desalojamento (e eventual demolição) que podem ser de iniciativa municipal e cobradas aos promotores da ilegalidade. No entanto, isto pode gerar ainda maiores problemas às famílias inquilinas, pelo que para além destas ações, mais determinante é criar as condições de resolução do problema, e isso só acontece se houver uma atitude objetiva de gerar modelos habitacionais que sirvam à comunidade que está hoje inserida neste universo, por um lado, realojando a já existente, e, por outro lado, criando condições para que esse “mercado” desapareça.

A alternativa, para além de poder assentar em disponibilização de habitação social para os casos de famílias que aí se possam integrar, assentará também num programa de arrendamento acessível, provavelmente a ter de ser participado pelo orçamento municipal, e onde haja critérios muito precisos para cada nível de agregado familiar dependente da sua estrutura e rendimento. No caso de alojamento em habitação social, mais do que construir para este fim, pode ser dada uma quota de preferência no âmbito das habitações que vão ficando devolutas e assim, a par do alojamento de novas famílias necessitadas, outras famílias que se integrem nos critérios definidos, vão libertando espaços indevidamente ocupados e vão passando a residir em fogos convencionais. Sendo um processo demorado, é um caminho que fica definido.



Outra situação de espectro diferente, mas que urge resolver em definitivo, centra-se nas AUGI que atinge hoje um universo de 499 fogos implantados dentro de 14 áreas identificadas.

Sendo uma realidade a sua existência segundo distintos padrões e tendo havido já um início para a resolução do problema, facto é que tal resolução não aconteceu ainda, não tendo sido cumprido o artigo 57º da Lei n.º 70/2015 de 16 de julho, que regulava a solução deste problema até 30 de junho de 2021. No entanto, através de uma Alteração à Lei 70/2015 de 16 de julho, designadamente ao artigo 57º, esta data foi agora prorrogada, pelo que as AUGI devem dispor de comissão de administração validamente constituída até 31 de dezembro de 2024 e de título de reconversão até 31 de dezembro de 2026, podendo, em alternativa, as Câmaras Municipais intervir por si só e sem administração conjunta, delimitando e fixando as modalidades de reconversão, até ao final de 2024.

Assim, mais do que nunca, exige-se atenção e decisão, tendo em vista a requalificação e legalização, quando possível, destas unidades, como mais à frente se pondera, criando-se os mecanismos técnicos, internos ou externos, para o seu progresso e finalização.

Linha de intervenção 2.4 – Promover a dinamização de novos conceitos habitacionais e novos modelos de promoção e de gestão habitacional

Promover uma política de habitação sustentável já não é uma responsabilidade que possa apenas ser acometida aos decisores públicos; também o mercado privado pode contribuir para esse mesmo fim. Assim, há que chamar os investidores ou proprietários de edifícios ou fogos devolutos, a serem parte ativa na promoção de habitação que responda aos contornos atuais da sociedade, em que, para além de habitação social, se sente carência de habitação para uma classe média de rendimentos contidos, por reflexo da crise existente ou por focar jovens famílias em início de vida autónoma.

Criar bolsas de terrenos para a promoção de habitações em parceria entre o Município e os agentes do mercado pode ser uma outra solução. Elimina-se um passo e um custo inicial de investimento em solo ou em edificado a reabilitar por parte de quem aciona o investimento, assumindo o Município essa quota-parte do custo do projeto. Com esta partilha de custos, baixam-se as responsabilidades de cada um dos intervenientes e baixam-se depois os valores de renda ou venda a cobrar às famílias, facilitando-se a intervenção por parte do meio privado.

Estes ativos municipais a integrar nestes projetos em parceria tanto podem ser património já existente, como podem ser prédios a adquirir, como podem ainda ser terrenos que venha à posse municipal fruto de cedências a serem reguladas em sede de PDM e exigidas aos promotores ao abrigo da Lei de Solos e do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, no âmbito de operações de grande envergadura ou de loteamentos, em cumprimento das alíneas e) e f) do artigo 176º do Decreto-Lei n.º 80/2015 de 14 de Maio.



Ainda em linha com esta Linha de Intervenção, tendo em vista soluções de parceria, de aquisição de solo ou de motivação à intervenção privada, deve ainda ser realizado e monitorizado com assiduidade, o levantamento das existências no Concelho, em matéria de solo urbano não ocupado, de loteamentos que não avançaram e de obras interrompidas há longo tempo, e também de edifícios, de todas as categorias adaptáveis à função habitação, que se encontrem devolutos. Especial atenção deve ser dada ao património do Estado, cujas condições de passagem à propriedade dos Municípios está hoje em dia facilitada e pode ser uma excelente alavanca para uma linha de atuação deste tipo, que junte o Município a investidores privados.

Tudo isto gera possibilidades de promoção de habitação. Tanto de habitação para venda, quanto para arrendamento assente em valores mais favoráveis para as famílias.

Dentro destas soluções, importa ainda que em termos de planeamento territorial seja orientada a definição de locais destinados a habitação de custo acessível, em locais de melhor oferta de transportes, serviços e equipamentos e de trabalho também, promovendo-se a par disto a estruturação de um Programa Municipal de Arrendamento Acessível que junte a procura à oferta, e os promotores ao Município e aos inquilinos.

Ainda em matéria de solo e de planeamento territorial, podem também ser definidos programas de autoconstrução em terrenos previamente loteados e infraestruturados pelo Município e onde as famílias possam, segundo projetos-tipo municipais, ou projetos próprios, promover a sua habitação a custos adequados aos seus rendimentos.

Neste domínio dos novos conceitos, não é de descurar a promoção de residências partilhadas. Normalmente de tipologias reduzidas, T0 e T1, com serviços comunitários, incluídos e suportado em termos sociais ou pagos se os utentes tiverem para tal possibilidades, destinados a idosos, a isolados, a jovens, a pessoas sem-abrigo, a pessoas alvo de violência doméstica, todos estes com utilização perene ou eventual; este modelo habitacional pode ainda servir de volante a situações de emergência. É uma forma expedita e a custos reduzidos de servir populações com mais dificuldades, situação que pode interessar às organizações do 3º Setor que as podem promover, ou associar-se ao Município ou a investidores privados na promoção e gestão deste tipo de projetos.

Linha de intervenção 2.5 – Articular a política de habitação com diversas frentes e setores (planeamento do território e desenvolvimento social)

O conceito de habitação condigna utilizado nesta ELH integra claramente dimensões relacionadas com o “habitat” e a inserção territorial da habitação. Nesse sentido, as estratégias a desenvolver devem estar necessariamente articuladas com as grandes opções do Município no que diz respeito ao seu modelo de desenvolvimento territorial.

Os projetos destinados a promover a habitação num contexto estratégico municipal, sendo estes de iniciativa pública ou para serem desenvolvidos por iniciativa privada enquadrada na Estratégia Local de Habitação, não podem de todo ser desenvolvidos de forma aleatória e



desgarrados de sinais que emanem do território e da organização socioeconómica de Cascais. Ou seja, perspetivar intervenções no domínio da habitação, que se pretendem sustentáveis e inclusivas, requer concertar diversos fatores.

Desde logo, assumir o cariz integrador entre ofertas habitacionais das mais diversas formas, gerando-se sempre soluções mistas em termos de diversidade social aproximando famílias provenientes de categorias socioprofissionais, padrões de vida, idade e/ou culturas diferentes. Não é mais o tempo de gerar grandes unidades, interiorizadas e isoladas da envolvente, criando ghettos desinseridos e, por norma, problemáticos.

Na atualidade há que fazer diferente do passado. Há que introduzir a componente da habitação de cariz social no interior dos espaços urbanos numa atitude global de fazer retornar aos centros a componente residência, mesclando zonas habitacionais de níveis distintos e habitação com zonas terciárias. As unidades devem ter média-pequena dimensão, devendo ser bem servidas pelos comércios, serviços e equipamentos da sua proximidade.

Outro aspeto a nunca descurar, designadamente em projetos destinados a famílias de menores recursos e maiores dificuldades, é a articulação com os canais da mobilidade, assim aproximando zonas de residência com zonas de trabalho, reduzindo os impactos das deslocações casa-trabalho, quer no que se refere aos tempos perdidos, quer no que se refere à inibição de “viver” para além do tempo de ocupação, quer ainda no que diz respeito aos contributos que há que dar para a economia verde e para as emissões 0.

Para uma ação de planeamento estratégico e territorial, de facto, sustentável, muito importante é assumir a Estratégia Local de Habitação como a base da Carta Municipal de Habitação que importa desenvolver em sintonia completa com todos os instrumentos de planeamento estratégico e territorial de Cascais, minorando as dificuldades e as carências através da aglutinação de todas as premissas que permitam encontrar as boas soluções sociais, económicas e territoriais.

A relação da ELH com os Instrumentos de Gestão do Território do Concelho de Cascais (em particular com o Plano Diretor Municipal) é fundamental para a garantia das condições de disponibilidade de terrenos e alojamentos e de integração urbanística das soluções a desenvolver. Os instrumentos de gestão territorial dispõem hoje de um conjunto de mecanismos, como os sistemas perequativos e de incentivo ou o Fundo Municipal de Sustentabilidade Ambiental e Urbanística, que podem ser mobilizados para este fim.

Há que olhar a monitorização do PDM nesta perspetiva, tendo como elemento agora fundamental, a política que se pretende de habitação, seja de cariz social, seja destinada às famílias mais jovens que se pretende atrair, ou menos jovens, da classe média, ainda ativas no que ao trabalho diga respeito. As estratégias de promoção e de crescimento do Município têm assim de conjugar todas as distintas políticas e frentes de interesse municipal, e agora, com especial acuidade, as políticas de habitação.

Ao mesmo tempo, o conceito de habitação condigna em que se baseia a presente ELH pressupõe, como ficou claro no diagnóstico apresentado, a articulação e coordenação da



política de habitação com outras políticas orientadas para a inclusão e o desenvolvimento social, quer à escala municipal, quer a uma escala de proximidade em que a territorialização dessas políticas se concretiza. A variedade de instrumentos e políticas referidas na análise das dimensões da facilidade de acesso, do respeito pelo ambiente cultural e da localização expressa bem esta necessidade de integração e trabalho em parceria.

3.4. Agilizar as políticas públicas de habitação, promovendo uma administração aberta e um acompanhamento atento

O diagnóstico estratégico sublinhou a necessidade de uma nova eficácia das políticas públicas de habitação. A dimensão dos programas de intervenção que se propõem, no âmbito da concretização do Programa 1.º Direito e do desenvolvimento de um programa municipal de arrendamento acessível, bem como o objetivo de mobilização participada do conjunto da sociedade em torno dos problemas da habitação e de uma visão partilhada dos objetivos estratégicos, implicam o reforço das capacidades organizativas do Município, nas suas mais diversas escalas, da escala de proximidade à escala municipal, e desta às escalas metropolitana, nacional e mesmo europeia.

Esta preocupação está subjacente às seguintes quatro Linhas de Intervenção. É, também, retomada e aprofundada num capítulo específico desta ELH, dedicado ao modelo de governação proposto.

Linha de Intervenção 3.1 – Assegurar respostas transparentes e eficientes aos requerentes de apoio na habitação

A eficácia e qualidade das políticas públicas de habitação, isto é a sua capacidade transformadora, depende do modo como são capazes de identificar e conhecer os problemas existentes, como organizam de forma sistemática a partilha de informação relevante sobre os instrumentos de apoio disponíveis (e sobre as boas práticas da sua utilização), e como desenvolvem processos céleres e transparentes de comunicação.

A concretização destes princípios depende, pelo menos, de dois fatores relacionados com a organização municipal: por um lado, do desenvolvimento do seu sistema de informação e de gestão; por outro lado, da valorização da existência de estruturas de acompanhamento de proximidade, que promovam a mediação entre problemas e respostas habitacionais.

Linha de intervenção 3.2 – Desenvolver novas práticas de participação nos processos de planeamento, decisão e gestão

Esta ELH assume a importância da participação dos cidadãos nos processos de decisão e de gestão das políticas de habitação, mobilizando-os para a resolução dos problemas que lhe dizem diretamente respeito e para os quais urge encontrar soluções eficazes, sustentáveis e inclusivas. Considera-se que as entidades públicas, de âmbito local, regional ou nacional, as entidades privadas, o 3º Setor, as cooperativas de habitação, as associações de moradores e



os cidadãos em geral, todos devem ser convocados para a mobilização de interesses e de vontades na partilha de informação, na análise e discussão dos problemas comuns e na identificação das melhores soluções que possam ser viáveis.

No caso em concreto do Município de Cascais, existe já uma tradição de desenvolvimento de processos participativos, que se pretende reforçar, nas mais diversas escalas. Esta Linha de Intervenção reconhece a importância do trabalho contínuo e de proximidade e da atribuição de recursos para a capacitação e organização dos residentes. Reconhece, também, o papel que as associações de moradores e as cooperativas de habitação podem desempenhar na partilha de informação, na análise e discussão dos problemas comuns e na identificação, proposta e construção das melhores soluções que possam ser viáveis.

À escala municipal, a constituição do Conselho Municipal de Habitação sublinha e reforça a relevância da participação na organização e avaliação das políticas públicas de habitação.

Linha de intervenção 3.3 – Reforçar o acompanhamento e a avaliação das políticas

Tendo em vista um maior envolvimento e participação da população no setor da habitação e reabilitação urbana, é essencial que possa existir informação atualizada e disponibilizada de forma regular, de modo a captar o interesse e a motivação dos cidadãos na gestão do património edificado da sua localidade ou *município*. Neste sentido, entende-se muito útil a produção e divulgação de um Relatório Anual da Habitação do Concelho de Cascais.

O reforço das valências do Observatório Local de Habitação do Concelho de Cascais vai ao encontro desse objetivo e pode constituir-se como uma plataforma de recolha, produção, análise e disponibilização de informação relacionada com o parque habitacional do Município, assegurando o bom funcionamento dos mecanismos de acompanhamento, monitorização e avaliação das políticas locais de habitação e de reabilitação urbana (que são apresentados mais à frente no capítulo referente ao Modelo de Governação) e que são fundamentais para a melhoria dos processos de gestão dos projetos e do apoio à tomada de decisões.

Para a obtenção de melhores resultados considera-se que o Observatório Local de Habitação do Concelho de Cascais deve trabalhar em estreita articulação e promover uma colaboração profícua com o Observatório Nacional do IHRU.

Uma outra valência que Observatório Local de Habitação pode, em articulação com a autarquia, reforçar é a da cooperação e partilha de conhecimento com a academia e com os centros de Ciência e Investigação no contexto do setor habitacional.

Linha de intervenção 3.4 – Promover a interação com outros níveis de intervenção, nomeadamente de escala metropolitana, nacional e europeia

Os problemas de habitação resultam de processos que se desenvolvem a diversas escalas e, nesse sentido, as políticas de habitação têm vindo a reconhecer a importância da articulação entre os diversos níveis de intervenção.



Esta Linha de Intervenção pretende promover a interação sistemática do Município com outros níveis de intervenção, nomeadamente de escala metropolitana, nacional e europeia, entendendo essa interação como construção de espaços de partilha de informação relevante e de experiências, e como fator de adaptação dos instrumentos de política aos diferentes contextos territoriais.

4. GOVERNAÇÃO



De acordo com o diploma legal que institui a “Nova Geração de Políticas de Habitação”³, os desafios que a política de habitação e reabilitação enfrenta, na atualidade, implicam uma mudança na forma tradicional de conceber e implementar as políticas públicas, exigindo uma nova abordagem que passa por uma forte cooperação horizontal (entre políticas e organismos setoriais), vertical (entre a administração central, regional e locais) e entre os setores público, privado e cooperativo, bem como uma grande proximidade aos cidadãos.

Esta nova abordagem preconiza a adoção de um modelo de governança multinível, integrado e participativo, que seja capaz de garantir que a política pública de habitação, tendo âmbito nacional, tem uma expressão local e respostas diferenciadas e integradas para os problemas específicos, quer dos agregados familiares quer dos territórios, operacionalizadas em articulação com outras políticas setoriais e em estreita cooperação, envolvendo as autarquias, entidades e comunidades locais.

Em complementaridade, também se preconiza uma política proativa, com base em informação e conhecimento partilhado e na monitorização e avaliação de resultados. Tudo isto de modo a assegurar a disponibilização, regular e de fácil acesso, de informação rigorosa sobre preços e acessibilidade no mercado da habitação, que permita uma atitude preventiva face a dinâmicas presentes no território, apoiar a criação e adequação dos instrumentos de política pública aos desafios em presença, avaliar a sua implementação e resultados, apoiar os cidadãos nas suas decisões e funcionar como fator de regulação do mercado.

É, pois, neste quadro de orientação global que se deve delinear o modelo de governação local para a implementação e gestão da Estratégia Local de Habitação do Concelho de Cascais que, por sua vez, seja capaz de potenciar a experiência do Município neste domínio, como também de privilegiar uma nova abordagem de articulação e envolvimento dos diferentes atores do território com interesse no desenvolvimento integrado deste território e, com particular enfoque, nas questões ligadas à habitação e reabilitação urbana.

Neste contexto, preconiza-se a adoção de um modelo de governação que seja capaz de:

- Promover abordagens integradas na implementação das políticas públicas de habitação e na gestão do parque habitacional do Concelho de Cascais, assegurando a passagem progressiva 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;
- Apoiar as parcerias e a cooperação entre diferentes atores e instituições, encorajando o desenvolvimento de modelos e instrumentos que promovam o acesso

³ Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio de 2018



a uma ampla gama de opções habitacionais sustentáveis e economicamente acessíveis a cidadãos com diferentes níveis de rendimento, incluindo arrendamento;

- Estimular a implementação de programas de desenvolvimento urbano que tenham no seu centro as pessoas e as suas necessidades habitacionais, dando prioridade a soluções habitacionais bem localizadas e bem distribuídas, a fim de evitar a produção em massa de habitações periféricas e isoladas, desconectadas dos sistemas urbanos, independentemente do segmento económico e social para o qual são desenvolvidas;
- Desenvolver esforços de coordenação e a procura de complementaridades entre os diferentes intervenientes, procurando uma confluência de interesses entre as várias ações de iniciativa pública e de iniciativa privada, de modo a garantir a coerência e a articulação com a estratégia de desenvolvimento urbano definida à escala municipal;
- Promover a participação da comunidade, promovendo o seu envolvimento e responsabilização na tomada de decisões, com o objetivo de gerar maior eficácia das políticas públicas.

O modelo de governação deverá ser liderado pelo Município de Cascais, de uma forma muito ativa e mobilizadora, em particular da sua Presidência, mas também deverá assentar, tanto quanto possível, em parcerias locais e institucionais que sejam capazes de promover a articulação entre atores públicos e privados, gerando sinergias, potenciando complementaridades e alavancando o investimento privado no território.

Deste modo, sugere-se a adoção de um Modelo de Governação assente em dois níveis de gestão:

- Gestão Política e Estratégica
- Gestão Técnica e Operacional

O nível da Gestão Política e Estratégica deverá assumir as funções de coordenação de nível superior, articulando as ações no quadro da Estratégia Local de Habitação do Concelho de Cascais com outras ações de desenvolvimento social e de melhoria das condições urbanísticas (tanto em infraestruturas, como em serviços), assim como com o leque de atividades empreendidas por outras instituições com intervenção nas áreas do social, cultural, desportivo e habitacional, de âmbito local.

Neste ponto em particular, será relevante garantir uma boa articulação com o IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, enquanto entidade responsável por intervenções no quadro nacional, assim como com a Área Metropolitana de Lisboa e outras entidades responsáveis por assegurar o financiamento no âmbito do sector da habitação e reabilitação urbana.

Este nível poderá, também, ser apoiado por um órgão de carácter consultivo que envolva e mobilize diferentes instituições de âmbito nacional, regional e, muito em especial,



instituições e agentes locais ~~com interesse no~~ desenvolvimento do Município, nomeadamente, dos setores público, privado, cooperativo e da economia social.

Aliás, no âmbito da nova Lei de Bases da Habitação⁴, está prevista a possibilidade de os municípios poderem constituir Conselhos Locais de Habitação, com funções consultivas e cuja composição e funcionamento deverão ser aprovados pela Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara Municipal.

Por sua vez, o nível da Gestão Técnica e Operacional deverá assegurar a implementação das ações propostas, assumindo um papel fundamental na informação, a todo o momento, e no apoio à tomada de decisão política para a satisfação de compromissos de gestão e monitorização. A este nível operacional seria exigida a implementação das orientações no nível superior, assim como a gestão corrente e o relacionamento com todos os agentes locais que interajam neste domínio da habitação e reabilitação.

4.1. Mecanismos de acompanhamento e avaliação

O sucesso da implementação da Estratégia Local de Habitação para o Município de Cascais depende, para além da coerência estratégica das intervenções e do comprometimento dos vários atores, da definição adequada dos mecanismos de acompanhamento e avaliação, suportados por um conjunto de indicadores, definidos à priori, de monitorização, realização e de resultados que permitam aferir o grau de concretização das metas definidas.

Os mecanismos de acompanhamento e avaliação são fundamentais para a melhoria dos processos de gestão dos projetos e do apoio à tomada de decisões, para uma alocação mais eficiente dos recursos públicos destinados aos projetos, para o acompanhamento otimizado das medidas selecionadas e para tornar efetivos os compromissos que foram assumidos no contexto da programação definida.

A mobilização dos atores ligados às áreas da habitação e reabilitação do Concelho poderá ser alavancada pela realização de eventos alargados e inclusivos (sessões abertas), onde se comunicam os progressos obtidos com a execução da Estratégia Local de Habitação. A participação de atores de diferentes esferas (privados, cooperativos e do terceiro sector) nestes eventos é essencial para estimular o trabalho em rede e contribuir para a dinamização de novas parcerias.

Por outro lado, o sistema de acompanhamento e avaliação interno deverá ser baseado em indicadores de natureza mensurável, por forma a melhor avaliar a evolução dos resultados das ações. Serve assim para estabelecer um balanço de execução em função do tempo e do financiamento e, em caso de necessidade, reestabelecer e reconduzir os trabalhos e as ações para fórmulas de intervenção mais eficazes.

⁴ Ver Artigo 24º da Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro.



Figura 5 - Modelo de Governação

Uma grande parte da avaliação deverá necessitar de medições e inquéritos pelo que o nível da Gestão Técnica e Operacional deverá ser responsável pela recolha e preparação de toda a informação e exercícios de síntese que se revelem necessários, assim como, deverá elaborar os relatórios de progresso considerados convenientes, onde a matéria técnica e financeira estará presente e servirá de base às decisões políticas dos órgãos autárquicos, em particular do órgão executivo.

Em síntese, e a título meramente exemplificativo, as principais atribuições do nível da Gestão Técnica e Operacional poderão ser as seguintes:

- Acompanhar todos os projetos integrados na Estratégia Local de Habitação do Concelho de Cascais;
- Acompanhar e integrar outros projetos de idêntica natureza em curso, para que da sua articulação resulte a potenciação dos mesmos;
- Acompanhar a implementação de projetos e estabelecer pontes de trabalho com todos os envolvidos na sua concretização;
- Apoiar a preparação dos dossiês de candidatura das tipologias de ação, de acordo com as prioridades de investimento, que se seguirão para implementação;
- Elaborar pareceres técnicos e manter atualizados os resultados da implementação das ações.



Com este nível de Gestão Técnica e Operacional, estamos perante uma plataforma de recolha, tratamento, acompanhamento e informação tendente à decisão e que, paralelamente, beneficiará, nas ações que desenvolver, das competências dos serviços técnicos municipais que integra.

Esta plataforma deverá, ainda, assegurar a implementação dos mecanismos de acompanhamento, monitorização e autoavaliação a partir de momentos de síntese a estabelecer no início da implementação, como reuniões periódicas com todos os envolvidos, com o propósito de estabelecer pontos de situação, que operem também como estímulo à boa concretização das ações em curso.

No caso de ser necessário, poderá existir recurso à contratação de assessorias externas, especialmente nos domínios da monitorização, avaliação e da comunicação. Nesses casos, será previamente aprovado pelo executivo um caderno de encargos com as tarefas a desenvolver, os outputs do trabalho e o modelo de relacionamento desta consultoria externa com a estrutura interna municipal.

Deste modo, os trabalhos inerentes à assessoria externa poderiam envolver as seguintes tarefas:

- Aconselhamento e apoio ao nível da instrução das candidaturas, da elaboração e formalização de instrumentos contratuais e da requisição de registos no âmbito dos processos de contratação;
- Elaboração de relatórios periódicos de acompanhamento e monitorização da execução física e financeira a enviar ao IHRU, enquanto entidade financiadora;
- Assessoria técnica a todos os aspetos relacionados com a execução das soluções habitacionais previstas (Reabilitação, Construção Nova, Arrendamento e Aquisição);
- Elaboração e formalização das candidaturas a realizar junto do IHRU para implementação do Programa 1.º Direito e análise dos instrumentos específicos no âmbito dos processos de contratação;
- Elaboração de um Manual de Apoio aos Beneficiários Diretos, tendo como fim mobilizar privados a aderir ao Programa 1.º Direito;
- Apoio à realização de sessões de esclarecimento e de divulgação com os potenciais Beneficiários Diretos que importa mobilizar para poderem beneficiar de comparticipação financeira para a resolução das suas carências habitacionais;
- Apoio à preparação de procedimentos instrumentais de apoio às futuras candidaturas de Beneficiários Diretos;
- Estruturação do Programa Municipal de Arrendamento Acessível, direcionado para os mais jovens e/ou para todos aqueles que não conseguem encontrar soluções habitacionais no mercado livre de arrendamento;



- Criação e operacionalização do Observatório Municipal de Habitação, enquanto plataforma de levantamento, produção, análise e disponibilização de informação relacionada com o parque habitacional do Município;
- Atualização e melhoria da Estratégia Local de Habitação do Município de acordo com a evolução das dinâmicas habitacionais do Concelho.

4.2. Novos instrumentos de âmbito municipal, decorrentes da Lei de Bases da Habitação

A nova Lei de Bases da Habitação consagra a existência de dois novos instrumentos de política local de habitação, nomeadamente (i) a Carta Municipal de Habitação e (ii) o Relatório Municipal de Habitação⁵.

A Carta Municipal de Habitação (CMH) é o instrumento municipal de planeamento e ordenamento territorial em matéria de habitação, a articular, no quadro do Plano Diretor Municipal (PDM), com os restantes instrumentos de gestão do território e demais estratégias aprovadas ou previstas para o território municipal.

A CMH deverá incluir:

- a) O diagnóstico das carências de habitação na área do Município;
- b) A identificação dos recursos habitacionais e das potencialidades locais, nomeadamente em solo urbanizado expectante, em urbanizações ou edifícios abandonados e em fogos devolutos, degradados ou abandonados;
- c) O planeamento e ordenamento prospetivo das carências resultantes da instalação e desenvolvimento de novas atividades económicas a instalar;
- d) A definição estratégica dos objetivos, prioridades e metas a alcançar no prazo da sua vigência.

Para além disso, a CMH deverá definir:

- i) As necessidades de solo urbanizado e de reabilitação do edificado que respondem às carências habitacionais;
- ii) As situações que exijam realojamento por degradação habitacional, a nível social ou urbanístico, do aglomerado ou do edificado;
- iii) A identificação dos agregados familiares em situação de manifesta carência de meios para acesso à habitação;

⁵ Ver Artigos 22º e 23º da Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro



- iv) As intervenções a desenvolver para inverter situações de perda populacional e processos de gentrificação;
- v) A identificação dos agentes, públicos ou privados, a quem compete a concretização das intervenções a desenvolver;
- vi) A identificação dos agentes do setor cooperativo, da rede social e das associações ou comissões de moradores, chamados a cooperar para a concretização das intervenções a desenvolver;
- vii) O modelo de acompanhamento, monitorização e avaliação da CMH.

A CMH é aprovada pela Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara Municipal, auscultados os órgãos das freguesias e após consulta pública nos termos do Código do Procedimento Administrativo.

Por sua vez, o Relatório Municipal de Habitação é um documento que deverá integrar um balanço da execução da política local de habitação, e a sua eventual revisão, que deverá ser elaborado anualmente pela Câmara Municipal e ser submetido à apreciação da Assembleia Municipal.

A presente Estratégia Local de Habitação poderá constituir, efetivamente, uma base para a elaboração da Carta Municipal de Habitação, assim como um ponto de partida para a preparação dos Relatórios Municipais de Habitação.

Em suma, estes dois novos instrumentos da política local de habitação constituem, sem dúvida, uma abordagem inovadora e pioneira no nosso País e que, seguramente, vão permitir aos municípios portugueses, por um lado, (i) uma maior celeridade na resolução dos problemas habitacionais da respetiva população e, por outro lado, (ii) um reforço da capacidade de concertação e captação de recursos financeiros para o desenvolvimento de políticas de habitação capazes de promover a coesão territorial e a inclusão social.



5. PROGRAMAÇÃO E ORDEM DE PRIORIDADE DAS SOLUÇÕES A DESENVOLVER NO ÂMBITO DO PROGRAMA 1.º DIREITO

5.1. Introdução

O conteúdo da ELH definido pela legislação em vigor inclui a programação e a definição da ordem de prioridade das soluções a desenvolver, estando neste aspeto muito associado à operacionalização do programa 1.º Direito.

Por isso, não obstante os objetivos estratégicos e linhas de intervenção da presente ELH requererem um processo de programação a desenvolver ao longo do tempo, e a mobilização ou criação de outros instrumentos nacionais e locais, este capítulo de programação tem como preocupação central a rápida ativação do Programa 1.º Direito e, agora, dos instrumentos com ele relacionados do Plano de Recuperação e Resiliência.

Este exercício tem como ponto de partida o número de agregados familiares em condição habitacional indigna, identificado anteriormente no Quadro 22 (p. 52). Este número estabelece o horizonte quantitativo da programação da intervenção. Trata-se de uma referência que não é estática ou fechada, devendo ser atualizada durante a implementação da presente ELH. Recorda-se, a este propósito, a importância concedida às dinâmicas de observação e de avaliação das políticas públicas de habitação.

Outra referência fundamental é a perceção das condições de operacionalização, no caso do município de Cascais, das diversas soluções previstas na legislação do 1.º Direito: a construção (ou aquisição de terrenos e construção); a reabilitação, nomeadamente da habitação propriedade do Município; a aquisição e reabilitação; o arrendamento para subarrendamento; o apoio aos chamados beneficiários diretos. Essas condições de operacionalização envolvem, por exemplo, a disponibilidade de terrenos para a intervenção, o grau de maturidade dos projetos existentes, as condições de mercado, que podem limitar algumas estratégias de aquisição ou de arrendamento por parte do município e a experiência recente de intervenção nos mercados. Envolvem ainda a identificação de medidas de iniciativa municipal, por exemplo de acompanhamento técnico e social, que possam constituir uma garantia adicional da qualidade e da estabilidade das soluções propostas.

O terceiro elemento importante deste exercício de programação é a definição de um horizonte temporal de 5 anos para a concretização dessas soluções.

5.2. Construção nova

As soluções previstas de construção nova integram um conjunto de projetos de construção em terrenos municipais, sintetizados no Quadro 25. A escolha destas soluções obedece a um conjunto de princípios de intervenção, relacionados com a qualidade das opções construtivas, recorrendo, por exemplo, a técnicas de construção inovadoras e sustentáveis,



à conceção com base em princípios bioclimáticos e soluções de eficiência energética e de uso eficiente de água. Obedece também a um conjunto de princípios relacionados com a qualidade da sua inserção urbana, incluindo em alguns casos a construção de equipamentos complementares e a articulação com programas de intervenção social dirigidos para toda a comunidade.

Serão desenvolvidos 6 projetos, nas diversas freguesias do Município, com um total de 793 alojamentos, que representam mais de 30% da dimensão do atual parque municipal.

Para além destes, projeta-se ainda, a construção de um centro de recursos, constituído por dois edifícios destinado a uma população em situação vulnerável e com necessidade de intervenção de emergência. Um dos edifícios destina-se a pessoas em situação de sem abrigo, refugiados e vítimas de catástrofes e outro destina-se a vítimas de violência doméstica. Esta intervenção, orientada para situações de grande precariedade, está articulada com o Plano Concelhio para Integração de Pessoas em Situação de Sem-Abrigo 2019-2023.

Os valores de investimento indicados correspondem a estimativas atualizadas de custo já desenvolvidas pelo Município. Verifica-se, face aos valores de referência utilizados pelo Programa 1.º Direito, que uma parte deste investimento (29%) não será elegível por esse Programa, devendo ser integralmente assumida pelo Município.

5.3. Reabilitação do parque habitacional municipal

O diagnóstico estratégico inclui uma análise dos problemas e necessidades de intervenção no parque habitacional municipal. Nesse contexto geral, as soluções de reabilitação do parque identificadas no Quadro 26 correspondem às seguintes situações:

- A reabilitação de alojamentos municipais que em cada ano ficam, por diversos motivos, vagos, um valor que, face à experiência recente, sendo variável, pode ser estimado em cerca de 60 alojamentos por ano. Estes alojamentos constituem uma solução para situações de condição habitacional presentes nos pedidos de habitação social;
- A reabilitação de alojamentos municipais, como resposta aos problemas de sobreocupação e de inadequação, identificados no diagnóstico do atual parque municipal e abrangendo 384 famílias. As soluções devem ser estudadas caso a caso, em função das características de cada agregado e da sua situação habitacional;

Quadro 25 - Projetos de construção nova

DESIGNAÇÃO	FREGUESIA	N.º FOGOS	ANO DE CONCLUSÃO	ÁREA DE CONSTRUÇÃO (m ²)	INVESTIMENTO TOTAL ESTIMADO	INVESTIMENTO FINANCIADO (1.º DIREITO)	INVESTIMENTO NÃO FINANCIADO (1.º DIREITO)
Reconversão Urbanística e Social do Bairro Marechal Carmona	Cascais - Estoril	502	2026	54 124,94	86 599 904,00 €	61 485 931,84 €	25 113 972,16 €
Conjunto Habitacional em Cascais (Encosta da Carreira)	Cascais - Estoril	110	2024	9 306,00	14 889 600,00 €	10 571 616,00 €	4 317 984,00 €
Edifício Municipal de Habitação em Carcavelos (Sassoeiros)	Carcavelos - Parede	66	2023	12 946,00	20 640 000,00 €	14 654 400,00 €	5 985 600,00 €
Projeto de Regeneração Urbanística do Bairro Calouste Gulbenkian	Alcabideche	44	2024	3 437,50	5 500 000,00 €	3 905 000,00 €	1 595 000,00 €
Pólo Habitacional Municipal da Adroana	Alcabideche	59	2023	4 220,00	6 752 000,00 €	4 793 920,00 €	1 958 080,00 €
Habitación Municipal das Fontainhas	Cascais - Estoril	12	2023	1 588,11	2 540 976,00 €	1 804 092,96 €	736 883,04 €
Alojamento urgente e temporário ¹	São Domingos de Rana	30	2023	1 344,00	2 150 400,00 €	1 526 784,00 € ¹	623 616,00 €
Total		823		86 966,55	139 072 880,00 €	98 741 744,80 €	40 331 135,20 €

¹ Este projeto será financiado pela Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário





- Os projetos de intervenção de qualificação de edifícios do parque habitacional municipal e de melhoria das condições de alojamentos dos residentes, respondendo aos problemas de salubridade identificados, nomeadamente as questões relacionadas com as coberturas em amianto e com a pobreza energética. Estão previstos três tipos de intervenção, destinada à reabilitação de coberturas (em 12 edifícios), à reabilitação de fachadas (em 23 edifícios) e à substituição de coberturas em fibrocimento (em 100 edifícios).

Neste último caso, estabelece-se como objetivo geral das intervenções a melhoria do desempenho energético dos fogos em, pelo menos 10%, numa das duas categorias (aquecimento ou arrefecimento), através de meios passivos, com recurso a soluções tecnológicas de reforço da qualidade dos revestimentos das fachada e cobertura, bem como as soluções para os vãos (janelas e caixilharias). As intervenções têm em atenção as necessidades que decorrem das diferentes características construtivas do parque municipal, construído ao longo de muitas décadas.

Os valores de investimento indicados no Quadro 26 correspondem à estimativa de custo desenvolvida pelo Município.

Quadro 26 - Intervenções de reabilitação de habitação municipal

OPERAÇÃO	Nº ALOJAMENTOS	DATA DE CONCLUSÃO	INVESTIMENTO
Reabilitação de alojamentos vagos	300	2022-2026	3.750.000,00 €
Reabilitação de alojamentos municipais (situações de sobrelotação ou inadequação)	384	2022-2026	4.800.000,00 €
Operação de reabilitação de coberturas em 12 edifícios	66	2026	215.628,40 €
Operação de reabilitação de fachadas em 23 edifícios	231	2026	416.996,72 €
Operação de substituição de coberturas em fibrocimento em 100 edifícios	959	2026	1.391.660,90 €
Total	1.506		10.574.286,02€



5.4. Aquisição e reabilitação

A intervenção do município na aquisição e reabilitação de habitação, prevista como solução possível no quadro do Programa 1.º Direito, tem em Cascais, uma condicionante importante relacionada com o mercado imobiliário e com o preço das propriedades, que é espacialmente diferenciado. Mesmo assim, há alguma experiência recente em que se pondera a aquisição de habitação. Os valores indicados mais adiante no Quadro 29 (p. 88), referindo a possibilidade de intervenção em 150 alojamentos no período de 2022 a 2026, baseiam-se nessa experiência.

Da análise dos pedidos de habitação social, que configuram as situações de habitação indigna que esta solução pretende resolver, estima-se a seguinte distribuição por tipologia: 41% de alojamentos de tipologia T1; 32% de alojamentos de tipologia T2; 23% de alojamentos de tipologia T3; 4% de alojamentos de tipologia T4 ou superior.

Esta solução pode, no futuro, ser desenvolvida e mesmo reforçada em articulação com as Operações de Reabilitação Urbana e com os instrumentos previstos no Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, bem como através da transferência de propriedade de outras entidades públicas.

Tem como requisito de operacionalização a identificação e avaliação sistemática das possibilidades de aquisição no mercado.

5.5. Arrendamento para subarrendamento

O arrendamento para subarrendamento constitui uma possibilidade de intervenção interessante, do ponto de vista, da rapidez da resposta às situações de grave carência habitacional e do reforço, para os proprietários, da segurança do arrendamento. Depende, no entanto, tal como a solução anterior, das condições de mercado. A sua concretização pressupõe a disponibilidade, de alojamentos vagos, condignos e a preços acessíveis, e a capacidades de intervenção do município nesse mercado, nomeadamente o conhecimento das suas dinâmicas e a capacidade contratualização com os diversos proprietários.

Refira-se, também, que o apoio do Estado, através do 1.º Direito, a esta solução, tem a duração de 10 anos. Dependendo do ciclo de vida das famílias, a que correspondem variações no tipo de habitação necessária, uma solução deste tipo pode revelar-se adequada para a situação de alguns dos agregados carenciados. Mas é necessário, ao mesmo tempo, estudar e garantir formas de apoio, a mais longo prazo, para que a qualidade da solução habitacional possa ter continuidade, uma vez passado esse período. O papel do Município é, por isso, central: é importante prever o acompanhamento ao longo do tempo da situação das famílias e a mobilização, findo este período de 10 anos, dos alojamentos que anualmente ficam vagos no parque municipal. São, também, importantes os instrumentos de iniciativa municipal previstos nesta ELH: o programa municipal de apoio ao arrendamento e o programa municipal de arrendamento acessível. Espera-se que o desenvolvimento destes dois



897

instrumentos permita alargar de forma efetiva as possibilidades de acesso à habitação por parte das pessoas e famílias, constituindo-se, por isso, numa garantia reforçada da estabilidade no tempo das soluções agora propostas. Constitui-se, por isso, como meta no horizonte temporal de 10 anos que as famílias abrangidas por esta solução tenham acesso ao mercado de arrendamento, pela dinamização do programa de arrendamento acessível a desenvolver pelo Município em articulação com outras entidades.

O investimento necessário, tal como o apoio aos beneficiários diretos, que a seguir se desenvolve, dependerá das rendas da habitação e das condições económicas dos agregados familiares. A estimativa aqui utilizada parte de uma situação abstrata, do apoio necessário no caso de um alojamento com 90m² e 70% da renda mediana e de uma família com rendimento igual a 1,5 IAS. Nestas condições, o investimento total necessário, em 10 anos e para os 673 alojamentos propostos, é aproximadamente 49.464.000 €. Este valor reflete a diferença significativa entre as rendas de mercado e as rendas efetivamente acessíveis para as famílias de mais baixos rendimentos.

5.6. Apoio aos beneficiários diretos (em AUGI)

É uma realidade do Concelho de Cascais a existência de unidades territoriais inseridas no regime jurídico das AUGI - Áreas Urbanas de Génese Ilegal.

As AUGI correspondem a aglomerados de construções, assentes na divisão informal de terrenos antes do primeiro regime jurídico dos loteamentos urbanos em 1965, em que a generalidade das construções foi erigida sem licença, ou que surgiram posteriormente a essa data, sem que tenha sido obtida a necessária licença de loteamento. As AUGI caracterizam-se ainda pela ausência de ordenamento urbano e pela prevalência do interesse dos proprietários sobre o interesse público urbanístico. Nessas zonas nunca foram cedidas áreas para espaços verdes, para equipamentos, bem como para as vias, passeios e espaços conviviais.

A reconversão urbanística deve ser realizada através de um processo de loteamento urbano ou de um plano de pormenor, consoante o promotor, que visa dotar o aglomerado de características urbanas, designadamente vias de circulação, passeios e estacionamento, infraestruturas, equipamentos, espaços verdes.

No Concelho de Cascais são diversas as áreas classificadas como AUGI, que ainda não possuem título de reconversão urbanística. Destas AUGI, algumas contam já com processos de reconversão iniciado se bem que não muito desenvolvido, mas outras estão ainda sem esse processo. Algumas AUGI têm problemas acrescidos face às questões do não licenciamento e desorganização territorial, dado estarem implantadas parcialmente em áreas de reserva ecológica (REN), designadamente em áreas de linha de água ou de leito de cheia de Ribeiras como a da Amoreira, a de Bicesse, a de Caparide-Manique, a das Marianas e a de Sassoeiros (que se articula com a de Arneiro); nestes casos, importa ponderar a possibilidade ou interesse em rever a delimitação daquela condicionante, pois tal pode

deixar de exigir a demolição total ou parcial de diversos edifícios e assim agilizar a regularização da situação, evitando demolições integrais ou parciais e os eventuais realojamentos que daí possam decorrer.

Assim, as AUGI de Cascais caracterizam-se quer pela ilegalidade dos processos de urbanização que não se regularam por processos de loteamento ou por instrumento de planeamento territorial, e ainda dado a delimitação da REN traçada em cumprimento das normas específicas, ter feito com que parte das construções e/ou supostos lotes se inserissem em área condicionada e *non aedificandi*. Ou seja, juntam-se diversos problemas em torno das AUGI, cujo tempo de resolver, alavancado por apoios extraordinários em termos financeiros, poderá ser o atual.

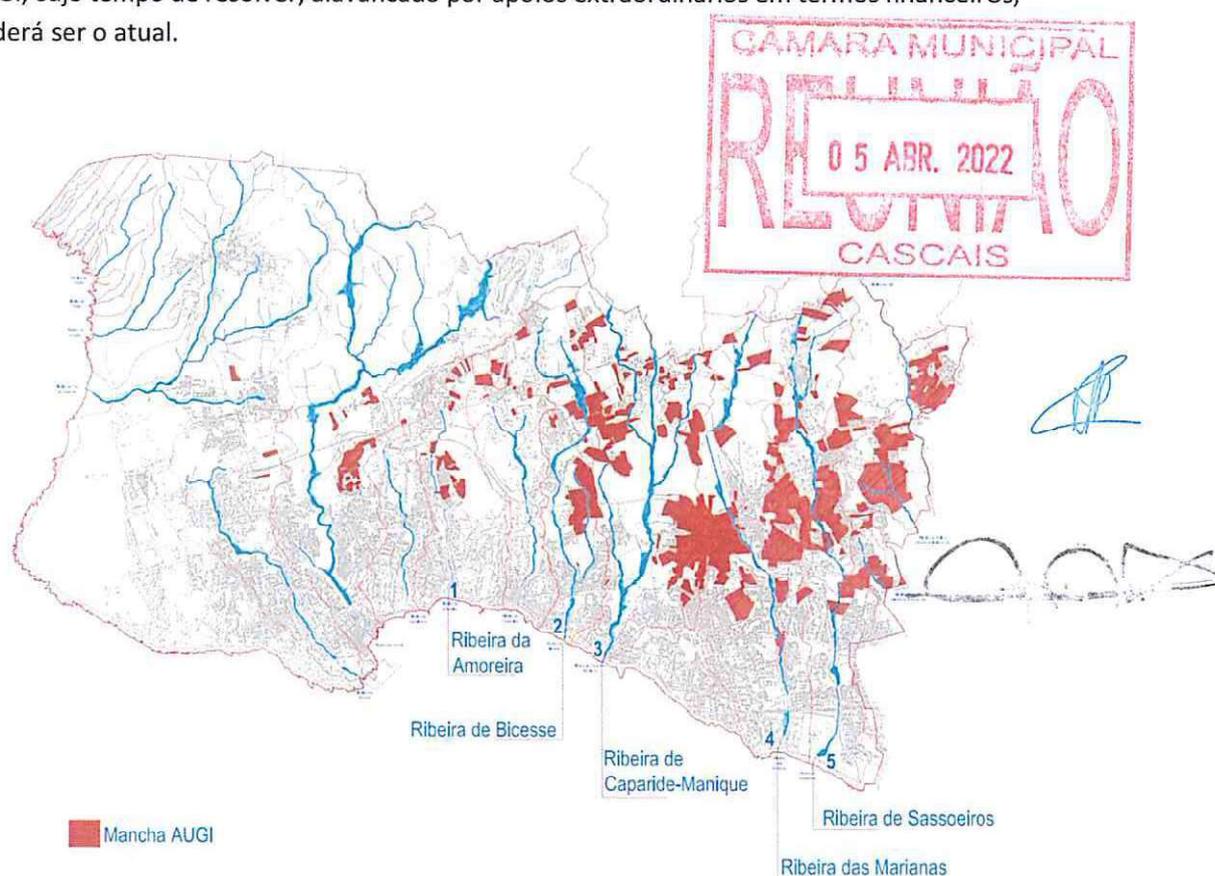


Figura 6 - Localização das AUGI

A maioria das AUGI que ainda não possuem título de reconversão urbanística do Concelho de Cascais caracteriza-se também como áreas de construção degradada, com problemas de desenraizamento social, carentes de ações de inclusão e de reabilitação física do edificado.

Neste contexto a problemática das AUGI é um tema que tem de ser assumido com frontalidade, mas é também uma vertente que deve ser tratada no quadro da Estratégia Local de Habitação, porquanto junta os problemas de legalidade urbanística identificados e os problemas ambientais apontados, aos problemas da condição indigna de habitar que se pretende solucionar de vez no Concelho.



Antes de avançar com uma ponderação mais objetiva, impõe-se analisar a legislação que enquadra as AUGI e que define algumas situações que se deverão seguir.

Os processos de reconversão devem ser coordenados pela comissão de administração que é o órgão executivo que tem responsabilidade sobre a solução de reconversão urbanística e que se constitui como interlocutor junto da Câmara Municipal, de modo a consensualizar opções através da promoção ativa da participação dos principais interessados na reconversão dos aglomerados urbanos. Uma inoperância por parte dos proprietários pode e deve levar o Município a atuar segundo um processo mais impositivo.

A Lei vigente regula o modo de reconversão urbanística das AUGI. Visa-se, com este procedimento, por um lado obter um título de divisão de “coisa comum” e conseguir um registo de propriedade assim que o processo seja concluído, bem assim como requalificar urbanisticamente um dado território urbanizado ilegalmente. Este dever de regularizar e de requalificar compete aos comproprietários, sendo que as obras de urbanização podem ser cofinanciadas entre o município e os comproprietários.

A ação de requalificação do território pode acontecer de acordo com um processo de licenciamento de operação de loteamento e de consequentes obras de urbanização, se desenvolvida pelos comproprietários, ou de acordo com plano de pormenor se for desenvolvida pelo Município. A coberto de um plano de pormenor pode ser justificada a redelimitação de uma área de reserva, e em certas situações no Concelho de Cascais, eventualmente, poderá a REN ser alterada se tal tiver condições para acontecer; em caso contrário, impõe-se a demolição das construções e a eventual deslocalização e realojamento da família, sendo que neste âmbito não existe lugar a qualquer indemnização a receber pelo proprietário.

Caso haja realojamentos a fazer decorrentes de demolições, há que avaliar, primeiro a possibilidade de os fazer dentro do território da AUGI, encontrando-se solo para tal reorganizando o espaço comum ou através de uma intervenção de reparcelamento em que haja cedências ou esquemas perequativos por parte dos restantes proprietários que permita construir as habitações em falta. A impossibilidade de avançar por estas vias exige a procura de fogos noutros locais ou de modelos alternativos de autoconstrução, de arrendamento ou, no limite, dentro das disponibilidades de habitação municipal o que será a solução mais difícil e de maior custo para o Município. Quer as ações de autoconstrução e de arrendamento apoiado, quer a requalificação dos edifícios a manter, poderão, neste momento, ser apoiadas pelo Programa 1.º Direito em favor dos Beneficiários Diretos, o que é uma oportunidade a ter em conta.

Em resultado da intervenção de reconversão há que promover as cedências legais em termos de áreas para arruamentos e estacionamento, espaços verdes e equipamentos, tal como cumprir os índices urbanísticos definidos em sede de instrumento de gestão e planeamento territorial vigente de escala superior, havendo, no entanto, e se tal puser em causa a reconversão e legalização, possibilidade de não cumprir tais parâmetros. Nesse caso há lugar a compensações de acordo com a legislação aplicável.



Naturalmente que em ambos os procedimentos, loteamento ou plano de pormenor, surgirão custos de infraestruturização e de arranjos dos espaços exteriores que haverá que decidir se caberão apenas aos comproprietários como responsabilidade pela ilegalidade antes cometida, ou se o Município está disponível e autorizado pela Assembleia Municipal para compartilhar total ou parcialmente esses montantes, numa perspetiva de contribuir decisivamente para o solucionamento desta situação.

Importa também analisar também em que medida o Programa 1.º Direito pode, de facto, contribuir para a legalização das AUGI e para a requalificação do modo de viver dos comproprietários atualmente existentes. O Programa 1.º Direito visa, no âmbito de diversas e distintas razões que as provocam, eliminar condições indignas de habitação de famílias.

No entanto, desde logo, esta premissa se conjuga com princípios ao nível do *“planeamento estratégico local, em função do qual as soluções habitacionais a promover ao abrigo do 1.º Direito devem estar alinhadas com as estratégias municipais e supramunicipais de política local de habitação, no quadro das opções definidas pelos municípios para o desenvolvimento dos seus territórios, em especial ao nível da ocupação do solo, da requalificação e da modernização do parque imobiliário urbano, da coesão socioterritorial e económica, da igualdade e não discriminação e da sustentabilidade dos espaços urbanos”*. Por outro lado ainda, são assumidos os princípios da *“estabilidade, segundo o qual deve existir uma atuação conjugada dos diferentes atores institucionais envolvidos na facilitação do acesso à habitação por parte das pessoas mais desprotegidas, bem como ao nível da sua proteção, integração e autonomização, por forma a que estas sejam providas, não apenas de uma habitação, mas das condições habitacionais, financeiras e sociais necessárias à sua autonomização e à estabilidade das soluções apoiadas ao abrigo do 1.º Direito”*, da *“cooperação, pelo qual todos os atores, sejam públicos ou privados, devem promover a definição e concretização de procedimentos convergentes e articulados entre eles de modo a assegurar que as soluções habitacionais ao abrigo do 1.º Direito integram medidas complementares de acompanhamento técnico e social, antes, durante e após a respetiva promoção, no sentido de maximizar a sua eficácia, coerência e estabilidade”*, da *“participação, no sentido de ser assegurado que os destinatários das habitações financiadas ao abrigo do 1.º Direito são chamados, diretamente ou através de associações que os representem, a participar na definição e implementação das soluções habitacionais e sociais que lhes são destinadas, em particular quando estão em causa interesses específicos de pessoas e grupos mais vulneráveis (...)”*, da *“equidade, segundo o qual deve ser assegurada uma justa repartição do esforço operacional e financeiro exigido a todas as entidades, públicas e privadas, envolvidas na promoção de soluções habitacionais que permitam garantir o acesso à habitação por parte de pessoas financeiramente carenciadas e a viver em situação habitacional indigna”* e da *“perequação, pelo qual o município competente deve adotar os mecanismos necessários para assegurar uma justa redistribuição dos benefícios e dos encargos decorrentes de operações urbanísticas promovidas no âmbito e para efeito de soluções habitacionais financiadas com o apoio do Estado ao abrigo do 1.º Direito”*. Por fim, também o princípio da *“reabilitação do edificado, segundo o qual o apoio público ao abrigo do 1.º Direito deve privilegiar a disponibilização de habitações através da reabilitação do edificado, em vez da construção de*



nova edificação, como forma de contribuir para a valorização do parque habitacional, para a requalificação e revitalização das cidades e para a sustentabilidade e uso eficiente dos recursos”.

Neste contexto de princípios do Programa 1.º Direito enquadram, na perfeição, as AUGI do Concelho de Cascais, dado que se conjuga planeamento territorial com aposta no setor da habitação e atuação social, porque se promovem ações de parceria entre o setor público e o setor privado, porque se prevê a possibilidade de partilha de custos e benefícios entre interessados e entre estes e o município, e, ainda, porque se dá preferência à reabilitação do edificado existente em detrimento de se construir novo. Ou seja, todos estes princípios estão alinhados com a problemática e com as soluções para as AUGI.

Acréscimo que as AUGI do Concelho de Cascais são, no caso presente, todas elas, classificáveis individualmente como área urbana degradada *“caracterizada pela concentração de construções maioritariamente utilizadas para fins habitacionais em mau estado de conservação e sem condições mínimas de habitabilidade e por infraestruturas urbanísticas obsoletas, insuficientes e ou inexistentes, com evidências de exclusão social e económica da população que nela reside e cujo défice ao nível da qualidade do meio urbano a diferencia do ambiente urbano próximo ou envolvente, ou caracterizada pela sua vulnerabilidade a riscos naturais e ou antrópicos”*. São também *“núcleos precários (... com) construções não licenciadas, (...) mantendo entre si contactos subsumíveis no conceito de relações de proximidade e de vizinhança, numa mesma área territorial delimitada nos termos legais como uma Área Urbana de Génese Ilegal (AUGI) (...)”*. Também prescreve o Programa 1.º Direito que *“os agregados (...) que cumpram os requisitos de elegibilidade previstos (... que se agrupem) sob a forma de associação de moradores (... e que desenvolvam uma) intervenção de reabilitação (que) se insira em processo de legalização das construções que faculte aos respetivos moradores o acesso a uma habitação adequada (...)”* são potenciais beneficiários do Programa.

Articulando-se as normas do enquadramento legal das AUGI com as normas de apoio à irradicação de habitação indigna das famílias ao abrigo do Programa 1.º Direito, estamos perante uma oportunidade única de regular o uso dos solos e de gerar infraestruturas de suporte à vida urbana, de resolver situações de precariedade no quadro de eventuais demolições a desenvolver e no quadro das situações de insalubridade e insegurança que estão presentes em muitas destas habitações.

De facto, em Cascais é desígnio político e técnico:

- i) pugnar pelo bom ordenamento do território;
- ii) regularizar um conjunto de ocupações do território ilegais e de efeitos ambientais negativos;
- iii) requalificar territórios onde a infraestruturização não existe ou é ineficiente;



- iv) concertar a responsabilidade dos comproprietários, leia-se beneficiários diretos, que em associação entre si e com o município, assumam o propósito da reconversão dos seus territórios ilegalmente e desarticuladamente urbanizados;
- v) reabilitar o edificado e dar condições dignas de habitação;
- vi) promover a coesão social e a qualidade da vida.

Com as ferramentas disponíveis em termos jurídicos o objetivo de eliminar as AUGI é possível, pese embora ser ainda necessário que o Município pondere sobre as ocupações que se sobrepõem à REN, ou analisando profundamente a possibilidade de a rever, ou assumindo-se a necessidade de demolição nesses casos e o realojamento das respetivas famílias.

Observando-se agora a realidade quantitativa no Concelho de Cascais no âmbito das suas AUGI, o Quadro 27 identifica os casos de AUGI em colisão com o regime da REN, necessitando de ponderação final sobre a possibilidade de revisão da condicionante através de plano de pormenor, ou exigindo demolições e realojamentos, abrangendo 120 agregados familiares. Por sua vez, o Quadro 28 apresenta os casos de AUGI com operações de reconversão possíveis, com necessidade de desenvolvimento de processo de loteamento ou de plano de pormenor, com intervenções previstas em obras de urbanização e no edificado, abrangendo 379 agregados familiares.

Quadro 27 - AUGI: Situações de conflito com a REN

IDENTIFICAÇÃO DA OPERAÇÃO	NÚMERO DE ALOJAMENTOS
Ribeira da Amoreira (Bairro do Girassol)	3
Ribeira de Bicesse (Ruas Luís Vaz de Camões/Cesário Verde e Florbela Espanca, Bairro das Lameiras, Bairro da Quinta da Fonte e Campos Velhos))	16
Ribeira de Caparide - Manique (Bairro Cerrado Meirinho, aglomerado a norte do Bairro da Mealha))	9
Ribeira das Marianas (Bairro Tapada das Flores, Bairro de Cação Poente, Bairro de Cano, Alto dos Arcos))	23
Ribeira de Sassoeiros (Bairro Mata da Torre/Eira/Pipos/Pedregueira, Bairro Cabeça de Mouro B, Bairro 25 de Abril/Mata Cheirinhos, Bairro Poço de Cação, Bairro Lombas Sul))	61
Ribeira de Arneiro (Bairro da Mina, Bairro do Pinhal de Arneiro))	8
Total	120

Quadro 28 - AUGI com operações de reconversão possíveis

IDENTIFICAÇÃO DA OPERAÇÃO	NÚMERO DE ALOJAMENTOS	ESTIMATIVA DE INVESTIMENTO		SITUAÇÃO DO PROCESSO DE RECONVERSÃO
		OBRAS DE URBANIZAÇÃO	REABILITAÇÃO DO EDIFICADO	
AUGI Bairro dos Peões (Talaíde, Freguesia de São Domingos de Rana)	219	5 972 568,00 €	10 737 570,00 €	Tem Comissão Administrativa, com processo em curso
AUGI Bairro Poço de Cação (Abóboda, Freguesia de São Domingos de Rana)	15	409 080,00 €	531 050,00 €	Não tem Comissão Administrativa, sem processo em curso
AUGI Bairro do Cano / Marianas (Tires, Freguesia de São Domingos de Rana)	17	599 110,00 €	463 624,00 €	Tem Comissão Administrativa, processo de requalificação pendente
AUGI Bairro da Rua do Rio (Cabeço de Cação, Freguesia de São Domingos de Rana)	18	490 896,00 €	633 140,00 €	Tem Comissão Administrativa, processo de requalificação pendente
AUGI Bairro do Pinhal do Arneiro (Arneiro, Freguesia de São Domingos de Rana)	74	818 160,00 €	1 241 500,00 €	Tem Comissão Administrativa, processo de loteamento em finalização
AUGI Bairro Manique de Baixo (Manique de Baixo, Freguesia de São Domingos de Rana)	14	381 808,00 €	497 020,00 €	Tem Comissão Administrativa, processo de loteamento em curso
AUGI Bairro na Estrada das Tojas (Estrada das Tojas, Freguesia de Alcabideche)	15	409 080,00 €	531 050,00 €	Não tem Comissão Administrativa, sem processo em curso
AUGI Bairro da Mina (Arneiro, Freguesia de São Domingos de Rana)	7	458 810,00 €	190 904,00 €	Tem Comissão Administrativa, processo de loteamento em curso
Total	379	9 539 512,00 €	14 825 858,00 €	



[Handwritten signature]



Como conclusão desta reflexão, refira-se que não se deve ignorar a ilegalidade que esteve na base da criação destes núcleos, e que apesar de se procurar alcançar a sua legalização e também as normais condições de vida das famílias residentes, este investimento deve ser assumido pelos comproprietários, para o que existe a figura dos beneficiários diretos na legislação aplicável. No entanto, pode também o Município cooperar no quadro das suas atribuições e desígnios, designadamente naquilo que se refere a obras de urbanização envolventes ao edificado.

Assim, parece ser de ponderar, no âmbito desta Estratégia Local de Habitação e no quadro da candidatura ao Programa 1.º Direito, uma partilha de atuação entre o Município e os comproprietários tendo em vista sanar este problema real.

Ao Município pode caber a preparação do processo através das ações de planeamento e ordenamento territorial, e, eventualmente ações de infraestruturização de nível superior dos territórios em causa, devendo ser responsabilidade dos comproprietários a despesa com a infraestruturização de menor escala, bem como, numa fase seguinte, a reabilitação dos seus fogos e/ou a construção de novas habitações que venham a substituir edifícios a demolir porque implantados em áreas de reserva. Cabe ainda aos comproprietários promover as cedências de terreno necessárias para cumprir ou minimizar as necessidades de equipamentos, de acessos e de áreas verdes, isto para além de, em termos perequativos, serem também cedidas eventuais áreas de terreno para executar novas construções habitacionais para realojar aqueles que verão as suas habitações demolidas.

Num primeiro momento haverá que estabilizar a delimitação de todas as AUGI, bem assim como a consolidação das suas comissões administrativas. Perante isso estabilizar o modelo de requalificação, com demolições, ou não, e desenvolver os respetivos processos de licenciamento e os consequentes projetos de execução das obras de urbanização. O financiamento destas ações está previsto no Capítulo III, Secção I, Artigo 14º, alínea b) do Decreto-lei nº 37/2018 – Programa 1.º Direito.

Surgirá então uma segunda fase, em que como beneficiários diretos os agregados tratarão dos seus problemas habitacionais, leia-se reabilitação dos seus imóveis ou construção de novos fogos em regime de autopromoção, e o Município deverá assumir a concretização dos equipamentos a criar, também estes financiáveis pelo Programa 1.º Direito, conforme Capítulo III, Secção III, Artigo 27º, alínea g) do Decreto-lei nº 37/2018 – Programa 1.º Direito.

Ou seja, a Nova Geração de Políticas de Habitação traz consigo ferramentas e permite aceder a apoios que podem, em definitivo, eliminar as AUGI do Concelho de Cascais e, em simultâneo, gerar uma dinâmica de requalificação urbanística, ambiental e até social de diversos aglomerados existentes.

5.7. Síntese das soluções propostas

Os quadros seguintes (Quadros 29, 30 e 31) sintetizam os elementos descritos nos pontos anteriores, indicando a programação anual, a ordem de prioridade das soluções habitacionais e os valores totais de investimento, que serão partilhados, em função das condições do Programa 1.º Direito e do Plano de Recuperação e Resiliência, entre o Município, o Estado e, no caso do apoio aos beneficiários diretos, os agregados familiares envolvidos.



O critério para a distribuição temporal das intervenções tem por base o prazo estimado da conclusão dos respetivos projetos, podendo obviamente dar lugar a despesa antes do período assinalado. No caso do apoio aos beneficiários diretos, para além das estimativas apresentadas anteriormente no Quadro 28, considerou-se uma estimativa do investimento associado à solução de autopromoção, que se justifica pela existência de conflitos entre a atual localização dos alojamentos e a REN.

A dimensão total das soluções propostas é muito exigente, face à experiência recente, e indicadora da importância do investimento público na habitação e da pertinência do seu planeamento estratégico. Este investimento, para ser eficaz, deve ser articulado, como foi dito, com o desenvolvimento de capacidades de apoio técnico e social, e requer o contributo de diversos instrumentos de iniciativa municipal. Esses aspetos encontram-se resumidos na coluna sobre condições de intervenção. A sua existência justifica-se uma atenção privilegiada às questões do modelo de governação referidas anteriormente e da capacidade transformadora das políticas de habitação.

Quadro 29 - Síntese do investimento total previsto

SOLUÇÕES	1.º DIREITO	OUTROS PROGRAMAS	NÃO COMPARTICIPADO	INVESTIMENTO TOTAL
Construção nova	97.214.960,80 €	1 526 784,00 €	40.331.135,20 €	139.072.880,00 €
Reabilitação de habitação municipal	10.574.286,02 €			10.574.286,02 €
Aquisição e reabilitação de habitação	14.850.000,00 €			14.850.000,00 €
Arrendamento para subarrendamento		49.464.000,00 €		49.464.000,00 €
Apoio aos beneficiários diretos	19.520.061,06 €		9.539.512,00 €	29.059.573,06 €
Total	142.159.307,88 €	50.990.784,00 €	49.870.647,20 €	243.020.739,08 €

Quadro 30 - Modelo geral de intervenção

FONTE (LEVANTAMENTO)	AGREGADOS		PESSOAS		SOLUÇÃO		ALOJAMENTOS		ORDEM DE PRIORIDADE DAS SOLUÇÕES		CONDIÇÕES DE INTERVENÇÃO
								30		2	
								793		1	Acompanhamento do processo de realojamento; prevenção das situações de precariedade
Programa Municipal de Habitação Social (PMHAS) - pedidos de habitação social e Levantamento de Necessidades de Realojamento Habitacional	1.904 + 42	4.760 + 105						300		1	
								150		2	
								673		2	Monitorização; contratualização com os proprietários; garantia da disponibilidade de apoios futuros (programa municipal)
Cascais Envolvente - Necessidades de intervenção em fachadas e coberturas (problemas de salubridade)	1.256	3.140						1.256		1	
Cascais Envolvente - pedidos de adequação dos fogos	384	960						384		1	
Habitacões em AUGI - conflito com a REN	120	1.247						120		2	Processo de regularização; organização dos moradores; apoio técnico e social
Habitacões em AUGI - processos de reconversão	379							379		2	
Total	4.085	10.212						4.085			



[Handwritten signature]

Quadro 31 - Programação das soluções

SOLUÇÃO	ORDEM DE PRIORIDADE DAS SOLUÇÕES	Programação das soluções					TOTAL
		2022	2023	2024	2025	2026	
Construção - alojamento de transição	2		30				30
Construção nova	1		137	154	502	793	
Reabilitação de habitação municipal devoluta	1	60	60	60	60	60	300
Aquisição e reabilitação de habitação	2	30	30	30	30	30	150
Arrendamento para subarrendamento	2	50	50	110	220	243	673
Programas de intervenção em fachadas e coberturas (data de conclusão)	1					1.256	1.256
Reabilitação e adaptação de alojamentos municipais	1	80	80	75	75	74	384
Apoio aos beneficiários diretos (autopromoção de habitação)	2			120			120
Apoio aos beneficiários diretos (reabilitação)	2			379			379
TOTAL		220	387	928	385	2.165	4.085



[Handwritten signature]



6. DEMONSTRAÇÃO DO ENQUADRAMENTO DA ELH NOS PRINCÍPIOS DO PROGRAMA 1.º DIREITO

O Quadro 32 resume a apreciação do enquadramento da ELH nos princípios do Programa 1.º Direito. Mais do que uma simples verificação de um requisito legal, assume-se que estes princípios devem estar presentes em todo o processo de observação, construção institucional e avaliação das políticas locais de habitação.

Quadro 32 - Demonstração do enquadramento da ELH nos princípios do 1.º Direito

PRINCÍPIOS	JUSTIFICAÇÃO
ACESSIBILIDADE HABITACIONAL	A preocupação com a acessibilidade habitacional é um dos elementos organizadores do diagnóstico apresentado, que reconhece a extensão e a intensidade dos problemas de acessibilidade habitacional em Cascais. A estratégia preconizada orienta-se para o acesso de todos à habitação e baseia-se na capacidade de articulação entre as respostas às situações de maior vulnerabilidade e a construção de um setor de arrendamento acessível. A programação da intervenção no âmbito do 1.º Direito permite definir soluções acessíveis, face aos rendimentos das pessoas e das famílias abrangidas, princípio que é ainda reforçado por um conjunto de instrumentos municipais.
PLANEAMENTO ESTRATÉGICO LOCAL	A ligação entre a ELH, o Plano Diretor Municipal e os outros instrumentos de gestão territorial é valorizada pelos objetivos estratégicos e linhas de intervenção, na perspetiva da coesão socio-territorial e económica, da atenção à diversidade de contextos territoriais do Município e à equidade. Esta preocupação com a diversidade e equidade está presente no desígnio geral da ELH, que afirma a centralidade da garantia do acesso de todos à habitação condigna. Esta preocupação está patente, de forma mais específica, no desenvolvimento das soluções de apoio aos beneficiários diretos, em núcleos precários.
INTEGRAÇÃO SOCIAL	Os princípios de integração urbanística e social estão presentes nos objetivos estratégicos e nas linhas de intervenção da presente ELH, que se referem explicitamente à importância da coesão socio-territorial e à articulação entre as políticas de habitação e as políticas sociais e de planeamento do território. Os projetos de construção nova integram a preocupação com a provisão de equipamentos complementares e de serviços.
ESTABILIDADE	A ELH identifica um conjunto de condições de intervenção que, através de instrumentos de base municipal, procuram garantir e reforçar a estabilidade das soluções propostas. Inserem-se neste princípio todas as questões relacionadas com a monitorização da situação habitacional das famílias, com o acompanhamento e avaliação das políticas de habitação, com a organização do apoio técnico e social e com o desenvolvimento de programas de apoio ao arrendamento e de transformação dos mercados de habitação.



COOPERAÇÃO	A ELH sublinha, por diversas vezes, a importância da coordenação e integração das políticas de habitação e das políticas de inclusão e desenvolvimento social, princípio que é reforçado pela valorização das estruturas de acompanhamento de proximidade e pela operacionalização do Conselho Municipal de Habitação.
PARTICIPAÇÃO	Princípio transversal às soluções previstas, reforçado pelas medidas relacionadas com a organização municipal: criação de um Conselho Municipal de Habitação, valorização dos processos participativos nas públicas de habitação, da capacitação dos diversos agentes e do papel das associações de moradores e cooperativas, reconhecimento da importância e do papel mediador das estruturas de acompanhamento de proximidade.
EQUIDADE	A ELH explicita objetivos gerais de mobilização de um conjunto diversificado de agentes, públicos, privados e do terceiro setor, observando-se, na programação, as regras do 1.º Direito no que diz respeito aos apoios financeiros aos diversos agentes.
PEREQUAÇÃO	Princípio que se aplica, de forma mais explícita, às soluções de apoio aos beneficiários diretos, em núcleos precários. Segundo um conceito mais geral de perequação, podem integrar-se neste princípio as medidas propostas de articulação com o PDM e de promoção da reabilitação urbana.
REABILITAÇÃO DO EDIFICADO	A maior parte das soluções previstas (aquisição e reabilitação, reabilitação de habitação municipal e apoio aos beneficiários diretos) integra a reabilitação de edificado existente. Ao mesmo tempo, a ELH acolhe um princípio de reabilitação urbana, que integra também as propostas relacionadas com a construção nova.
INCENTIVO AO ARRENDAMENTO	Com exceção do caso do apoio aos beneficiários diretos, as soluções previstas pela ELH são soluções de arrendamento. Além disso, as estratégias e as linhas de intervenção preconizadas reforçam a preocupação com o arrendamento, como é o caso do desenvolvimento dos programas municipais de apoio ao arrendamento e de arrendamento acessível.
ACESSIBILIDADES	A preocupação com as acessibilidades está presente de forma transversal nesta ELH, no diagnóstico (ver, por exemplo, referências no diagnóstico relativo ao critério “facilidade de acesso” e, também, a identificação das situações de habitação indigna por inadequação), na estratégia e na programação das intervenções no âmbito do 1.º Direito, quer nas soluções de construção nova, quer nas soluções de adaptação e reabilitação habitacional.



SUSTENTABILIDADE
AMBIENTAL

A preocupação com a sustentabilidade ambiental está presente de forma transversal nesta ELH, no diagnóstico, na estratégia e na programação das intervenções no âmbito do 1.º Direito, quer nas soluções de construção nova, quer nas soluções de reabilitação habitacional, que incluem explicitamente referência à eficiência energética e ao bom uso dos recursos.

EQUIPA TÉCNICA

A handwritten signature in blue ink, appearing to be "A. Santos".

A handwritten signature in black ink, appearing to be "P. Conceição".

Instituto da Construção | IC

Prof. Paulo Conceição (coordenador)
 Doutor Álvaro Santos
 Eng. Jorge Afonso
 Prof. Miguel Branco-Teixeira
 Arq. Paulo de Queiroz Valença

Câmara Municipal de Cascais | Equipa da ELH

Do Gabinete da Presidência:

Dr. Fernando Pereira (coordenador)
 Dr. Rafael Neto
 Arq. Catarina Mona
 Dra. Célia Mateus

Da Vice-Presidência:

Arq. António Amado
 Arq. Margarida Maurício
 Arq. Mónica Lopes

Colaboração de:

Câmara Municipal de Cascais:

Arq. Margarida Pita Barros
 Arq. Mafalda Leitão e equipa
 Arq. Isabel Pinto Gonçalves e equipa
 Dr. Felipe Nascimento
 Dr^a Isabel Bouças e equipa
 Dr. João Faria e equipa
 Dr^a Inês Seabra e equipa
 Arq. Luís Campos Guerra
 Arq. Miguel Nunes e equipa
 Arq. João Tiago Gonçalves e Arq. Nuno Serrano e equipa
 Arq. Rui Amaral e equipa

Santa Casa da Misericórdia de Cascais:

Dr^a Isabel Miguens