
**CONTRIBUTOS PARA O PLANO
ESTRATÉGICO DE HABITAÇÃO**

2008-2013

RELATÓRIO 2

POLÍTICAS DE HABITAÇÃO

CONTRIBUTOS PARA O PLANO ESTRATÉGICO DE HABITAÇÃO: 2008/2013

RELATÓRIO 2 POLÍTICAS DE HABITAÇÃO

EQUIPA:

CET/ISCTE

Isabel Guerra

Sandra Marques Pereira

Manish Fernandes

Pedro Botelho

Pedro Marques

Augusto Mateus & Associados

Augusto Mateus

Sandra Primitivo

Ana Caetano

Cristina Cabral

Mariana Pereira

IRIC/UP

Nuno Portas

Teresa Sá Marques

Fátima Matos

Eduarda Ferreira

Filipe Baptista e Silva

Pedro Gorito

ÍNDICE

PARTE I – TENDÊNCIAS RECENTES DAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO EM PORTUGAL 9

1. Mercado e Políticas de Habitação	11
2. As Políticas Recentes de Habitação em Portugal	15
3. A Oferta Pública Recente: Um Esforço Elevado de 4000 Fogos/ano Durante 15 Anos	21
4. Movimento Cooperativo: Um Movimento em Decréscimo	25
5. PER: As Vicissitudes de um Programa que Construiu Mais de 31 mil Fogos	29
6. A Intervenção Pública é Maioritariamente de Construção Nova: O Peso da Reabilitação? ...	43
7. A Descentralização e a “Alienação” do Património Público	45
8. Património do IHRU: Rendas Desactualizadas e Património Degradado	51
9. Compromissos Assumidos para o Futuro – IHRU	55
Conclusão	57

PARTE II – ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO DOS PROGRAMAS DE HABITAÇÃO 59

Introdução	61
1. Programas de Realojamento: PROHABITA	65
1.1. PROHABITA – Programa de Financiamento para Acesso à Habitação	66
1.2. Apreciação do PROHABITA	71
1.3. PROHABITA: Questões Prementes	72
2. Promoção Cooperativa	73
2.1 Análise da Legislação Vigente	73
2.1.1 Estatuto Fiscal Cooperativo	78
2.2 Avaliação da Legislação Vigente pelos Actores: IHRU/Cooperativas	78
2.3 Apreciação da Promoção Cooperativa	81
3. PORTA 65	85

Introdução.....	85
3.1 Comentários ao Dec. PORTA 65.....	91
3.2 Desafios à Operacionalização.....	94
a) PORTA 65 Jovem.....	94
b) Porta 65: Residência (Coabitação) Apoiada.....	96
c) PORTA 65: Gestão e Proximidade.....	98
d) PORTA 65: Bolsa de Habitação.....	99
3.3 Apreciação do PORTA 65.....	100
4. Políticas de Reabilitação.....	103
Introdução.....	103
4.1 Lógica dos Programas de Reabilitação: Análise da Legislação Vigente.....	104
4.2 RECRIA, RECRIPH e SOLARH.....	105
4.3 REHABITA e SRU'S.....	108
4.4 Apreciação da Legislação pelos Actores Contactados.....	109
4.5 Apreciação dos Programas de Reabilitação.....	112

PARTE III – ANÁLISE PROCESSUAL DOS PROGRAMAS DE REABILITAÇÃO

115

1	Organização Institucional no Âmbito da Gestão Processual dos Programas	117
2	Estrutura de Gestão e Acompanhamento dos Programas	121
2.1	ETAPA I – Câmaras Municipais	121
	2.1.1 Recepção das Candidaturas	122
	2.1.2 Validação dos Requisitos Legais	123
	2.1.3 Análise Técnica: Vistoria e Orçamentação	124
	2.1.4 Aprovação	126
2.2	ETAPA II – INSTITUTO DE HABITAÇÃO E REABILITAÇÃO URBANA.....	127
	2.2.1 Análise	128
	2.2.2 Aprovação.....	130
	2.2.3 Contratação	131
2.3	ETAPA III – CÂMARAS MUNICIPAIS E IHRU	132
	2.3.1 Financiamento	132
3	Análise Processual: Bloqueios e Agilização	135

PARTE IV – RECOMENDAÇÕES TÉCNICAS SOBRE HABITAÇÃO SOCIAL	145
Introdução.....	147
1. Sobre as Recomendações Técnicas de Habitação Social.....	149
2. Recomendações às Recomendações Técnicas da Habitação Social.....	151
Conclusão.....	155
ANEXOS	157
A1. Análise das Referências à Habitação no PNPOT.....	159
A2. Síntese Descritiva da Legislação.....	163
A3. SWOT IHRU / Inquérito Cooperativas.....	167

PARTE I

**TENDÊNCIAS RECENTES DAS POLÍTICAS
DE HABITAÇÃO EM PORTUGAL**

1. MERCADO E POLÍTICAS DE HABITAÇÃO

É impossível aprofundar neste contexto um tema tão complexo. Assim, a intenção do presente relatório é desenhar os principais traços da política habitacional nas últimas duas décadas e introduzir algumas linhas de reflexão capazes de suportar as propostas de intervenção.

Sobre as políticas de habitação, não havendo obviamente uma grande consonância nas formas de acção dos países europeus, assistimos a uma grande diversidade de formas de lidar com o mesmo problema: um número significativo de famílias não tem condições de acesso ao mercado privado de habitação.

O alojamento não é um bem como outro qualquer e lembrá-lo não é dizer uma evidência dado o paradoxo entre o “dito e o feito”. O “direito ao alojamento” está consagrado em quase todos os direitos nacionais ou universais. Desde a Segunda Guerra Mundial que os Estados europeus tentavam prosseguir uma política de alojamento com base em 2 argumentos:

- a falta grave de alojamentos em resultado das destruições da guerra e a insuficiência de rendimentos canalizados para a habitação no período anterior;
- uma defesa de uma política de justiça social com vontade de erigir uma sociedade mais justa.

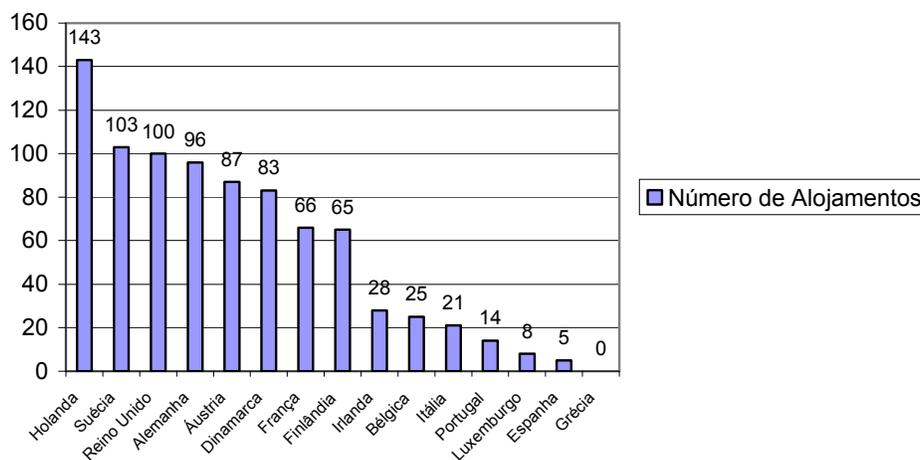
Durante todo o século XIX e princípio do século XX, o pensamento económico era dominado pelas doutrinas “liberais” que se caracterizavam pela recusa da intervenção do Estado na economia e se constituía como um obstáculo à adopção de medidas de política social. Se os progressos da democracia, a luta emergente dos sindicatos e dos partidos políticos, foram contribuindo para uma crescente consciência dos efeitos externos da pobreza foi a assunção dos pobres como classes *dangereuses* que faz ceder os liberais face a algumas medidas sociais. As medidas foram sendo tomadas para corrigir esses efeitos sociais e económicos negativos – higienismo, radicalismo, etc.

O que retiramos de uma análise retrospectiva sobre a experiência europeia das políticas de habitação é um certo confronto entre duas posturas básicas: as políticas públicas baseadas no alojamento social orientado para grupos desfavorecidos *versus* políticas mais alargadas de regulação do mercado e onde as políticas públicas abrangem, de uma forma ou outra, grupos sociais mais diversificados.

Apesar dessa dicotomia que divide os países do Norte da Europa dos do centro, é possível encontrar nas sociedades ocidentais certas características de evolução das políticas de habitação que são comuns. Na maioria dos países europeus as primeiras intervenções do Estado no sector do alojamento aparecem ainda no século XIX no quadro de políticas sociais. A concretização progressiva de políticas sociais nos finais do século XIX e princípios do século XX são o resultado de factores económicos, políticos e psicológicos. É, por um lado, a verificação de que a pobreza resultante dos processos de industrialização é bem diferente da pobreza anterior, trazendo consigo penalizações ao funcionamento económico e político da sociedade e, por outro lado, produzindo uma consciência social crescente que daria lugar ao Estado-Providência.

O principal actor destas políticas é o Estado, não um Estado neutro mas um Estado profundamente comprometido, cuja intervenção era legitimada sem contestação pelos agentes económicos em crescimento.

GRÁFICO 1.1 – ALOJAMENTO SOCIAL POR 1000 HABITANTES NA EU-15 (2000)



Fonte: Observatório Europeu da Habitação Social.

Nesse sentido, as políticas habitacionais mais recentes vão ser marcadas pelo fim do crescimento quantitativo das cidades (e da habitação) mas também pelas mais recentes transformações das formas de acesso ao mercado, a propriedade, as transformações demográficas e culturais, etc.

A maioria dos autores considera hoje que o campo de estudo das políticas de habitação é um campo vasto e eclético que associa a relação entre o funcionamento dos mercados habitacionais com os valores das formas de organização social dos países e traz por arrastamento a discussão sobre o papel do Estado e a necessária coexistência entre competitividade e coesão social.

2. AS POLÍTICAS RECENTES DE HABITAÇÃO EM PORTUGAL

INTRODUÇÃO

Os países da Europa do Sul, face aos seus regimes de Estado e formas de intervenção pública têm vindo a ser apelidados de sociedades semiperiféricas salientando-se a fragilidade de intervenção pública em todos os domínios – e também particularmente na habitação – e a vitalidade de uma sociedade civil que embora desorganizada e demasiado fragmentada nos seus interesses tem um papel activo na resolução das suas necessidades.

Vários estudos sobre a intervenção pública ao nível da habitação em Portugal têm vindo sobretudo a salientar a sua insipiência da oferta pública de habitação (Serra, Cardoso, Porto, etc.) mas é talvez mais interessante analisar esse papel no contexto das dinâmicas do mercado (legal e ilegal de habitação).

A INTERVENÇÃO SIMBÓLICA E POLÍTICA DO ESTADO NOVO

De facto, até finais dos anos 50, o imobilismo fazia com que as carências habitacionais emergissem de forma mais quantitativa do que qualitativa. Salazar prosseguia uma política de não-industrialização e não-urbanização do país que fazia com que, em 1950, o Continente tivesse uma taxa de urbanização de cerca de 20%; em 1960 de 23% e 26,4% em 1970. A política de habitação social era identificada com uma política de integração social e familiar com funções políticas e simbólicas. Contudo, a partir da década de 40 são detectados sinais contraditórios de uma política de alojamento exigida pelo avanço tímido da industrialização e que é protagonizada pela política fundiária de Duarte Pacheco (1938/43)¹. Na década de 60 e na primeira metade dos anos 70, as políticas seguidas assentaram na produção de alojamentos sociais com preocupações centradas nos aspectos físicos e materiais, sendo o sector público, o principal promotor na provisão de alojamentos sociais. É por esta altura que surgem em

¹ São tomadas algumas medidas “inovadoras” para a época: congelamento das rendas em 1943; expropriações públicas sistemáticas em Lisboa, promoção do sector público 1949-55 (B. Alvalade); 1956-58 (bairros camarários do Porto); 1965-66 (Olivais em Lisboa e Viso no Porto), etc.

Portugal os primeiros fluxos de intensas deslocações demográficas do interior para o litoral do país. Durante esse período existiam vários programas de promoção pública de habitação social tais como: *Casas Económicas, em Propriedade Resolúvel (1933)*; *Casas para Famílias Pobres, (1945)*; *Casas de Renda Económica, (1945)*; *Casas de Renda Limitada, (1947)*; *Autoconstrução, (1962)*. Apesar da existência destes vários programas e regimes para a habitação social, o estado de degradação do parque habitacional continuava a agravar-se e proliferavam bairros de barracas nas principais cidades do país.

A intervenção directa do Estado nas políticas de habitação social começou a ser mais visível a partir de 1969 com a criação do *Fundo de Fomento de Habitação (FFH)* que teve a seu cargo a promoção directa de habitação visando uma resposta aos problemas de marginalidade que os grandes centros urbanos vinham registando, em particular Lisboa, onde se verificava uma rápida expansão do fenómeno das “barracas” e dos “clandestinos”.

A REVOLUÇÃO DOS CRAVOS É ACOMPANHADA PELO ACENTUAR DA URBANIZAÇÃO E PELA VISIBILIDADE DO PROBLEMA HABITACIONAL

A partir dos meados da década de 70, um dos períodos mais marcantes na visibilidade das carências habitacionais em Portugal e de maior intervencionismo do Estado, regista-se um processo migratório do campo para a cidade e proveniente das ex-colónias que ocorreu de forma desordenada colidindo com uma ausência de políticas que se fez sentir, particularmente, ao nível das carências de habitação, de equipamentos sociais e de infra-estruturas urbanas. Assim, num contexto de chegada massiva de populações (rurais e fruto de imigrações das ex-colónias) de baixos recursos económicos, a falta de respostas habitacionais (quer ao nível da produção, quer ao nível da habitação) acentuou práticas de coabitação e deu lugar à emergência e ao desenvolvimento de um mercado ilegal de produção de alojamentos, cujos reflexos negativos ainda hoje se fazem sentir.

De forma simplista, reconhece-se que o afluxo de população que nas décadas de 70 e 80 vieram para as grandes regiões metropolitanas onde o emprego era mais abundante encontrou três tipos de soluções:

- a construção de bairros de barracas e degradados – estima-se, através dos levantamentos do PER nas duas grande metrópoles a existência de cerca de 50 mil barracas onde viviam cerca de 150 mil pessoas;

- a construção clandestina que se tornou numa forma “normal” de crescimento urbano das áreas metropolitanas (estima-se que na década de 70 cerca de 40% da construção em Portugal era não licenciada);
- a sobrelotação que atinge mais de 300 mil fogos;

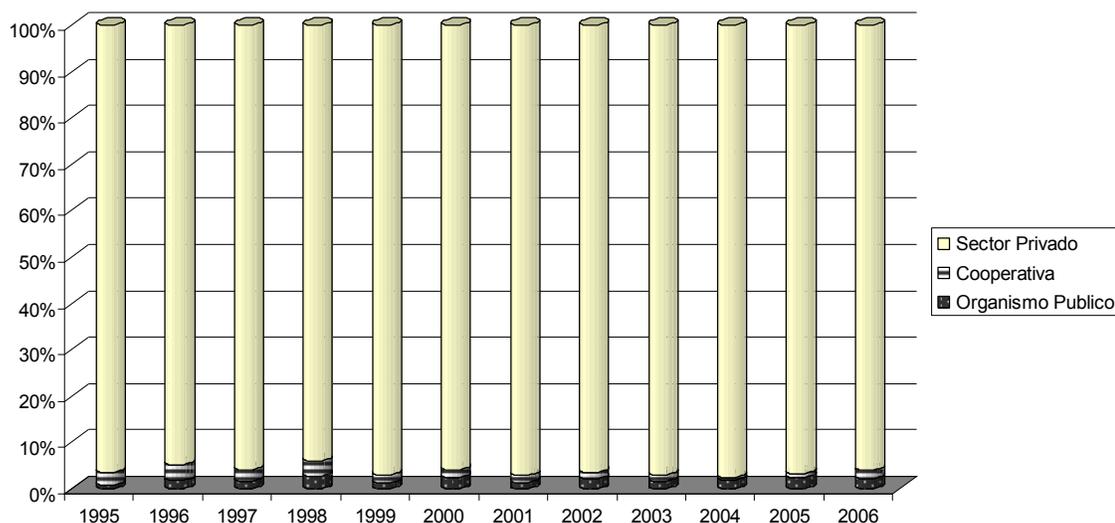
Neste período, o Estado começa a manifestar uma vontade de implementar uma política de habitação, que não se limitasse à resolução de carências mais pronunciadas mas todo o tipo de carências existentes nomeadamente as da reabilitação mas também a facilitação do acesso ao mercado privado em regime de propriedade. Esta época é palco do lançamento de um leque significativo de iniciativas estatais desenvolvidas em diferentes sentidos, que obedecem a lógicas nem sempre coincidentes e que muitas vezes se sobrepõem (Serra, 2002). Foram lançados alguns programas que tiveram impacto na sociedade portuguesa, de destacar: as *Cooperativas de Habitação Económica (1974)*, que relançariam o movimento cooperativo e também aumentariam gradualmente as competências do poder local; novo regime de *Contratos de Desenvolvimento de Habitação*, financiando a promoção privada de habitação de custos controlados; o *Serviço de Apoio Ambulatório Local (S.A.A.L.)*, que tinha como objectivo apoiar através das Câmaras Municipais as iniciativas das populações mal alojadas que viviam em situações degradadas, no sentido da transformação das suas condições de habitação; revisão dos regimes dos programas de habitação social já existentes, nos quais as *Casas de Renda Limitada* e as *Casas Económicas* sofreram algumas alterações.

Mas a promoção de habitação pelo sector público nunca foi muito significativa, nem antes nem depois do 25 de Abril. O I Governo Constitucional deu um passo importante na descentralização do sector ao criar os serviços municipais de habitação como estrutura capaz de absorver os poderes da administração central em termos de gestão, conservação e distribuição dos fogos de promoção pública.

ANIMAÇÃO ECONÓMICA COM A INTEGRAÇÃO EUROPEIA E TENTATIVA DE INTERVENÇÃO ORGANIZADA

Nas décadas de 80 e de 90, assiste-se a mudanças muito significativas na situação habitacional, com o processo de “expansão dos recursos habitacionais”, marcado por uma significativa dinâmica de investimento na construção da habitação, de que resultam transformações quantitativas e qualitativas no parque habitacional.

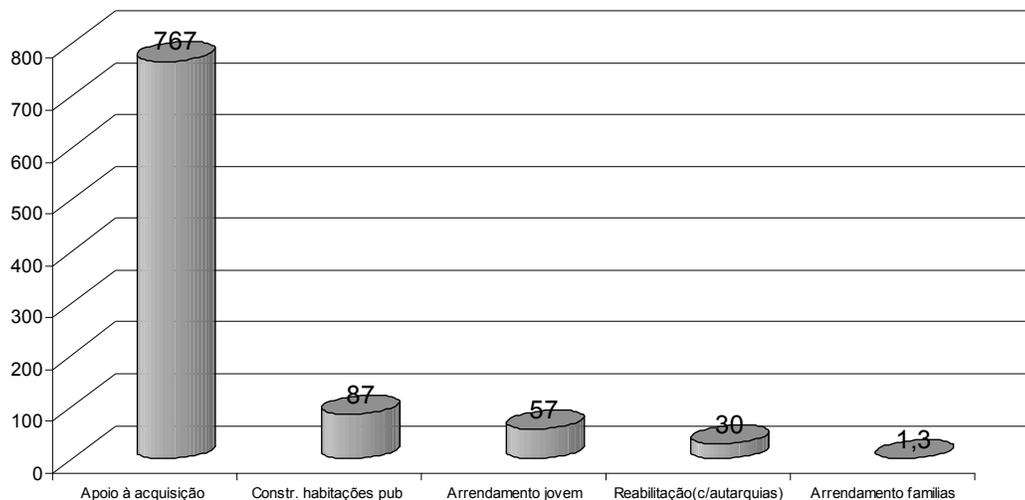
GRÁFICO 2.2 – FOGOS CONCLUÍDOS EM CONSTRUÇÃO NOVA SEGUNDO A ENTIDADE PROMOTORA NO PERÍODO 1995-2006 (%)



Fonte: Estatísticas de Construção, INE, 2006.

A partir de 1981, assiste-se a um recuo na intervenção directa do Estado na promoção habitacional, isto é, à circunscrição dos programas de intervenção directa às situações mais expressivas de carências de alojamento e inicia-se a transferência para os municípios, da responsabilidade de alojamento das famílias de baixos recursos. No entanto, o Estado mantém e reforça o estímulo à aquisição de casa própria através da bonificação do crédito, o que vai abranger um leque de famílias de diversos rendimentos. Esta medida, que decorre desde os anos 80 até 2002, é o centro das atenções das políticas habitacionais e esgota largamente os recursos disponíveis. Apesar de não conhecermos os montantes exactos da despesa pública com esta medida de política, o Estado despendeu, entre 1976 e 1997, cerca de 5 642 milhões de contos através da realização de 1 365 732 contratos de aquisição de habitação o que é revelador do seu impacto no conjunto das famílias portuguesas (Ver Gráfico 2.3).

GRÁFICO 2.3 – INVESTIMENTO PÚBLICO DIRECTO EM HABITAÇÃO EM 2002
(EM MILHÕES DE EUROS)



Fonte: Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana.

Estima-se que a política de **habitação bonificada** deverá ter atingido cerca de 10% do número de famílias que se candidataram ao crédito mas, entre 1984 e 1998, exigiram investimentos públicos da ordem dos 573,3 milhões de contos e um investimento de cerca de 5500 contos por alojamento sendo comparativamente mais onerosa para o erário público se considerada como *input* por família e não considerando a renda de retorno do investimento.

Ora como o crédito à habitação se destina a grupos sociais com alguma solvência² pese embora ter atingido grupos sociais médios baixos a população mal-alojada aumenta consideravelmente. É neste contexto que emergirá o PER – Plano Especial de Realojamento em meados da década de 90.

Nesta época a “provisão da habitação” sofreu duas notáveis transformações: o alto ritmo de produção de habitação pelas empresas construtoras e o acesso generalizado à casa própria, através de sistemas de crédito à aquisição. Encontram-se, assim, mudanças nas condições de habitação e no sistema de agentes envolvidos na produção e no acesso ao alojamento.

Assiste-se, também, à liberalização do mercado de arrendamento, em crescente declínio nas últimas décadas, ao reforço moderado das políticas de renovação do parque habitacional e, por último, à

² Ver relatório CET/INH, 1999, Políticas de habitação pós-1974, Isabel Guerra (coord.)

circunscrição dos programas de intervenção directa do Estado central, revelando as autarquias um acréscimo de protagonismo na promoção habitacional em muitos casos através de uma acção concertada com aquele (Serra, 2002).

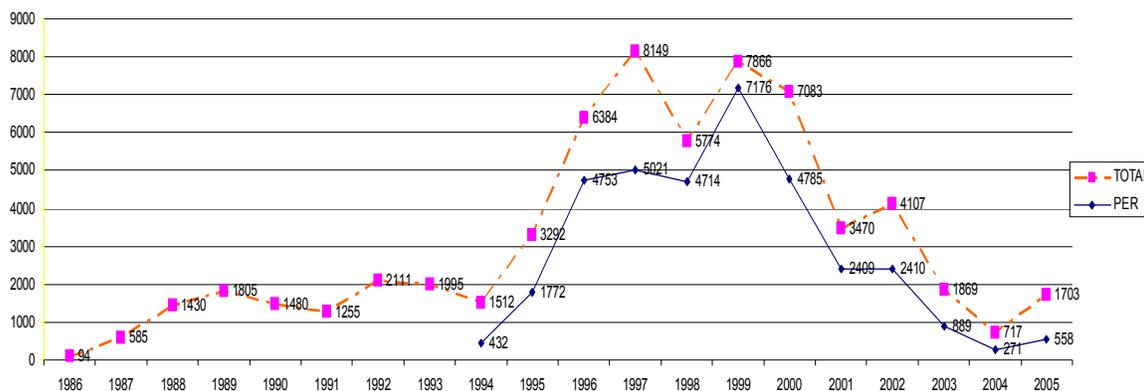
As conjunturas económicas caracterizadas pelo desenvolvimento da economia portuguesa, um período de baixas taxas de juro, o alargamento das classes médias, são traços culturais favoráveis à propriedade, etc. Esta constante política de apoio à aquisição, está talvez na origem de Portugal apresentar, no contexto europeu, uma das mais altas taxas de proprietários de casa própria.

3. A OFERTA PÚBLICA RECENTE: UM ESFORÇO ELEVADO DE 4000 FOGOS/ANO DURANTE 15 ANOS

O reconhecimento da necessidade de construção era evidente na década de 80 quer pela visibilidade dos grandes bairros de barracas nas duas maiores metrópoles portuguesas, quer pela necessidade imperiosa de contenção dos movimentos de ocupação clandestina.

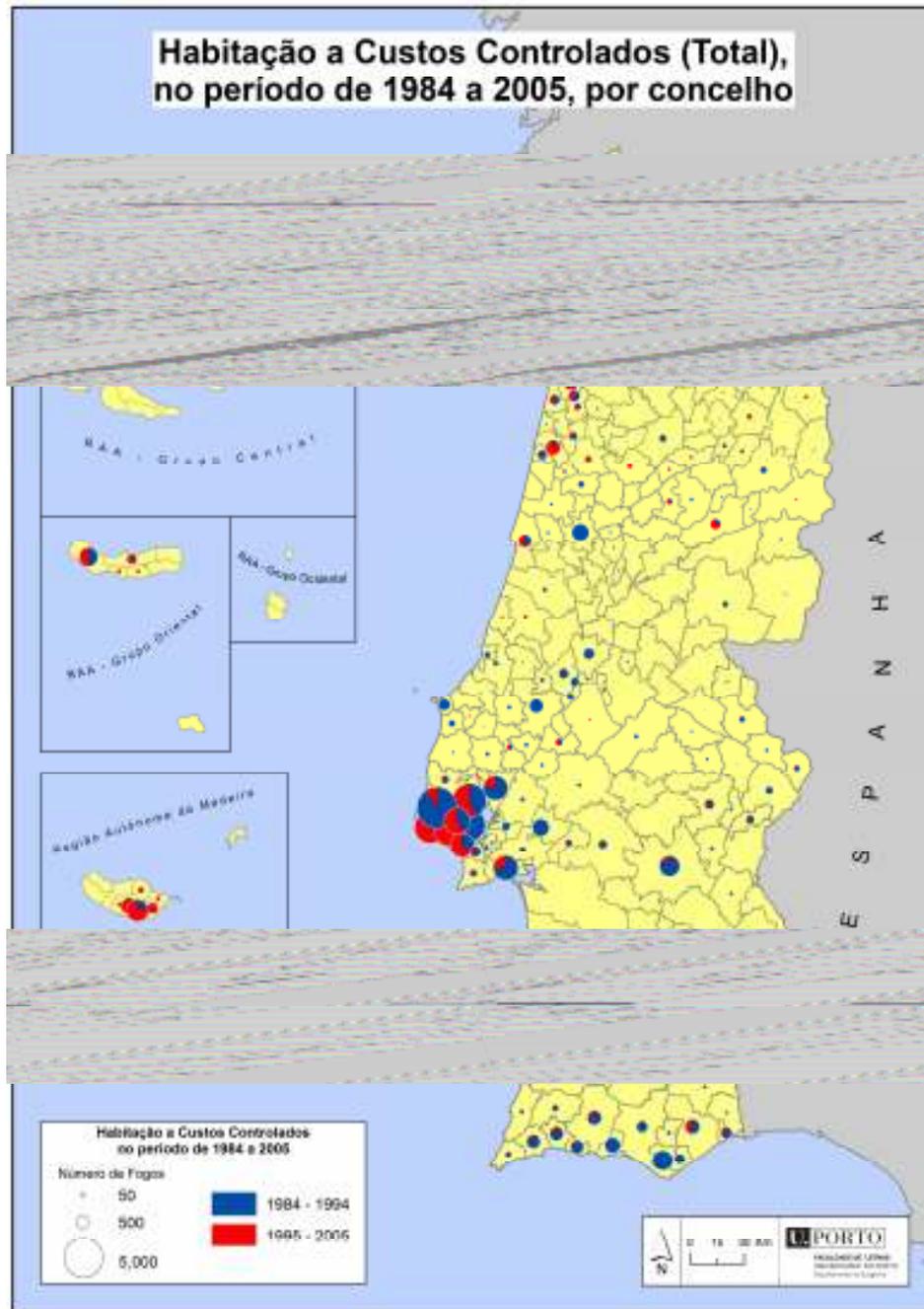
O desenvolvimento económico e a consciência crescente das necessidades de habitação permitiram na década de 80 um desenvolvimento substantivo do número de fogos novos construídos para habitação social. Ao longo de um período mais recente – 1985 a 2005 – foram construídos 61 338 fogos de habitação social. Apesar de uma grande diversidade de formas construtivas (directamente o Estado ou as autarquias, os contratos de desenvolvimento, etc.) ao longo destes 15 anos a construção pública foi de cerca de 4000 fogos ao ano o que manifesta um elevado esforço financeiro. Acrescente-se que esta construção está associada a um processo de descentralização de responsabilidades no domínio das políticas de habitação, através da afirmação do papel dos municípios que, com maior ou menor vontade, assumiram um papel crescente na execução das “políticas locais de habitação”.

GRÁFICO 3.4 – NÚMERO DE FOGOS DE HABITAÇÃO SOCIAL PARA ARRENDAMENTO CONTRATUALIZADOS ENTRE 1986 E 2005 (TOTAL E PER)



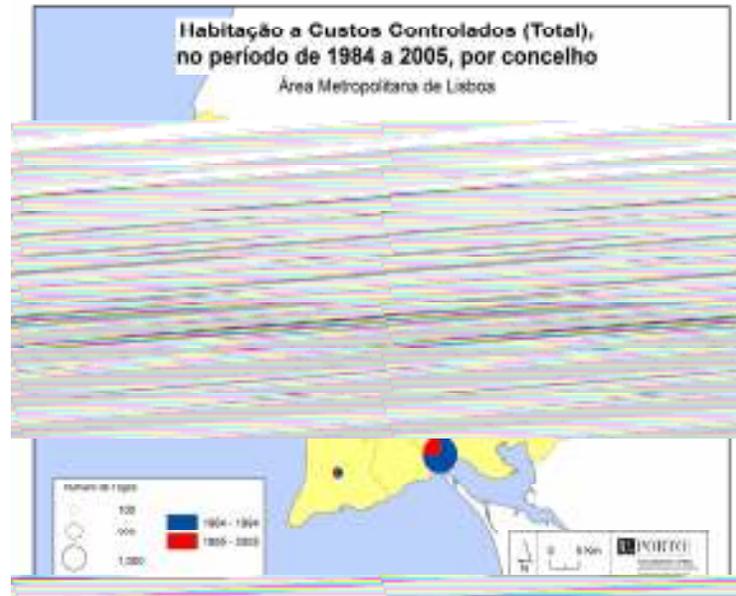
Fonte: Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana.

FIGURA 3.1 – TOTAL DE HABITAÇÃO A CUSTOS CONTROLADOS FINANCIADA NO PERÍODO DE 1984 A 2005.



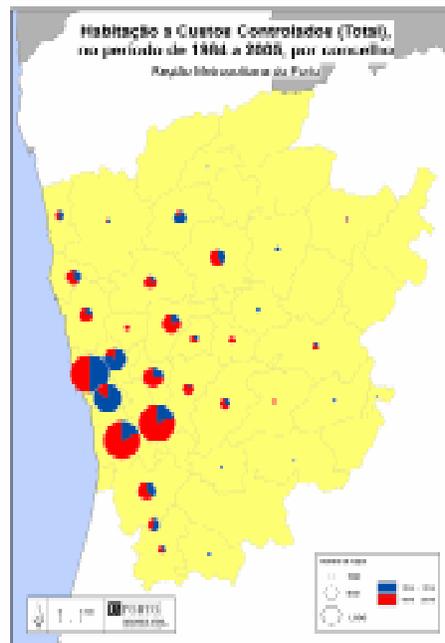
Fonte: Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana.

FIGURA 3.2 – TOTAL DE HABITAÇÃO A CUSTOS CONTROLADOS FINANCIADA NO PERÍODO DE 1984 A 2005, NA ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA



Fonte: Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana.

FIGURA 3.3 – TOTAL DE HABITAÇÃO A CUSTOS CONTROLADOS FINANCIADA NO PERÍODO DE 1984 A 2005, NO NOROESTE DE PORTUGAL.



Fonte: Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana.

4. MOVIMENTO COOPERATIVO: UM MOVIMENTO EM DECRÉSCIMO

O movimento cooperativo ao nível da habitação emerge logo em 1974 com o objectivo de promover a habitação a custos controlados (num regime de H.C.C.), em propriedade individual, com empréstimos do I.N.H. com juro bonificado para a construção, aquisição ou reparação de habitações. O movimento cooperativo habitacional foi muito forte, sobretudo no Norte no pós-25 de Abril tendo-se organizado mais de 200 cooperativas de habitação, que depois de ultrapassarem dificuldades significativas, desenvolveram, ainda na década de 70, conjuntos residenciais com reconhecidos níveis de qualidade ao nível não só das habitações, mas também de espaços exteriores e equipamentos sociais, muitos dos quais até aí inexistentes em habitação com controlo de custos (Secretaria do Estado da Habitação, 2000).

Estes conjuntos residenciais foram inovadores na participação dos próprios utentes em todo o processo e mereceram, por parte dos municípios, importantes acções de cedência de terrenos, bem como o apoio técnico e financeiro pelo governo central.

Com a extinção do FFH no início dos anos 80, os processos em curso foram perturbados, mas com a criação do INH e a respectiva reformulação dos financiamentos, as cooperativas de habitação conheceram uma nova fase de desenvolvimento, ligada a uma clara opção de apoio ao sector, o que fez com que se verificasse um notável aumento na produção de fogos (ver Gráfico 4.5).

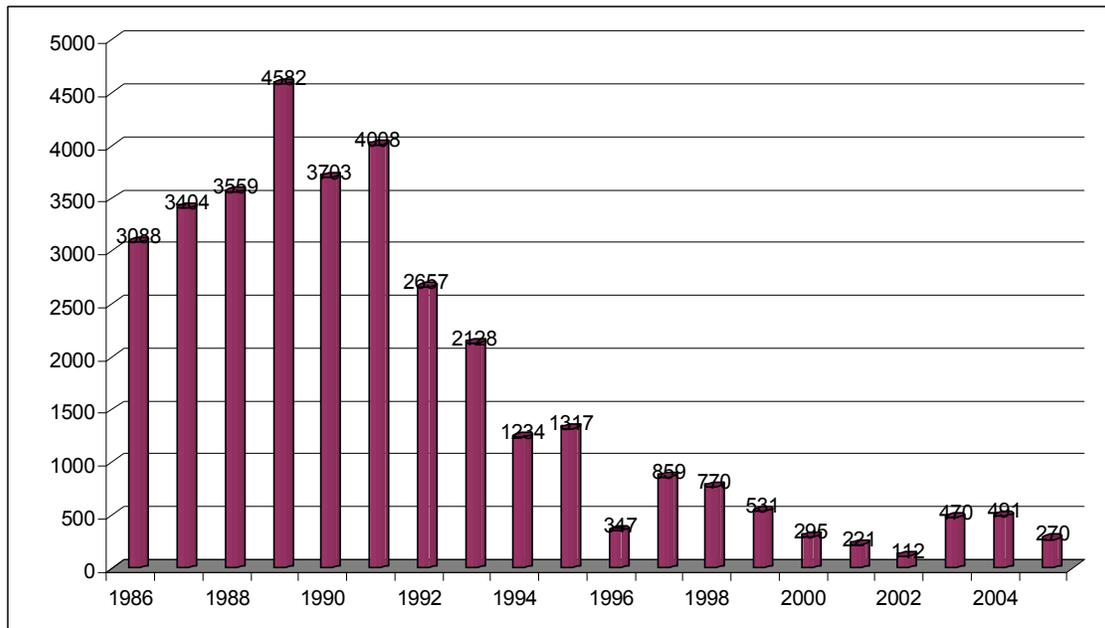
No final da década de 80, um plano governamental de fomento à HCC criou importantes expectativas, que pouco depois, foram anuladas por não terem sido desenvolvidas as medidas políticas indispensáveis ao seu cumprimento. Esta situação caracterizou a entrada nos anos 90 e foi agravada pela ausência de um diálogo eficaz entre o governo e os parceiros sociais do sector da construção e habitação. Como consequência desta situação as cooperativas de habitação começaram a ter grandes dificuldades no desenvolvimento da sua acção de promoção, mais propriamente na oferta residencial para os grupos sociais mais desfavorecidos. Assim, para o sector cooperativo os anos 90, representaram um período de anulação das anteriores expectativas de consolidação e de crescimento. Pode-se observar que a partir de 1992 existe uma quebra visível na promoção de habitação do sector cooperativo (ver Gráfico 4.5).

As razões que conduziram a essa quebra são de vária ordem, salientando-se, em primeiro lugar, a falta de solos a preços adequados, a perda de poder de compra da classe “média/baixa”, a desactualização do sistema de crédito vigente para o sector, o aumento de custo de natureza fiscal, processual e

burocrática, e o aumento, em consequência, dos custos finais de habitação, condições estas que tornam as cooperativas menos competitivas.

Depois de um ponto “pico” em 1989, quando se produziram 5 172 fogos, a grande inflação de custo no sector e as altas taxas de juro praticadas nos empréstimos levaram a que, a partir de 1990, as cooperativas tivessem grande dificuldade em encontrar comprador para os seus fogos, acumulando habitações para vender. O sector cooperativo retraiu-se, o número de fogos foi decrescendo progressivamente a partir dessa data, apesar de ainda em 1991 ter atingido 4 833 fogos na promoção anual.

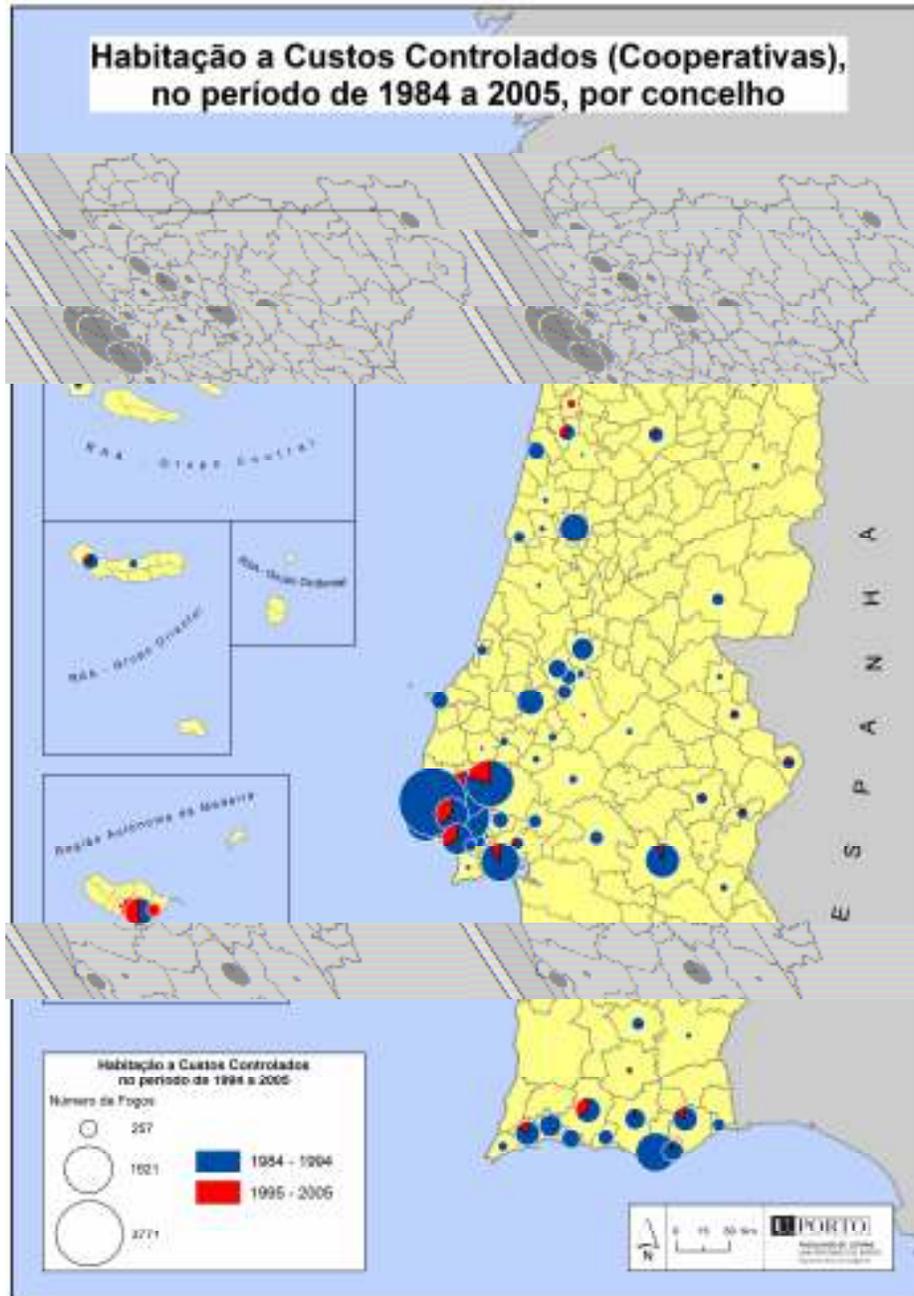
GRÁFICO 4.5 – COOPERATIVAS – DISTRIBUIÇÃO DOS FOGOS CONTRATUALIZADOS SEGUNDO O PERÍODO (1986-2004)



Fonte: Base de Dados do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana.

A distribuição geográfica da população, as opções políticas da gestão municipal e a estrutura demográfica e de povoamento são algumas das razões que condicionam o desenvolvimento das regiões. De facto, como mostra a Figura 4.4 o maior número de fogos construídos pelas cooperativas encontra-se no distrito de Lisboa (13 087), seguido do distrito do Porto (7984), e Faro (4776). Esta promoção de habitação teve menos incidência nos distritos de Castelo Branco (134) e Guarda (79).

**FIGURA 4.4 – DISTRIBUIÇÃO DOS FOGOS PROMOVIDOS PELAS COOPERATIVAS
(1984-2005)**



Fonte: Base de Dados do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana.

Na década de 90 o número de membros das cooperativas de habitação rondava cerca de 100 000 o que equivale a dizer, *grosso modo*, que uma em cada 30 famílias portuguesas vive numa habitação cooperativa ou espera vir a fazê-lo sendo que 60% dessas famílias residem na região de Lisboa e Vale do Tejo e 16% na Área Metropolitana do Porto (Barros e Santos, 1997).

Até 1994 a promoção das cooperativas, embora em proporções diferentes era realizada em todos os distritos. Como já foi referido anteriormente a promoção cooperativa tem vindo a diminuir ao longo dos últimos anos e isso verifica-se por todo o país. Entre 1995 e 2005 verifica-se que distritos como Castelo Branco, Bragança, Guarda, Leiria e Viana do Castelo deixaram de promover habitação social através das cooperativas de habitação.

5. PER: AS VICISSITUDES DE UM PROGRAMA QUE CONSTRUIU MAIS DE 31 MIL FOGOS

O Programa Especial de Realojamento (PER) é definido pela primeira vez em 1993 através do Decreto-Lei n.º 163/93. É um programa dirigido às Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto e tem como objectivo principal proporcionar aos municípios abrangidos, um meio que lhes permitisse erradicar as barracas (de número elevado nessa época) e realojar os seus habitantes em alojamentos de custos controlados.

Contrariamente ao carácter permanente do Decreto-Lei 226, o PER é um plano a prazo de carácter urgente e que, na sua fase inicial, em 1993, tem as seguintes características:

OBJECTIVO: a erradicação das barracas ou similares (e realojamento dos seus residentes) nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto.

SOLUÇÕES DE REALOJAMENTO: construção e aquisição de fogos de custos controlados novos, incluindo terrenos e respectiva infra-estruturação.

REGIME DE OCUPAÇÃO: arrendamento social.

Controverso nas suas origens, quanto aos objectivos (mais focado para uma situação habitacional – as barracas – do que uma necessidade), quanto à sua orgânica – que se concretizava na descentralização para os municípios sem negociação, e ainda no que diz respeito ao seu próprio modelo (bairros concentrados e necessariamente segregados, inicialmente sem previsão de equipamentos), o PER conseguiu construir, entre 1994 e 2005, mais de 31 mil fogos.

Com dificuldades de arranque, o PER constrói entre 1996 e 1999 mais de 4000 fogos/ano descendo na década seguinte, sendo parte transferida para os Acordos de Colaboração. Contudo, e definitivamente a partir de 2002 a crise instala-se na construção pública e a habitação social não ultrapassa os mil fogos em 2004 e 2005.

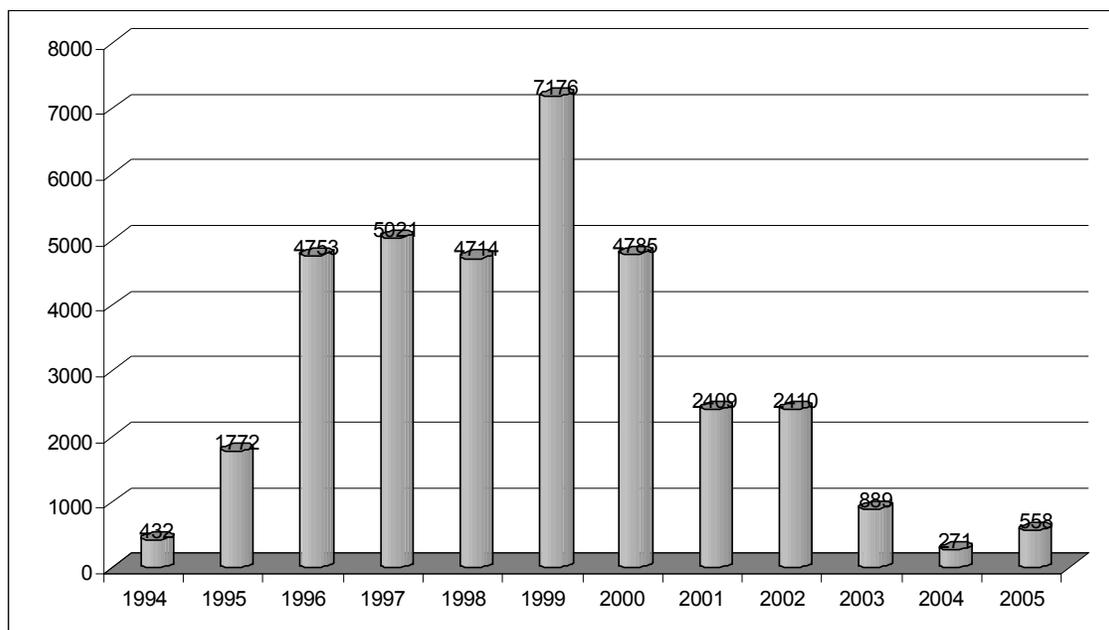
O PER é de facto um forte impulso em matéria de construção de habitação social e que se revela particularmente dinâmico na segunda metade da década de 90, atingindo o seu pico em 1999; neste

período, assiste-se, em simultâneo, a uma descida do n.º médio de fogos contratualizados no âmbito do 226/Acordos de Colaboração; de facto só entre 1996 e 1999, são contratualizados cerca de 65% dos cerca de 35 mil fogos que perfazem o valor global de contratualizações do PER.

São vários os factores que justificam o *boom* do PER nesse período:

- i. o carácter de urgência atribuído ao programa;
- ii. a disponibilização de condições vantajosas à sua execução nomeadamente por relação com os Acordos de Colaboração – motivo que de resto terá levado alguns municípios a “transferirem” fogos inscritos nos anteriores Acordos de Colaboração para o PER;
- iii. o “oleamento” dos processos, chamemos-lhe assim, que permitia aos municípios, uma vez concluída a fase de diagnóstico e projecto, dar início à sua operacionalização propriamente dita;
- iv. e ainda uma conjuntura pouco balizada por preocupações de contenção da dívida pública e em que havia disponibilidade financeira da Administração Central especificamente comprometida com o Programa.

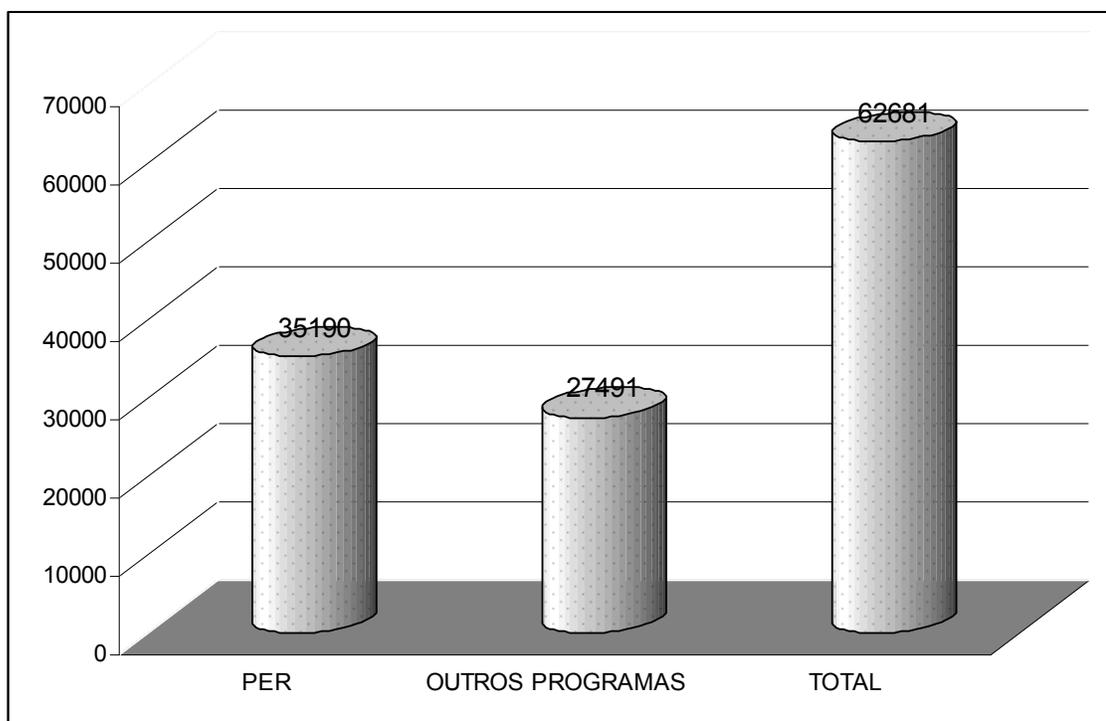
GRÁFICO 5.6 – HABITAÇÃO CONSTRUÍDA AO ABRIGO DO PROGRAMA PER ENTRE 1994-2005 (NÚMERO DE FOGOS)



Fonte: Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana.

De facto, e apesar do carácter “aberto”, da abrangência territorial (destinando-se a todos os municípios do país) e da maior longevidade (que começou 8 anos antes do PER) do 226, o PER foi no último vinténio do século XX o programa de habitação social mais expressivo (é fundamental não omitir todos os outros apoios públicos, desde os programas de reabilitação, aos apoios à pessoa – IAJ/Crédito Bonificado). Em conjunto, estes dois programas num período de menos de 19 anos, terão sido responsáveis pelo alojamento de mais de 60 000 agregados. A superioridade numérica do PER relativamente ao 226 não deve porém ser sobrecriticada, pois tratava-se de um programa essencialmente destinado às Áreas Metropolitanas onde se concentrava o grosso das carências, o que não pressupõe o reconhecimento da existência de problemas em outros territórios.

GRÁFICO 5.7 – NÚMERO TOTAL DE FOGOS SOCIAIS CONSTRUIDOS PARA ARRENDAMENTO NO AMBITO DO PER E OUTROS PROGRAMAS 1986-2005



Fonte: Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana.

Passados 14 anos após o seu lançamento, o PER tem uma taxa de execução de cerca de 70%. Genericamente, os municípios com as taxas de execução mais elevadas, muitos deles a 100%, são aqueles em que o número de fogos acordados nos recenseamentos iniciais era inferior. Contudo,

alguns dos municípios com um número de fogos mais elevado têm neste momento taxas de execução francamente elevadas, sendo de destacar o caso de Lisboa com uma taxa de cerca de 90%. Os casos mais problemáticos do ponto de vista da execução, todos eles localizados na AML, são, por ordem decrescente:

- Odivelas, com uma taxa de execução de 0% – note-se que este caso é muito específico, porquanto se trata de um município que nasceu já depois do surgimento do PER, fazendo antes parte de Loures;
- Amadora, com uma taxa de execução de 38% – é uma situação com alguma gravidade dado se tratar do segundo município, a seguir a Lisboa, com um maior n.º de fogos acordados, quase 5500;
- Barreiro, Palmela e Seixal, todos eles com uma taxa ligeiramente superior a 40%;
- Cascais e Loures, com taxas que não ultrapassam os 50%.

É certo que ter uma boa taxa de execução não é necessariamente sinónimo de uma “boa execução”, cujos critérios de avaliação são eles próprios relativamente voláteis e de apuramento a longo prazo. Contudo, não é menos verdade que o adiamento da execução deste programa, de 1993, vem avolumar o problema quantitativo nesses mesmos territórios, pois às situações diagnosticadas mas ainda não solucionadas de 1993 acumulam-se novas carências, incluídas ou não em Acordos PROHABITA já candidatados. Por outro lado, se até ao final da década de 90 a Administração Central não tinha dificuldades em assumir financeiramente os respectivos compromissos, o mesmo não se passa actualmente; pelo que os fogos PER “a lançar” correm o risco de encontrar sérias dificuldades do ponto de vista da sua exequibilidade financeira.

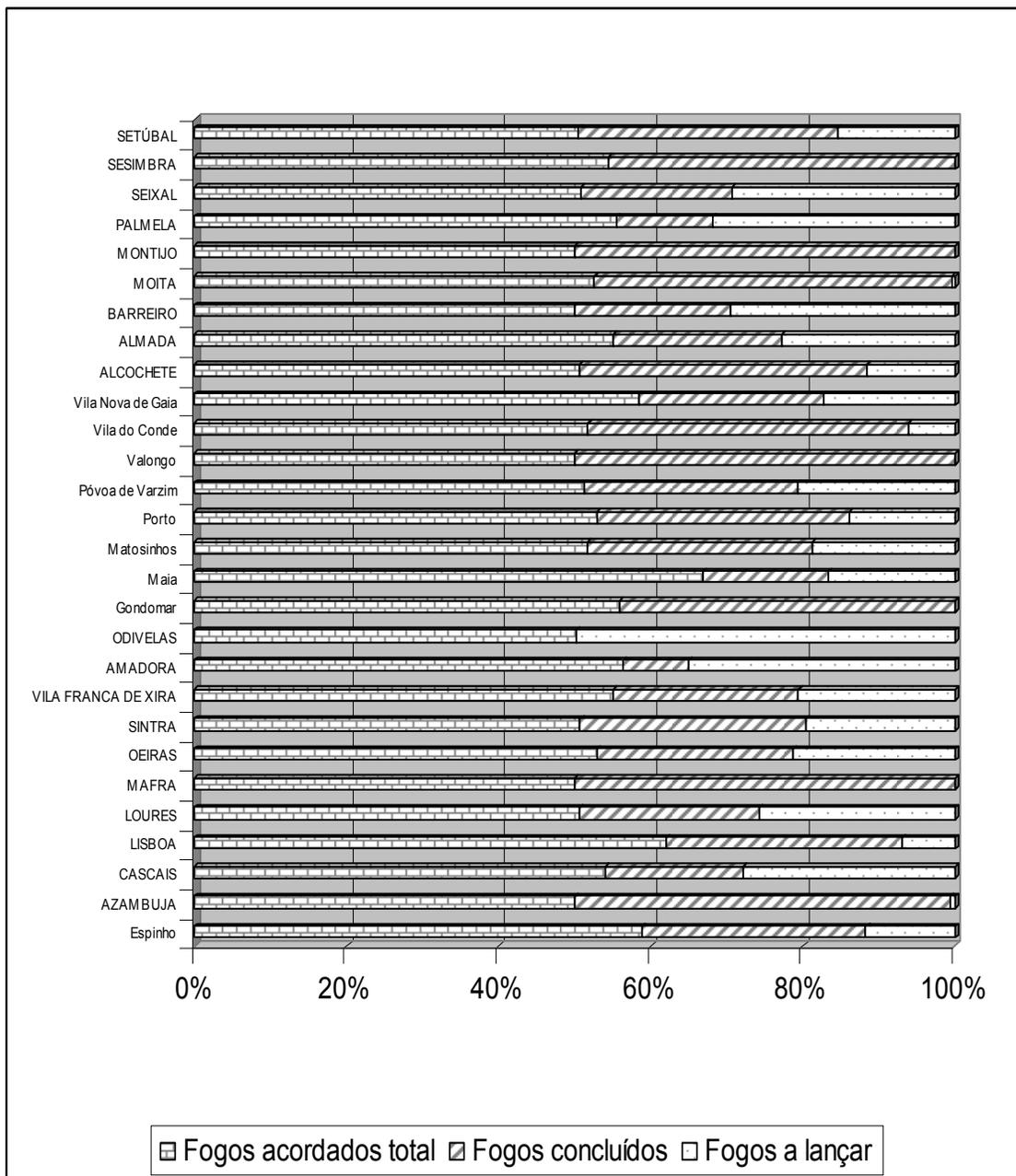
O mesmo problema coloca-se relativamente ao próprio 226 que, em 2005 e apesar de revogado pelo PROHABITA (revogação que não teve efeitos retroactivos dos acordos previamente aprovados, nem tão pouco pressupôs a transferência compulsiva dos mesmos para o PROHABITA), tinha uma taxa de execução de apenas 56%.

**QUADRO 5.1 – PER/TAXA DE EXECUÇÃO E COMPARTICIPAÇÃO/SITUAÇÃO
CONCELHO EM 2006**

Concelho	Fogos Acordados	Fogos Concluídos	Taxa de execução	Fogos a Lançar	Comparticipação €
ALCOCHETE	44	33	78%	10	630 370
ALMADA	2 156	865	59%	894	14 992 702
AMADORA	5 419	836	38%	3 369	14 946 136
AZAMBUJA	80	79	99%	1	1 301 414
BARREIRO	461	189	41%	271	3 620 722
CASCAIS	2 051	695	49%	1 055	14 114 034
LISBOA	11 129	5 584	89%	1 243	104 735 269
LOURES	3 376	1576	49%	1 710	32 275 640
MAFRA	87	87	100%	0	1 445 137
MONTIJO	307	306	100%	0	5 422 342
ODIVELAS	528	0	0%	528	0
OEIRAS	3 165	1 533	60%	1 272	28 735 530
PALMELA	61	14	43%	35	209 588
SEIXAL	635	247	43%	365	5 170 615
SESIMBRA	128	107	100%	0	1 864 911
SETÚBAL	1272	860	70%	385	14 845 987
SINTRA	1 591	931	61%	613	16 487 542
V. FRANCA DE XIRA	765	337	63%	285	5 304 248
ESPINHO	458	230	80%	91	4 179 721
GONDOMAR	1 964	1 554	100%	0	28 961 124
MAIA	1 517	374	75%	375	7 284 027
MATOSINHOS	3 982	2 264	64%	1 447	41 837 827
MOITA	160	143	100%	1	2 417 289
PORTO	1453	909	74%	382	16 444 445
PÓVOA DE VARZIM	470	259	60%	189	5 029 240
VALONGO	629	629	100%	0	11 482 588
VILA DO CONDE	909	738	88%	108	14 211 313
VILA NOVA DE GAIA	3 619	1 510	70%	1 065	31 429 078
TOTAL	48 416	22 889	68%	15 689	429 378 839

Fonte: Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana.

GRÁFICO 5.8: FOGOS PER, ACORDADOS E CONSTRUÍDOS E A LANÇAR: SITUAÇÃO EM 2007



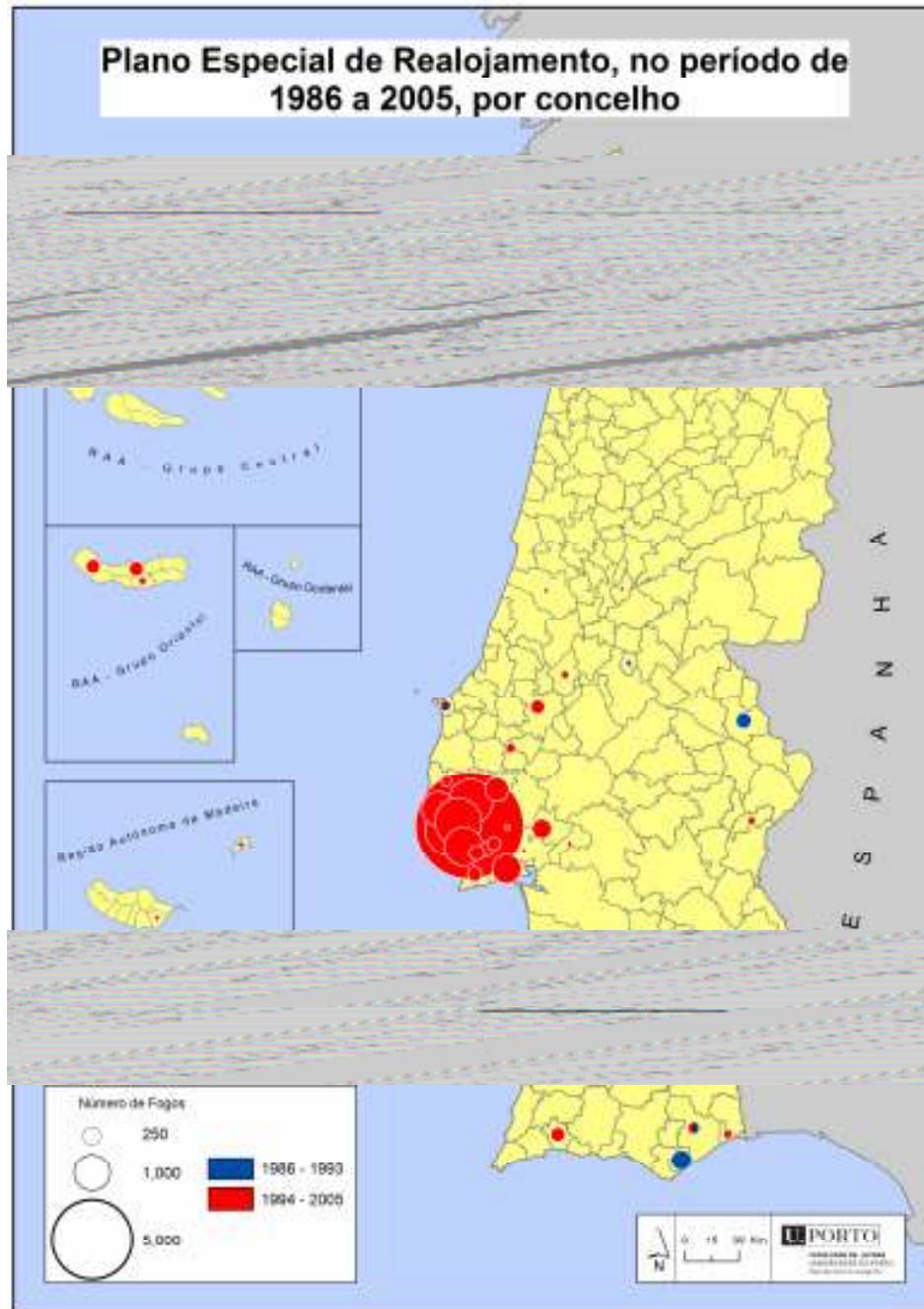
Fonte: Base de Dados do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana.

**QUADRO 5.2 – PER – NÚMERO DE FOGOS SEGUNDO A SITUAÇÃO E O DISTRITO
EM 2007**

Concelho	Fogos Acordados	Fogos Concluídos	Comparticipação	Fogos a Lançar
ALCOCHETE	44	33	630 370	10
ALMADA	2 156	865	14 992 702	894
AMADORA	5 419	836	14 946 136	3 369
AZAMBUJA	80	79	1 301 414	1
BARREIRO	461	189	3 620 722	271
CASCAIS	2 051	695	14 114 034	1 055
LISBOA	11 129	5 584	104 735 269	1 243
LOURES	3 376	1576	32 275 640	1 710
MAFRA	87	87	1 445 137	0
MONTIJO	307	306	5 422 342	0
ODIVELAS	528	0	0	528
OEIRAS	3 165	1 533	28 735 530	1 272
PALMELA	61	14	209 588	35
SEIXAL	635	247	5 170 615	365
SESIMBRA	128	107	1 864 911	0
SETÚBAL	1272	860	14 845 987	385
SINTRA	1 591	931	16 487 542	613
VILA FRANCA DE XIRA	765	337	5 304 248	285
ESPINHO	458	230	4 179 721	91
GONDOMAR	1 964	1 554	28 961 124	0
MAIA	1 517	374	7 284 027	375
MATOSINHOS	3 982	2 264	41 837 827	1 447
MOITA	160	143	2 417 289	1
PORTO	1453	909	16 444 445	382
POVOA DE VRZIM	470	259	5 029 240	189
VALONGO	629	629	11 482 588	0
VILA DO CONDE	909	738	14 211 313	108
VILA NOVA DE GAIA	3 619	1 510	31 429 078	1 065
TOTAL	48 416	22 889	429 378 839	15 689

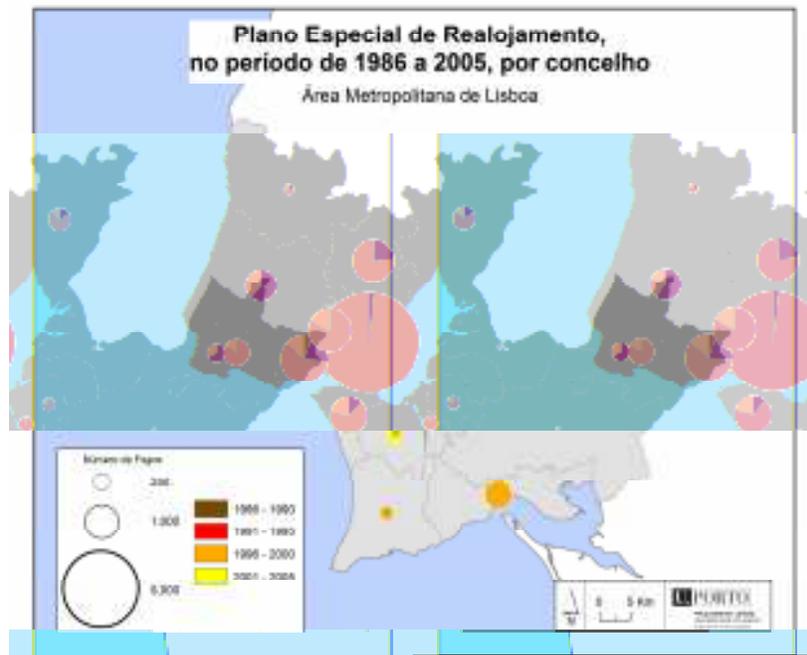
Fonte: Base de Dados do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana.

FIGURA 5.5 – DISTRIBUIÇÃO DO PER



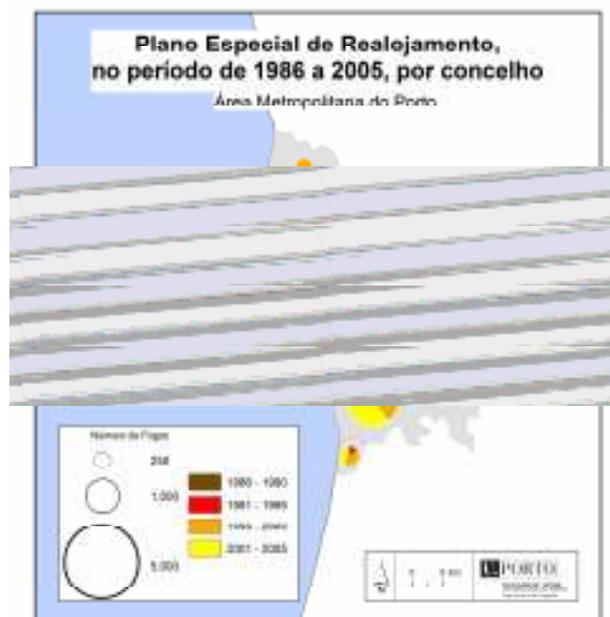
Fonte: Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana.

FIGURA 5.5A – DISTRIBUIÇÃO DO PER – AML



Fonte: Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana.

FIGURA 5.5B – DISTRIBUIÇÃO DO PER – AMP



Fonte: Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana.

PER FAMÍLIAS: UMA EXPERIÊNCIA A APROVEITAR?

Criado em 1996 como uma “extensão do PER”, o PER FAMÍLIAS é, no entanto, o único programa de realojamento deste primeiro subconjunto que se apresenta como uma medida de “apoio à pessoa” – ao invés de atribuir aos municípios a responsabilidade pela oferta directa da solução de realojamento, consubstanciada na atribuição de um alojamento da sua “autoria”, este programa confere aos agregados a responsabilidade de encontrarem a sua própria solução habitacional, apoiando-os financeiramente para o efeito.

Vale a pena salientar os pressupostos que estão na base do PER FAMÍLIAS que são os seguintes:

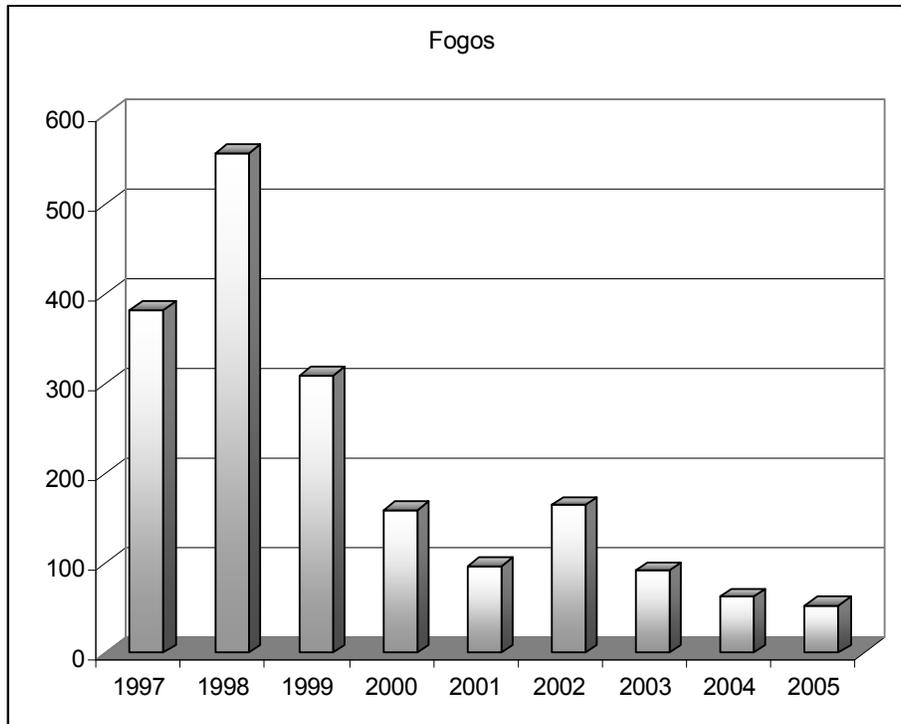
- ⇒ **Medida de aceleração do Programa em geral**
- ⇒ **Possibilidade de escolha por parte dos agregados**
- ⇒ **Diversificação das soluções, nomeadamente com a introdução do mercado privado nas lógicas de procura “apoiada” de habitação**
- ⇒ **Incremento da inserção sociourbanística dos beneficiários**
- ⇒ **Incentivo à mobilidade**
- ⇒ **Embora não declarado, incentivo à autonomização dos agregados na resolução da sua solução habitacional e na sua relação com o próprio Estado**

EXECUÇÃO PER FAMÍLIAS

Contudo, o recurso a esta solução em comparação com o PER *normal* é francamente diminuto – apenas 6% (um total de 1877 fogos). A própria distribuição territorial da sua execução é já de si eloquente na medida em que revela a concentração do programa em 4 municípios, todos eles pertencentes à AML Norte: Amadora, Cascais, Lisboa e Oeiras. Destes municípios, é de salientar os dois primeiros casos, embora por razões diferentes; o caso da Amadora, porque tendo uma das mais baixas taxas de execução do PER (cerca de 40%), parece ter encontrado no PER Famílias, uma solução apesar de tudo mais expedita; o caso de Cascais, por se tratar do Concelho em que a proporção

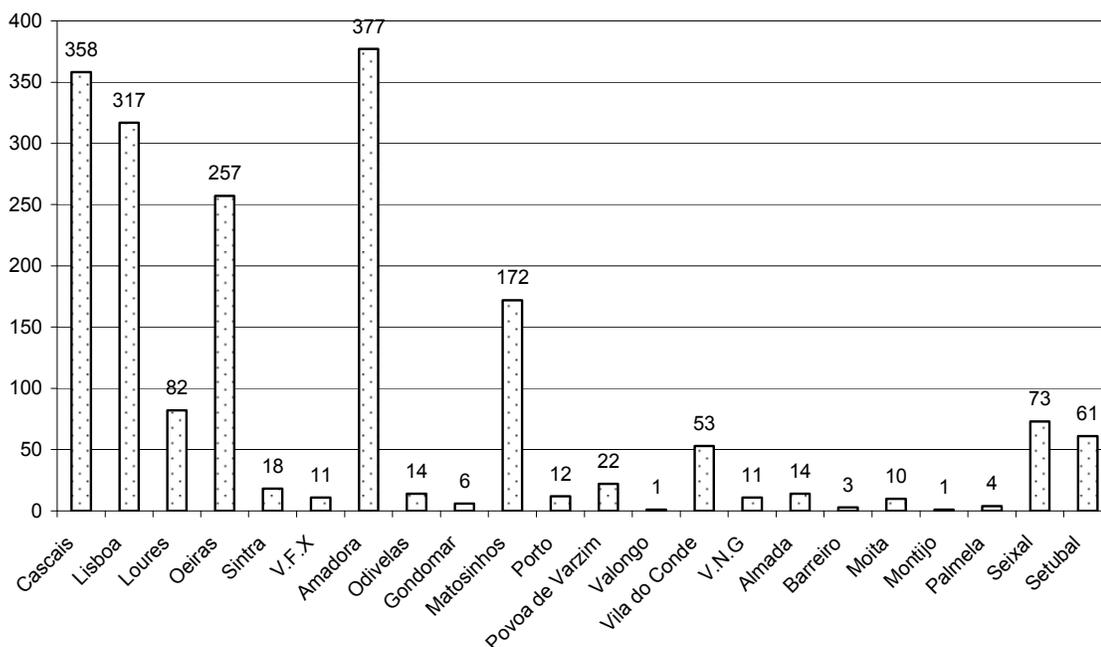
do PER Famílias no PER é efectivamente superior – cerca de 36% (dos fogos PER “lançados”); na AMP, apenas Matosinhos tem uma adesão relativamente significativa.

GRÁFICO 5.9 – N.º DE FOGOS PROMOVIDOS PELO PER FAMÍLIAS ENTRE 1997 E 2005



Fonte: Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana.

GRÁFICO 5.10 – N.º DE FOGOS CONCLUÍDOS PELO PER FAMÍLIAS SEGUNDO O CONCELHO (1997-2005)



Fonte: Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana.

O PER FAMÍLIAS levanta de facto algumas questões:

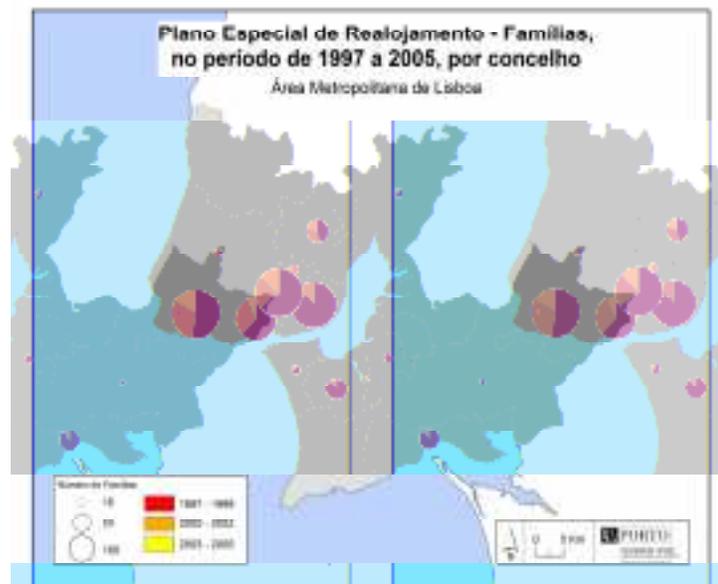
- Terá sido o limite de rendimento imposto às famílias excessivamente elevado, como referido no SWOT produzido pelo IHRU?
- Porque é que algumas autarquias aderiram mais do que outras?
- Terá o tratamento unitário das candidaturas sido um factor de entorpecimento?
- Serão as famílias demasiado passivas para a auto-resolução da sua situação habitacional?

- E, nos casos em que houve uma maior adesão, como é que ela se concretizou? Por via efectiva de uma opção dispersa dos candidatos? Por via da sua mobilidade? Por via da existência de uma oferta de CDH's para este “nicho”?
- O que aconteceu a estes agregados? Mantiveram-se no mercado privado sem problemas e inclusivamente com alguma trajectória ascendente ou, pelo contrário, terão tido dificuldade em suportar o endividamento?

Finalmente, o PER FAMÍLIAS introduz um primeiro momento de flexibilização das soluções habitacionais no PER, que viria a ser completado, apenas dois meses após a sua publicação, com a criação de unidades residenciais/Portaria n.º 420/96 de 28 de Agosto (cf. definição constante em anexos – conceitos). De facto, a “unidade residencial” apresenta-se como uma solução habitacional de forte potencial para a sociedade contemporânea: para além de bastante ajustada à crescente diversidade familiar, é também propiciadora de um mais actual modo de habitar, um modo já designado como “casa-serviço” por oposição à “casa-máquina” que caracterizara os períodos áureos do pós-guerra.

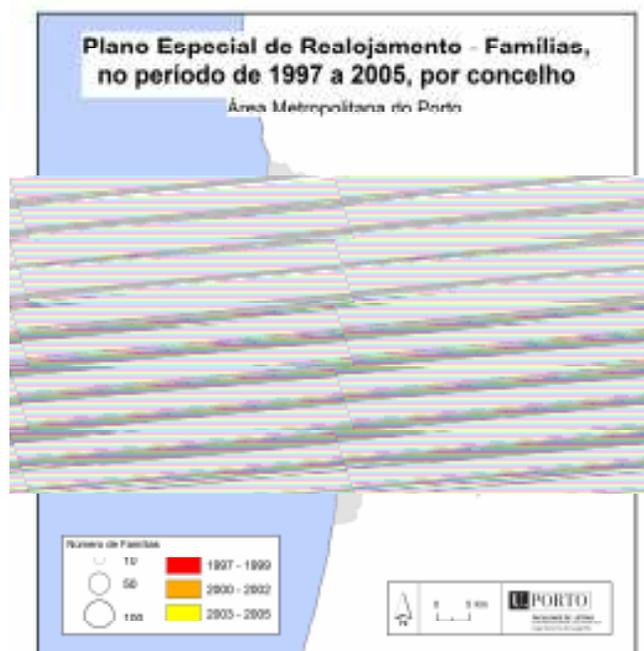
Por este motivo, não se compreende a razão de, no PROHABITA, se destinar as unidades residenciais a agregados familiares especialmente carenciados. Para além de não haver uma definição do conceito de agregado familiar especialmente carenciado, há desde logo aqui um convite à “desvalorização” desta solução, subestimando-se as suas potencialidades pelos motivos supracitados.

FIGURA 5.6 – DISTRIBUIÇÃO DO PER FAMÍLIAS – AML



Fonte: Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana.

FIGURA 5.7 – DISTRIBUIÇÃO DO PER FAMÍLIAS – AMP

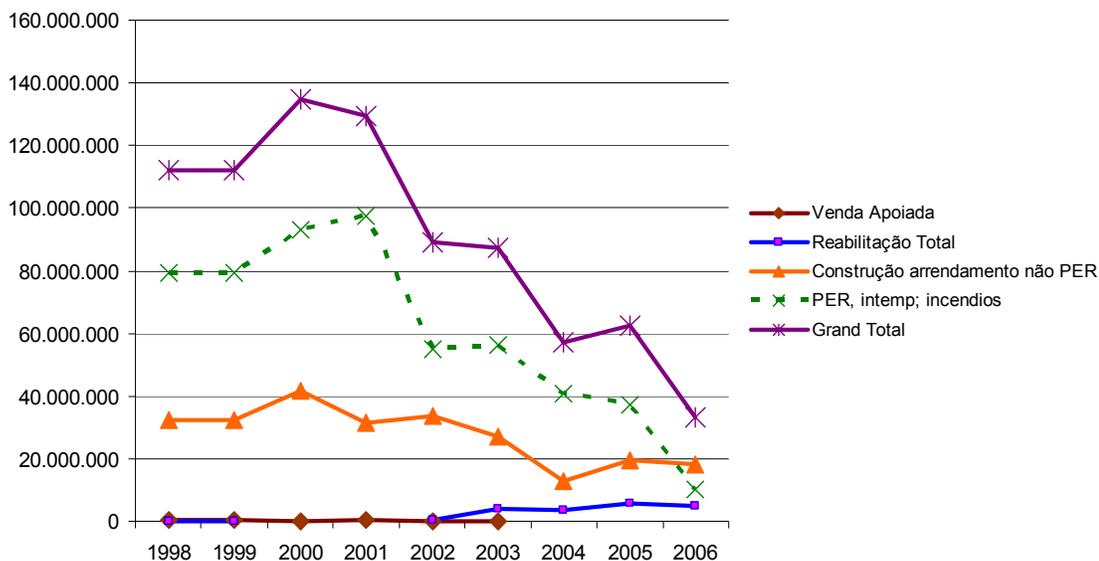


Fonte: Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana.

6. A INTERVENÇÃO PÚBLICA É MAIORITARIAMENTE DE CONSTRUÇÃO NOVA: O PESO DA REABILITAÇÃO?

Ao contrário de outros países europeus, onde o apoio à reabilitação do parque é hoje uma prioridade com significado, em Portugal as medidas legislativas sem grande alcance, um processo burocratizado, o congelamento das rendas, a inércia dos proprietários, etc. têm impedido um progresso significativo desta medida.

GRÁFICO 6.11 – INVESTIMENTO PÚBLICO POR PROGRAMAS, 1998 A 2006 (EM EUROS)



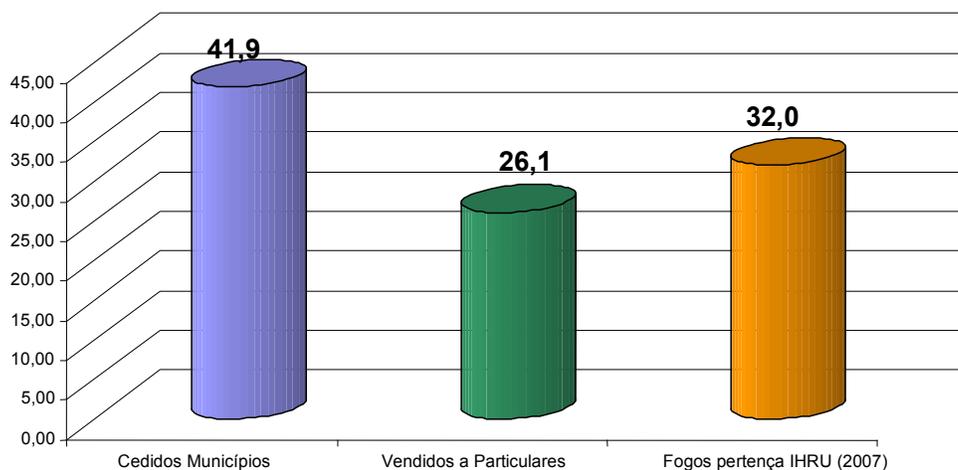
Fonte: Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana.

7. A DESCENTRALIZAÇÃO E A “ALIENAÇÃO” DO PATRIMÓNIO PÚBLICO

A partir da década de 80 a “crise fiscal” do Estado e a necessidade de equilíbrio da balança pública, aliadas a políticas de concepção mais liberal face à intervenção pública desencadeia um movimento de descentralização do património do IGAPHE para as autarquias e de venda aos ocupantes das habitações.

Este movimento faz reduzir o património do actual IHRU a cerca de 1/3 (de 39 197 para 12 549 fogos) do seu valor inicial, enquanto que cerca de ¼ é vendido aos ocupantes (10 213 fogos) e o restante é atribuído às autarquias (16 435 fogos).

GRÁFICO 7.12 – SITUAÇÃO ACTUAL DOS FOGOS PATRIMÓNIO DO IHRU (EM %)



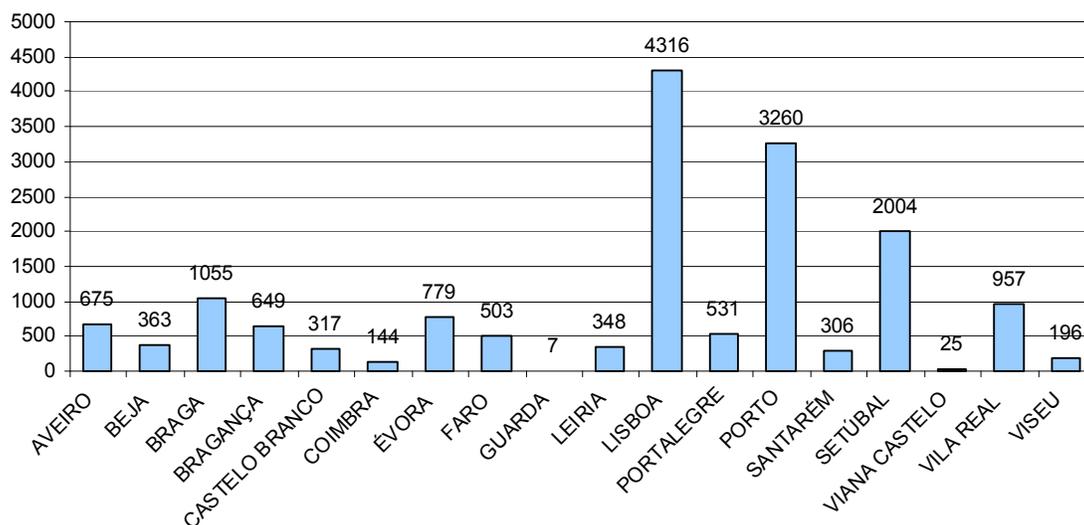
Fonte: Base de Dados IHRU, 2007.

São sobretudo os municípios das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, os que recebem maior número de fogos pese embora que essa aceitação não tenha sido uniforme pois alguns municípios

contestaram a recepção de fogos degradados e argumentaram com incapacidade para a gestão desse património sem mais recursos.

Nos anos 90, 26% dos fogos cedidos aos municípios pertencem aos municípios do distrito de Lisboa, que receberam mais de 4000 fogos cedidos pelo IGAPHE. Por seu lado, os municípios do Porto receberam 3260 fogos e os de Setúbal 2004 fogos.

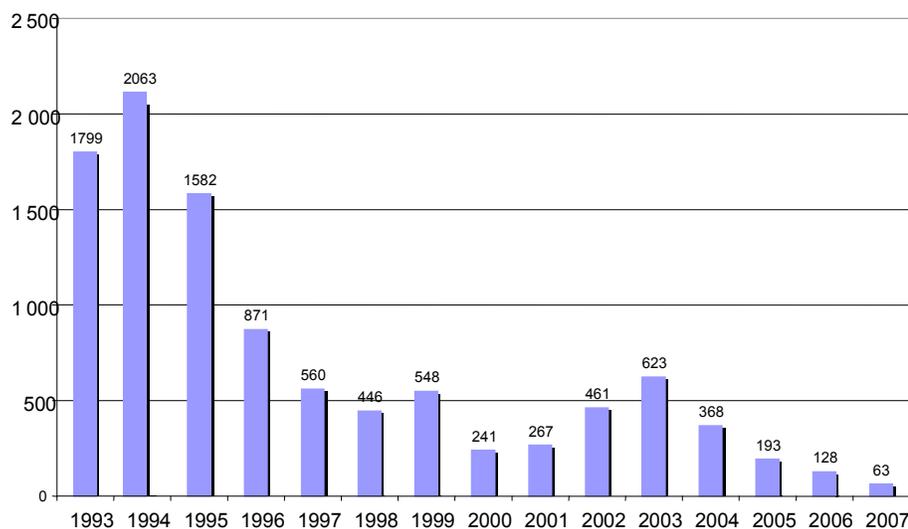
**GRÁFICO 7.13 – NÚMERO DE FOGOS QUE PASSARAM PARA GESTÃO AUTÁRQUICA
NO PERÍODO 1993-2007**



Fonte: Base de Dados do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana.

Para além desta cedência, o IGAPHE, durante o período de 1993-1995, vendeu mais de 1500 fogos por ano, sendo que, o maior volume de vendas regista-se em 1994 com 2063 fogos vendidos. A partir de 1996 observa-se um decréscimo nas vendas que se mantém até os dias de hoje. Neste ano foram vendidos até agora cerca de 63 fogos apenas.

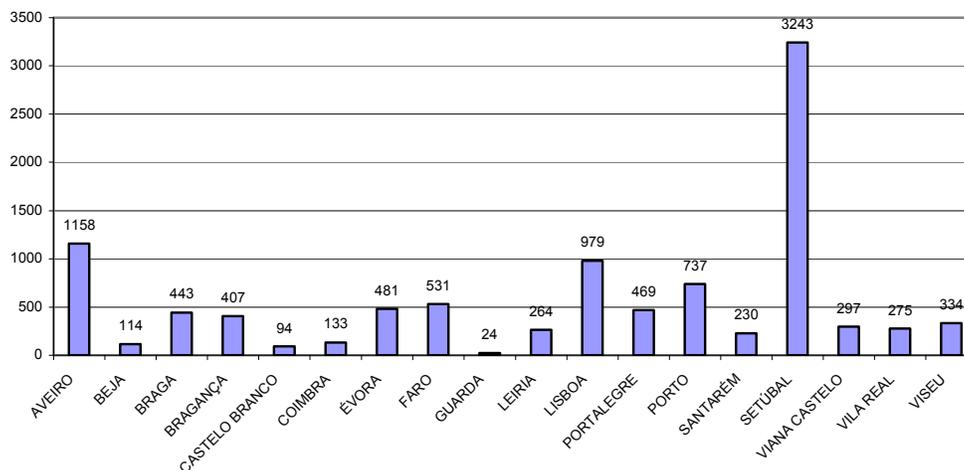
GRÁFICO 7.14 – NÚMERO DE FOGOS PATRIMÓNIO DO IGAPHE VENDIDOS AOS ARRENDATÁRIOS DE 1993 A 2007



Fonte: Base de Dados do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana.

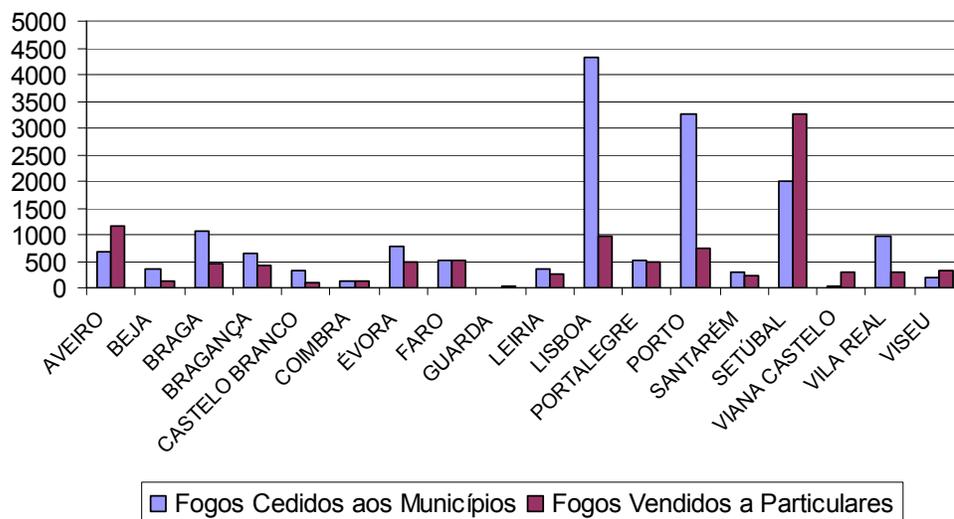
Estão por aprofundar as condições desta venda ou a diversidade de “aceitação” da compra pelos ocupantes mas verifica-se efectivamente uma grande diversidade de compra por parte dos ocupantes. Por exemplo, no município de Setúbal situam-se 32% dos fogos alienados pelo IGAPHE aos ocupantes, mas no distrito de Lisboa o valor é apenas de 10%. Os inquilinos dos distritos de Guarda e Castelo Branco são os que menos investiram comprando o património IHRU com apenas 1% do que foi vendido (ver Gráfico 7.15).

**GRÁFICO 7.15 – NÚMERO DE FOGOS VENDIDOS A INQUILINOS POR DISTRITO
NO PERÍODO 1993-2007**



Fonte: Base de Dados do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana.

GRÁFICO 7.16 – NÚMERO DE FOGOS VENDIDOS AOS ARRENDATÁRIOS E CEDIDOS AOS MUNICÍPIOS NO PERÍODO DE 1993-2007



■ Fogos Cedidos aos Municípios ■ Fogos Vendidos a Particulares

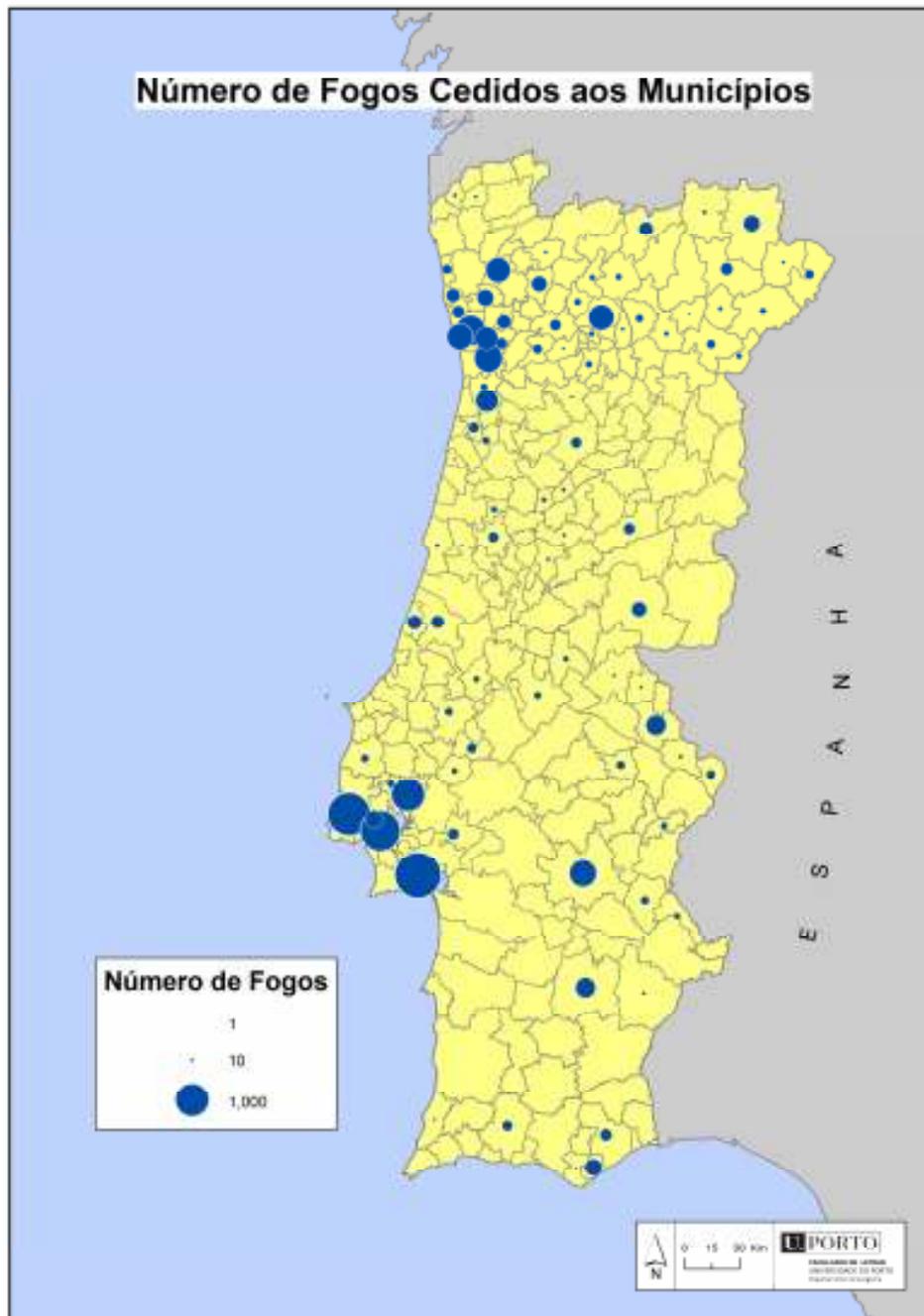
Fonte: Base de Dados do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana

**QUADRO 7.3 – NÚMERO DE FOGOS VENDIDOS AOS INQUILINOS E CEDIDOS
AOS MUNICÍPIOS (1993-2007)**

DISTRITO	Fogos Cedidos aos Municípios	Fogos Vendidos a Particulares
AVEIRO	675	1158
BEJA	363	114
BRAGA	1055	443
BRAGANÇA	649	407
CASTELO BRANCO	317	94
COIMBRA	144	133
ÉVORA	779	481
FARO	503	531
GUARDA	7	24
LEIRIA	348	264
LISBOA	4316	979
PORTALEGRE	531	469
PORTO	3260	737
SANTARÉM	306	230
SETÚBAL	2004	3243
VIANA CASTELO	25	297
VILA REAL	957	275
VISEU	196	334
TOTAL	16435	10213

Fonte: Base de Dados do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana.

FIGURA 7.8 – NÚMERO DE FOGOS CEDIDOS AOS MUNICÍPIOS



Fonte: Base de Dados do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana.

8. PATRIMÓNIO DO IHRU: RENDAS DESACTUALIZADAS E PATRIMÓNIO DEGRADADO

Está por fazer a história mais recente de descentralização e venda do património habitacional público central. Mas interessa conhecer o património que actualmente está na posse do IHRU.

Este património é constituído por 12 549 fogos e não se encontra em todas as zonas do país. Distritos como Viseu, Guarda, Castelo Branco, Santarém, Évora e Beja não possuem fogos de propriedade do IHRU. A figura 8.9 ilustra que o distrito de Setúbal com 3 912 fogos apresenta a maior parte do património do IHRU, seguindo-se o distrito de Lisboa com 2 592 fogos e Porto com 2 024 fogos. Os distritos de Guarda e Coimbra representam menor parte do património IHRU, o primeiro dispõe apenas de 22 fogos e Coimbra de 49 fogos.

FIGURA 8.9 – PATRIMÓNIO IHRU – DISTRIBUIÇÃO DOS FOGOS POR CONCELHO EM 2008



Fonte: Base de Dados do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana.

As rendas médias são baixas e desiguais ao longo das várias regiões. Assim, o distrito de Coimbra regista o valor mais alto, pagando os inquilinos uma renda média de cerca de 93 euros para habitação. Do lado oposto, encontra-se o distrito de Vila Real que regista o valor médio mais baixo. A população de Vila Real paga em média uma renda actual de 20.7 euros.

QUADRO 8.4 – PATRIMÓNIO – DISTRIBUIÇÃO DOS FOGOS, RENDA ACTUAL E IDADE DOS FOGOS SEGUNDO O DISTRITO (SITUAÇÃO EM 2007)

Distrito	Número de Fogos	Renda Média Actual em Euros	Idade Média dos Fogos (anos)
AVEIRO	820	40.1	24.9
BRAGA	1338	21.9	27.1
BRAGANÇA	129	24.9	25.1
COIMBRA	49	93.0	23.3
FARO	324	51.3	22.7
GUARDA	22	44.8	21
LEIRIA	279	36.6	24.1
LISBOA	2592	31.3	27.7
PORTALEGRE	339	56.1	23.7
PORTO	2024	28.6	30.1
SETÚBAL	3912	23.6	25.2
VIANA DO CASTELO	535	48.3	25.7
VILA REAL	186	20.7	28.1

Fonte: Base de Dados do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana.

A idade média dos fogos na posse do IHRU é relativamente elevada mas depende sobretudo dos empreendimentos. Em termos médios o distrito do Porto apresenta uma idade média mais elevada,

cerca de 30 anos. Por seu lado, os distritos de Vila Real têm também uma idade média elevada, isto é, 28 anos, tendo Lisboa e Braga, 27 anos.

Apesar da idade, e dos sucessivos investimentos em reabilitação, o próprio IHRU considera que o estado de conservação dos alojamentos património IHRU, é regular. O distrito de Bragança é o único que dispõe de fogos com um estado de conservação considerado “Bom”. Por outro lado, os distritos de Guarda e Vila Real são os que possuem habitação com um estado de conservação “Mau” e “Muito Mau”.

Vale a pena ainda referir que relativamente à forma de ocupação, 86% dos fogos tem uma ocupação normal, 4% foram ocupados segundo o regime de propriedade resolúvel e 3% tem uma ocupação ilegal, pois foram ocupados ilegalmente estando vagos.

QUADRO 8.5 – DISTRIBUIÇÃO DOS FOGOS SEGUNDO O DISTRITO, ESTADO MÉDIO DE CONSERVAÇÃO (SITUAÇÃO EM 2007)

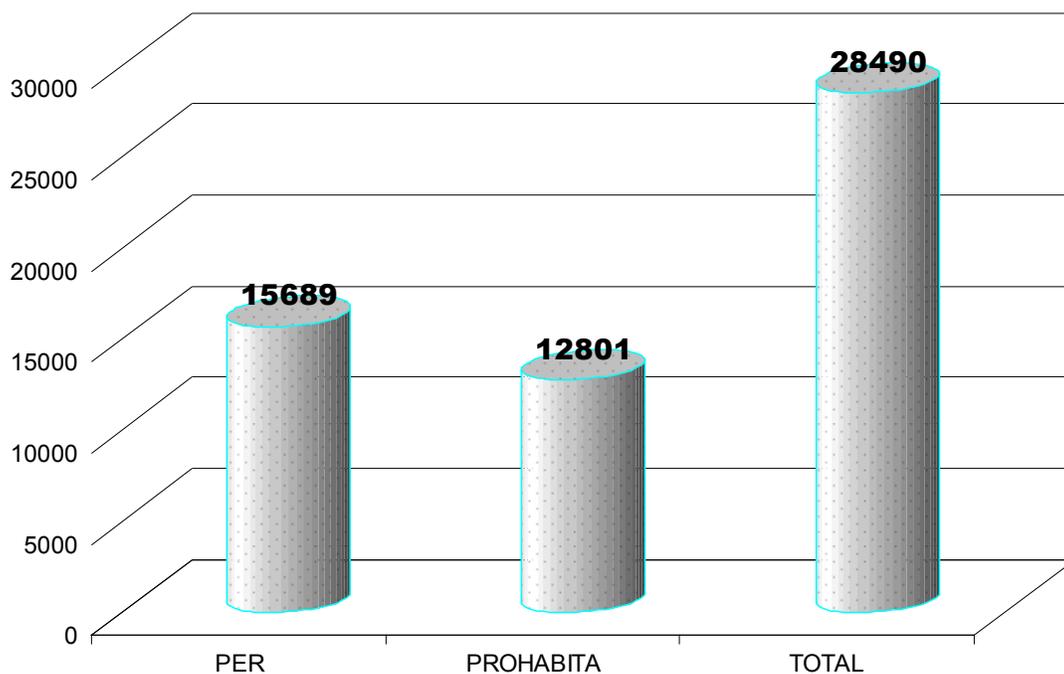
DISTRITO	N.º de Fogos	Estado médio de Conservação
AVEIRO	820	Regular
BRAGA	1338	Regular/Mau
BRAGANÇA	129	Bom
COIMBRA	49	Regular/Mau
FARO	324	Regular
GUARDA	22	Mau
LEIRIA	279	Regular
LISBOA	2592	Regular
PORTALEGRE	339	Regular
PORTO	2024	Mau/Regular
SETÚBAL	3912	Regular
VIANA DO CASTELO	535	Mau/Regular
VILA REAL	186	Mau/Muito Mau

Fonte: Base de Dados do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana.

9. COMPROMISSOS ASSUMIDOS PARA O FUTURO – IHRU

Actualmente há compromissos de construção que se relacionam com os diferentes programas de construção de habitação nova ao abrigo dos Acordos de Colaboração, do PER e posteriormente do PROHABITA. Assim, estão propostos 28 490 fogos pois faltam lançar 43% dos fogos ao abrigo dos Acordos de Colaboração, 32% do PER e 26% ao abrigo do PROHABITA.

GRÁFICO 9.17 – FOGOS CONTRATUALIZADOS E NÃO FEITOS, 2007



Fonte: Base de Dados do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana.

CONCLUSÃO

Parafrazeando Lacaze (1997) poderemos afirmar que o alojamento é ao mesmo tempo um objecto técnico, uma obra de arquitectura, uma forma de ocupação da cidade e o quadro de vida quotidiano de pessoas e famílias. Na diversidade destes papéis, e dos interesses que suscitam, se encontra também a complexidade deste objecto de estudo.

A análise feita parece manifestar que as questões que se colocam a Portugal não divergem das dos seus congéneres europeus, com a diferença de que a realidade empírica tem ainda presente uma falta quantitativa de alojamentos que faz escapar do discurso público, e quiçá também técnico, as questões de ordem qualitativa, não menos importante mas que só parecem colocar-se num estágio de necessidades seguinte.

As carências quantitativas não existem *per se*, como afirma ainda Lacaze “*mesmo nos países mais desenvolvidos da Europa, o custo de produção de um alojamento de boa qualidade continua a ser incompatível com os recursos de mais de metade dos candidatos à compra ou ao aluguer*” (Lacaze, 1997, p.13). Esta afirmação traz para o discurso imediato o papel da esfera pública, a sua relação com as famílias na diversidade dos seus rendimentos, e a sua relação com o mercado.

A revisão da literatura existente e uma atenção aos resultados das políticas europeias permitem concluir que os desafios das políticas de habitação actuais parecem passar por:

- Uma efectiva política de solos;
- Uma fiscalização apertada da qualidade construtiva;
- Uma desburocratização dos processos de construção;
- Um “pacto de cooperação” entre autarquias, Estado e entidades privadas para a renovação do parque nomeadamente nas zonas centrais;
- O ensaio de programas inovadores para as famílias de mais baixos rendimentos.

PARTE II

**ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO DOS PROGRAMAS
DE HABITAÇÃO**

INTRODUÇÃO

As profundas mudanças da sociedade hoje – dos sujeitos, das organizações da economia e do Estado – não podiam deixar de ter impacte nas políticas sociais como um todo e muito particularmente nas políticas de habitação.

As políticas públicas de habitação estão a mudar rapidamente como resposta às transformações económicas, sociais, demográficas e urbanas, bem como face às transformações das expectativas e desejos dos sujeitos. Embora os objectivos básicos de uma política de habitação se mantenham – uma habitação digna para cada família a preços compatíveis com os seus rendimentos – os meios para a concretizar mudaram radicalmente.

As famílias esperam mais do governo e das suas políticas de habitação mas, ao mesmo tempo, estão mais cépticas sobre a sua capacidade em oferecer serviços de qualidade com eficácia.

A generalização de um modelo de produção económica orquestrado pelo mercado colocou mais uma vez as discussões sobre o papel do Estado na regulação da sociedade e da economia e muito particularmente face às populações mais vulneráveis. A aceitação generalizada de que ao Estado compete a regulação social e a defesa de princípios de equidade social e de sustentabilidade, não é impeditiva de diferentes opções face à densidade e às formas da intervenção pública na habitação, nos parceiros sobre os quais se deve apoiar, etc.

Como afirmam Glen Bramley, Moira Munro e Hal Pawson (2003), hoje, na diversidade das políticas nos vários países há constantes que passam por:

- redução do papel directo do Estado na provisão de habitação social e reforço do seu papel como regulador em geral do acesso à habitação;
- mudança dos mecanismos pelos quais o Estado intervinha, nomeadamente através da defesa da privatização do parque público e partilha de muitas das suas funções anteriores com parceiros semipúblicos ou privados.

Na maioria dos países europeus, quase todos os parceiros sociais estão de acordo que hoje mais do que prover o mercado de novas habitações, a função essencial do Estado é a de apoiar o acesso à habitação de populações com dificuldades no acesso ao mercado privado, ao mesmo tempo que deve cuidar e

rentabilizar o parque público que vem do paradigma de intervenção anterior. No entanto, os países da Europa do Sul reivindicam uma maior intervenção do Estado em nome da persistência de um número significativo de famílias sem alojamento digno agravado pelas sucessivas vagas de trabalhadores imigrantes que nos últimos anos entram no Sul da Europa suscitando questões de inserção nomeadamente ao nível da habitação.

Mas nuns e noutros, as funções públicas mudam da concepção de um Estado provisor para um Estado providenciador e regulador através de:

- Financiamento na forma de subsídios de acesso ao alojamento (em renda, propriedade ou no apoio à pedra nomeadamente na construção através de cooperativas de habitação, contratos de desenvolvimento ou parcerias com a construção privada);
- O uso dos seus poderes de planeamento para influenciar a existência de solo para alojamento de baixo custo;
- Informação sobre as necessidades e os recursos de forma a apoiar um equilibrado funcionamento do mercado de habitação para todos.

Ao nível da gestão do parque público há também hoje uma profunda reestruturação que visa dotar de eficácia o funcionamento das formas de gestão do parque público e garantir a justiça social nas suas formas de apropriação e de rentabilidade. Em termos globais, a opinião pública parece acreditar que uma política de “sustentabilidade” nas políticas de habitação assentaria no apoio ao equilíbrio entre oferta e procura habitacional através de mecanismos de suporte a famílias com dificuldades de solvência. Esta passagem não está isenta de contradições quer na redefinição das responsabilidades públicas quer na hierarquia dos investimentos a estimar.

PORTUGAL: UMA MUDANÇA LEGISLATIVA LENTA, POUCO INOVADORA E POUCO APOIADA, REGULAMENTARMENTE, SOCIALMENTE E FINANCEIRAMENTE

É unanimemente reconhecido que o emaranhado legislativo actual está desactualizado face às novas realidades e é demasiado complexo (mais de 50 diplomas e portarias) e contraditório, entrando frequentemente em contradição dada a desactualização de alguns dos enquadramentos legais. Acrescente-se que alguma legislação nunca foi regulamentada ou executada.

O Código de Habitação pode ser um utensílio muito útil mas parece ser necessário previamente: uma condensação e actualização do articulado (veja-se o actual exemplo da legislação espanhola); uma maior clarificação das competências e simplificação dos procedimentos; uma publicitação adequada do que está legislado.

Mas deve considerar-se que a nova legislação a executar não decorre necessariamente da revisão da legislação existente mas de um repensar dos problemas identificados no diagnóstico e da procura de novas soluções ainda por ensaiar (exemplo da reabilitação em que a legislação existente, apesar das várias reformulações ainda não conseguiu ter resultados significativos).

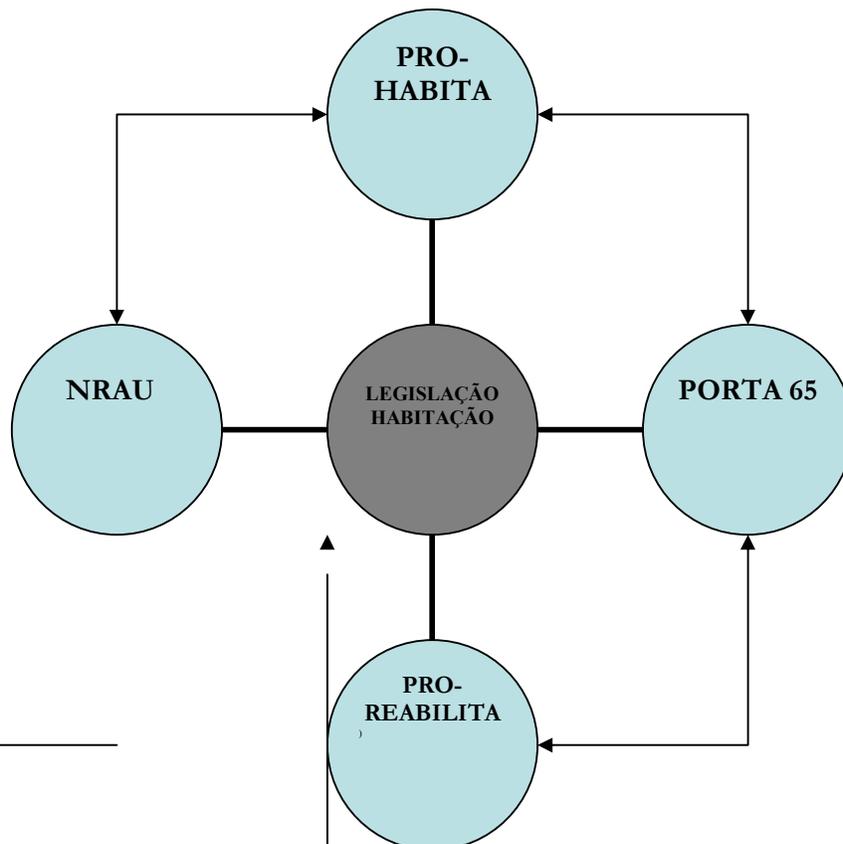
A capacidade de execução do definido, e até de inovação, depende em larga medida da existência de estruturas locais como os GTL que garantam uma gestão de proximidade e uma adequação aos vários contextos.

A Política de Habitação Social do Estado, em prática no pós-25 de Abril assentava essencialmente no apoio à produção, estruturando-se do seguinte modo:

Promoção directa	Empreendimentos habitacionais construídos de forma directa pelo Fundo de Fomento da Habitação em regime de arrendamento ou em propriedade resolúvel (ex: 'Planos Integrados' ou 'Realizações Diversas' para empreendimentos de pequena e média dimensão)
Apoio técnico e financeiro	<ul style="list-style-type: none"> - Obras participadas - SAAL - Renovação Urbana - PRID – Programa de Recuperação de Imóveis Degradados - Cooperativas de Habitação - Autoconstrução - Programas para Alojamento de Refugiados
Empréstimos às Câmaras Municipais	
Apoio Público à construção privada	Contratos de Desenvolvimento para a Habitação (CDH)
Arrendamento Urbano	<ul style="list-style-type: none"> - Subsídio de Renda - Incentivo ao Arrendamento Jovem
Incentivo à propriedade	<ul style="list-style-type: none"> - Isenção ou redução de Siza para aquisição da primeira habitação - Regime de Crédito Bonificado

Tanto quanto a análise permite vislumbrar, o quadro legislativo actual face à habitação pública e apoiada encontra a sua estruturação em torno de 4 documentos-chave, a maioria actuais, que pretendem rever e reatualizar a legislação anterior.

FIGURA 1.10 – ARQUITECTURA DA LEGISLAÇÃO ACTUAL SOBRE HABITAÇÃO



Fonte: Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana.

1. PROGRAMAS DE REALOJAMENTO: PROHABITA

INTRODUÇÃO

A estrutura legal existente (ver figura a seguir) está em plena transformação sendo que o programa PROHABITA, iniciado em 2004 e reconfigurado em 2007 pretende ser o programa de referência e substituir a prazo o Dec. 226/87 e o PER. Actualmente, e apesar de ainda não concluídos alguns dos Acordos de Colaboração assinados no âmbito do Dec. 226/87, os mesmos podem, se os municípios assim o desejarem, transitar para o PROHABITA, diploma que veio revogar aquele programa.

FIGURA 1.11 – PROGRAMAS DE REALOJAMENTO



LEGENDA

- Extinto: revogado pelo PROHABITA.
- Com fim previsto a prazo, após termo de execução geral de acordos de adesão.
- Em vigor.

1.1. PROHABITA – PROGRAMA DE FINANCIAMENTO PARA ACESSO À HABITAÇÃO

O PROHABITA é definido em 2004, tendo sido alterado muito recentemente, em Março de 2007. Apesar da presente recensão privilegiar a análise actual do decreto, tanto na sua versão inicial de 2004 como na sua mais recente revisão de 2007, o PROHABITA não é compreensível se se fizer tábua rasa dos programas que o antecederam e respectivos desenvolvimentos ao longo do tempo. O Decreto do PROHABITA tende a incorporar uma revisão crítica dos programas de realojamento anteriores, uma revisão fortemente orientada pela aposta na reabilitação, disponibilizando uma grande diversidade de opções de alojamento para agregados familiares carenciados. Mas não é menos verdade que essa revisão estava já em curso, o que foi sendo consubstanciado por via das sucessivas rectificações dos seus antecessores, sobretudo a revisão do PER de 2003.

O PROHABITA em 2004

No seu primeiro momento legislativo, o PROHABITA tem como objectivo “a resolução de situações de grave carência habitacional de agregados familiares no território nacional”. (DL n.º 135/2004 de 3 de Junho). Este novo programa é de certa forma o sucessor do 226, o que justifica aliás a revogação do segundo pelo primeiro. Há “continuidades” do PROHABITA relativamente ao 226 nomeadamente na génese “temporal” pois é um programa permanentemente aberto, contrariamente ao PER, no âmbito territorial cobrindo todo o território nacional e na relação “contratual” entre a administração central e a administração local, consubstanciada na figura do “Acordo de Colaboração”.

Mas há também discontinuidades e inovações do PROHABITA relativamente ao 226.

- O alargamento do “conceito de carência habitacional”, que deixa de contemplar apenas, ou fundamentalmente, os casos de agregados residindo em barracas ou similares – este alargamento apresenta-se desde logo como uma resposta às múltiplas críticas que foram sendo feitas ao PER, nomeadamente aos seus critérios de realojamento, muito centrados na visibilidade dos bairros de lata;

- A maior valorização do rendimento nos critérios de acessibilidade;
- O alargamento das opções de alojamento, numa repescagem quase literal das novas acções elegíveis introduzidas no PER com a revisão de 2003;
- O cruzamento do objectivo prioritário do programa, resolução das situações de grave carência habitacional, com duas opções políticas, que passam a assumir especial relevo nesse período legislativo, a saber: a reabilitação e o arrendamento;
- A introdução de uma preocupação com a sustentabilidade financeira das políticas públicas de habitação, por via do equacionamento de soluções alternativas de financiamento, designadamente os Fundos de Investimento Imobiliário³; ou seja, a intenção de aumentar a receita faz-se, pelo recurso a lógicas financeiras de âmbito privado; em certa medida, a viabilidade dos F.I.I.'s para co-financiar as políticas públicas coloca muitas dúvidas.

Em suma, o PROHABITA apresenta-se em 2004, como um novo programa, aberto, destinado a solucionar os problemas habitacionais dos cidadãos mais carenciados, e faz já uma articulação com outras dimensões das políticas urbanas, designadamente a reabilitação e o incentivo do arrendamento. Neste sentido, é em parte uma revisão do 226, que incorpora no entanto muitos dos pressupostos constantes na revisão do PER de 2003.

O PROHABITA em 2007: Programa em Vigor

As alterações introduzidas no PROHABITA de 2007 passam pelo Alargamento dos Objectivos do Programa. Com efeito, o novo programa acrescenta ao objectivo inicial – a resolução de situações de grave carência habitacional de agregados familiares no território nacional – um segundo objectivo, a requalificação de bairros sociais degradados ou desprovidos de equipamentos, o qual estava de resto já implícito nas acções elegíveis de 2004;

³ Esta preocupação, e de algum modo, também a lógica que presidiu à sua tentativa de solução (os FII's) estão já bastante presentes noutras iniciativas legislativas deste período, nomeadamente as SRU's

Este alargamento dos objectivos, para além de os tornar mais conformes com o tipo de acções elegíveis, é sobretudo demonstrativo de um renovado esforço de síntese programática tendente a concentrar num mesmo documento os apoios públicos à chamada habitação social, pelo que:

- o primeiro objectivo, a resolução de situações de grave carência habitacional de agregados familiares no território nacional, remete para o apoio a novas situações de carência habitacional de agregados carenciados, reproduzindo o alargamento das opções de alojamento de agregados carenciados em situação de mau alojamento que fora iniciada na revisão do PER de 2003;
- o segundo objectivo, a requalificação de bairros sociais degradados ou desprovidos de equipamentos, remete para a intervenção no parque público existente; neste novo diploma, este objectivo já prevê a nova realidade dos bairros sociais resultante do crescente processo de alienação dos fogos aos arrendatários, tornando elegíveis acções de reabilitação (partes comuns e envolvente) em edifícios de propriedade horizontal, situação que passa a assumir um estatuto de “regime especial”.

A prossecução destes dois objectivos é ainda potenciada como instrumento de realização de outras orientações políticas, umas mais directamente relacionadas com o sector, como é o caso da reabilitação e do arrendamento, e outras mais transversais, como é o caso das acessibilidades e sobretudo da sustentabilidade:

- Assunção de discriminação positiva da reabilitação, em especial de devolutos, relativamente à construção nova: os apoios, em especial na componente da comparticipação, passam a ser superiores para a reabilitação relativamente aos da construção nova; a valorização da reabilitação e do arrendamento já existiam no PROHABITA 2004, mas ainda não havia esta política assumida de discriminação positiva;
- Incorporação de dois novos temas da agenda pública contemporânea, sustentabilidade e acessibilidades, ambos ausentes no diploma anterior: o custo do remanescente das intervenções resultantes da integração de soluções de sustentabilidade e acessibilidades no edificado, tanto para a construção nova como para a reabilitação, passam a ser apoiados;

Como consequência lógica dos anteriores assiste-se a um novo alargamento das acções elegíveis, passando, no entanto, a questão do rendimento a assumir um estatuto fundamental enquanto critério de

acessibilidade aos apoios públicos, nomeadamente por via da clarificação do conceito de agregado familiar carenciado;

Abertura à intervenção de âmbito intermunicipal, viabilizada pelo alargamento das entidades beneficiárias às Associações de Municípios: esta medida vem também ao encontro das novas directivas do QREN que tendem a privilegiar este nível territorial de actuação.

Reforço das preocupações com a sustentabilidade financeira do programa que, não obstante o alargamento das acções elegíveis, é relativamente salvaguardada em dois pontos:

- A redução das taxas de comparticipação a fundo perdido, em geral;
- As assunções de que os compromissos a assumir pelo IHRU no âmbito do programa estão dependentes das dotações orçamentais para o efeito constantes no PIDDAC.

Em suma as alterações constantes neste documento evidenciam dois traços genéricos, muito provavelmente visíveis noutros sectores das políticas públicas, e que, em bom rigor, tinham sido já inaugurados com iniciativas de governos anteriores. Por um lado, a tentativa de fusão legislativa, que de algum modo vai ao encontro das intenções de desburocratização da administração pública e, por outro lado, o esforço de sinergia das políticas públicas, em que os objectivos declarados e específicos deste programa em especial, já não são assumidos apenas como um fim em si mesmo, mas também como um meio de realização de objectivos mais abrangentes “cerzidos” no QREN.

FIGURA 1.12 – SOLUÇÕES PROGRAMÁTICAS

SOLUÇÕES INSTITUCIONAIS				SOLUÇÕES À PESSOA	
CRITÉRIO DE ELEGIBILIDADE: RENDIMENTO AGREGADO FAMILIAR CARENCIADO				CRITÉRIO DE ELEGIBILIDADE: SITUAÇÃO HABITACIONAL	
ENTIDADES BENEFICIÁRIAS	SOLUÇÕES (ACÇÕES ELEGÍVEIS)			I. REALOJAMENTO DEFINITIVO	
	I. REALOJAMENTO	II. REABILITAÇÃO BAIROS SOCIAIS			
1- INSTITUIÇÕES CANDIDATÁVEIS A ACORDOS DE COLABORAÇÃO 1) MUNICÍPIOS 2) ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS 3) REG. AUTÓNOMAS 4) SERV. ESTADO, INST. PÚBLICOS E EP'S DAS REGIÕES AUTÓNOMAS C/COMPETÊNCIAS PARA A PROMOÇÃO/GESTÃO HABITAÇÃO SOCIAL 5) EP'S REGIONAIS E MUNICIPAIS	A AQUISIÇÃO	1. HABITAÇÕES "A VULSO": NOVAS/USADAS/DEVOLUTAS	PROPRIEDADE DA INSTITUIÇÃO (ARREND. SOCIAL/PROP. VERTICAL)	1. REABILITAÇÃO FRACÇÕES	SUSTENTABILIDADE
		2. EMPREENDIMENTOS CUSTOS CONTROLADOS (TODO OU PARTE: CONSTRUÍDOS/CONSTRUIR)		2. REABILITAÇÃO DOS EDIFÍCIOS	
		3. EDIFÍCIOS DEVOLUTOS DE GRADADOS (PARTE/TODO)		3. ENVOLVENTE EXTERIOR DOS EDIFÍCIOS	
		4. ESPAÇOS P/ EQUIPAMENTO SOCIAL		4. EQUIPAMENTOS SOCIAIS	
B. ARRENDAM. DESTINO – SUB-ARRENDAM.	1. FRACÇÕES AUTÓNOMAS (A VULSO)	PROPRIEDADE HORIZONTAL (RESULTADO ALIENAÇÃO CRESCENTE DO PATRIMÓNIO HABITACIO. PÚBLICO)	1. REABILITAÇÃO DE EDIFÍCIOS NAS SEGUINTE COMPONENTES: a) COMPARTICIPAÇÃO DAS OBRAS DOS AGREGADOS CARENCIADOS b) ÁREAS COMUNS c) ENVOLVENTE EDIFÍCIOS	ACESSIBILIDADES	
	2. PRÉDIOS URBANOS		2. CONSTRUÇÃO/REABILITAÇÃO DE ESPAÇOS PARA EQUIPAMENTOS SOCIAIS		
II - INSTITUIÇÕES INTEGRÁVEIS EM ACORDOS DE COLABORAÇÃO COM FINANÇ. DIRECTO 1) IPSS'S, PESSOAS COLECTIVAS C/ FINS ASSISTENCIAIS, INST. S/ FINS LUCRATIVOS 2) COOPERATIVAS	C. CONSTRU.	1. EMPREENDIMENTOS CUSTOS CONTROLADOS, INCLUINDO AQUISIÇÃO DE RESPECTIVOS TERRENOS E PAGA/ DE CUSTOS INFRA-ESTRUTURAÇÃO 2. EQUIP. SOCIAL	PROPRIEDADE HORIZONTAL (RESULTADO ALIENAÇÃO CRESCENTE DO PATRIMÓNIO HABITACIO. PÚBLICO)	1. REABILITAÇÃO DE EDIFÍCIOS NAS SEGUINTE COMPONENTES: a) COMPARTICIPAÇÃO DAS OBRAS DOS AGREGADOS CARENCIADOS b) ÁREAS COMUNS c) ENVOLVENTE EDIFÍCIOS	ACESSIBILIDADES
	D. REABILIT.	1. DAS FRACÇÕES AUTÓNOMAS ADQUIRI. 2. DOS EDIFÍCIOS DE GRADADOS ADQUIRIDOS, INCLUINDO RECONVERSÃO EM UNIDADES RESIDEN.			
				II. REALOJAMENTO PROVISÓRIO	
				ARRENDAMENTO HABITAÇÕES/ PERMANÊNCIA EM ESTABEL. HOTELEIROS/ SIMILARES, POR NECESSIDADE DE ALOJAMENTO URGENTE E TEMPORÁRIO, RELATIVAMENTE A PESSOAS OU AGREGADOS NÃO RECENTEADOS (PER), MAS DESALOJADOS EM VIRTUDE DE DEMOLIÇÕES EFECTUADAS EM EXECUÇÃO DESTE PROGRAMA	

Fonte: Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana.

1.2. APRECIACÃO DO PROHABITA

Apesar da insuficiência de resposta das autarquias ao questionário que foi lançado, as críticas ao programa por estas entidades salientam 4 aspectos:

- A afirmação, com alguma frequência, da existência de candidaturas já enviadas para o IHRU e que aguardam resposta há bastante tempo;
- O reconhecimento do desconhecimento do conteúdo exacto do programa que dificulta a própria concepção das candidaturas, considerando a insuficiência de esclarecimento por parte do próprio;
- O reconhecimento do alargamento das elegibilidades como o aspecto mais positivo;
- A expectativa generalizada de que é à administração central que cabe o grosso da responsabilidade financeira para a resolução dos problemas de habitação dos municípios – esta expectativa é tanto mais problemática, quanto o desconhecimento do novo PROHABITA que vem no sentido de reduzir a comparticipação a fundo perdido pela Administração Central, em particular no caso da construção nova.

A equipa do IHRU e do Plano Estratégico apreciou o decreto nas suas potencialidades e dificuldades. Em termos genéricos considerou-se positivo o esforço legislativo de fusão de vários apoios públicos à habitação desde a construção nova à reabilitação, bem como a eleição do rendimento como critério de elegibilidade e a clarificação de alguns conceitos base como o de agregado carenciado. É valorizada a coerência do diploma com um conjunto de políticas nacionais, operacionalizando para a habitação alguns dos conceitos como o de reabilitação, sustentabilidade e a possibilidade de colaboração inter-institucional.

Considera-se positiva também a preocupação pela garantia da diversidade de opções de realojamento apoiado e o incentivo à optimização dos recursos bem como o reforço da sustentabilidade financeira do programa.

No entanto, há aspectos negativos que demonstram alguma dificuldade na passagem para novos paradigmas de intervenção sendo o mais saliente o predomínio esmagador do apoio à pedra em

detrimento do apoio à pessoa que associado a um modelo que mantém uma lógica de alojamento apoiado de tipo definitivo e “institucional” é pouco propiciador da mobilidade habitacional da clientela pública.

Critica-se a rigidez da figura dos acordos de colaboração para resolver necessidades imediatas quando poderão estar mais próximas soluções mais expeditas e transitórias (como o arrendamento ou sub-arrendamento).

Poder-se-á também interrogar quanto à bondade da solução de realojamento por 2 anos dos agregados residentes em núcleos PER e não recenseados que colocada de forma provisória adia o problema sem o solucionar.

O re-equacionar de outras soluções face ao acima exposto poderia também orientar para a procura de novas soluções de financiamento com maior aproveitamento de recursos provados das famílias ou proprietários.

Finalmente uma crítica que será comum a todos os novos decretos é o seu completo esquecimento das articulações entre si iniciando já com nova legislação repetições e contradições (neste caso com o Porta 65: Bolsa de Habitação, Mobilidade Jovem e Proximidade Residência)

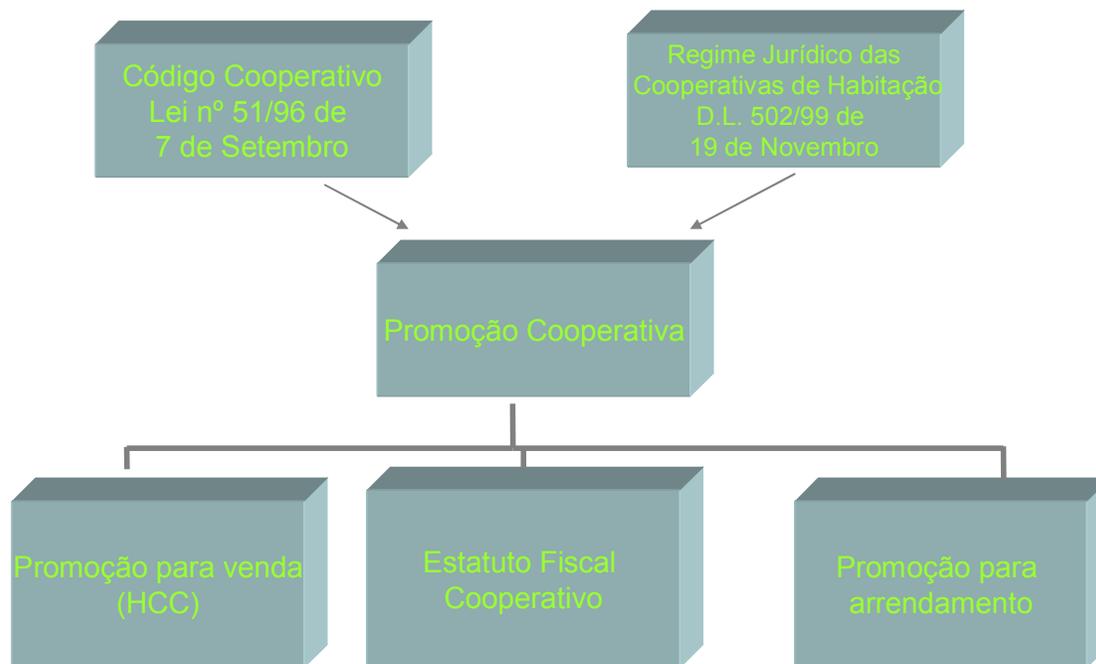
1.3. PROHABITA. QUESTÕES PREMENTES

Há compromissos ao abrigo deste programa que exigirão uma análise cuidada não apenas da sua viabilidade financeira mas do impacte dos compromissos já assumidos com outras medidas de necessário financiamento.

O aperfeiçoamento do conceito de agregado familiar carenciado necessita de uma maior especificação com a incorporação de pelo menos mais duas variáveis a dimensão do agregado e a variação regional do custo da habitação.

Urge ainda clarificar perante os parceiros sociais e entidades beneficiárias das margens de dúvida bem como clarificar os pontos de intersecção e os conceitos utilizados entre o PROHABITA essencialmente composto por “arrendamento social” para os mais carenciados e as restantes medidas públicas de arrendamento, Porta 65 e NRAU.

2. PROMOÇÃO COOPERATIVA



2.1 ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO VIGENTE

Promoção Cooperativa para venda a custos controlados – D. L. 145/97 de 11 de Junho e promoção para arrendamento DL 76/85 de 25 de Março

A legislação actual que regulamenta a provisão de habitação pelas cooperativas de habitação é fruto de um processo legislativo que surgiu após o 25 de Abril, o qual consagrou o quadro regulamentar do cooperativismo habitacional e o regime de financiamento por parte do Estado às cooperativas.

O Decreto-Lei n.º 145/97, teve como objectivos actualizar e adaptar o regime de financiamento às cooperativas, num único diploma, no quadro de um conjunto de alterações verificadas em termos da

procura (caso dos jovens, por exemplo) e condições dos empréstimos, que se encontravam dispersos por vários diplomas.

No âmbito deste diploma, as cooperativas de habitação têm acesso a empréstimos bonificados, para a construção de fogos destinados à venda, redução da taxa do IVA nas empreitadas relativas à construção dos empreendimentos e serviços conexos (fiscalização e elaboração de projectos), desde que as cooperativas cumpram os parâmetros de custo, venda e dimensão das casas, definidos para as habitações de custos controlados, bem como, determinadas regras relativas à propriedade e alienação das casas. Para além de um conjunto de benefícios fiscais, como isenção de IMT na aquisição de terrenos, isenção do pagamento de taxas e encargos pela realização de infra-estruturas urbanísticas, isenção de taxas e emolumentos no registo de hipoteca em relação aos empréstimos e gratuidade dos actos de registo.

Na análise feita pelos técnicos do IHRU, relativamente a este programa, apontam-se um conjunto de aspectos negativos, sendo de realçar, a desarticulação existente entre os custos e valores de venda dos fogos, relativamente às exigências actuais impostas à construção, nomeadamente, as relativas à acessibilidades, exigências térmicas dos edifícios, a não existência de qualquer limitação ou requisito relativo ao agregado familiar que poderá aceder a este tipo de habitações, bem como, uma capacidade de produção condicionada pela escassez de terrenos com custos compatível com a promoção de HCC.

Na verdade, com a publicação do Código Cooperativo (Lei n.º 51/96, de 7 de Setembro) define-se a autonomia e o quadro de actuação do sector cooperativo, mas não se cria um regime próprio para o sector habitacional, aparecendo este apenas como um dos ramos do sector cooperativo, remetendo-se para legislação complementar a sua regulamentação (D. L. n.º 502/99 de 19 de Novembro, que estabelece o novo regime jurídico das cooperativas do ramo habitação e construção). As novas cooperativas passam, então, a designar-se por "Cooperativas de Habitação e Construção", não havendo, por isso, uma distinção entre cooperativas de habitação e cooperativas de construção. Outro aspecto a reter é o facto de se continuar a não se definirem critérios quanto à admissão dos cooperantes, nem mesmo quanto a rendimentos máximos ou mínimos, permitindo-se uma total liberdade de adesão. Tal facto tem originado muitas situações dúbias e algumas críticas ao Estado por este estar a beneficiar, através das bonificações do crédito concedido à construção, populações cujos rendimentos permitem ter acesso à habitação no mercado privado⁴.

⁴ O estatuto fiscal cooperativo que referiremos mais à frente, tem contribuído para reforçar estas situações

Parece-nos pois claro que tratando-se de habitações construídas com o apoio do Estado e tal como acontece relativamente a outros promotores de HCC, deveriam ser definidos critérios de elegibilidade, privilegiando os agregados familiares de menor rendimento.

O Regime Jurídico das Cooperativas de Habitação e Construção, entre outros parâmetros, prevê a coexistência da propriedade colectiva, com o direito de uso ou inquilinato e da propriedade individual. Em qualquer dos casos, os fogos são atribuídos aos cooperadores pelo preço de custo, embora a cooperativa possa adicionar ao custo final, resultante do somatório dos diferentes factores, uma percentagem para reserva obrigatória de construção que não pode exceder 10%⁵ daquele montante.

No caso da propriedade colectiva, a propriedade é comum e indivisível num único direito: a cooperativa mantém sempre a propriedade dos fogos mesmo depois de amortizados, atribuindo ao cooperador apenas o seu uso (direito de habitação) ou estabelecendo com ele um contrato de arrendamento (inquilinato cooperativo).

Apesar dos teóricos fundadores do cooperativismo, como António Sérgio, defenderem que a propriedade colectiva é a verdadeira propriedade cooperativa, esta modalidade teve uma aceitação muito limitada entre nós, sendo adoptada, apenas, pelas cooperativas surgidas do SAAL e pelas cooperativas filiadas na UCHEDES (União das Cooperativas de Habitação Económica do Distrito de Setúbal) relativamente aos seus primeiros empreendimentos.

A modalidade mais frequente tem sido a propriedade individual, em que a transmissão dos fogos aos cooperadores é feita através de contrato de compra e venda, segundo o qual a cooperativa transmite ao cooperador o direito real pleno da habitação.

No caso da propriedade individual, o preço dos fogos construídos ou adquiridos pode ser satisfeito de uma só vez (o que é raro acontecer) ou através de empréstimos bancários, mediante hipoteca da habitação, segundo o sistema geral de crédito à habitação própria e permanente.

A preferência pela propriedade individual tem sido predominante devido, quer à política de financiamento praticada pelo IHRU – que separa o financiamento à construção do financiamento à aquisição, passando este a ser concedido individualmente aos associados, através do regime geral de créditos, em condições iguais às do mercado, quer aos próprios cooperadores, dadas as características

⁵ Este valor é, normalmente subdividido em duas partes, 5% são reinvestidos nas urbanizações (equipamentos, ajardinamento...) e os restantes 5% vão para um fundo de maneiio, para início de novos empreendimentos.

da sociedade portuguesa que valoriza a propriedade individual em desfavor da propriedade colectiva e do inquilinato cooperador. Aliás, quanto a este último, não foram tomadas quaisquer medidas que permitissem a sua implementação por parte das cooperativas, nem tão pouco qualquer mecanismo de incentivo.

É imprescindível no quadro actual de uma diminuição da procura para venda, que o IHRU repense os condicionalismos e mecanismos que possibilitem as cooperativas investirem na oferta para arrendamento.

Os primeiros diplomas legais que regulamentavam o financiamento à construção pelo ex-F.F.H., os empréstimos concedidos às cooperativas de habitação obedeciam a uma taxa de juro muito baixa (3-5,8%), amortizada a longo prazo (25-30 anos). Estas condições financeiras permitiram às cooperativas desenvolver uma intensa actividade entre 1975-80 e integrarem os estratos populacionais de rendimentos médios-baixos, evoluindo, progressivamente, para as condições do mercado às quais, na prática, as cooperativas têm estado sujeitas, com taxas de juro mais elevadas.

Esta evolução do sistema de financiamento acabou por originar quer a substituição dos sócios de menor capacidade económica por outros provenientes dos estratos sociais médios e elevados, quer ainda, a dissolução de várias cooperativas após a execução dos empreendimentos, pois o vínculo com a cooperativa desaparece após a compra da casa, passando aquele para a instituição de crédito com a qual o cooperador estabeleceu o empréstimo.

Assim a partir de meados dos anos 90 começa a sentir-se uma diminuição da promoção cooperativa através deste programa e várias cooperativas começam a ter grandes dificuldades em escoar o seu produto.

Entre as razões evocadas, são de destacar:

- as dificuldades de acesso ao solo público e a ausência de mecanismos mais eficazes (financeiros ou outros) para compartilhar os custos da compra do solo para promoções cooperativas habitacionais, o que conduz as cooperativas a estratégias de aquisição de solo idênticas às do mercado. Como resultado, a incidência do custo do solo no preço final da habitação aumenta exponencialmente, aproximando os custos finais da habitação cooperativa aos custos correntes na promoção privada.
- a crescente escassez de solo a preços comportáveis nas localizações onde se fazem sentir as carências habitacionais, faz com que as cooperativas procurem solos em localizações cada

vez mais afastadas das suas áreas de influência habitacional. Os custos sociais deste afastamento, embora permitindo a aquisição de solo a preço mais baixo, tornaram, muitas vezes, essas localizações inacessíveis para as camadas sociais com reduzido poder de mobilidade.

- com a progressiva cobertura nacional dos PDMs (Planos Directores Municipais), a partir do início da década de 90, deixou de ser possível uma prática corrente de apoio dos municípios às cooperativas – o município comprava solo a preços baixos (o proprietário quase sempre não tinha a noção do seu valor para fins de construção) que depois cedia ou transaccionava, a preços simbólicos, às cooperativas. Regulado o zonamento do solo urbanizável a situação não só muda drasticamente como, ao mesmo tempo, se criam expectativas exageradas de valorização dos preços;
- esta situação é agravada pelo facto da lei não prever um regime especial para expropriação do solo destinado à produção de habitação cooperativa. A lei geral das expropriações, em vigor em Portugal, mesmo com a utilização do argumento da "utilidade pública" (aplicável às CHEs), favoreceu o estabelecimento de preços de expropriação ao nível dos preços correntes do mercado. Tal situação impediu os municípios de constituírem uma bolsa de terrenos públicos municipais que, mediante critérios a definir, poderiam favorecer as cooperativas dirigidas a estratos sociais não solventes;
- os benefícios concedidos pelo IHRU à habitação a custos controlados (bonificação de 1/3 da taxa de juro corrente), não compensam a burocracia excessiva na aprovação de financiamentos e projectos e as limitações impostas (áreas, *plafonds* de financiamento e custos) não satisfaziam as exigências dos novos cooperadores com rendimentos ou expectativas mais altos;
- a constituição do Estatuto Fiscal Cooperativo;
- a diminuição do poder de compra das populações, que normalmente constituíam a procura potencial das cooperativas, situação que de certo modo agravou-se com o desaparecimento do crédito bonificado à aquisição.

2.1.1 ESTATUTO FISCAL COOPERATIVO (LEI N.º 85/98, DE 16 DE DEZEMBRO)

Este estatuto abre a possibilidade às cooperativas recorrerem a empréstimos não bonificados, para a construção de habitações que se integrem nos parâmetros das HCC (mas com uma majoração de 20%), bem como a aplicação da taxa reduzida do IVA e benefícios fiscais, como isenção do pagamento de IMT na aquisição de terrenos e de IMI (só no caso dos prédios urbanos habitacionais em regime de propriedade colectiva, desde que destinados à ocupação própria e permanente dos cooperadores).

Uma das vantagens deste estatuto é sem dúvida a majoração de 20%, quer quanto às áreas dos alojamentos, quer quanto aos custos de construção e venda, o que permite um acréscimo de qualidade das habitações e, ainda, alargar a procura a estratos populacionais com maior poder de compra, pelo que, várias cooperativas passaram a recorrer mais a este estatuto, em detrimento do programa referido no ponto anterior.

Nas áreas metropolitanas a utilização deste estatuto tem permitido a construção de alojamentos com melhor qualidade e com preços abaixo do mercado livre.

2.2 AVALIAÇÃO DA LEGISLAÇÃO VIGENTE PELOS ACTORES: IHRU/ COOPERATIVAS

Da análise das fontes de avaliação dos programas (SWOT/ IHRU; Inquérito/ Cooperativas/ Fóruns) reteve-se o seguinte:

- É reconhecido por todos que as cooperativas têm características e potencialidades que as vocacionam para um papel fundamental na política de habitação, dispondo de um conjunto de vantagens que as capacitam para uma produção de qualidade e uma gestão eficiente do seu parque habitacional, com reflexos na manutenção das urbanizações e satisfação habitacional dos consumidores;

- As cooperativas possuem uma capacidade instalada de produção, ainda que, a partir de meados dos anos 90 se tenha verificado uma quebra de produção (sobretudo de HCC⁶), apresentam custos inferiores relativamente aos outros segmentos da promoção habitacional, possuem uma implantação geográfica descentralizada com virtualidades para o desenvolvimento territorial;
- As cooperativas têm, também, um papel activo na criação de empregos: quadros dirigentes; técnicos de apoio à construção, à fiscalização e gestão das obras; pessoal ligado ao funcionamento de equipamentos existentes nos bairros (creches, infantários, desportivos, etc.) e à sua manutenção;
- As cooperativas possuem igualmente um papel fundamental na organização da procura (essencial para a organização humanizada das urbanizações), a possibilidade dos consumidores poderem introduzir alguma diferenciação no seu espaço doméstico, nomeadamente em relação aos acabamentos interiores e o facto de possibilitar a mistura de grupos sociais;
- Algumas cooperativas estão já a implementar várias das novas exigências de inovação e modernização do sector imobiliário, através da certificação de qualidade habitacional (apólices de seguros decenais) e urbanizações e habitações sustentáveis “amigas do ambiente”;
- Outra das áreas em que as cooperativas revelam potencialidades acrescidas é na área da gestão de serviços de manutenção e conservação do edificado, espaços envolventes e serviços de apoio à população. Aliás, existe já um conjunto de cooperativas que realizam a gestão dos parques públicos de alguns municípios, sendo essa uma área em que as cooperativas têm mostrado a sua disponibilidade para assegurar.

Contudo, apesar destas importantes potencialidades, permanecem algumas debilidades que poderão comprometer, no futuro, a actividade das cooperativas ou, até mesmo, desvirtuar os princípios cooperativos, dos quais destacamos:

- A falta de terrenos, factor imprescindível para a promoção cooperativa, uma vez que o seu peso no custo final das construções é da ordem dos 20-25% (no caso dos terrenos adquiridos directamente pelas cooperativas), situação que se torna incomportável, para as CHE's, apesar

⁶ Situação, aliás, comprovada pela quebra, a partir de 1991, do número de fogos financiados pelo IHRU.

da legislação contemplar linhas de crédito para a aquisição e infra-estruturação de terrenos; no entanto, o preço altamente especulativo destes, sobretudo nas áreas urbanas, tem obrigado as cooperativas a promover novos empreendimentos em locais cada vez mais afastados da sua área geográfica de implantação, o que tem levado muitos cooperantes a desistir. Saliente-se, ainda, que a maioria dos terrenos municipais existentes, que eram cedidos às cooperativas, ou já se encontram esgotados ou, devido à implementação do PER foram canalizados para este programa;

- A excessiva burocratização do licenciamento municipal à construção;
- Apesar das alterações introduzidas nos parâmetros quanto às áreas e custos financiáveis pelo Estado, pela Portaria 500/97⁷, que permitiram uma maior flexibilização dos parâmetros de acesso ao financiamento da habitação de custos controlados e uma adequação às condições económicas e sociais reais. As cooperativas referem que estes parâmetros encontram-se desactualizados face aos preços actuais das diversas componentes do produto habitação, nomeadamente o custo dos terrenos e os resultantes das novas regulamentações sectoriais (eficiência energética, acessibilidades e outros);
- Outro aspecto salientado, tem a ver com a necessidade de criar condições para a promoção cooperativa para arrendamento, pois esta via é a única que pode propiciar o acesso à habitação dos jovens e dos estratos de mais baixos rendimentos;
- Apesar das cooperativas manifestarem um interesse crescente na sua participação na reabilitação, apontam como principais entraves os custos do terreno, os critérios de elegibilidade e a rigidez regulamentar;
- A necessidade de se definir critérios de elegibilidade em termos de procura;
- O preço do levantamento do ónus de inalienabilidade não privilegia a manutenção dos fogos num mercado de HCC;

⁷ As cooperativas podem construir fogos de tipologia T0 e T5, tipologias que até agora lhes estavam vedadas. Quanto à área bruta total dos programas e empreendimentos multifamiliares, prevê-se uma margem adicional de 3%, relativamente aos parâmetros definidos para cada tipologia (T0: 35-50 m²; T1: 52-65 m²; T2: 72-85 m²; T3: 91-105 m²; T4: 105-114 m² e T5: 122-130 m²), mas que nunca pode resultar num acréscimo de área por fogo superior a 10%. Para além desta margem adicional, considera-se, ainda, uma margem extra de 7% relativamente às áreas brutas definidas para cada tipologia, não beneficiando, porém, neste caso, de bonificação a parte do financiamento correspondente ao respectivo acréscimo.

- A aplicação da taxa reduzida do IVA não se mostra suficiente para a dinamização da produção.

2.3. APRECIACÃO DA PROMOÇÃO COOPERATIVA

Concluindo, podemos afirmar que o movimento cooperativo encontra-se, actualmente, numa situação paradoxal que podemos enunciar a partir de dois princípios fundamentais:

- Do ponto de vista ideológico, o movimento cooperativo foi-se afastando, progressivamente, dos princípios fundadores e das populações inicialmente visadas. Actualmente, deparamo-nos com “cooperativas-empresas” cujo objectivo é o de servir as classes médias, que dispõem de rendimentos médios e médios-elevados, que, em alguns casos poderia aceder ao mercado livre. As cooperativas encontram-se, assim, afastadas da ideologia popular ancorada na organização espontânea de actores socialmente precarizados e que procuravam, na organização cooperativa, a solução para os seus problemas de habitação, assim como um meio de auto-referenciação e de inclusão social;
- Na crise actual de redefinição do Estado-Providência, as soluções neoliberais vêm ganhando mais força, tornando-se o mercado, por um lado, um importante agente regulador das dinâmicas sociais e, por outro, a eficiência na gestão das empresas privadas como o modelo organizacional a seguir, favorecendo os interesses individuais em desfavor dos interesses colectivos.

A organização cooperativa encontra-se, assim, numa posição de sobrevivência difícil ou de resistência passiva, num contexto de uma contratualização social precária e episódica (os indivíduos organizam-se, cada vez mais, em função de objectivos e de projectos de curto-prazo); o Estado "assistencial" toma a seu cargo os grupos sociais mais precários e excluídos, o que contribui, também, para a diminuição da sua capacidade de auto-organização; o movimento cooperativo, por seu lado, deslizou para uma falta de legitimidade face à sociedade política, neste caso devido a uma escolha (ou, justamente, porque não tinha outra alternativa possível) a favor da lógica de eficácia do mercado. Dito de outra forma, a acção do movimento cooperativo está cada vez mais comprometida pelo interesse de classes sociais, cujos rendimentos constituem um contra-argumento para as reivindicações de medidas de discriminação positiva em face da promoção cooperativa.

Neste contexto, resta uma margem muito pequena para a contratualização entre as cooperativas já organizadas e o Estado ou os municípios. Saliente-se, ainda que, o ritmo e a agenda político-eleitoral, passando pelas necessidades dos eleitos locais apresentarem, rapidamente, os resultados da sua acção política, condicionam as opções e as prioridades da política habitacional, acabando as fórmulas de produção rápida de habitação por orientar as prioridades dos eleitos locais (casos do PER e dos CDH).

Refira-se também que, o facto de as grandes empresas de promoção e de construção imobiliária, se apresentarem melhor adaptadas para atingir economias de escala e sendo financeiramente mais sólidas, notavelmente no que diz respeito aos prazos de retorno do capital investido, que podem ser alargados, tende a diminuir a diferença dos custos de produção da habitação entre a promoção privada e a cooperativa (esta não tem como objectivo o lucro, mas é obrigada a reter uma parte das mais-valias de modo a poder suportar o arranque de novas promoções habitacionais).

Quanto ao inquilinato cooperativo, este tem estado praticamente ausente, devido, essencialmente, à falta de um financiamento mais atractivo para esta forma de promoção. A este propósito, a FENACHE propõe a criação de um Fundo de Garantia que poderia ser articulado com um programa de apoio às famílias em dificuldade (por exemplo, com o Rendimento Mínimo de Inserção).

Relativamente à relação entre o Estado Central e as cooperativas persiste uma falta de confiança recíproca: o primeiro acusa as cooperativas de se terem desviado dos grupos sociais alvo da sua acção, uma vez que, a promoção cooperativa se dirige, cada vez mais, aos grupos de rendimento médio, pelo que esta situação impede a sua classificação como instituições de utilidade pública (com a excepção das CHE's). As cooperativas, por seu lado, atribuem ao Estado toda a responsabilidade pela sua situação actual, notavelmente, por falta de ajudas públicas suficientes nos momentos em que a conjuntura económica limitou a sua eficácia junto dos grupos sociais de menor capacidade económica. A realidade actual dos factos reforça este clima de desconfiança e perturba todos os esforços de aproximação e de reformulação que as associações e federações de cooperativas reivindicam ao Estado. No entanto, os novos programas habitacionais, caso do PER, têm como objectivo a resolução rápida do alojamento precário, reorientando as prioridades das políticas municipais habitacionais e condicionando a recomposição do movimento cooperativo.

Os municípios são, por princípio, os parceiros mais activos e mais eficazes na colaboração com as cooperativas. Com efeito, nos anos de ouro do movimento cooperativo, esta colaboração estreita existiu, apesar de diferenças significativas entre municípios. No caso em que este parceria funcionou, duas razões justificam o protagonismo atribuído pelo poder local às cooperativas, por um lado, algumas Câmaras dispunham de reservas de terreno para urbanizar (caso de Lisboa e Porto) ou

recorreram, nos primeiros anos pós-revolução, a expropriações e a aquisições de terrenos, cedendo-os às cooperativas (como, por exemplo, Matosinhos e outros concelhos do sul do país), por outro, o Estado Central e os municípios tinham um papel mais discreto na promoção habitacional. O lugar reservado à promoção cooperativa era mais expressivo e susceptível de interessar os poderes públicos.

Contudo, os municípios nunca exerceram qualquer tipo de controlo na selecção dos cooperantes ou até mesmo sobre as cooperativas. Mesmo no caso das CHE's, o princípio de selecção fundamenta-se na ideia de que os custos e as características das construções (regulamentação dos parâmetros dimensionais, de custos bastante controlados, etc.) são suficientes para "filtrar" os cooperadores, apesar desta situação ser, actualmente, posta em causa.

Apesar das alterações legislativas permitirem uma maior flexibilização dos parâmetros dimensionais e de custos dos alojamentos, para além de contemplarem o financiamento de garagens, de arrecadações, de equipamentos sociais e comerciais, as CHE's para poderem cumprir os preços impostos pelo IHRU, serviram-se de várias alternativas, sendo as mais frequentes a transferência da responsabilidade e dos custos dos acabamentos interiores dos fogos para os proprietários ou, ainda, os défices financeiros serem cobertos com a venda das áreas comerciais existentes nos empreendimentos.

Progressivamente, desvanece-se a ideia de as cooperativas constituírem instrumentos privilegiados da política social. Os municípios interrogam-se sobre a adequação das promoções cooperativas ao interesse público, quer nos processos de expropriação, quer na aquisição de terrenos. Em todo o caso, a actual lei de expropriação não permite aos municípios este tipo de prática, uma vez que representa uma sobrecarga que eles não podem suportar. Por outro lado, os municípios encontram-se numa situação de alguma oposição relativamente ao poder central, uma vez que a parte do orçamento que lhes é destinada é manifestamente insuficiente perante o conjunto de atribuições e competências que têm de assegurar.

No que toca à habitação, as fórmulas de contratualização entre o Estado Central e os municípios diminuem, progressivamente, a margem de manobra das cooperativas, que se tornam, assim, num terceiro actor mais frágil. No que concerne aos constrangimentos impostos pela fórmula "habitação de custos controlados", refira-se, a título de exemplo, que os municípios detêm uma maior facilidade em desviar uma parte das despesas, como é o caso dos custos de gestão, os relativos aos projectos, as despesas de infra-estruturação do loteamento ou de construção e de ordenamento do espaço público, uma vez que elas podem ser contabilizadas no quadro das competências municipais e não como custos relativos a um determinado projecto.

Refira-se ainda, que a publicação da Lei Quadro das empresas municipais, intermunicipais e regionais, ao permitir às autarquias a criação de empresas destinadas à promoção e gestão dos parques habitacionais públicos, poderá constituir um novo ponto de clivagem com as cooperativas, uma vez que aquelas conferem, aos municípios um maior protagonismo, um maior controlo na atribuição dos alojamentos e uma maior capacidade de resposta às carências habitacionais.

No que se refere à lei de solos, existem críticas insistentes sobre o efeito perverso resultante da lei de expropriações, uma vez que esta impede a constituição de bolsas públicas de terrenos. A questão tomou tais proporções que os municípios retiraram-na das suas prioridades, com relevância no caso concreto da política de habitação. Nos grandes projectos rodoviários e de equipamentos públicos (com grande êxito no quadro das ajudas comunitárias – Quadros Comunitários de Apoio), considerados prioritários para a maioria dos dirigentes municipais, são frequentes as situações em que os custos de expropriação dos terrenos, para aqueles trabalhos de interesse público, ultrapassam, largamente, as despesas de construção.

A discussão política sobre a legitimidade das expropriações ou de modalidades de venda preferencial dos terrenos às cooperativas encontra-se, assim, bloqueada pela definição legal dos processos de expropriação e do princípio de "utilidade pública" e sua aplicação.

Face ao sistema que regulamenta o ordenamento do território e o urbanismo, a recente Lei de Bases do Ordenamento do Território não introduz qualquer alteração significativa ao nível da regulamentação dos sistemas de parceria entre o domínio público e o privado. Assim, quer ao nível dos privados, quer das cooperativas, persiste um bloqueio quanto à possibilidade de criação de sociedades mistas de urbanização (municípios/particulares/cooperativas), que permitiria relançar a dinâmica cooperativa, segundo o princípio fundador e específico deste modo de promoção habitacional – construir habitação com os habitantes, em vez de construir alojamentos para os habitantes.

3. PORTA 65

INTRODUÇÃO

O Dec. Porta 65 é um decreto centrado na agilização de soluções por via do arrendamento que se torna inovador pelas novas medidas que pretende implementar e talvez por isso mesmo levanta um sem número de novas (e velhas) questões que parecem não estar ainda respondidas na actual arquitectura legislativa sobre habitação.

Algumas das interrogações são subtis e outras mesmo mais directas provavelmente não têm uma resposta cabal, mas levantá-las faz parte do processo de clarificação de opções que permitirão ter políticas públicas mais coerentes e bem centradas.

A primeira questão é uma certa dualidade social implícita nos públicos do decreto analisado anteriormente e os do Porta 65 que estando implícito nos postulados das condições de acesso parecem dividir os públicos em mais insolvente (para quem se destinaria quase *ad aeternum* o PROHABITA) e os menos insolventes (para os quais o Porta 65 se dirige).

Estas e outras questões irão ser tecidas ao longo deste comentário mas desde logo o Dec. Porta 65 coloca ainda duas questões prévias: uma primeira relacionada com a intervenção pública ao nível do arrendamento e uma segunda relativa à orientação das políticas públicas para grupos específicos.

UMA POLÍTICA DE ARRENDAMENTO SEGMENTADA?

Uma das críticas mais fortes feitas pela Quaternaire era justamente relativa à desarticulação das medidas públicas de arrendamento. É uma crítica expressa nos seguintes moldes: *“A intervenção pública no arrendamento é, no contexto actual, segmentada. Coexistem, na sua actual organização, três tipos de subsídio, de características muito distintas: o IAJ; o subsídio subjacente à definição de renda apoiada ou social (habitação social); o subsídio de renda previsto no Novo Regime do Arrendamento Urbano”*(Quaternaire, 2006: 15).

Mas a lógica de articulação destas várias medidas tem a montante a questão da visão política sobre o mercado de arrendamento. Parece existir uma opção política de revalorização do mercado de arrendamento. Contudo, resta aprofundar os fundamentos políticos desta opção:

Porquê dinamizar o mercado de arrendamento? Quais as suas vantagens e desvantagens?

Como o fazer? Através de apoios financeiros, por via da regulação do mercado, da melhoria das condições da oferta?

Como se relaciona o arrendamento com o apoio habitacional a públicos insolventes ou com rendimentos limitados? Que públicos privilegiar? Com que critérios?

Neste momento, acrescentar-se-iam mais 3 medidas, que não vêm ajudar muito a esta articulação, salvo o caso do Porta 65 Bolsa que é de algum modo uma tentativa de “regular o mercado de arrendamento”, baseada porém na crença da capacidade prestativa do Estado de serviços de tipo imobiliário e na disponibilidade providencial dos senhorios. Excluindo o Porta 65 Bolsa e o Porta 65 Gestão, que são medidas de âmbito mais processual, a lógica das medidas de arrendamento de tipo financeiro estão contidas:

- na renda social, cujos processos futuros passam inscrevem-se no PROHABITA;
- no Porta 65 Jovem;
- no Porta 65 Coabitação Apoiada;
- no subsídio de renda previsto no NRAU.

UMA ABORDAGEM DAS SOLUÇÕES HABITACIONAIS CENTRADA NO REGIME DE OCUPAÇÃO E NA EXCLUSIVIDADE DO ARRENDAMENTO?

Genericamente, o PORTA 65 assenta na valorização do arrendamento, público e privado, como instrumento de resolução das necessidades de habitação dos indivíduos/agregados com maiores dificuldades no acesso ao mercado imobiliário. Neste sentido, tem duas grandes linhas de orientação:

- uma centrada na valorização do parque público de “vocação social” por via do investimento nas condições de gestão do mesmo;
- outra centrada num esforço de “esbatimento” das fronteiras entre o sector público e o sector privado de arrendamento, um esforço que se pretende ao serviço do “interesse público” consubstanciado-se numa “política social de habitação” que vem substituir o já gasto e, aparentemente, mais discriminatório conceito de “habitação social”.

O que está em causa não é certamente a legitimidade governamental de qualquer tipo de iniciativas de favorecimento do arrendamento, cujos méritos e deméritos não são por ora objecto de discussão, mas sim o tipo de implicações que podem resultar de uma opção tendencialmente exclusivista por este regime de ocupação. A questão colocar-se-ia exactamente da mesma forma se de propriedade se tratasse. Para o caso, aprofundem-se 2 possíveis implicações, a segunda das quais, aliás, previamente levantada pela Quaternaire no relatório de avaliação do IAJ.

Em primeiro lugar, parece claro que a extrema focagem no regime de ocupação como panaceia para a resolução da questão da habitação induz a estratégias de tipo “either-or” que restringem necessariamente a liberdade de escolha do beneficiário. Daqui resultam duas outras questões políticas de fundo: a primeira relativa à margem de manobra que o beneficiário de apoios públicos pode ter nas suas opções e a segunda prende-se com a definição de vias de operacionalização das opções estratégicas do Governo (neste caso, em particular a reabilitação e o arrendamento), que, actualmente, assumem formas bastante mais flexíveis; ou seja, o aumento da liberdade de escolha do beneficiário (quer em matéria de regimes de ocupação/quer em matéria de tipo de alojamento) é perfeitamente compatível com a assunção pública de determinadas prioridades políticas, nomeadamente por via da majoração das mesmas aquando da hierarquização dos factores de elegibilidade – o que é feito aliás pelo PORTA 65 JOVEM, a propósito da reabilitação.

Em segundo lugar, e como resultado da reflexão anterior, o “exclusivismo do arrendamento” pode aumentar “o risco de dualização do sistema habitacional de que resulta a circunscrição da experiência de arrendamento às pessoas e famílias socialmente mais vulneráveis” (Quatenaire, 2006: 135), um risco tanto mais acentuado quanto o predomínio crescente da propriedade que acaba por expressar a “normalidade social”; acresce que, em regra, a “normalidade social” só é menosprezada por aqueles que tiveram a oportunidade de a experimentar.

Contudo, estes riscos não se colocam de forma efectiva na presente legislatura porque, para além da possibilidade de aquisição do alojamento por parte dos arrendatários (medida que já vem de legislaturas anteriores), o próprio PROHABITA contempla a possibilidade de propriedade (resolúvel), ainda que num registo de apoio à pedra (nomeadamente com a não integração de uma acção do tipo PER FAMILIAS). Porém, pela leitura estrita do PORTA 65 tal informação ficaria omissa, porquanto o mesmo não faz uma única menção ao PROHABITA.

Por outro lado, o risco de dualização do sistema habitacional estará mais dependente da distinção entre “os beneficiários de apoio à pedra” e os “beneficiários de apoio à pessoa” do que da distinção arrendamento/propriedade; isto porque, no segundo caso, o processo pessoal de escolha e de procura de uma habitação que caracteriza o percurso do “consumidor inserido no mercado” é realizado pelo próprio, ao passo que no primeiro é o Estado que se substitui ao indivíduo na execução desse processo. O primeiro dos dois argumentos referidos pela Quatenaire sobre a importância do arrendamento prendia-se com a diversidade de possibilidades de escolha, “a existência de verdadeiras alternativas”; mas colocar-se-á a questão da escolha sobretudo no plano do binómio propriedade/arrendamento?

O segundo argumento sugere que o arrendamento é mais propício à mobilidade geográfica exigida pelo actual mercado de trabalho. Este argumento resulta do entendimento da “mobilidade” como variável dependente do regime de ocupação da habitação: porém, não é líquido que a resistência à mobilidade seja, antes de mais, uma consequência da propriedade de habitação. Provavelmente, é a “disponibilidade para a mobilidade”, seja ela profissional, geográfica ou até relacional/afectiva, a variável independente relativamente ao regime de ocupação. Ou seja: a atitude face à habitação é mais uma consequência de uma determinada “maneira de estar na vida” do que a sua causa.

A título final registre-se dois aspectos suplementares. Por um lado, o arrendamento, quando realizado numa lógica de apoio à pessoa, é um mecanismo de apoio público tendencialmente mais célere do que

os demais⁸. Por outro lado, cada vez mais a acção dos governos na implementação das suas opções, extravasa as medidas de tipo financeiro, por via de uma melhoria das condições de acção dos actores envolvidos, neste caso os investidores no arrendamento privado.

A QUESTÃO DA INTERVENÇÃO PÚBLICA CENTRADA NA IDEIA DE “GRUPOS ESPECÍFICOS”

Embora não salientado, é um facto que um tipo de abordagem visando “grupos específicos” é o princípio orientador do PORTA 65 Jovem, como já o fora no caso do IAJ.

Assim, as questões gerais que se levantam são as seguintes:

Como é que se pode definir uma linha de intervenção consistente nos casos em que se dá o cruzamento de duas lógicas distintas de políticas públicas, uma “sectorial” (neste caso, o sector da habitação e políticas urbanas) e outra centrada na ideia de grupo específico, cujas coordenadas básicas são da responsabilidade de outra área de governação? Como se articulam as intervenções do “sector base” (a área de governação responsável por aquele grupo específico) e as dos “sector satélite” (neste caso a habitação)? Que hierarquias se estabelecem do ponto de vista da legitimidade “tutorial” de definição das políticas? E qual o grau de autonomia do “sector satélite”? Quais os riscos e benefícios sociais da eleição do “grupo específico” como fio condutor de uma política pública? E até que ponto esse critério não vem subverter uma lógica de maior equidade social centrada nas questões da insolvência (mais ou menos definitiva)?

⁸ Prova disto é o impacto do IAJ por comparação com os programas de arrendamento público (construção) e os de apoio à reabilitação: no relatório de avaliação do primeiro constata-se que, no período entre 1992 e 2005, o mesmo teve um número de beneficiários muitíssimo superior por comparação com o número de fogos construídos para “habitação social” e o número de fogos reabilitados no âmbito dos programas de reabilitação (cf. Gráfico Indicadores do Apoio do Estado à Habitação Arrendada, p. 29).

Concretamente para este caso, e para além da juventude, estão em causa dois outros sectores de governação e três políticas públicas específicas, idosos e sem-abrigo (Segurança Social), e imigração (Alto Comissariado para a Integração e Diálogo Inter-cultural/ACIDI).

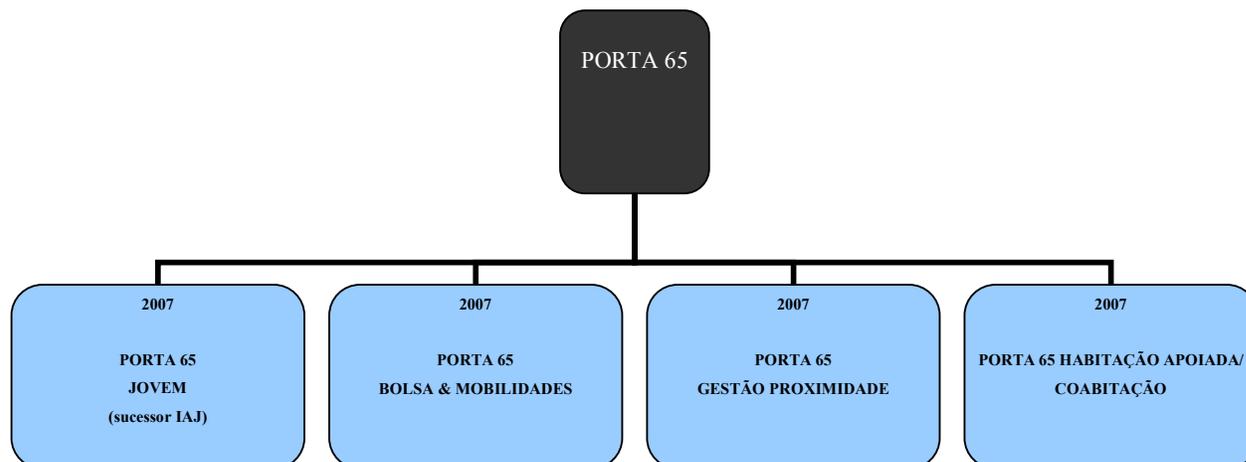
A eleição do grupo específico como fio condutor da política pública parece conduzir a que a habitação seja então equacionada como um instrumento de cada uma dessas políticas específicas, disponibilizando os recursos habitacionais necessários à sua prossecução. Colocam-se várias questões:

- os riscos de estigmatização de alguns públicos;
- a função essencial de complementaridade entre várias políticas ministeriais, mas em que as opções estratégicas do sector podem ser privilegiadas ou positivamente discriminadas nos recursos disponibilizados;
- também não é líquido que a questão do rendimento possa ser secundarizada face à pertença a um determinado grupo, sendo certo que existem determinados grupos que, dadas as suas intrínsecas limitações em termos de criação de rendimento, são mais permeáveis à necessidade de um apoio público: é o caso dos idosos e dos sem-abrigo, mas muito dificilmente o dos imigrantes, e a haver medidas específicas para este grupo, elas não terão que passar necessariamente por apoios de tipo financeiro.

Repare-se, pois que o Porta 65 coloca tantos problemas quanto resolve e tem subjacente uma série de opções que devem ser racionalmente tomadas e feitas em coerência com os outros diplomas.

3.1 COMENTÁRIOS AO DEC. PORTA 65

FIGURA 3.13 – PROGRAMA PORTA 65



O PORTA 65 é uma iniciativa do actual governo, cuja muito recente publicação em Diário da República (3/9/2007) tem, ainda, um carácter bastante mais “conceptual” do que propriamente “operacional”. Sem pôr em causa a legitimidade da iniciativa, poder-se-á dizer desde já que o PORTA 65 levanta à partida quatro tipos de questões:

Uma abordagem das soluções habitacionais centrada na questão do regime de ocupação, baseada na exclusividade do arrendamento;

O nível de pormenorização e especificação operacional evidenciado pelos documentos publicados em DR coloca problemas à intenção já assumida de o pôr em prática, globalmente, até ao final do corrente ano;

A lógica de conjunto do Programa decorrente dos 4 instrumentos que o compõem;

O nível de articulação com outras medidas sectoriais recentes com objectivos complementares e, por conseguinte, o cozimento da intervenção pública no arrendamento e no apoio à habitação de agregados/indivíduos carenciados.

A lógica de conjunto do Programa decorrente dos quatro instrumentos que o compõem

O PORTA 65, enquanto instrumento de dinamização do arrendamento de “vocação social”,   composto por quatro instrumentos distintos:

PORTA 65 JOVEM, um suplemento de renda para jovens, cujo primeiro critério de selectividade   o rendimento dos próprios e/ou dos ascendentes (sucessor do IAJ).

PORTA 65 RESIDÊNCIA (COABITA O) APOIADA, um apoio a institui es com fins “assistenciais e de solidariedade social” destinado ao alojamento colectivo para grupos populacionais com necessidades habitacionais específicas ou temporárias, a saber: “sem-abrigo”, “idosos”, “imigrantes”.

PORTA 65 GESTÃO E PROXIMIDADE, um apoio   cria o/reconversão de unidades locais de gestão do parque público – designadas **Agências de Gestão e Intervens o Local/AGIL’s** – centrada em três princípios gerais: i) proximidade; ii) gestão integrada; iii) sustentabilidade.

PORTA 65 BOLSA DE HABITA O & MOBILIDADES, que prevê a cria o de uma bolsa de habita o para arrendamento de voca o social, por via da centraliza o e dinamiza o da gestão dos fogos “sociais” disponíveis, por um lado, e, por outro, da angaria o/media o de fogos privados baseada em *garantias dos riscos locativos* por parte do Estado aos senhorios.

Ora, o que parece estar em causa são iniciativas com três objectivos diferentes:

1. Um apoio público ao alojamento centrado no conceito de grupos especiais, referente aos PORTA 65 JOVEM (jovens) e do PORTA RESIDÊNCIA (COABITA O) APOIADA (idosos/sem-abrigo/imigrantes), o que pressupõe uma articula o com as respectivas políticas sectoriais.
2. A atribui o ao Estado da fun o de dinamiza o directa da oferta de habita o para arrendamento

A melhoria da gestão do parque público

Dos quatro instrumentos, o único que neste momento já tem o estatuto de Decreto-Lei e respectiva regulamentação em proposta de Portaria (a publicar) é o PORTA 65 JOVEM.

Note-se que a opção pela publicação em Diário da República de diplomas com um tão baixo nível de pormenorização, em especial a Resolução da iniciativa geral, tem muitos riscos. Este tipo de antecipações pode de facto ter um efeito contraproducente, retirando credibilidade às propostas. Acresce que, no documento publicado em DR, assume-se que “até ao final de 2007, devem ser adoptadas as iniciativas legislativas e institucionais que consagram os 4 instrumentos de execução da Porta 65”, o que obviamente reforça a assunção de um compromisso difícil de cumprir.

Neste caso, o problema parece colocar-se menos para o PORTA JOVEM 65 ou mesmo para o PORTA 65 HABITAÇÃO (COABITAÇÃO) APOIADA e mais para o PORTA 65 GESTÃO & MOBILIDADES e mais ainda para o PORTA 65 Bolsa de Habitação; ou seja, os riscos de divulgação antecipada são tanto mais elevados, quanto maiores as dificuldades de operacionalização associados a uma iniciativa em particular.

No primeiro caso, e apesar de algumas críticas bastante duras por parte de alguns órgãos de comunicação justamente logo após a publicação do Decreto-Lei em DR sobre a falta de regulamentação e condições de processamento das candidaturas, o problema não parece colocar-se – tanto mais que se trata de um trabalho já bastante desenvolvido pelo IHRU. Acresce que se trata de uma iniciativa “sucedânea” do IAJ, que beneficiou bastante desse facto, assim como da capacidade reflexiva do IHRU para fazer uma reavaliação séria daquele, certamente bastante fundamentada no trabalho de avaliação *ex-post* desenvolvido pela Quaternaire; benefícios muito visíveis na proposta de Portaria de Regulamentação da Iniciativa, ainda não publicada.

Por outro lado, a montagem dos parâmetros de operacionalização desses dois primeiros instrumentos, apesar de atrasada, não parece levantar problemas graves na medida em que se trata de um tipo de iniciativas essencialmente financeiro, que, no fundo, tem sido a “tradição” programática do INH e do IGAPHE. O mesmo não se poderá dizer do terceiro e sobretudo do quarto caso, pois em ambos o sucesso da iniciativa está muito dependente da colaboração de vontades externas à administração central (no caso do PORTA Gestão) e à administração pública (no caso do PORTA Bolsa).

De seguida, apresenta-se uma reflexão sobre os desafios que se colocam no presente à operacionalização de cada um dos instrumentos.

3.2. DESAFIOS À OPERACIONALIZAÇÃO

a) O PORTA 65 Jovem

A publicação prévia deste instrumento, relativamente aos restantes, terá beneficiado de um aspecto fundamental: o facto de ser o sucessor do Incentivo ao Arrendamento Jovem/ IAJ que, tendo sido criado em 1992, teve uma longa experiência de quase 15 anos de aplicação. A relativa generosidade dos critérios de elegibilidade do IAJ torna-se, em contexto de restrição orçamental, o argumento mais forte que justifica a necessidade da sua reavaliação. Em 2006, tomada a decisão da sua extinção, o programa é sujeito a uma avaliação *ex-post* levada a cabo pela empresa Quaternaire.

É um facto que tanto o novo Decreto-Lei como a respectiva portaria de especificação regulamentar acolheram muitas das sugestões apresentadas no Relatório Final apresentado pela empresa, o que revela: a) o reconhecimento da qualidade do mesmo; b) a disponibilidade reflexiva do próprio IHRU; c) e, sobretudo, a utilidade dos procedimentos de avaliação em matéria de redefinição das práticas processuais.

Genericamente, as alterações denotam um aperfeiçoamento do programa, sendo de salientar que, em especial a Portaria de Regulamentação do mesmo, revela um trabalho de pormenorização bastante fundamentado. São vários os aspectos positivos que merecem ser realçados, a saber:

- i. Ao nível das elegibilidades e dos critérios de atribuição da subvenção, uma visão mais restritiva que articula preocupações de “boa” gestão orçamental com outras de equidade social;
- ii. Ao nível da articulação com outras políticas sectoriais, nomeadamente reabilitação e combate à desertificação;
- iii. Ao nível do processo de candidatura (desmaterialização) e do sistema de informação de suporte à gestão e acompanhamento do programa (em fase de desenvolvimento).

Resta uma última dúvida final: quais as soluções pensadas para os jovens com rendimentos inferiores aos limites mínimos permitidos. De facto, tudo indica que esses jovens terão que se submeter ao PROHABITA, o que coloca a questão da articulação entre as várias medidas e programas, um aspecto mais à frente adiantado.

b) PORTA 65: Residência (Coabitação) Apoiada

Como já se disse anteriormente, dos quatro instrumentos que compõem a iniciativa, apenas o Porta 65 Jovem tem condições efectivas de operacionalização, estando os restantes num nível de grande abstracção. Mesmo assim, destes três, o PORTA 65 RESIDÊNCIA (COABITAÇÃO) APOIADA é aquele que parece menos problemático do ponto de vista da sua futura operacionalização.

Neste sentido, as observações que se nos afiguram neste momento relacionam-se sobretudo com questões relativas, não somente à operacionalização, mas também à sua concepção.

A questão da clarificação semântica

Há uma vertente polissémica neste instrumento que não é de somenos importância, sobretudo face à referida falta de especificação da mesma. Assim:

Residência Apoiada, pode querer referir-se ao facto de se tratar de um alojamento apoiado por dinheiros públicos. Mas se assim for todas as iniciativas também o são.

OU

Residência Apoiada pode também querer dizer uma forma de alojamento que pressupõe o apoio e a assistência relativamente permanente dos residentes, uma adaptação do termo – Residência Assistida – já difundido no sector privado dos “condomínios para seniores”. Apesar da já referida falta de pormenorização, é mais provável que o programa seja entendido neste segundo sentido. Se assim for, colocam-se muitas dúvidas sobre a pertinência de incluir os “imigrantes” neste conjunto de grupos especiais, pois é francamente duvidosa a necessidade que os mesmos têm de apoios especiais no domicílio.

No sentido de residências apoiadas na terminologia de residências assistidas a articulação com outros ministérios (nomeadamente da Segurança Social) e instituições privadas de solidariedade social (IPSS) ou de direito privado (seguradoras, etc.) deve ser articulada e pensada.

Por outro lado, destinando-se esta iniciativa ao apoio à coabitação, vale a pena comparar as várias soluções disponibilizadas.

PROGRAMA	Ação Elegível	Público-Alvo	“Promotor”
PROHABITA	Unidades Residenciais	“Agregados Familiares Especialmente Carenciados”	Instituições beneficiárias dos Acordos Colaboração
PORTA 65 JOVEM	Arrendamento Partilhado	Jovens	Os próprios
PORTA 65 COABITAÇÃO/ RESIDÊNCIA APOIADA	Alojamento colectivo em regime de arrendamento	Idosos Sem-Abrigo Imigrantes	“Instituições assistenciais ou de solidariedade”

Desta grelha, ressaltam as seguintes observações. Por um lado, a omissão total por parte do PORTA 65 COABITAÇÃO/RESIDÊNCIA APOIADA relativamente à solução do PROHABITA das Unidades Residenciais é uma falha recorrente desta iniciativa em geral em matéria de articulação programática. Por outro lado, o facto no mínimo criticável, de equiparar as soluções para os imigrantes, supostamente indivíduos autónomos com um projecto pessoal de melhoria de vida, com as dos idosos e sem-abrigo, ambos com fortes limitações de autonomia, embora de âmbitos distintos.

c) PORTA 65: Gestão e Proximidade

Como já referido, as iniciativas com maior dificuldade de operacionalização são estas duas últimas. Contudo, as razões dessa dificuldade são muito diferentes.

No presente caso, a questão fundamental prende-se com a distribuição de funções entre a administração central e a administração local, questão que no entanto está dependente de uma outra que lhe é prévia, a saber:

Qual o grau de legitimidade da administração central na determinação dos modelos de gestão, ou pelo menos, nos princípios básicos dos modelos de gestão do parque público por parte da administração local ou instituições sem fins lucrativos?

Ou seja, o crescente processo de descentralização não pressupõe a autonomia dos modelos de gestão?

Contudo, e do ponto de vista prático, a questão que se coloca é outra: na fase actual e de algum modo como resultado do PER, grande parte dos bairros de habitação social têm já uma gestão profissional, que pode assumir a forma de empresa pública, departamento autárquico, IPSS ou outra. Nesta matéria, há aqui uma discussão análoga à que tínhamos visto no âmbito da reabilitação sobre os GTL's e as SRU's: quer se trate de uma operação de reabilitação urbana ou de um bairro social, há de facto problemas de gestão que ultrapassam a especificidade do seu objecto de intervenção. Aliás, a proposta da iniciativa, repita-se, ainda situada num registo muitíssimo pouco concreto, é a criação de Agências de Gestão e Intervenção Local – AGIL's.

Em todo o caso, face ao exposto e aos riscos elevados de implementação de uma iniciativa tão pouco pormenorizada, poderemos interrogar se fará sentido que a administração central lance uma proposta de reconfiguração de modelos de gestão do parque habitacional público sem ter sido realizado previamente uma avaliação detalhada das experiências de gestão desenvolvidas até aqui no país.

Talvez valesse a pena fazer uma avaliação séria da *performance* das entidades gestoras do parque público actualmente com actividade, através de um concurso com caderno de encargos pormenorizado, em que poderiam constar, uma diversidade de dimensões.

d) PORTA 65: Bolsa de Habitação

Neste caso, os riscos de operacionalização resultam essencialmente:

- a) do facto da iniciativa estar dependente de “vontades externas” à administração pública, as quais têm uma lógica muito própria e com os quais não houve qualquer acordo;
- b) do pressuposto de que a administração central, neste caso o IHRU, deverá exercer determinadas competências que de algum modo extravasam bastante o seu domínio de actuação e para os quais poderemos duvidar da eficácia.

Assim sendo, a viabilidade desta iniciativa depende de três aspectos fundamentais, a que acresce a montagem de um sistema de informação permanentemente actualizado:

1. do modelo organizacional e do sistema de gestão;
2. do desenvolvimento de um mecanismo adequado de garantias dos riscos locativos;
3. da disponibilização de uma rendibilidade mínima garantida.

Que entidades poderão oferecer garantias de uma boa execução destas funções? Será realista pensar que o IHRU e/ou as futuras AGIL's o poderão fazer? Ou poder-se-á pensar noutra tipo de soluções mais vocacionadas para uma parceria com entidades especificamente vocacionadas para o exercício deste tipo de funções?

Contudo, e do ponto de vista prático, a questão que se coloca é outra: na fase actual e de algum modo como resultado do PER, grande parte dos bairros de habitação social têm já uma gestão profissional, que pode assumir a forma de empresa pública, departamento autárquico, IPSS ou outra. Nesta matéria, há aqui uma discussão análoga à que tínhamos visto no âmbito da reabilitação sobre os GTL's e as SRU's: quer se trate de uma operação de reabilitação urbana ou de um bairro social, há de facto

problemas de gestão que ultrapassam a especificidade do seu objecto de intervenção. Aliás, a proposta da iniciativa, repita-se, ainda situada num registo muitíssimo pouco concreto, é a criação de Agências de Gestão e Intervenção Local – AGIL’s.

Acresce que muitas dessas entidades gestoras assumem já os princípios de “proximidade e intervenção integrada” proclamados no diploma, os quais começaram aliás a ser fortemente divulgados por via da tal cultura de racionalização/reflexividade da intervenção sociourbanística, particularmente despoletada pelo PER: uma cultura em que as reflexões de académicos e “peritos” começaram a integrar de forma sistemática tanto o discurso técnico, como o político.

Assim, e partindo do pressuposto que a implementação das AGIL’s se afigura como uma tarefa a curto prazo, como o próprio diploma faz antever: Que tipo de relação se prevê com as entidades já existentes vocacionadas para a gestão do Parque Público? Fusão? Extinção e criação das AGIL’s? Manutenção e criação das AGIL’s?

Em todo o caso, face aos riscos elevados de implementação de uma iniciativa tão pouco pormenorizada, perguntamo-nos se fará sentido que a administração central lance uma proposta de reconfiguração de modelos de gestão do parque habitacional público sem ter sido realizado previamente uma avaliação detalhada das experiências de gestão desenvolvidas até aqui no país.

3.3. APRECIÇÃO DO PORTA 65

Como se referiu anteriormente o PORTA 65 é um diploma ambicioso que dá por certo uma série de opções que não parecem sempre bem interiorizadas na lógica do Estado nomeadamente as que se referem à prioridade ao arrendamento, à orientação clara para certos grupos sociais e por inevitabilidade com o PROHABITA para uma aceitação da segmentação do mercado de habitação apoiada. No entanto, introduz inovação ao nível das medidas propostas mas que exigem um conhecimento profundo do mercado imobiliários e das regras e valores da promoção imobiliária e dos proprietários. Só que um certo autocentramento nas propostas e a ausência de instâncias de discussão quer com as entidades provadas envolvidas nas medidas quer com outros organismos do Estado podem retirar impacte e tornar ineficaz a sua execução.

Por outro lado, as medidas existentes de arrendamento para além de desarticuladas assentam numa oposição fundamental e que, mais uma vez, tem que ver com a dualização apoio à pedra/apoio à pessoa. Se, por um lado, os programas de “arrendamento social” (PROHABITA e PER) e o PORTA 65 Residência (Coabituação) Apoiada se encaixam numa lógica de apoio à pedra, os suplementos de renda existentes (NRAU e PORTA 65 Jovem) traduzem formas de apoio à pessoa. *No fundo, é como se houvesse uma fronteira “invisível” que separa os públicos do Estado entre os “autonomizáveis” e os “não autonomizáveis”: os que, com uma certa ajuda do Estado, podem estar integrados no mercado e aqueles que têm que ficar sujeitos à tutela do Estado.* E o critério de acesso à possibilidade de ser autónomo é, de facto, o rendimento. Esta dualização torna-se mais visível no caso do Porta 65 Jovem porquanto os jovens com rendimentos inferiores aos limites mínimos permitidos terão que se enquadrar no PROHABITA.

Para o bem e para o mal, há uma hierarquização tácita dos programas baseada na distinção da forma do subsídio e no limite de acessibilidade ao mercado:

- de um lado, estão os “tradicionalis” programas de habitação social, institucionalmente liderados e destinados aos “especialmente carenciados”, relativamente aos quais se “atribui uma casa”, normalmente em regime de arrendamento, e, quase sempre, numa lógica de tipo vitalício, ou, quando mais transitória, num registo essencialmente assistencial (Porta Cohabitação); normalmente, estes são os principais e mais estáveis beneficiários das prestações públicas;
- do outro lado, estão “os suplementos ao arrendamento privado” (NRAU/Porta Jovem), destinados aos que se encontram no “limbo da acessibilidade” ou que, por uma opção política, são positivamente discriminados em função de uma condição social específica (juventude/idosos/etc.); para estes, o apoio é mais transitório e, cada vez mais, atribuído numa lógica regressiva;

Portanto, não se trata de pôr em causa a legitimidade do princípio da graduação dos apoios em função da incorporação de diversos escalões de rendimentos, uma lógica que parece fazer todo o sentido do ponto de vista de uma intervenção mais justa; mas sim interrogar se é possível fugir ao destino que determina que “os mais insolventes” têm que estar submetidos a escolhas institucionais e os segundos, “os, apesar de tudo, menos insolventes”, poderão estão libertos dessas mesmas escolhas, sendo eles próprios os definidores das suas “carreiras residenciais”?

4. POLÍTICAS DE REABILITAÇÃO

INTRODUÇÃO

Na maioria dos países europeus, as políticas de reabilitação têm grande relevo que lhes advém fundamentalmente da diversidade dos espaços a reabilitar mas absorvem maioritariamente os investimentos públicos. Em Portugal a política de conservação e reabilitação urbana não tem manifestado grande consistência face, quer à adesão dos potenciais participantes, quer ainda, face a uma contínua alteração legislativa que pretende ir ajustando as medidas jurídicas à experiência que se vai obtendo.

Fonseca Ferreira escrevia, em 1987:

“A nível jurídico-político faz-se sentir a ausência de um quadro institucional e legal que estimule e proporcione a defesa, conservação, reabilitação e utilização funcional do património habitacional. O ‘congelamento’ prolongado das rendas provocou danos incalculáveis sobre esse património. O baixo nível dos arrendamentos, nos prédios mais antigos, forneceu aos senhorios argumentos (e pretextos) para a não realização de obras, estimulou as demolições com vista à construção de imóveis para serviços ou para novas habitações isentos de qualquer condicionamento no primeiro aluguer e incentivou o ‘absentismo habitacional’, factor que provoca uma degradação mais rápida dos alojamentos”⁹.

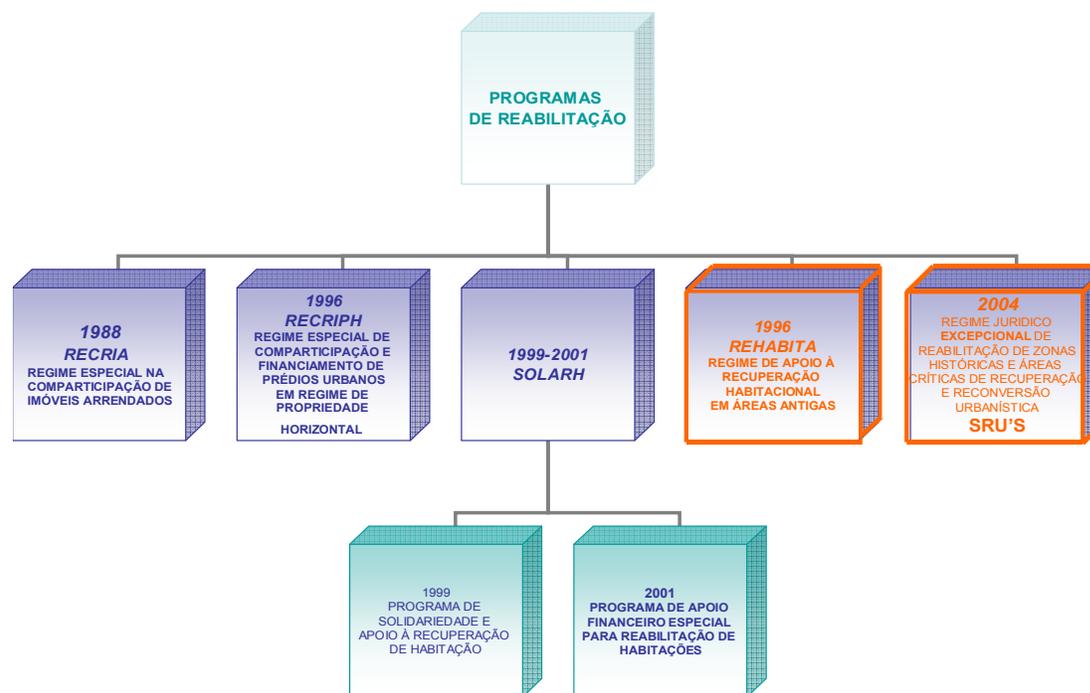
Vinte anos decorridos após esta constatação, e após várias medidas legislativas, parece poder afirmar-se que as condições financeiras oferecidas aos proprietários e a burocracia envolvida não têm permitido fortes adesões e um significativo investimento na recuperação do parque degradado.

A legislação é dispersa, confusa e desactualizada e espera-se por nova legislação de que se desconhece os contornos. No entanto, o PROHABITA e o Porta 65 iniciaram já a entrada neste terreno que esperamos não seja contraditório com o que aqui vem.

⁹ A. Fonseca Ferreira, 1987, Por uma Nova Política Habitacional, Edições Afrontamento, Porto

4.1. LÓGICA DOS PROGRAMAS DE REABILITAÇÃO: ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO VIGENTE DOS PROGRAMAS DE REABILITAÇÃO URBANA EM CURSO

FIGURA 4.14 – PROGRAMAS DE REABILITAÇÃO



4.2. RECRIA, RECRIPH E SOLARH

No âmbito do trabalho desenvolvido pelo Plano Estratégico de Habitação, o IHRU implementou uma análise sobre a legislação em curso ao nível da reabilitação na qual realçou que "os programas foram aparecendo conforme as necessidades foram sendo identificadas", pelo que a haver uma unificação da legislação num único diploma, isso pressuporia "a alteração da sua própria lógica". Neste sentido, torna-se necessário perceber a lógica dos diversos programas, o seu fio condutor, a partir da clarificação dos objectivos políticos subjacentes a cada um, identificando os aspectos que os unem e os que os separam, assim como as suas complementaridades.

De facto, uma análise de conjunto da legislação conduz-nos à seguinte conclusão – é no âmbito do RECRIA, o primeiro programa do pacote legislativo de reabilitação ainda vigente, que se pode encontrar a origem da lógica geral que veio a estruturar todos os outros (com excepção, parcial, do REHABITA). Trata-se de uma lógica:

- assente no regime de ocupação, privilegiando os apoios ao arrendamento (de fracções em regime de propriedade vertical);
- “unitária”, em que os apoios são concedidos ao edifício ou ao fogo e não a um conjunto urbano, quarteirão ou outro mais abrangente.

O argumento inicial, aquando da criação do RECRIA em 1988, consistia na "assunção pelo Estado de um custo social resultante do bloqueamento das rendas habitacionais que vigorou durante longos anos" (Decreto-Lei n.º 4/88 de 14 de Janeiro). Assim, o RECRIA teve como objectivo fundamental combater os efeitos perversos do congelamento das rendas. Muito mais do que uma questão “ideológica” de defesa do arrendamento em detrimento da propriedade, esta medida deve ser contextualizada em função do próprio cenário habitacional, em especial da cidade de Lisboa, dos anos 80, nomeadamente: o predomínio de habitação colectiva em regime de propriedade vertical – edifícios vulgarmente chamados como “prédios de rendimento” (sendo portanto o regime de ocupação predominante, o arrendamento).

Note-se que o regime de Propriedade Horizontal surge no princípio da década de 50, tornando-se uma realidade crescente a partir da década de 60, mas com expressão mais clara sobretudo nas décadas subsequentes. Assim sendo, os edifícios que nos anos 80 se encontravam mais degradados eram

obviamente os mais antigos, ou seja, os que (ainda) tinham estatuto de propriedade vertical, com a agravante de terem sido sujeitos ao congelamento das rendas. De facto, entre a década de 70 e 90, a generalização do acesso ao crédito para aquisição de habitação, por um lado, e, por outro, o desinteresse crescente no “prédio de investimento”, promovem a substituição crescente do regime de propriedade vertical (com arrendamento das fracções) pelo de propriedade horizontal (em que cada fracção é propriedade do seu ocupante). Concomitantemente, muitos dos edifícios antigos, que tradicionalmente tinham o estatuto de propriedade vertical, passam a ter o de propriedade horizontal como resultado da aquisição das fracções por parte dos anteriores arrendatários ou pela sua venda directa a novos residentes, após desocupação dos mesmos (geralmente como resultado do falecimento de arrendatários idosos com rendas antigas).

Assim se compreende que o nome do programa, RECRIA – Regime Especial de Participação de Imóveis Arrendados, bem como o seu conteúdo, nomeadamente ao nível dos critérios de elegibilidade; o RECRIA é um programa único e exclusivamente vocacionado para a reabilitação de fogos arrendados ocupados/edifícios (rendas antigas¹⁰), pressupondo normalmente edifícios em propriedade vertical;

A consequente legislação, enquanto actos sucessivos de correcção desta discriminação negativa da propriedade horizontal e plena (a primeira relativa aos edifícios colectivos com propriedade das respectivas fracções, e a segunda relativa à propriedade de moradias); trata-se de uma discriminação crescentemente anacrónica face ao desenvolvimento social e habitacional dos últimos trinta anos; para além disso, ela encobre situações de forte injustiça como resultado da omissão do rendimento dos residentes, o qual, como provado pelos dados estatísticos, não tem uma correlação directa com o regime de ocupação (muitos dos proprietários são efectivamente pobres); acresce que as correcções consubstanciadas no RECRIPH e no SOLARH, ainda que efectivadas, são porém muito tímidas, sendo que os apoios que esses dois programas propõem são significativamente inferiores relativamente aos que o RECRIA disponibiliza (cf. condições de Financiamento na Síntese Descritiva dos Programas), o que, na prática, não se traduz numa efectiva resolução do problema;

A justa e recorrente denúncia, em particular nos meios rurais, do desajustamento da legislação em relação à diversidade territorial; de facto, o RECRIA exclui (tacitamente) o apoio à reabilitação em

¹⁰ Aspecto que na legislação se traduz no seguinte: Edifícios com fogos arrendados em que pelo menos 1 tenha sido objecto de correcção extraordinária.

moradias, a tipologia predominante naqueles meios, tendo sido um programa claramente concebido para as cidades, em especial Lisboa.

Para uma fundamentação mais concreta do que acabou de ser dito, é necessário uma melhor clarificação daqueles dois programas, o RECRIPH e o SOLARH.

O RECRIPH – Regime Especial de Comparticipação e Financiamento de Prédios Urbanos em Propriedade Horizontal é criado em 1996, concomitantemente com alterações no próprio RECRIA, e prevê um apoio financeiro à realização de obras em edifícios de propriedade horizontal, mas apenas na componente dos espaços comuns; sendo que o apoio às fracções autónomas, ainda que previsto, assume a forma de empréstimo bonificado: este pequeno e inicial alargamento à propriedade tenta colmatar, ainda que de forma muito tímida, “a crescente adopção do regime da propriedade horizontal” (D.L. 106/96 de 31 de Julho).

Em 1999 é criado o SOLARH, tendo sido alterado dois anos depois. Esta alteração transforma-o numa espécie de “dois em um”, um programa que integra duas lógicas distintas que correspondem a duas preocupações sociais e políticas, cuja urgência de intervenção é sentida em tempos diferentes. Mas esta dualidade traduz-se aliás de forma muito clara na alteração do próprio nome (por extenso) do Programa. Assim, na sua fase inicial, o nome por extenso do SOLARH era “Programa de Solidariedade e Apoio à Recuperação de Habitação”, passando a designar-se em 2001 “Programa de Apoio Financeiro Especial Para a Reabilitação de Habitações”. Mas apesar desta alteração, a sigla original do programa mantém-se, introduzindo uma dissonância clara, que pode ter tido efeitos em matéria de adesão dos candidatos, em especial no que toca à nova elegibilidade introduzida em 2001.

Quando concebido, o SOLARH dirige-se fundamentalmente aos “proprietários insolventes” por via de um apoio financeiro (empréstimo s/ juros) à reabilitação de fogos em regime de propriedade. Trata-se de uma medida essencialmente redistributiva, cujo primeiro critério de elegibilidade é o rendimento do agregado, e que tenta colmatar alguns desvios decorrentes da omissão dos apoios públicos à propriedade. Tendo sido explicitamente pensada para os idosos, apesar do factor etário não ter qualquer carácter eliminatório, esta medida relembra um debate, à época, já decorrente da crítica a um dos pressupostos do PER – o facto de que muitas das carências habitacionais não se esgotarem nos alojamentos não clássicos, sendo portanto mais invisíveis e não exclusivamente “metropolitanas”; a isto acresce a constatação, de resto já algo presente no RECRIPH, de que a propriedade não é sinónimo de solvência económica. Esta medida vai ter de facto um impacto significativo nos meios

rurais (porque não pressupõe arrendamento e inclui a propriedade, nomeadamente de habitações unifamiliares)¹¹ até então desprovidos de qualquer programa de reabilitação adequado.

A alteração introduzida em 2001 alarga o objecto de elegibilidade do SOLARH aos fogos devolutos, o que pressupondo a existência de um senhorio, institucional ou particular, tem muito mais que ver com o RECRUA – no fundo, esta alteração vem remendar a omissão dos fogos vagos constante no RECRUA, decorrente da sua lógica de apoio exclusivamente centrada nos arrendamentos, o que pressupunha que os fogos estivessem efectivamente ocupados por um arrendatário. Trata-se de uma alteração da lógica do programa, na sua fase inicial, e que se apresenta como uma “resposta” face a um debate público e político com expressão crescente: a desertificação das cidades, o crescimento dos fogos vagos e, associado a isso, o desejo de reanimação do mercado de arrendamento. De facto, na década de 80, a questão dos fogos devolutos não era ainda um “problema”, nem tão pouco se entendia de forma clara esta rápida expansão da propriedade.

4.3. REHABITA E SRU'S

O REHABITA – Regime de Apoio à Comparticipação Habitacional em Áreas Antigas, criado em 1996, é um programa que se distingue dos outros três dada a sua escala de intervenção, mais urbanística, e o seu tipo de promoção, necessariamente municipal: neste sentido, tenta, de algum modo, diminuir a “discricionariedade” das opções de reabilitação resultantes dos programas anteriores, uma discricionariedade que resulta do carácter “unitário” dos mesmos e que remete a decisão da intervenção, para o bem e para o mal, para os particulares (senhorios e proprietários); dito de outro modo, o REHABITA ao pressupor uma operação municipal de reabilitação urbana, ainda que exclusivamente aplicável aos núcleos urbanos históricos declarados áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística¹², põe a tónica na questão do planeamento e na responsabilidade pública nessa matéria. Para este efeito, funciona simultaneamente como:

¹¹ Algo expresso tanto no SWOT do IHRU, como pelo inquérito às autarquias, havendo um crescimento das observações relativamente a este programa por parte das autarquias rurais por comparação com as observações realizadas pelas mesmas aos restantes programas

¹² Nos termos do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro.

a) uma extensão do RECRUA, pois “quando integradas no REHABITA, as obras comparticipáveis ao abrigo do RECRUA, têm uma percentagem adicional, a fundo perdido, de 10%.”

b) uma extensão do PER para as populações destas áreas.

O Regime Jurídico Excepcional de Reabilitação Urbana de Zonas Históricas e de Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística (que cria as SRU's), criado em 2004, tem pressupostos que se distinguem de todos os outros programas, não sendo aliás um programa, mas sobretudo um (re)enquadramento jurídico e institucional da intervenção pública municipal em matéria de reabilitação urbana. Contrariamente aos outros, não disponibiliza qualquer apoio financeiro, para além dos já existentes. De facto, trata-se de uma iniciativa que revela muito “as angústias de uma época”, que é ainda a nossa.

4.4. APRECIACÃO DA LEGISLAÇÃO PELOS ACTORES CONTACTADOS

Da análise das fontes de avaliação dos programas (SWOT/IHRU; Inquérito/Autarquias; Fóruns Regionais) reteve-se o consenso entre a Administração Central e a Administração Local sobre as limitações e soluções relacionadas com a legislação propriamente dita, sobretudo em matéria de critérios de elegibilidade e ao nível das condições de financiamento. Por outro lado, foi identificada a necessidade de alteração dos critérios de elegibilidade, que é sentida por ambos como uma prioridade, e que vai no sentido do seu alargamento e actualização.

Na prática, as duas primeiras propostas de alteração do RECRUA, em termos de critérios de elegibilidade (fim da obrigatoriedade de rendas antigas e inclusão de fogos vagos), ao mesmo tempo que pressupõem a crítica à sua génese, prefiguram uma alteração do “objectivo político” do programa (combate ao congelamento das rendas), dirigindo-se sobretudo para:

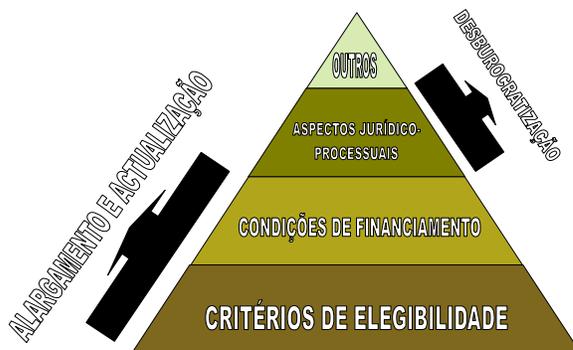
a) a reabilitação do edificado, *tout court*;

b) a dinamização do arrendamento;

c) a redução dos fogos devolutos; contudo, não põe em causa a diferenciação dos programas em função do regime de ocupação.

As propostas enunciadas fazem antever os constrangimentos do RECRIA, mas também do RECRIPH e do REHABITA, nomeadamente em termos de aplicabilidade, realçando o anacronismo da legislação em vigor: sendo certo que o RECRIA ainda tem hoje alguma aplicabilidade, trata-se no entanto de uma aplicabilidade a prazo, que cessará no momento em que a última renda congelada for actualizada; por outro lado, tudo leva a crer que a propriedade vertical tenderá a tornar-se cada vez mais residual, com excepção dos edifícios de habitação colectiva pública (Autarquias/Empresas Municipais) ou propriedade de instituições sem fins lucrativos (IPSS's, Cooperativas, etc.); mas mesmo nestes casos, a tendência será mais para o crescimento da propriedade horizontal do que para o seu recuo, em grande medida devido à irreversível, mas certamente não total, alienação dos fogos públicos aos seus arrendatários. O mesmo se passa com a restritividade imposta nos outros dois programas (RECRIPH – edifícios «1970»; REHABITA – Centros Históricos), a qual se deve a uma visão estanque das necessidades de reabilitação – sendo estas o resultado do envelhecimento dos edifícios e dos territórios (os quais têm “ciclos de vida”), os critérios de aferição desse envelhecimento estão obviamente dependentes do passar dos anos.

FIGURA 4.15 – ANÁLISE DOS PROGRAMAS DE REABILITAÇÃO



Por seu turno, a necessidade de flexibilização arquitectónica, que pressupõe a possibilidade de alteração do programa tipológico e funcional do edifício, e a majoração dos “valores da sustentabilidade” revelam preocupações de conferir contemporaneidade às intervenções; no primeiro

caso, no sentido de ajustar a oferta à procura, por via da reestruturação dos tipos habitacionais aos modos de vida actuais e à diversidade social; este aspecto relembra ainda uma das maiores críticas ouvidas nos Fóruns sobre a questão da reabilitação, em geral, relativa à grande rigidez regulamentar a que estas intervenções estão sujeitas; no segundo caso, a incorporação de um dos temas centrais da agenda política internacional; esta questão relaciona-se com a nova legislação em vigor, a qual por seu turno pode entrar em conflito com a “rigidez regulamentar” anterior, mas também contribuir para um aumento dos custos da reabilitação, já de si considerados como um dos grandes problemas da reabilitação;

Do ponto de vista financeiro, as propostas denotam a vontade de repor algum equilíbrio entre os apoios ao arrendamento e os apoios à propriedade, tornando-os de algum modo mais equitativos e (eventualmente) mais centrados na questão do rendimento do candidato; este reajustamento é particularmente crítico no caso do SOLARH;

A necessidade de articulação legislativa, ainda que referida (compatibilização da actualização de rendas do RECRIA com o NRAU), reproduz no entanto a lógica de estruturação inicial dos programas assente no regime de ocupação;

Visão relativamente conflitual entre a Administração Central e a Local sobre as dificuldades de âmbito processual, relacionadas com a “eficácia” do processo de candidatura: o IHRU tende a atribuir a morosidade dos processos às Autarquias; as Autarquias, por seu turno, embora não atribuam de forma tão clara essa responsabilidade ao IHRU, são no entanto mais esclarecedoras em matéria de identificação de alguns entraves que se colocam no terreno, nomeadamente questões jurídicas cuja resolução não está directamente dependente do IHRU ou da sua tutela; esta dimensão processual-administrativa tem uma relação directa com dois aspectos:

1. A actual reforma da administração pública, a qual está porém até ao momento centrada na administração central – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado/PRACE;
2. A distribuição de competências entre os órgãos da administração central e os da administração local, e, dentro desta, a “vocação institucional do próprio IHRU”. De facto, é recorrente a proposta de estabelecimento de uma ligação directa entre os beneficiários (particulares) e o IHRU de modo a “eliminar” os bloqueios processuais decorrentes da mediação realizada pelas autarquias; esta proposta, que pressupõe a manutenção da vocação financeira do IHRU, o que de resto está previsto no diploma legal que o criou no qual se afirma “mantêm-se as condições

para a sua auto-sustentabilidade e independência em relação às verbas do Orçamento do Estado ao nível da prossecução da actividade creditícia, da remuneração dos participantes do seu capital e do seu próprio funcionamento (Decreto-Lei n.º 223/2007 de 30 de Maio), tendo o mérito de poder vir a beneficiar o cidadão, coloca no entanto a questão do papel das autarquias no processo.

4.5. APRECIACÃO DOS PROGRAMAS DE REABILITAÇÃO

As questões da reabilitação colocam várias interrogações no contexto deste Plano Estratégico de Habitação. De facto, o fio condutor deste Plano é a procura de garantia do acesso ao mercado de populações insolventes. Ora as questões de reabilitação relacionam-se também com políticas de cidade que exigem medidas urgentes pois uma cidade competitiva é, com certeza, uma cidade reabilitada.

No entanto, e face à escassez de recursos estes dois objectivos de fácil combinação – uma população empobrecida vive com certeza em condições de degradação habitacional – podem concorrer entre si.

Deve salientar-se que, no contexto deste trabalho, embora considerando a indispensável política de cidades e a necessária dinamização do arrendamento, a reabilitação entra como elemento de apoio às condições de vida de população insolvente – sejam ocupantes proprietário ou inquilinos de baixos recursos – em nome da equidade social e onde potencialmente se incluiria a reabilitação para arrendamento social ou a custos controlados

A análise da legislação existente, e a consulta aos parceiros torna evidente a necessidade de fusão do RECRIA, do RECRIPH e do SOLARH e a consequente constituição de um novo programa de reabilitação se afigura como a consequência lógica resultante quer das alterações “sociais” dos últimos 30 anos, que se consubstanciam numa crescente substituição do estatuto de propriedade vertical pelo de propriedade horizontal quer da entrada em vigor do NRAU, pacote legislativo especificamente vocacionado para a questão da actualização das rendas e do facto de que todos eles partilharem a mesma escala de intervenção de tipo unitário (fogo/edificio), e, por conseguinte, partilham também a mesma lógica do ponto de vista dos candidatos ou dos actores a quem se dirige os apoios – os particulares –, configurando-se assim muito mais como apoios à pessoa do que à pedra.

Na prática, a diferenciação dos apoios em função do regime de ocupação e a constituição deste como critério básico de elegibilidade da candidatura deixa de fazer sentido. Donde, as duas tarefas básicas resultantes de uma eventual fusão legislativa deveriam ser:

- a clarificação dos critérios de elegibilidade do novo programa;
- a definição do tipo de apoio público a conceder.

Uma e outra estão dependentes da clarificação da intervenção pública nesta matéria que se consubstancia nas atribuições do recentemente formado IHRU. Assim sendo, os critérios de elegibilidade a incorporar nos programas de reabilitação deverão orientar-se por dois princípios, cuja prossecução, por razões óbvias, não pressupõem necessariamente um igual empenhamento financeiro por parte do IHRU:

1 – O princípio da redistribuição assente na compensação da insolvência, no qual a variável-chave é o rendimento;

2 – O princípio da assunção do Estado enquanto agente catalizador da reabilitação urbana, independentemente do perfil do promotor, relativamente à qual a variável chave é o “valor patrimonial” do edificado.

O novo programa de reabilitação que venha a ser criado na componente redistributiva, destinado à reabilitação de habitação de agregados “insolventes”, pressupõe uma articulação com os outros programas de “custos controlados” *lato sensu*, nomeadamente em matéria de uniformização do “conceito de insolvência” (limites de rendimento que estipulam a elegibilidade), eventualmente escalonado em vários patamares.

O REHABITA e as “SRU’s”, pela sua escala de intervenção e “promoção/âmbito institucional” têm uma lógica diferente, ambos fazendo a ponte com o Ordenamento do Território e com a função municipal de planeamento.

Aliás, um e outro têm grandes complementaridades com um programa da Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano/DGOTDU, o PRAUD – Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas: o REHABITA, mais com o PRAUD/Obras, e as “SRU’s” com o PRAUD/GTL (relativamente a estes os motivos já foram expostos).

Pelo que, a questão a montante é: sob que tutela orgânica ficam estes dois “instrumentos”, a da DGOTDU ou o IHRU? Se, por um lado são dois instrumentos compatíveis com o Ordenamento do Território, não é menos verdade que se tratam também de instrumentos públicos vocacionadas para a área da Reabilitação, uma das competências básicas do actual IHRU. Pela mesma ordem de ideias, parece lógico que onde ficarem aqueles dois instrumentos do ponto de vista orgânico, com eventuais remodelações sobretudo no caso do REHABITA, possa ficar também o PRAUD.

Qualquer alteração ou tentativa de fusão do RECRIA, RECRIPH e SOLARH pressupõe uma alteração do REHABITA, na sua versão actual, concebida como “extensão do RECRIA”.

A sobreposição funcional dos GTL's e das SRU's torna-os mutuamente exclusivos como instrumentos operacionais para uma mesma zona de intervenção; isto pressupõe, quando dirigidos para o mesmo território e para efeitos de racionalização de meios, a obrigatoriedade de opção entre um e outro.

Contudo, qualquer proposta de eliminação de um destes dois instrumentos, seja ele qual for, do quadro geral de instrumentos de intervenção pública em matéria de reabilitação urbana, afigura-se como um “excesso dirigista” por parte da administração central; uma intervenção pouco democrática, não deixando qualquer margem de manobra à administração local.

Ao contrário da aquisição e construção, não parece haver uma portaria específica que estipule os preços máximos de reabilitação para efeitos de HCC, fazendo-se esta reger pela portaria da construção, cujos preços são eventualmente inferiores; este aspecto merece ser equacionado de modo a criar-se eventualmente uma portaria específica para reabilitação de H.C.C.

PARTE III

**ANÁLISE PROCESSUAL DOS
PROGRAMAS DE REABILITAÇÃO**

1. ORGANIZAÇÃO E ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL NO ÂMBITO DA GESTÃO PROCESSUAL DOS PROGRAMAS

Os programas em análise neste capítulo, RECRUA, RECRIPH, REHABITA e SOLARH constituem participações a fundo perdido ou empréstimos que representam, de acordo com o programa, apoios variados no valor total das obras. Ao nível institucional, trata-se de uma participação ou empréstimo concedida pela Administração Central, por meio do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana e pela Administração Local, através das Câmaras Municipais.

Neste âmbito, ao nível da articulação institucional e processual dos programas, é possível identificar três etapas principais. A primeira etapa tem o seu início nas Câmaras Municipais. Efectivamente, o processo tem a sua génese no momento em que a candidatura dá entrada nos serviços de atendimento municipais. Nesta etapa, a gestão operacional passa por diferentes fases (cada uma com os seus procedimentos e circuitos específicos), tais como: validação dos requisitos legais, análise técnica e aprovação da participação pela vereação.

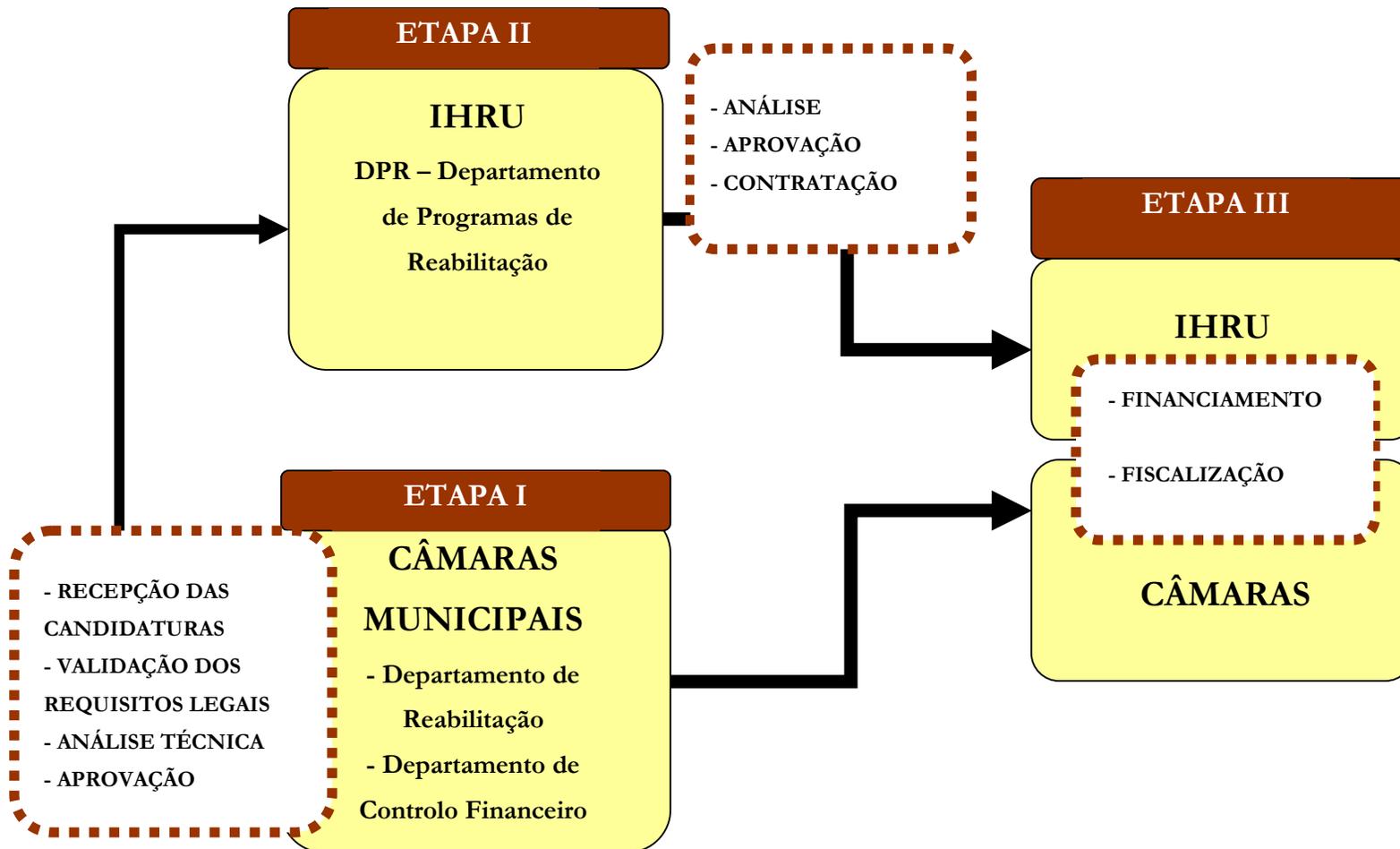
A segunda etapa inicia-se quando o processo dá entrada no Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana, onde é re-verificado ao nível dos seus requisitos no plano jurídico e económico. Os circuitos conduzirão o processo na instituição pelas fases da Análise, Aprovação e Contratação.

Finalmente, a terceira etapa constitui a execução da obra propriamente dita. Tendo o requerente dado início aos trabalhos, procede-se à participação das duas entidades nas obras, de forma faseada ou não, ou seja, de acordo com os programas e com os protocolos assinados com as Câmaras.

Neste percurso aparentemente estável e regular, factores diversos, ponderáveis e imponderáveis entram em cena tornando imprevisível a duração de um processo.

De facto, o percurso de um processo pode levar seis meses ou mesmo seis anos, dependendo de factores como: falhas nos requisitos documentais ou jurídicos, a disponibilidade do requerente em dar continuidade à iniciativa, o tempo dispendido por entidades terceiras (conservatórias, finanças, empreiteiros, etc.), quantidade e formação dos recursos humanos, a organização e dinâmica institucional. Estes são apenas alguns dos factores que entram na complexa equação da gestão operacional dos processos, cuja dinâmica e amplitude se pretende desmontar seguidamente.

FIGURA 1.16 – ORGANIZAÇÃO ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL/DEPARTAMENTAL, GESTÃO OPERACIONAL DOS PROCESSOS



2. ESTRUTURA DE GESTÃO E ACOMPANHAMENTO DOS PROGRAMAS

2.1 ETAPA I: CÂMARAS MUNICIPAIS

CÂMARAS MUNICIPAIS	RECEPÇÃO DAS CANDIDATURAS
	<ul style="list-style-type: none"> • Entrada das candidaturas nos serviços municipais. • Reencaminhamento das candidaturas aceites e elaboradas pelos serviços descentralizados (por exemplo, SRU's ou GTL's) para os departamentos de reabilitação ao nível central. • Início da instrução prévia do processo, solicitando-se da parte do requerente a documentação necessária (requerida na conservatória, finanças, etc.) ou documentação específica para o caso de pessoa colectiva (teor da matrícula, balancete analítico, segurança social, etc.).
	VALIDAÇÃO DOS REQUISITOS LEGAIS
	<ul style="list-style-type: none"> • Análise e confirmação jurídica de todos os dados e documentos exigidos pelo programa e que deram entrada na Câmara (ex: situação contratual, recibos, etc.). • Análise e confirmação económica de todos os dados e documentos exigidos pelo programa e que deram entrada na Câmara (ex: rendas, valor declarado, correcção extraordinária, etc.).
	ANÁLISE TÉCNICA: VISTORIA E ORÇAMENTAÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> • Realização de vistoria pela equipa técnica com o propósito de confirmar o rigor da informação fornecida, avaliar as obras necessárias, identificar problemas de foro construtivo, aspectos por licenciar ou elementos de valor histórico e patrimonial. • Elaboração de relatório técnico sobre as obras necessárias, que por sua vez, constituirá uma documento de referência ao requerente para a elaboração do orçamento. • Licenciamento de eventuais aspectos na intervenção, solicitando o departamento de gestão urbanística da Câmara (com recurso a IGESPAR, Bombeiros Sapadores, etc.). • Elaboração do orçamento por parte do requerente com empreiteiros à sua escolha • Apreciação e correcção do orçamento pela equipa da Câmara e reenvio ao requerente para informação e correcção. 	
APROVAÇÃO	
<ul style="list-style-type: none"> • Confirmação do orçamento. • Cabimentação do valor da obra no orçamento da Câmara Municipal para que a execução da obra fique garantida. • Apreciação e despacho do vereador. • A fase posterior de financiamento desenvolve-se em consonância com a fiscalização. 	

2.1.1 RECEPÇÃO DAS CANDIDATURAS

Por norma, os processos dão entrada nas Câmaras Municipais, em núcleos de atendimento que poderão ser centralizados ou descentralizados. Por exemplo, na Câmara Municipal de Lisboa os processos entram exclusivamente por meio do Núcleo de Atendimento no edifício do Campo Grande e são encaminhados para o DMCRU-DGIAT no mesmo edifício. Por seu lado, no município do Porto, é a Sociedade de Reabilitação – Porto Vivo que faz a recepção das candidaturas e que as reencaminha para a Câmara.

No entanto, até ao ano de 2003, os Gabinetes Técnicos Locais, como é o caso de Alfama, divulgavam e davam entrada dos processos, encaminhando-os posteriormente para o DMCRU-DGIAT. Actualmente, a concentração dos serviços de recepção num mesmo lugar, no entender dos técnicos de direcção, tem permitido uma melhor qualidade ao nível do preenchimento dos requisitos dos processos, tornando menos morosa a etapa seguinte de Validação dos Requisitos Legais e de toda a gestão operacional dos processos.

O site de Internet da Câmara Municipal de Lisboa constitui igualmente um suporte útil para melhor aceder à documentação requerida (formulários on-line). Ou seja, a partir do site é possível descarregar a lista de documentos necessários (Fotocópia do BI, Caderneta Predial, Certidão da Conservatória, contratos, recibos, atestado de residência passado pela Junta de Freguesia se necessário, etc.) para que a candidatura seja efectivada e dê entrada na Câmara. Trata-se de informação primária mas fundamental, para confirmação da propriedade do imóvel e da legalidade da situação. Refira-se que, nem todas as Câmaras tornam disponível a informação através da Internet.

Em termos de pessoa individual, o processo é um pouco mais simples enquanto para o caso de pessoa colectiva, os procedimentos são mais complexos, sendo necessário solicitar documentos específicos como o teor de matrícula, o balancete analítico, etc. São igualmente importantes as declarações referentes a 86 e 88 das finanças para a confirmação da correcção extraordinária de rendas.

Em algumas Câmaras, verificam-se por vezes, na presente fase, falhas ao nível da confirmação dos documentos por parte dos técnicos, facto que se repercute nas fases seguintes do processo, e por vezes na etapa seguinte quando o processo dá entrada no IHRU. Com efeito, é indispensável saber distinguir se uma caderneta predial está ou não válida.

Determinadas dúvidas processuais surgem frequentemente na *praxis* dos técnicos, principalmente por se tratarem de programas que relacionam diferentes instituições e sectores (Câmaras Municipais, IHRU, Finanças, Conservatória, Bancos, etc.).

Por outro lado, na opinião de alguns técnicos, a morosidade nesta fase pode igualmente estar relacionada com o facto de algumas Câmaras aceitarem os processos ainda que com um ou outro documento por entregar. Efectivamente, embora este facto faça com que o trabalho de confirmação necessite de mais tempo, o serviço em relação ao utente é mais bem prestado. Ou seja, as Câmaras que apenas aceitam o processo completo, poupam tempo mas frequentemente promovem a desmobilização dos requerentes na sua iniciativa de reabilitação.

Os sistemas de informação têm constituído uma mais valia na gestão operacional dos processos. As plataformas de gestão permitem criar, aceder, tratar e acompanhar com muito mais facilidade as candidaturas. Contudo, nem todas as Câmaras estão equipadas com estes sistemas de informação e por outro lado, nem sempre os referidos sistemas estão devidamente apropriados à satisfação das necessidades.

2.1.2 VALIDAÇÃO DOS REQUISITOS LEGAIS

Após a entrada do processo na Câmara, procede-se à validação dos requisitos legais, ou seja, à confirmação legal e económica de todos os dados e documentos exigidos pelo programa e que deram entrada na Câmara.

Nas Câmaras de maior dimensão, a equipa envolvida na presente fase de instrução prévia do processo é constituída por juristas, economistas, engenheiros, arquitectos e administrativos. Em outros municípios, a pluridisciplinariedade é bem menor, comprometendo por vezes o desenvolvimento qualificado do processo.

Assim, começa-se pela confirmação da adequação do programa de participação à situação e aos objectivos pretendidos pelo requerente. Em determinadas ocasiões, processos que entram na Câmara no âmbito do programa RECRUA, por se localizarem em áreas históricas, são reconvertidos em processos REHABITA. Por outro lado, é analisado o processo histórico do caso e são despistadas outras situações como eventuais intimações, benefício de outros programas de apoio, etc.

Seguidamente, o processo é reencaminhado para uma análise jurídica e económica, que decorre quase em simultâneo, onde se procede à verificação do preenchimento dos requisitos legais. Na análise jurídica, o processo submete-se à apreciação de diversos aspectos tais como situação contratual, os recibos apresentados e sua compatibilização com o número de fogos, volume de obra, finanças e conservatória. Se algum destes aspectos não estiver dentro da conformidade, o requerente é informado e solicitado para que a situação seja resolvida. Nesta fase, o tempo de espera do processo fica dependente da disponibilidade do requerente e da prontidão de resposta de outras entidades como as finanças ou a conservatória.

Estando em condições jurídicas de prosseguir o processo segue para a análise económica na qual se efectuará o confronto do valor das rendas com o valor declarado e correcção extraordinária.

2.1.3 ANÁLISE TÉCNICA: VISTORIA E ORÇAMENTAÇÃO

O processo segue para a análise técnica coordenada por um engenheiro ou um arquitecto. O proprietário é informado da acção de vistoria técnica ao local. A referida visita tem de ser devidamente agendada para que o proprietário tenha tempo de avisar os inquilinos e compatibilizar as suas disponibilidades. Nesta ocasião, a Junta de Freguesia pode ser solicitada a efectuar a mediação, afixando um aviso nas portas do edifício para que o acesso da equipa técnica seja possível.

A vistoria tem como propósito verificar a autenticidade de todos os dados fornecidos quanto ao alvo de intervenção (número de pisos, tipo de ocupação, etc.), avaliar as obras necessárias, identificar problemas de foro construtivo que eventualmente existam (por exemplo, anexos ilegais ou outras desconformidades, etc.) e identificar elementos de valor histórico e patrimonial que têm de ser preservados. A partir desse levantamento é efectuado um relatório técnico.

O relatório técnico é enviado ao proprietário, explicitando o tipo de obras a serem realizadas. Poderá existir a necessidade de recorrer a um processo de licenciamento respeitante a algum aspecto da intervenção (por exemplo, um piso a mais). E nesse âmbito, é indispensável solicitar a legalização desse aspecto construtivo. Por norma, na fase do licenciamento, o processo sai do departamento onde são geridos os processos e é enviado para outro departamento ligado à gestão urbanística, sendo por vezes sujeito a análise institucional externa (IGESPAR, Bombeiros Sapadores, etc.), podendo igualmente estar sujeito a algum tempo de espera. Por norma, qualquer tipo de licenciamento tem de

passar pelo departamento respectivo (até mesmo a regularização de uma casa de banho), fazendo por vezes o processo aguardar. Em determinadas Câmaras, no entanto, situações simples podem ser licenciadas pelo próprio departamento que assume a gestão operacional dos processos.

É mediante o relatório técnico realizado pela equipa de vistoria da Câmara que o requerente deve elaborar o orçamento das obras a executar. O orçamento, por norma é realizado pelo requerente juntamente com o empreiteiro de acordo com as referidas directrizes para que não exceda o limite razoável padronizado. O actual formato de procedimentos, com um esquema orientador, permitiu atenuar o problema que surgia do envio de orçamentos desfasados da realidade, o que se reflectia num contínuo e moroso “esgrimir” de argumentos entre as partes.

Após elaborado o orçamento, este é enviado aos técnicos para a verificação das medições, dos preços, trabalhos a efectuar, ou seja, da estrutura do orçamento. Se os preços não estiverem correctos, o orçamento não é devolvido mas corrigido em consonância com o preçário estabelecido pela Câmara, chegando assim ao valor do orçamento total. Refira-se que a análise do orçamento é tido como um procedimento bastante relevante, pois a responsabilidade da aprovação do orçamento é sempre da Câmara. E a partir desse momento, é realizada uma folha de cálculo, que estabelece o valor da comparticipação municipal, o valor da comparticipação do IHRU, o valor da comparticipação da obra e o valor da renda após a conclusão da obra. O orçamento corrigido é enviado para o requerente com as informações sobre a estrutura de custos, comparticipações e eventuais empréstimos (segundo a fórmula que consta da lei) e os novos valores de renda. Estes valores nem sempre são bem compreendidos pelo requerente, designadamente o novo valor da renda. De facto, o aumento da renda é aplicado no mês seguinte ao da conclusão da obra, no caso do RECRIA e REHABITA, não subindo de modo faseado, como alguns requerentes gostariam.

2.1.4 APROVAÇÃO

Após a confirmação do orçamento pelo economista, o processo segue para a fase de cabimentação da rubrica. O departamento na Câmara que assume o controlo financeiro procede à afectação da verba no orçamento camarário, para que a execução da obra fique garantida.

Em virtude das restrições orçamentais vividas por diversas autarquias, a fase de cabimentação pode tomar algum tempo no percurso do processo. O processo fica retido até haver disponibilidade de verba ou acontecer alguma desistência de outras candidaturas.

Ultrapassada esta fase, é elaborada pelo economista a Declaração de Participação que seguirá para apreciação e assinatura do vereador.

A Câmara informa o requerente da aprovação das obras, da declaração dos valores da participação e eventuais documentos a entregar antes do início das obras tais como declaração de ocupação de via pública, caso esta seja necessária.

2.2 ETAPA II – INSTITUTO DE HABITAÇÃO E REABILITAÇÃO**URBANA**

IHRU	ANÁLISE
	<ul style="list-style-type: none"> • Análise detalhada do enquadramento instrutório dos processos, ou seja, verificação documental de acordo com as exigências dos programas estipulados pela legislação. • Análise económica relativa aos cálculos de elegibilidade. • Análise do orçamento das obras e verificação das rubricas.
	APROVAÇÃO
	<ul style="list-style-type: none"> • Reelaboração dos cálculos da comparticipação, do valor do empréstimo, valor da prestação, número de prestações, as novas rendas e seus limites (conforme estipulado na lei). • Cabimentação do valor no orçamento do IHRU. • Aprovação do processo pelo director do departamento e Conselho Directivo.
	CONTRATAÇÃO
	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração do Contrato • O IHRU comunica a aprovação ao candidato, e se for o caso, solicita a actualização de eventual documentação. • No caso do SOLARH é enviado ofício para a respectiva Câmara Municipal solicitando a assinatura do contrato pelo requerente e respectivo NIB. Nos outros 3 Programas o ofício é enviado para o requerente. • No caso do SOLARH é definida a hipoteca pela Conservatória • Assinatura de contrato pelo Presidente do IHRU
FINANCIAMENTO (ETAPA III)	
<ul style="list-style-type: none"> • No caso do SOLARH é feita informação ao candidato do deferimento e que o contrato está disponível na Câmara • Declaração de início de Obras, com 90 dias para o seu arranque • Adiantamento de 30% no início das obras (Apenas no SOLARH) • Em relação aos 3 Programas (RECRUA, REHABITA, RECRIPH), se houver protocolo com a Câmara o financiamento é feito em 3 tranches (30%, 30% e 40% no final da obra) de acordo com o acompanhamento/fiscalização dos Serviços Técnicos do Município. A Câmara envia ao IHRU a declaração que confirma a conclusão das obras e a liquidação da respectiva comparticipação. Se não houver protocolo com Câmara, o pagamento é só feito no final da obra. 	

2.2.1 ANÁLISE

As candidaturas entram no IHRU vindas das Câmaras, sujeitando-se numa primeira fase a uma análise detalhada do seu enquadramento instrutório. Ou seja, procede-se à verificação documental e realizam-se os cálculos de elegibilidade.

No caso do SOLARH por não se tratar de uma situação de comparticipação, mas sim de empréstimo, verificam-se os valores e o número de prestações calculados de pagamento, etc. Na eventualidade de faltarem documentos e o valor da prestação não tiver sido calculado pela Câmara é enviado um fax a solicitar a documentação e as informações em falta. Nesta situação, o tempo de espera de um processo é imprevisível, pode ser uma semana ou dois anos.

Por um lado, determinadas Câmaras demoram algum tempo a enviar a informação, e por outro lado, os requerentes tendem a desmobilizar-se e a desinteressar-se nesta primeira fase, durante um determinado tempo ou mesmo de vez. Com efeito, são novamente solicitados documentos como a Certidão de Registo Predial (por vezes existem desfazamentos com a toponímia declarada no processo) e procura-se definir a prestação do pagamento de obras.

Algumas Câmaras debatem-se com problemas relacionados com recursos humanos, em número e ao nível da formação. Por outro lado, assiste-se por vezes à pouca informatização na gestão dos processos, o que não permite um acompanhamento próximo das candidaturas. Ao nível rural, importa também referir que tanto a divulgação dos programas como a própria comunicação com os requerentes não constituem tarefas fáceis.

A nível do IHRU, a gestão operacional dos processos é actualmente realizada com alguma falta de recursos humanos o que por vezes atrasa o processo em alguns momentos.

Nesta fase, procede-se igualmente à análise do orçamento das obras e verificação das rubricas. Como não existe acesso rigoroso às quantidades, a confirmação diz mais respeito aos preços, embora também estes variem de região para região. No caso do SOLARH as verbas não são muito altas, cerca de €12000, o que permite realizar uma nova cobertura, casa de banho ou a melhoria de espaços comuns.

Mas as dificuldades não surgem apenas nos casos dos proprietários individuais, elas aparecem igualmente quando se tratam de empresas. Certas empresas continuam com os seus processos

pendentes, ou seja, com documentação das finanças e da segurança social por apresentar. Sem esta situação estar em conformidade com a lei, a contratação não será efectuada. De acordo com as informações prestadas, existem casos em que as obras vão a 60%, mas não poderão continuar enquanto não forem apresentados os devidos requisitos legais.

2.2.2 APROVAÇÃO

Finalmente, após todos os requisitos estarem em conformidade (Câmara e requerente) são refeitos os cálculos da comparticipação, das rendas e seus limites (conforme estipulado na lei).

É feita a informação e enviado o processo para análise e aprovação do Director. O tempo de espera actual desta fase é maior, pois depende do quadro de competências que cada chefia tem em determinada altura. Actualmente, o processo está a ser reencaminhado para o Conselho Directivo aumentando a extensão do seu percurso. No caso do SOLARH, a documentação regressa para o Departamento de Programas de Reabilitação onde é feita uma nova análise para ser aprovada pelo Director.

A informação que acompanha o processo e que será encaminhada para o director é: nome do requerente, número do processo, morada, montante da comparticipação, montante do empréstimo (no caso do SOLARH), número de prestações mensais/será amortizado neste número de meses (no caso do SOLARH), o valor da prestação (no caso do SOLARH), as pessoas do agregado familiar e seus rendimentos, parâmetros de referência que saem da folha de cálculo da elegibilidade, identificação da habitação (descrição matricial), etc.

A duração nesta fase está dependente, por um lado, do volume de trabalho que o IHRU possa estar a suportar, e por outro lado, da sua estrutura e dinâmica organizacional. Actualmente, ou seja, no ano de 2007, foi implementada uma reformulação da instituição facto que tem, de acordo com diversas opiniões, se reflectido na celeridade dos processos.

Por outro lado, a cabimentação realizada através do Sistema Informacional SIGA – Sistema de Informação de Gestão Aplicacional – é igualmente sujeita a aprovação juntamente com o processo. Importa referir que o SIGA apesar de facilitar a gestão e acompanhamento processual, possui algumas limitações, designadamente relacionadas com o cálculo/proposta de pagamentos em alguns programas como o REHABITA ou o RECRIA (com empréstimo) obrigando à elaboração de cálculos acrescidos pelo próprio técnico para que haja rigor nos resultados finais.

2.2.3 CONTRATAÇÃO

Após aprovação do Director ou do Conselho Directivo, o processo é encaminhado para o técnico jurista do IHRU para que seja elaborado o contrato.

O IHRU comunica a aprovação ao candidato, e se for o caso, solicita a actualização de eventual documentação. Seguidamente, no caso do SOLARH, é elaborado o ofício para a respectiva Câmara Municipal solicitando a assinatura dos contratos pelos requerentes. Nos outros Programas (RECRIA, REHABITA E RECRIPH) o ofício segue directamente para os requerentes.

O contrato de um processo SOLARH regressa ao IHRU para que seja assinado por parte do Presidente. São feitos os termos de autenticação pelo Presidente e, no caso do SOLARH é realizado um registo de hipoteca pela Conservatória. A duração do processo na Conservatória está dependente do seu funcionamento ou expediente, podendo demorar duas semanas ou mesmo três meses.

Após a assinatura de ambas as partes, o IHRU informa o requerente que já tem disponível o contrato assinado na Câmara (no caso do SOLARH pois trata-se de uma hipoteca, enquanto nos outros é usado o contacto directo com o requerente).

Contudo, nos outros programas, a lei prevê que o IHRU para além da comparticipação possa emprestar a parte não comparticipada das obras. Assim, quando se trata de empréstimo é necessário assegurar as garantias (hipoteca) em caso de incumprimento.

As obras terão início nos 90 dias seguintes à data do ofício comunicando a comparticipação (no caso do RECRIA e REHABITA segue igualmente o valor das novas rendas).

2.3 ETAPA III – CÂMARAS MUNICIPAIS E IHRU

IHRU E CÂMARAS MUNICIPAIS	FINANCIAMENTO E FISCALIZAÇÃO
	<ul style="list-style-type: none"> • No caso do SOLARH, é enviada a informação ao candidato relativa ao deferimento e dando conta que o contrato está disponível na Câmara. • Declaração de início de Obras, com 90 dias para o seu arranque. • No caso do SOLARH, é feito adiantamento de 30% no início das obras. • No caso de haver protocolo com a Câmara o financiamento é feito em 3 tranches (30%, 30% e 40% no final das obras) de acordo com o acompanhamento/fiscalização dos Serviços Técnicos do Município. A Câmara envia ao IHRU a declaração que confirma a conclusão das obras e a liquidação da respectiva comparticipação. Sem o protocolo com a respectiva Câmara o financiamento é só realizado no final das obras.

2.3.1 FINANCIAMENTO

Em termos de Programa SOLARH, com o original do contrato e assinada a declaração do início de obras, o requerente pode dar início aos trabalhos. Nos restantes programas (RECRRIA, REHABITA e RECRIPH) a partir da data do ofício que informa a comparticipação, o requerente tem 90 dias para iniciar as obras, e tem 12 meses para utilizar as verbas. Assim, a fase de financiamento prevê um adiantamento de 30%. De acordo com a informação fornecida pela Câmara sobre a evolução das obras, através dos autos de medição e as facturas, o IHRU liberta as verbas.

Por norma, a quantia é paga em três tranches. Em primeiro lugar, é disponibilizado o adiantamento (30%), e consoante os autos fornecidos pela Câmara, pois são os técnicos da Câmara que têm de acompanhar a evolução dos trabalhos, são transferidas as outras duas tranches, a meio da obra (30%) e no final (40%). Outras câmaras realizam duas tranches, o adiantamento e mais uma tranche final (mediante a factura final).

Importa referir que a gestão da empreitada é totalmente da responsabilidade do proprietário. A Câmara só intervém enquanto fiscalização e verificação dos trabalhos.

No caso do SOLARH, no final dos 12 meses e concluída a obra, tem início a fase do reembolso.

Em termos de duração a fase de financiamento, pode ter vários bloqueios. Enquanto há Câmaras que realizam o pagamento que lhes cabe (40%), outras efectuam esse pagamento apenas no final da obra. Como o IHRU tem o mesmo procedimento, a obra fica a descoberto de financiamento. Neste contexto o requerente (ou empreiteiro) tem de ter capacidade de aguentar as despesas das obras. Por princípio as obras não são de grandes dimensões facto que viabiliza a situação.

Em outras situações, há obras que duram muito mais tempo do que o previsto. Por vezes, a situação com os inquilinos é mal resolvida não sendo libertado o fogo para o início das obras. Por outro lado, ao nível da intervenção física, de acordo com alguns técnicos verificam-se casos em que os primeiros 30% da obra desenrolam-se razoavelmente. Aos 60% as obras deparam-se com diversas complicações sendo a última fase o período mais difícil de controlar. Em alguns casos, há empreiteiros que iniciam uma obra e depois ausentam-se repentinamente sem qualquer aviso ao requerente.

É nesse quadro imprevisível de situações que frequentemente os processos se mantêm em aberto. Quando a conclusão da obra depende de aspectos de importância mínima que se revelam de difícil resolução, e que não estejam ligados à segurança do edifício ou dos indivíduos, a Câmara dá por concluída a obra. Caso contrário, os processos permanecem em aberto.

3 ANÁLISE PROCESSUAL: BLOQUEIOS E AGILIZAÇÃO

Na tabela seguinte procede-se a uma análise das principais situações de bloqueio da gestão operacional dos processos e tenta-se identificar um conjunto de medidas ou acções que permitam agilizar os circuitos processuais dos programas. Os factores objectivados deverão ser tidos em conta tanto na prática organizacional das instituições envolvidas como na definição de uma futura legislação na área da reabilitação.

Assim, a análise debruça-se sobre as etapas anteriormente descritas, conduzidas respectivamente, pelas Câmaras Municipais, pelo IHRU e sobre a fase final na qual as duas entidades se articulam em simultâneo para a execução das obras, sua fiscalização e financiamento.

	SITUAÇÕES DE BLOQUEIO	PROPOSTAS DE AGILIZAÇÃO
CÂMARAS MUNICIPAIS	RECEPÇÃO DAS CANDIDATURAS	
	<ul style="list-style-type: none"> • A concentração dos serviços de recepção num mesmo lugar, no entender de alguns técnicos de direcção, tem permitido uma melhor qualidade ao nível do preenchimento dos requisitos dos processos, no entanto, os serviços descentralizados poderiam promover com maior intensidade a implementação do programa junto dos proprietários. • Nem toda as Câmaras têm no seu site a informação e os requisitos necessários para a candidatura aos programas de comparticipação. • No caso do requerente constituir uma pessoa colectiva, os requisitos são mais específicos tornando menos célere o andamento do processo. • Algumas falhas ao nível da recepção das candidaturas significam mais tempo de trabalho para as fases seguintes do circuito. Estas falhas poderão decorrer da formação dos 	<ul style="list-style-type: none"> • A concentração dos serviços de recepção das candidaturas revela-se como uma vantagem ao nível da qualidade da instrução dos processos. Todavia, a promoção dos programas, a elaboração do orçamento e o acompanhamento da obra necessitam de serviços de proximidade. Os GTL poderão ter uma participação mais activa no processo. • O uso da Internet como suporte e recurso de divulgação e informação pode apoiar a iniciativa e acção dos cidadãos. • Revisão dos critérios de elegibilidade dos programas de modo a reduzir o número de candidaturas excluídas. • Maior formação dos técnicos ao nível da Recepção das Candidaturas e da Instrução Prévia do Processo permitirá facilitar as fases posteriores da gestão.

	<p>técnicos ou de dificuldades de comunicação com o requerente, que acontece frequentemente em zonas rurais.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Os requisitos da implementação dos programas de participação envolvem diversas instituições para além do IHRU e das Câmaras Municipais. Os circuitos dos processos e a sua duração podem depender igualmente das Conservatórias, dos Bancos, das Juntas de Freguesia, do IGESPAR, dos Bombeiros Sapadores, etc. • Nem todas as Câmaras estão equipadas com Sistemas de Informação que optimizem a gestão dos processos ou estão adequados às necessidades dos serviços. 	<ul style="list-style-type: none"> • É fundamental que haja um ajustamento ou sincronia ao nível interinstitucional que permita agilizar melhor os processos entre a Câmara Municipal e o IHRU, e estas instituições e a Conservatória, as Finanças, o IGESPAR, os Bancos, as Juntas de Freguesia, os Bombeiros Sapadores, etc. • Implementar e otimizar os Sistemas de Informação de gestão processual nas Câmaras e no IHRU, de modo a agilizar o seu acesso e aplicação como é o caso das Juntas de Freguesias e os próprios requerentes.
--	---	--

VALIDAÇÃO DOS REQUISITOS LEGAIS	
	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de uma interdisciplinaridade especializada dentro das equipas da Câmara pode conduzir a uma menor eficiência do trabalho desenvolvido. • Determinados processos entram como RECRIA e são reconvertidos para REHABITA por se situarem em zonas históricas. • O andamento do processo na fase de solicitação por parte da Câmaras dos documentos em falta, depende da disponibilidade do requerente, da prontidão de resposta das conservatórias ou das finanças. Há processos que ficam em suspenso durante meses nesta fase.
	<ul style="list-style-type: none"> • Promover nas Câmaras a interdisciplinaridade nas equipas intervenientes na gestão dos processos. • Maior proximidade entre a Instituição e o Cidadão pode mobilizar e implicar de forma mais eficaz o requerente no desenvolvimento do processo. Em determinados casos, tal situação pode exigir mais recursos humanos nas equipas.
ANÁLISE TÉCNICA: VISTORIA E ORÇAMENTAÇÃO	
	<ul style="list-style-type: none"> • O agendamento das vistorias está dependente da disponibilidade do requerente e do seu sucesso em compatibilizar as disponibilidades ou as vontades dos inquilinos, objectivo que acaba por exigir um período de tempo superior a 3 ou 4 semanas. • Situações frequentes como marquises tapadas, um piso
	<ul style="list-style-type: none"> • Conferir competências de licenciamento de aspectos de menor relevância ao departamento que operacionaliza os processos, evitando que estes saiam para outro departamento municipal ligado à Gestão Urbanística. • Maior acompanhamento na elaboração do orçamento por parte da Câmara poderá evitar desconformidades

	<p>acrescido ou inexistência ou desconformidade de casas de banho entre diferentes pisos podem exigir pedidos de licenciamento e tornar menos célere o andamento dos processos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Em diversas Câmaras qualquer pedido de licenciamento sai do Departamento de Reabilitação, onde são geridos os processos e ficam nesta fase dependentes da Gestão Urbanística. Por sua vez, é feito recurso a entidades externas como o IGESPAR, os Bombeiros Sapadores, etc., proporcionando alguma morosidade no percurso. • Mesmo com o relatório técnico, determinados orçamentos carecem de correcção e acerto, pois denota-se alguma dificuldade na compatibilização com a matriz-tipo, com individualização das partes comuns das fracções. • É apontado por alguns técnicos a necessidade de tornar mais transparente a folha de cálculo aos requerentes, a qual estabelece o valor da comparticipação municipal, o valor da comparticipação do IHRU, o valor do empréstimo e prestação (se for caso disso) e o valor da renda após a conclusão da obra. 	<p>acentuadas das propostas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Devido à sua proximidade e conhecimento do carácter edificado local, os licenciamentos poderão ser instruídos nos Gabinetes Técnicos Locais ou Unidades de Projecto.
--	---	---

APROVAÇÃO	
	<ul style="list-style-type: none"> • Em consequência das restrições orçamentais vividas por diversas autarquias, a fase de cabimentação pode demorar mais do que o previsto, aguardando o melhor momento que poderá surgir a partir da desistência de outro processo. Por outro lado, pode haver espaço de cabimentação mas não haver liquidez, facto que influencia igualmente a celeridade do processo. • As reformulações organizacionais técnicas ou políticas podem contribuir para a morosidade dos processos. Para que haja candidaturas aprovadas é indispensável que haja vereação em funcionamento. • Para além da comparticipação a lei possibilita o empréstimo da parte não comparticipada, neste caso, o registo do empréstimo e a garantia de pagamento constituem um procedimento acrescido que igualmente carece de tempo. • Para o período de início das obras há um prazo definido por lei mas não existe prazo que estabeleça a conclusão das obras. É o requerente que indica o final dos trabalhos. Assim, se no início as obras decorrem razoavelmente bem, a sua conclusão revela-se bastante mais difícil.

IHRU	SITUAÇÕES DE BLOQUEIO	PROPOSTAS DE AGILIZAÇÃO
	ANÁLISE	
	<ul style="list-style-type: none"> • Na eventualidade de faltarem documentos, ou o valor da prestação não tiver sido calculado pela Câmara, os serviços do IHRU terão de solicitar a documentação e as informações em falta. • Na actual fase, determinadas Câmaras demoram algum tempo a enviar a informação, e por outro lado os requerentes tendem a desmobilizar. • A nível do IHRU, a gestão operacional dos processos é actualmente realizada com alguma falta de recursos humanos face ao volume de trabalho tomando cada fase mais tempo aos seus técnicos. • Certas empresas continuam com os seus processos pendentes, com documentação das finanças e da Segurança Social por apresentar. Sem esta situação estar em conformidade com a lei, a comparticipação não pode ser contratada e concretizada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Maior e mais estreita comunicação e cooperação técnica, a nível organizacional e institucional entre as Câmaras Municipais e o IHRU. • Maior proximidade institucional ao cidadão mobilizando, acompanhando e dinamizando a sua intervenção na resolução dos entraves.

APROVAÇÃO

- | | |
|--|--|
| | <h2>APROVAÇÃO</h2> |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Na fase de aprovação, os processos no IHRU estão a ser reencaminhados para o Conselho Directivo aumentando a extensão do seu percurso. • A reformulação da estrutura e dinâmica organizacional do IHRU implementada no ano de 2007 tem-se reflectido na celeridade dos processos. • O Sistema de Informação do IHRU – SIGA, apesar de facilitar a gestão e acompanhamento processual, possui algumas limitações, designadamente relacionadas com o cálculo dos pagamentos em alguns programas como o REHABITA ou o RECREIA (com empréstimo) obrigando à elaboração de cálculos acrescidos. Por outro lado, determinados campos não surgem preenchidos ou surgem incorrectamente preenchidos, como resultado das migrações de informação ao longo dos anos. • À semelhança das Câmaras, o IHRU quando aprova tem de proceder à cabimentação e está sujeito aos limites orçamentais. Quando a obra não consegue ser cabimentada no respectivo ano, cabimenta-se o valor no orçamento do ano seguinte. Ou é aproveitada a desistência de outra obra. |
| | |

CONTRATAÇÃO

- No caso do SOLARH é realizado um registo de hipoteca pela Conservatória. A duração do processo na Conservatória está dependente do seu funcionamento, podendo demorar duas semanas ou três meses.
- Quando se trata de empréstimo é necessário assegurar as garantias (hipoteca) em caso de incumprimento requerendo procedimentos específicos ao processo.
- O contrato vai à conservatória do registo central da zona para ser registada a hipoteca a favor do IHRU. E dependendo da conservatória pode demorar algum tempo – de 15 dias a 2 meses.
- Agilização dos circuitos interinstitucionais dos processos de forma a diminuir o tempo de espera do IHRU e do requerente.

FINANCIAMENTO E FISCALIZAÇÃO

- | | | |
|---|---|--|
| | FINANCIAMENTO E FISCALIZAÇÃO | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Em termos de duração a fase de financiamento, pode ter vários bloqueios. Enquanto há Câmaras que realizam o pagamento que lhes cabe (40%), outras efectuam esse pagamento apenas no final da obra. Como o IHRU pode ter o mesmo procedimento (no caso de não haver protocolo com a Câmara), a obra fica a descoberto de financiamento. Neste contexto o requerente (e empreiteiro) tem de ter capacidade de aguentar as despesas das obras.
 • Por outro lado, há obras que duram muito mais tempo do que o previsto. Por vezes, a situação com os inquilinos é mal resolvida não sendo libertado o fogo para o início das obras. | <ul style="list-style-type: none"> • Tanto a Câmara como o IHRU devem fazer a transferência das verbas de acordo com a evolução das obras.
 • Maior uso da parte do requerente de formas de compromisso legal estabelecidas entre o requerente e o empreiteiro, que salvaguardem as obras de desistências imprevistas e injustificadas.
 • Estabelecer legalmente formas e mecanismos de modo a estimular e coagir o requerente a concluir as obras. | |

PARTE IV

**RECOMENDAÇÕES TÉCNICAS SOBRE
HABITAÇÃO SOCIAL**

INTRODUÇÃO

O presente capítulo, realizado pelo grupo de arquitectura integrante da equipa multidisciplinar responsável pelo Plano Estratégico, constitui uma análise crítica do Despacho 41/MES/85 de 30-12, comumente conhecido por Recomendações Técnicas de Habitação Social (RTHS). As mencionadas Recomendações constituem ainda hoje o conjunto normativo de medidas e soluções a adoptar na construção de Habitação a Custos Controlados (HCC). No entanto, o período que levou à criação da RTHS pertence a um contexto distinto daquele que actualmente vivemos.

No presente texto sustenta-se que a abordagem projectual ao problema da habitação social foi-se alterando em função da evolução do contexto social e patrimonial e neste sentido, é necessário rever a posição técnica perante o referido conjunto normativo.

1. SOBRE AS RECOMENDAÇÕES TÉCNICAS DE HABITAÇÃO SOCIAL

Da análise empreendida devem ser destacados quatro motivos pelos quais se manifesta necessária a revisão das Recomendações Técnicas da Habitação Social:

A – **O campo de aplicação da políticas habitacionais alterou-se:** não só se continua a construir habitação nova, como também se reabilita e se apoia a reabilitação em edifícios de todas as épocas (históricos e recentes) e nas mais variadas escalas de acção.

Portanto, a reabilitação de património do Estado, recente e histórico, ou o apoio à reabilitação de património não estatal, igualmente recente e histórico, deve ser acompanhado de parâmetros de elegibilidade nos diferentes graus de intervenção. Estes, devem ser condicionados e definidos pelo valor patrimonial e enquadramento urbano, mas sobretudo, devem ser informados pelos níveis de habitabilidade a atingir.

Importa para tal estudar soluções adequadas a épocas e modelos construtivos que permitam otimizar e assim tornar menos onerosa a operação de reabilitação. Tal processo deve reforçar-se no estudo de soluções para a reabilitação do edificado produzido na segunda metade do século XX, época de maior crescimento das nossas cidades. A sua área de expansão passou a acolher a maioria da população.

No entanto, e apesar da reabilitação hoje ser considerada uma prioridade, é importante ter em conta a necessidade da continuidade da construção nova. Ou seja, a reabilitação não responde a todas as necessidades e, em casos específicos, será necessário recorrer à edificação de novos loteamentos ou a processos de “infill” para dar resposta aos denominados “novos programas de habitação”.

B – Qualitativamente, **a procura de casa tornou-se mais diversificada**, obrigando ao estudo de soluções para ocupações específicas decorrentes da heterogeneidade que caracteriza o actual contexto social.

Neste aspecto, importa referir que as RTHS tratam essencialmente da regulamentação de ocupações comuns (famílias tradicionais), não considerando formal ou conceptualmente as ocupações específicas (famílias não tradicionais).

Neste sentido, as RTHS devem propor uma casa adaptável às mais variadas ocupações (família tradicional, períodos de partilha de casa com amigos, períodos de habitação individual, a casa como local de trabalho, etc.) e à sua evolução.

Para além das ocupações referidas, acresce ainda a necessidade de tratar os “novos programas de habitação acompanhada” (residências assistidas para idosos, centros de estágio habitacional, parques nómadas, centros de acolhimento, habitações de transição para reclusos, etc.), aos quais, não é feita qualquer referência nas RTHS.

C – A evolução tecnológica e os novos materiais emergentes no mercado devem ser considerados, estudados e contemplados para que se constituam alternativas devidamente reguladas nas soluções arquitectónicas para a habitação social.

Ou seja, a evolução tecnológica, assim como a evolução da sociedade, altera as exigências sobre os espaços e a forma como os habitamos. Hoje, a par com a necessidade, temos a oportunidade de rever conceptualmente a casa como um receptáculo dinamicamente re-adaptável a cada nova exigência.

Para tal, há que regular o uso de soluções e materiais que facilitem a variação tipológica e a fácil instalação e remoção das redes e tecnologias sem recurso a grandes “obras”.

D – O surgimento de nova regulamentação normativa, obriga à revisão do conjunto que regula as acções de promoção e construção de habitação social.

Conforme descrito no capítulo seguinte, os recentemente aprovados Regulamento das Características de Comportamento Térmico dos Edifícios (RCCTE), o Decreto-Lei 163/2006 referente à acessibilidade de pessoas de mobilidade reduzida, e as alterações ao Regulamento Geral de Edificações Urbanas (RGEU), constituem exigências suplementares ao conjunto normativo anteriormente resumido nas RTHS.

Assim sendo, importa repensar o disposto nas RTHS tornando-o novamente o conjunto normativo integrado que constitua referência às operações de edificação (construção nova e reabilitação) da habitação apoiada pelo Estado.

2. RECOMENDAÇÕES ÀS RECOMENDAÇÕES TÉCNICAS DA HABITAÇÃO SOCIAL

As RTHS são compostas por cinco capítulos denominados **1. Promoção Habitacional**, **2. Empreendimento Habitacional**, **3. Edifício**, **4. Construção** e **5. Instalações e Equipamentos**. Sobre estes, o olhar contemporâneo deve alertar para a optimização das directivas com vista à necessária redução do impacto ambiental da construção, assim como à progressiva universalização da acessibilidade física ao meio arquitectónico e urbano.

I. PROMOÇÃO HABITACIONAL

As RTHS referem a importância da coesão do Programa com as políticas municipais, que hoje, tal como ao nível nacional, se confrontam com as questões ambientais da sustentabilidade, as questões urbanas e arquitectónicas da acessibilidade física e de uma forma geral, com as questões inerentes à qualidade da habitação – directrizes incontornáveis à actualização das RTHS.

II. EMPREENDIMENTO HABITACIONAL

Propomos a introdução de directrizes complementares às políticas urbanas locais, que se poderiam revelar importantes mais-valias na qualificação urbana da HCC.

Relativamente ao equilíbrio ecológico e urbano referido nos pontos 3.1 e 3.2 das RTHS respeitante às características biofísicas e paisagísticas do terreno, dispomos hoje de novos conhecimentos sobre princípios ambientais sustentáveis ao nível da localização, implantação e dimensionamento urbano dos empreendimentos (3.3), sendo desejável a sua integração nas RTHS.

Alguns destes princípios já estão a ser aplicados experimentalmente em Portugal em promoções cooperativas através do programa de financiamento europeu *Sustainable House in Europe* – 101 fogos

em Ponte da Pedra, Matosinhos – com a vantagem de incluir para além das questões da eficiência energética e redução directa das emissões de CO₂, princípios de controlo dos usos do solo (valorização do terreno de implantação, proximidade à rede de transportes públicos, proximidade de equipamentos urbanos, de comércio e de locais de emprego, etc.) desejáveis em nome da redução da “pegada ecológica” – princípio essencial ao efectivo desenvolvimento sustentável do País.

III. EDIFÍCIO

Ao nível do Edifício as questões do **custo de utilização** ganham uma maior importância devido ao aparecimento de nova regulamentação térmica com vista à eficiência energética e ao controlo dos consumos de electricidade e gás – conceito facilmente extensível ao consumo de água potável.

Tal como foi sugerido ao nível das estratégias urbanas “recomendadas”, seria positivo integrar nas RTHS uma série de informações relativas à “**pegada ecológica**” do edifício, nomeadamente a intensificação do recurso a técnicas bioclimáticas de acondicionamento passivo da habitação (solar e ventilação – 4.2.1.5 – águas pluviais, etc.). Estas são estratégias de projecto e métodos construtivos já testados, por exemplo, ao nível cooperativo no empreendimento da Ponte da Pedra premiado no ano de 2007, pelo INH/IHRU.

Ao nível da **satisfação das actividades e necessidades domésticas**, as importantes transformações nos nossos modos de vida, e conseqüentemente nos nossos modos de habitar, introduzem novos desafios não só do ponto de vista programático mas também da própria organização, hierarquização e dimensionamento interior da habitação.

As soluções e o dimensionamento da HCC são definidos, não só pelas “*actividades mais habituais relacionadas com o modo de vida previsível do agregado familiar e da sua evolução*”, mas por uma multitude de diferentes modos de vida levados a cabo por diferentes grupos que ocupam um mesmo território doméstico – a HCC promovida ou co-financiada pelo Estado. O paradigma posiciona-se, por isso, nas questões da flexibilidade e adaptabilidade do espaço habitável.

As áreas e volumes abordados nas RTHS (p. ex.: 4.1.3 a 4.1.5) deverão ser alvo de uma profunda revisão, questionando a visão exclusivamente tipológica da habitação – porque uma habitação flexível poderá facilmente alterar a sua tipologia para um paradigma que assuma as inter-relações e

sobreposições, no espaço e no tempo, entre as actividades exercidas na habitação, reajustando as áreas dos compartimentos e espaços de arrumação (4.2.1.1 e 4.2.7) a essa realidade.

Da mesma forma, revela-se pertinente questionar o posicionamento, hierarquia e inter-relação entre os compartimentos da habitação, desincentivando a constante repetição de um modelo de organização interna obsoleto (demasiado hierarquizado e organizado segundo um modelo familiar cada vez menos significativo). As importantes transformações da sociedade introduziram novos valores colectivos e uma crescente vontade de inclusão das diferenças individuais.

Por outro lado, as questões da **acessibilidade física** na arquitectura e no urbanismo são hoje incontornáveis princípios de actualização das RTHS. Nesta óptica, e considerando o disposto no Decreto-Lei n.º 163/2006, impõe-se a necessidade de revisão das dimensões dos compartimentos em geral, nomeadamente as das instalações sanitárias (4.2.5), acresce a revisão das características dos espaços de entrada e circulação (4.2.6) e dos espaços comuns (4.3.2 e 4.3.4).

IV. CONSTRUÇÃO

Também o sector da construção tem sofrido transformações ao longo destes vinte anos e hoje parece confrontar-se com uma inevitável necessidade de se qualificar e de se otimizar.

Os níveis de exigência, quer ao nível dos materiais, elementos e componentes da construção, quer ao nível da segurança e da saúde proporcionada pelos edifícios, tornaram-se progressivamente mais apertados face aos desejavelmente reduzidos custos de produção.

A par com as questões económicas, a crescente consciência ambiental deverá incentivar a utilização de materiais duradouros, de baixa manutenção (5.4), reciclados e recicláveis, impondo-se a certificação nesta matéria.

O conforto térmico (5.3.3) deverá responder às novas exigências regulamentares na matéria, e neste sentido importa alertar que o zonamento climático do País indicado nas RTHS está desactualizado, tal como os valores de referência.

Também ao nível dos elementos secundários (5.7) – vãos exteriores (5.7.1 a 5.7.3), portas interiores (5.7.5), etc. – seria necessário actualizar as RTHS. A ventilação (5.3.2) revela-se importante do ponto

de vista da Qualidade do Ar Interior – regulamentada no RCCTE – contudo é ao nível do arrefecimento ambiental que revela o seu potencial de poupança energética. De novo, uma abordagem das estratégias construtivas bioclimáticas que não são tratadas ao nível do RCCTE poder-se-ia revelar uma mais valia importante para um incremento da eficiência energética da HCC, e da sua qualidade geral, sem um significativo incremento do seu custo de produção.

Por outro lado, a saúde e a segurança são temas importantes no que respeita à habitação e por isso há que ter em conta a nova regulamentação (de 2006) sobre a Qualidade do Ar Interior (Ventilação 5.3.2), a qual se posiciona contra o uso de químicos agressivos e matérias nocivas ao nível das tintas, das colas, das argamassas, materiais de construção e dos acabamentos interiores (5.8.2).

Também ao nível da segurança contra incêndios o RSCI, entretanto publicado, aborda estas questões, desactualizando as RTHS ao longo de vários capítulos (5.6, 5.7 e 5.8).

V. INSTALAÇÕES E EQUIPAMENTOS

Há que questionar a introdução sistemática de determinados equipamentos (5.9) sem a merecida apreciação contemporânea – nomeadamente a aplicação de tanque para lavar roupa (5.9.1), ou de banheira nas instalações sanitárias, a qual, não só é o equipamento mais caro nestas instalações e pouco acessível para as pessoas de mobilidade reduzida, como também incentiva um gasto insustentável de água potável.

Quanto às redes e instalações (6.) de água, esgotos, gás, eléctrica, telefónica, televisão/ internet, etc.) deverão considerar-se, para além das necessidades de manutenção (5.4) a transformação tecnológica e consequente necessidade de actualização das redes da habitação. Nesta perspectiva seria interessante que as RTHS reflectissem a necessidade de acesso para manutenção e reparação e actualização das diferentes instalações, o que se repercute na concepção das coretes e espaços técnicos (4.3.5 e 4.3.6).

CONCLUSÃO

Neste sentido, entendemos ser urgente clarificar a aproximação projectual aos programas da habitação social, tornando-a mais informada sobre as necessidades e exigências contemporâneas.

Há que experimentar novos conceitos, temas, exigências e programas habitacionais. Para tal, importa retomar a produção de protótipos – modelos habitacionais (novos e reabilitados) – promovendo assim a oportunidade das novas formas de pensar se confrontarem com a realidade.

Entendemos que só a investigação feita na prática do projecto, poderá iluminar uma nova normativa que, reflectindo a sociedade contemporânea, transforme o panorama edificado.

ANEXOS

ANEXO 1

ANÁLISE DAS REFERÊNCIAS À HABITAÇÃO NO PNPOT

O Plano Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) destaca 24 problemas para o ordenamento do território, agrupados em seis categorias:

- a) recursos naturais e gestão de riscos;
- b) desenvolvimento urbano e rural;
- c) transportes, energia e alterações climáticas;
- d) competitividade dos territórios;
- e) infra-estruturas e serviços colectivos;
- f) cultura cívica, planeamento e gestão territorial.

Na categoria do desenvolvimento urbano e rural, a par de outras questões, encontra-se identificado o problema da **“degradação da qualidade de muitas áreas residenciais, sobretudo nas periferias e nos centros históricos das cidades, e persistência de importantes segmentos de população sem acesso condigno à habitação, agravando as disparidades intra-urbanas”** (p. 86).

As questões da habitação apenas voltam a ser destacadas nas Opções para o Desenvolvimento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (AML), considerando-se que a AML é “a grande concentração nacional dos problemas urbanos” (p. 106) e a habitação é um dos “problemas que nesta área se colocam com uma intensidade particular, condicionando a qualidade de vida e a competitividade do principal espaço de inserção internacional do País” (p. 106).

PNPOT – Programa de Acção

O PNPOT aponta seis objectivos estratégicos, e em quase todos é referida a problemática da habitação. Os objectivos são:

“Conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e o património natural, paisagístico e cultural, utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos, e monitorizar, prevenir e minimizar os riscos” (p. 16).

Uma das medidas prioritárias para atingir este objectivo é executar a Estratégia Nacional para a Energia e prosseguir a política sustentada para as alterações climáticas. Assim, o programa de acção considera que é necessário **“Promover a qualidade ambiental e a eficiência energética dos edifícios e da habitação”** (p. 25);

“Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibérico, europeu, atlântico e global” (p. 29).

Para ir ao encontro deste objectivo, é indicada a seguinte orientação de política: promover um maior equilíbrio na distribuição da população e assegurar condições de atracção das populações com níveis elevados de qualificação, nomeadamente através da facilitação da mobilidade residencial. Uma das medidas prioritárias para prosseguir este objectivo consiste em: **“Apoiar a mobilidade residencial através da maior eficiência do mercado de arrendamento privado, da alteração e melhoria dos modelos de gestão e da qualificação do parque de arrendamento público e de uma melhor adequação e flexibilidade nas condições de financiamento para a aquisição de habitação (2007-2010)”** (p. 35).

“Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infra-estruturas de suporte à integração e à coesão territoriais” (p. 37).

Embora não esteja explicitamente consagrada nenhuma medida específica para o sector da habitação, a promoção de um desenvolvimento territorial policêntrico tem naturalmente implicações no modelo de ordenamento da função habitacional e a necessidade de promover a integração e a coesão territorial pressupõe uma política de habitação dirigida às populações com menores recursos e tendo em consideração as diferenciações socioterritoriais.

“Assegurar a equidade territorial no provimento de infra-estruturas e de equipamentos colectivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social” (p. 42).

Para alcançar este objectivo, pretende-se “desenvolver programas e incentivar acções que melhorem as condições de habitação, nomeadamente no que se refere aos grupos sociais mais vulneráveis” (p. 45). São seis as medidas prioritárias identificadas:

“elaborar e implementar o Plano Estratégico da Habitação (2007-2013);

implementar iniciativas de gestão e dinamização do mercado de arrendamento público, tornando o parque habitacional público mais qualificado, dinâmico e capaz de responder com maior equidade e proximidade às necessidades sociais da população (2007-2009);

incentivar o cumprimento de objectivos sociais por parte dos promotores imobiliários, nomeadamente através da afectação a habitação social de uma quota-parte da habitação nova ou a reabilitar ou ainda no âmbito de operações integradas de revitalização urbana (2007-2013);

desenvolver intervenções sociourbanísticas em territórios que apresentem factores de vulnerabilidade crítica, do ponto de vista urbanístico, económico e social, no sentido da sua qualificação e reinserção urbana, contribuindo para o desenvolvimento de comunidades urbanas sustentáveis (2007-2013);

promover a inserção nos instrumentos de planeamento municipal dos objectivos sociais de combate à segregação urbana e de acolhimento e integração dos imigrantes e minorias étnicas, designadamente através da institucionalização dos princípios da diversidade nos modelos de usos e tipologias de habitação (2007-2013);

concluir o Programa Especial de Realojamento e implementar programas municipais de resposta às graves carências habitacionais, em coerência com os objectivos de equidade social e territorial, reforçando a solução de reabilitação do parque devoluto em relação à construção nova (2007-2013)” (p. 45).

“Expandir as redes e infra-estruturas avançadas de informação e comunicação e incentivar a sua crescente utilização pelos cidadãos, empresas e administração pública” (p. 53).

Embora não esteja consagrada nenhuma medida dirigida às políticas de habitação, este objectivo enquadra-se na necessidade de reforçar os sistemas de avaliação e monitorização das políticas públicas de habitação, envolvendo a administração central e local, as cooperativas e as empresas. Por outro lado, o reforço da qualidade e da disponibilidade de informação na área da habitação contribui também para uma crescente utilização por todos.

“Reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, activa e responsável dos cidadãos e das instituições” (p. 56).

Este objectivo transversal evidencia a necessidade de se desenvolverem medidas, designadamente na área da gestão pública da habitação, a nível local e central, em prole de uma gestão que reforce a qualidade e a eficiência e uma participação responsável.

SÍNTESE DESCRITIVA DA LEGISLAÇÃO

CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE				COMPARTICIPAÇÃO/ INCENTIVO	INTITUIÇÕES FINANCIADORAS	DIPLOMAS	DIPLOMAS ASSOCIADOS
DESTINATÁRIOS	DESPESAS ELEGÍVEIS	REQUISITOS/ LIMITAÇÕES DAS CANDIDATURAS					
<p>Promoção Cooperativa para Venda (HCC)</p>	<p>Cooperativas de qualquer grau que tenham por objecto principal a construção de fogos para habitação dos seus membros</p>	<p>Construção de edifícios habitacionais Aquisição de infra-estruturas e terrenos Construção de equipamentos sociais, espaços acessórios da habitação e partes comerciais</p>	<p>a) Informação de que a cooperativa exerce a sua actividade de acordo com os princípios cooperativos e tem a sua contabilidade organizada b) Informação de que a cooperativa cumpriu ou está a cumprir regularmente as obrigações decorrentes de anteriores contratos de financiamento de natureza idêntica; c) Acta da assembleia-geral de que conste a deliberação que aprova a intervenção da cooperativa naquele programa d) Comprovativo de que a cooperativa é proprietária ou promitente compradora dos terrenos destinados ao empreendimento ou sobre eles tem o direito de superfície e) Impossibilidade de alienar o fogo num prazo de 5 anos a contar da data da primeira aquisição</p>	<p>A. FINANCEIRAS: 1. 80% do valor global final do empreendimento, determinado de acordo com os preços de venda para habitação a custos controlados 2. Prazo máximo 3 anos prorrogáveis por mais 2 3. Bonificação de 1/3 da taxa de juro 4. Bonificação adicional (1/6 da taxa de referencia) à parte do financiamento correspondente aos fogos adquiridos por jovens, a imputar aos valores de venda 5. Até 80% do valor do terreno com valor <7% do valor total do empreendimento 6. terrenos e infra-estruturas: empréstimo a 2 anos (intercalar) 7. terrenos e infra-estruturas: bonificação de 1/3 8. equipamentos sociais. 60% do máximo das vendas 9. espaços comerciais e partes acessórias da habitação: 80% do valor de venda 10. Espaços comerciais e partes acessórias da habitação: empréstimos até 36 meses, sem bonificação B. FISCAIS: 11. Aplicação de 5% de IVA (4% nas R.A's) nas</p>	<p>IHRU e as instituições de crédito legalmente autorizadas a financiar a promoção de custos controlados</p>	<p>1. D.L. 145/97, de 11 de Junho 2. Port. 500/97, de 21 de Julho 3. D.L. 385/89 de 8 de Novembro (terrenos e infra-estruturas) 4. D.L. 371/97, de 6 de Junho (equipamentos sociais, espaços acessórios da habitação e partes comerciais)</p>	<p>5. D.L. 162/93, de 7 de Maio 6. D.L. 299/95, de 8 de Novembro 7. D.L. 109/97, de 8 de Maio 8. Lei 87/95, de 1 de Setembro 9. Desp. SEH 34/92-XII, de 30 de Setembro 10. D.L. 393/84, de 26 de Dezembro (terrenos e infraest.) 11. Portaria n.º 987-A/84, de 28 de Dezembro (terrenos e infraest.) 12. Portaria n.º 489/86, de 4 de Setembro (terrenos e infra-est.) 13. Decreto-Lei n.º 105/88, de 30 de Março (terrenos e infraest.) 14. Desp.</p>

CONTRIBUTOS PARA O PLANO ESTRATÉGICO DE HABITAÇÃO 2008/2013

DOCUMENTO POLÍTICAS DE HABITAÇÃO

				<p>empreitadas de construção, serviços conexos (fiscalização e elaboração de projectos) e na aquisição de terrenos e infraestruturas</p> <p>12. Isenção do pagamento de IMT na aquisição de terrenos</p> <p>13. Gratuidade de actos de registo</p> <p>14. Isenção de taxas e emolumentos no registo de hipoteca em relação aos empréstimos</p>			<p>11/MÊS/ 85 RTHS (terrenos e infraest.)</p> <p>15. Portaria n.º 696/2006, de 10 de Julho (equip. sociais, espaços acessórios da habitação e partes comer.)</p>
Estatuto Fiscal Cooperativo	Cooperativas de qualquer grau e as régies cooperativas	Construção de edifícios habitacionais para venda		<p>A. FINANCEIRAS:</p> <p>1. Empréstimo não bonificado</p> <p>B. FISCAIS:</p> <p>2. Aplicação de 5% de IVA (4% nas R.A's) nas empreitadas de construção e serviços conexos (fiscalização e elaboração de projectos)</p> <p>3. Isenção do pagamento de IMT na aquisição de terrenos</p> <p>4. Isenção de IMI dos prédios ou partes de prédios urbanos habitacionais, propriedade de cooperativas de habitação e construção e por estes cedidos aos seus membros em regime de propriedade colectiva, qualquer que seja a respectiva modalidade, desde que destinados à habitação própria e permanente destes.</p> <p>5. Incentivos à poupança – em sede de IRS, é dedutível 25% das importâncias entregues às cooperativas pelos respectivos membros, em resultado dos contratos entre eles celebrados com vista à aquisição, construção, recuperação ou</p>	IHRU	<p>1. D.L. 85/98, de 16 de Dezembro</p>	<p>2. D.L. 418/99, de 21 de Outubro</p>

CONTRIBUTOS PARA O PLANO ESTRATÉGICO DE HABITAÇÃO 2008/2013

DOCUMENTO POLÍTICAS DE HABITAÇÃO

				<p>beneficiação de imóveis para habitação própria e permanente</p> <p>- é também dedutível à colecta do IRS dos sujeitos passivos residentes em território nacional 5% das importâncias entregues às cooperativas pelos cooperadores para realização do capital social das cooperativas de que sejam membros, na parte que exceda o capital legal ou estatutariamente obrigatório, e para subscrição de títulos de investimento por elas emitidos, com o limite de €125 por agregado familiar</p> <p>C. OUTROS</p> <p>6. Majoração de 20% dos parâmetros definidos para HCC</p>			
<p>Promoção Cooperativa para Arrendamento</p>	<p>Cooperativas de qualquer grau que tenham por objecto principal a construção de fogos para habitação dos seus membros</p>	<p>Construção ou aquisição de fogos em regime de propriedade colectiva</p>	<p>a) Informação de que a cooperativa exerce a sua actividade de acordo com os princípios cooperativos e tem a sua contabilidade organizada</p> <p>b) Fazer prova de que os reembolsos de eventuais empréstimos anteriormente concedidos estão a ser regularmente amortizáveis</p> <p>c) Acta da assembleia-geral de que conste a deliberação que aprova a intervenção da cooperativa naquele programa</p> <p>d) Comprovativo de que a cooperativa é proprietária ou promitente compradora dos terrenos destinados ao empreendimento ou sobre eles tem o direito de</p>	<p>A. FINANCEIRAS:</p> <p>1. Empréstimos até 90% do valor máximo no âmbito da HCC, incluindo os custos com projecto</p> <p>2. Prazo máximo de amortização do empréstimo 25 anos</p> <p>3. Bonificação de 1/3 da taxa de juro</p>	<p>IHRU e as instituições de crédito legalmente autorizadas a financiar a promoção de custos controlados</p>	<p>1. D.L. 76/85, de 25 de Março</p>	<p>2. Port. 164/85, de 25 de Março</p> <p>3. D.L. 477/85, de 12 de Novembro</p> <p>4. D.L. 77/89, de 3 de Março</p>

CONTRIBUTOS PARA O PLANO ESTRATÉGICO DE HABITAÇÃO 2008/2013
DOCUMENTO POLÍTICAS DE HABITAÇÃO

			superfície				
--	--	--	------------	--	--	--	--

ANEXO 3

SWOT IHRU/ INQUÉRITOS COOPERATIVAS

PROMOÇÃO COOPERATIVA			
CONSTRANGIMENTOS		POTENCIALIDADES E SOLUÇÕES PROPOSTAS	
IHRU	COOPERATIVAS	IHRU	COOPERATIVAS
1. Escassez de terrenos com custos compatíveis com a construção de HCC	1. Falta e preços elevados dos terrenos que comportem a construção de HCC		1. Parcerias com as autarquias para a constituição de bolsas de terrenos para a construção de HCC. Apoio maior para a aquisição de terrenos (política de solos mais activa).
2. Os parâmetros definidos em termos de custos e preços de venda, não são actualizados em tempo útil face às novas alterações legislativas relativas ao sector da construção (exigências térmicas, acessibilidades, etc.)	2. Acréscimo dos custos da construção resultantes das novas regulamentações sectoriais, impossibilitando a construção a custos controlados. 3. A publicação dos novos regulamentos, tem sido feita a “conta gotas”, não chegando muitas vezes a informação aos promotores, em tempo útil, dificultando o seu cumprimento e o percurso normal da construção		2. Maior articulação entre a publicação da legislação e a informação da mesma aos promotores.
3. Não existência de critérios de elegibilidade relativamente aos agregados familiares que podem concorrer à promoção cooperativa de HCC		1. Deveriam ser definidos critérios de elegibilidade quanto aos rendimentos familiares, tal como acontece, na promoção de HCC, realizada por outros promotores	
4. O IVA reduzido não se mostra suficiente para dinamização da promoção cooperativa, que recorre		2.O EFC apresenta um forte potencial face à majoração dos parâmetros de construção, custos e	

CONTRIBUTOS PARA O PLANO ESTRATÉGICO DE HABITAÇÃO 2008/2013

DOCUMENTO POLÍTICAS DE HABITAÇÃO

<p>ao EFC</p> <p>5. Procura que dispensaria os apoios do Estado, dado que, em alguns casos, os preços finais são superiores aos fixados pelo IHRU</p>		<p>venda e aos benefícios fiscais</p> <p>3. Deveria ser útil definir um patamar de rendimentos no acesso aos benefícios fiscais proporcionados pelo EFC</p>	
<p>6. O inquilinato cooperativo tem pouca procura, devido à desadequação do plano de reembolso ao mercado alvo (prestações crescentes), à imposição de prazo máximo de reembolso e impossibilidade de venda</p>			<p>3. IHRU deve repensar os condicionalismos que contribuem para a inibição dos cooperantes e cooperativas relativamente a esta via e promover mecanismos que permitam um maior investimento na oferta para arrendamento</p>
<p>7. A produção cooperativa diminuiu, substancialmente, a partir de meados dos anos 90.</p>	<p>4. Algumas cooperativas começam a ter problemas com o escoamento do produto, devido em parte, ao desaparecimento dos empréstimos bonificados (à aquisição) e redução do poder de compra das famílias.</p>		
		<p>4. Boa organização da procura, possibilidade dos cooperadores participarem no processo de promoção (projectos, escolha de materiais, etc.) introduzir diferenciações no seu espaço doméstico e possibilitar a mistura de grupos sociais</p>	<p>4. As cooperativas apresentam um bom resultado na área da gestão dos empreendimentos, antes e após a ocupação, o que garante competitividade às cooperativas relativamente à promoção privada.</p> <p>5. As cooperativas têm demonstrado o seu interesse para gerir o parque habitacional público, área que pode ser potencializada.</p>

