

5.5.1 - O Estado e as Cooperativas de Habitação

A promoção pública, engloba vários agentes: o Estado central, as autarquias, as cooperativas, as empresas, as instituições de solidariedade social e as famílias (autoconstrução apoiada pelas autarquias). A característica fundamental deste tipo de provisão e que a distingue dos outros tipos, reside no apoio directo do Estado, garantindo, este, as condições necessárias à sua viabilidade, concretamente, financiamento, redução de impostos, isenção de taxas, cedência de terrenos e projecto-tipo. Uma outra característica prende-se com a existência de regras uniformes, relativas à atribuição, dimensão e custos dos fogos. Quanto às formas de consumo e grupos sociais envolvidos predominam duas formas: os grupos sociais de maior rendimento - tendem a comprar casas para ocupação própria às cooperativas e autarquias e os grupos sociais de menor rendimento - são arrendatários de fogos do Estado, das autarquias ou de instituições de solidariedade social.

No entanto, como os dados da fig. 51 o demonstram, este tipo de provisão tem sofrido várias oscilações e tem mantido um papel muito residual, que, como afirma Abílio Cardoso, se tem desenvolvido "não pela positiva devido às suas próprias potencialidades, mas como alternativa de recurso quando as outras são inadequadas"¹, sobretudo, devido aos estrangulamentos provocados pelos recursos financeiros limitados que têm sido canalizados para a habitação social, decorrentes das condicionantes macro-económicas e da falta de uma política nacional de habitação.

As únicas excepções a esta característica de residualidade persistente, como salienta o mesmo autor, foram o Plano de Melhoramentos da cidade do Porto² e as cooperativas, as quais adquirem maior importância a partir de meados dos anos 80 e, como salientaremos mais a diante, possuem, ainda, grandes potencialidades. Por sua vez, o PER, veio, de certo modo, dinamizar a promoção autárquica, devido ao número de fogos acordados e alguns já concluídos.

Refira-se ainda que, no caso da promoção estatal e autárquica, o modelo construtivo adoptado e a sua localização espacial (as grandes urbanizações concentradas em algumas freguesias), a falta de equipamentos de apoio à integração da população, juntamente com uma gestão demasiado dependente dos orçamentos camarários e alheia à participação da população, têm favorecido, a segregação social dos bairros e a sua degradação física, fomentando uma imagem negativa de *ghetto*, associada à

¹ Idem, ib, p. 35.

² Ver a análise desenvolvida no capítulo anterior.

criminalidade, delinquência, desemprego crescente, violência e droga³. Esta imagem tem sido fortemente veiculada pelos os meios de comunicação num tom, quase sempre, alarmista⁴.

Contudo, saliente-se que as autarquias conscientes destes factos, (quase sempre por pressão dos técnicos sociais), têm procurado alterar esta situação quer ao nível dos projectos (construindo bairros de menor dimensão, mais dispersos e diversificando o tipo de construção procurando aproximá-la de outras soluções habitacionais desenvolvidas no mesmo espaço territorial), quer na construção de equipamentos, quer ainda, procurando promover novos modelos de gestão e estruturação do espaço residencial envolvendo a participação dos consumidores, acompanhando-os, no processo de realojamento. As autarquias procuram, ainda, através de projectos de renovação urbanística dos bairros mais antigos e envolvendo directamente as populações apoiá-las em termos sociais e económicos, de forma a melhorar as suas condições habitacionais e sociais.

Quanto à provisão feita pelas cooperativas, esta define-se pelo seu carácter não lucrativo e pela existência de uma forma associativa de controlo, por parte dos consumidores, do próprio processo de provisão. Estas duas características permitem desenvolver, a custos mais baixos, a concepção integrada de urbanizações, englobando não só a habitação, como outros espaços envolventes, como é o caso de espaços verdes, equipamentos e comércio de apoio à residência e tempos livres.

Na verdade, a estratégia de desenvolvimento dos projectos cooperativos, que associa a poupança prévia das famílias a outras formas de financiamento - nomeadamente as linhas de crédito bonificadas à construção concedidas pelo Estado - possibilita a criação de um contexto de intervenção dos consumidores, quer no projecto, quer na gestão posterior do espaço construído. Esta situação contribui, significativamente, não só para uma melhoria da qualidade do espaço habitacional e dos espaços envolventes, como ainda, para uma grande satisfação/apropriação dos bairros, por parte dos moradores.

³ A este propósito veja-se o trabalho desenvolvido por AGRA, Cândido da; FERNANDES, Luís - *Uma topografia urbana das Drogas (estudo exploratório no Porto)*. Lisboa: Gabinete de Planeamento e Coordenação do Combate à Droga, Ministério da Justiça, 1991.

⁴ Saliente-se que esta imagem aparece geralmente associada a um *processo de estigmatização social* das populações que neles vivem, como acontece com certos bairros camarários do Porto, particularmente, o do Aleixo, Lagarteiro, S. João de Deus e Cerco do Porto, patente num conjunto de efeitos reais: como a vigilância sistemática feita pela polícia a esses bairros, no facto de certos estratos populacionais evitarem ou até terem medo de circular nesses espaços, ou ainda, no estigma associado às escolas implantadas nesses bairros.

Avaliando o impacto dos diversos programas implementados pelo Estado, antes de 1974, é forçoso reconhecer que as promessas de resolução das carências habitacionais existentes não foram cumpridas pelo Estado Novo. Na verdade, a informação disponível revela que, entre 1950 e 1973, a percentagem da habitação social dependendo da intervenção directa do Estado, nunca representou mais de 10% da construção global anual de habitação.

Em Julho de 1969 realiza-se em Lisboa o "Colóquio sobre política de Habitação", tendo sido criado, também nesta altura, o F.F.H. (Fundo de Fomento da Habitação). Este colóquio constituiu o primeiro debate público sobre a política habitacional do Estado Novo promovido pelo próprio Estado. As propostas dos técnicos que participaram nesse colóquio apontavam para a racionalização e industrialização da produção da habitação, criando-se as condições para um rápido crescimento das empresas do sector e o fortalecimento do capital industrial a operar no sector. Também se defendia o direito à habitação, responsabilizando o Estado neste domínio, denunciava-se a especulação e a falta de solos urbanos, a descoordenação dos serviços públicos, a falta de planeamento e o desperdício de recursos financeiros com construções de luxo (particularmente no Algarve destinadas ao turismo).

O poder que então os sectores liberalizantes e modernistas desfrutavam no aparelho de Estado, permite avançar com alterações legislativas e institucionais de forte pendor intervencionista e reformador, com reflexos directos na habitação, como é o caso da Lei de Solos (D.L. 576/70), Planos de Urbanização para as sedes de concelho (D.L. 560/71 e D.L. 561/71), licenciamento urbanístico e repressão à construção clandestina.

Na prática, contudo, as acções foram limitadas. Os grandes empreendimentos habitacionais sociais, de promoção directa - os Planos Integrados - previstos nos Planos de Fomento, não chegaram a concretizar-se antes de 1974, como, aliás, aconteceu no caso da cidade do Porto relativamente ao bairro do Viso só concluído em 1978.

No que toca ao programa "obras comparticipadas", criado em 1945 (D.L. 34486), o Estado concedia aos municípios, às Misericórdias e a outras instituições sem fins lucrativos, comparticipações financeiras inicialmente fixadas em 40% do custo dos fogos, tendo depois passado a comparticipação para 100% nos últimos anos de execução deste programa. Os bairros construídos por este programa, eram atribuídos em regime de arrendamento ou de renda resolúvel.

No caso dos concelhos do Grande Porto, foram construídos, por estes programas os bairros da Cruz de Pau (ocupado em 1973), Biquinha e Custóias (ambos ocupados

após o 25 de Abril), no concelho de Matosinhos e o bairro do Balteiro⁵ (ocupado entre 1962 e 1979), em Vila Nova de Gaia.

Para além das iniciativas implementadas directamente pelo Estado na habitação social, foram poucas as iniciativas efectuadas por outros intervenientes neste campo antes do 25 de Abril, destacando-se, no entanto, as primeiras cooperativas de construção e habitação, que surgem após a 2ª Guerra, sedeadas principalmente em Lisboa e Porto (como, aliás, se referiu no capítulo anterior).

Perante este quadro compreende-se que, antes de 1974, a promoção pública na área do Grande Porto não tenha tido grande expressão, a não ser no caso da cidade do Porto, com a implementação do Plano de Melhoramentos 1956-1974⁶, o qual permitiu a ocupação extensiva das freguesias periféricas da cidade, nomeadamente, Ramalde, Paranhos e Campanhã. Essa ocupação, prolonga-se para além do Plano de Melhoramentos, através de novas iniciativas autárquica e cooperativa, situação a que não será estranha a procura de solos mais baratos e disponibilizáveis com maior rapidez para a localização desse investimento e o zonamento proposto pelos planos urbanísticos que se foram sucedendo para a cidade.

A habitação social é, assim, espacialmente segregada, situação agravada ainda, quer pela forma construtiva adoptada - os grandes bairros com arruamentos próprios, muitas vezes quase isolados e fechados sobre si mesmo⁷ - quer pelos modelos arquitectónicos propostos para os alojamentos⁸, cujas dimensões são bastante inferiores às dos alojamentos sociais ingleses ou dos HLM franceses construídos na mesma altura.

Em finais de 1973, como resultado da recessão da economia mundial e das restrições impostas ao crédito bancário, a procura habitacional e o mercado de terrenos sofreram uma brusca e acentuada retracção.

Foi neste quadro de graves carências estruturais e de uma acentuada crise conjuntural que o 25 de Abril aconteceu.

⁵ A primeira fase deste bairro, como referimos no capítulo IV, serviu para alojar as famílias vítimas das cheias do rio Douro em 1962.

⁶ Este Plano foi o único, a nível nacional, que cumpriu os objectivos fixados - a construção de 8500 alojamentos.

⁷ Veja-se, por exemplo, os casos de alguns bairros camarários do Porto em que os autocarros não podem circular no seu interior, caso dos Bairros S. João de Deus e Lagarteiro.

⁸ No caso dos bairros construídos pelo Plano de Melhoramentos são adoptados três planos tipos: A- com uma orientação dos imóveis Este-Oeste, sendo o acesso aos apartamentos feito por varandas ao ar livre, servindo cada uma destas passagens vários apartamentos; B- com orientação Norte-Sul, servindo as escadas dois apartamentos (de tipologias 1, 2 e 4) e C - cada escada serve três apartamentos (de tipologias 1, 2 e 4) - *Plano de Melhoramentos - 1956-1966*. Câmara Municipal do Porto, 1966, p.17 a 20.

O regime democrático instaurado com o 25 de Abril de 1974 colocou, entre os seus objectivos programáticos, a definição e concretização de uma política habitacional orientada, de forma a permitir às "camadas populacionais de menores rendimentos, alojamentos condignos e em condições acessíveis"⁹.

Não existia, então, no contexto turbulento dos primeiros anos do regime democrático, uma ideia clara sobre a definição das políticas de habitação para as classes não solventes.

Os sucessivos governos provisórios coincidiam com referências políticas que iam desde a defesa dos movimentos populistas de base (organizados a partir dos bairros e de associações de moradores), ao lançamento das bases legislativas do movimento cooperativo de produção de habitação, até às políticas típicas europeias centralistas do Estado Providência.

Entretanto, no contexto dessa indefinição, os governos saídos da revolução de 1974 tinham plena consciência de que algo tinha de ser feito para resolver as graves carências habitacionais existentes, sobretudo nos grandes centros urbanos. Assim, quer as condições criadas pelo 25 de Abril de 1974, com uma dinâmica política e social que estimulava o associativismo, quer as potencialidades reveladas pelo cooperativismo em outros países Europeus, favoreceram o rápido desenvolvimento das Cooperativas de Habitação e Construção, sobretudo, como à frente se verá, no segmento da construção.

5.5.1.1. - A Promoção Pública após o 25 de Abril no Grande Porto - os diferentes programas

Parece-nos importante, para enquadrar os programas desenvolvidos pelo Estado imediatamente após o 25 Abril, relembrar o clima social e político da época.

A intensa politização em todos os círculos da sociedade civil e do aparelho militar, gerou modificações importantes quer nas atitudes e comportamentos individuais e colectivos, quer nas relações e práticas sociais.

A resignação das classes subalternizadas e excluídas cedeu lugar à explosão de força e vontade colectiva, procurando-se estratégias e conjugando-se forças para mudar o estado das coisas. Para além da conquista dos direitos civis e políticos, procurou-se, também, a conquista dos direitos sociais (entre estes o direito à habitação) e económicos.

É, assim, neste contexto, que surgem os movimentos de luta por melhores condições de vida e habitação, que partem de uma consciencialização colectiva da

⁹ Programa do I Governo Provisório.

existência de carências comuns (as deficientes condições habitacionais em que viviam), mobilizando as populações mal alojadas, no sentido da reivindicação da satisfação e da afirmação do direito ao alojamento.

No caso do Porto e concelhos limítrofes, logo após o 25 de Abril, ocorrem algumas movimentações deste tipo, entre estas destaque-se:

- os moradores do bairro camarário S. João de Deus - no Porto - integram-se na manifestação popular do 1º de Maio de 1974 e entregam no Quartel General um caderno reivindicativo;

- os moradores dos bairros camarários do Porto e de concelhos limítrofes (Cedro-Vila Nova de Gaia e Cruz de Pau de Matosinhos) manifestam-se à frente da Câmara, no dia 26 de Maio de 1974, reivindicando a revogação do regulamento em vigor nos bairros¹⁰;

- em 15 de Julho realiza-se um plenário de comissões de moradores, entretanto criadas nos bairros camarários do Porto, onde se aprovou um documento que extingue o regulamento dos bairros;

- várias manifestações de moradores de ilhas e outros bairros degradados, reivindicando o acesso à habitação;

- ocupação de casas privadas que se encontravam devolutas e de casas vazias em bairros sociais, como por exemplo, ocupações no bairro de S. João de Deus, em 28 de Maio de 1974 ou ainda, a ocupação de um prédio construído nos anos 60, pelo Ministério da Justiça, na R. da Bouça, pelas populações das ilhas aí existentes;

- em 30 de Novembro de 1974, um movimento populacional invade a Câmara do Porto, manifestando-se contra o "subarrendamento"¹¹.

¹⁰ Refira-se que estes regulamentos eram compostos por regras rígidas e repressivas que regulavam o uso da casa, dos espaços comuns, o comportamento moral dos locatários e previam inspeções periódicas aos alojamentos, feito geralmente por um morador do bairro designado pelo município, o qual não pagava renda da casa, para averiguação do cumprimento das mesmas. Veja-se, por exemplo, o *Regulamento das habitações construídas em execução do Plano de Melhoramentos da Câmara Municipal do Porto*. Separata do Boletim Municipal, nº 1144, de 15 de Março de 1958.

¹¹ Refira-se que na sequência desta movimentação popular, conhecida como "luta contra as subalugas", o Governo acabou por atender a algumas das suas reivindicações, que foram aplicadas apenas na área do Grande Porto, como é o caso do D.L. 6/75 de 7 de Janeiro, que suspendeu as acções de despejo e do D.L. 232/75 de 16 de Maio, que criou um novo regime para as casas sobreocupadas (ver COELHO, M. Brochado - *Um processo organizativo de moradores (S.A.A.L.-Norte - 1974/76)*. Revista Crítica de Ciências Sociais, nº 18/19/20 (Fev., 1986), p. 645-671).

Os movimentos de luta pelo direito à habitação organizam-se em estruturas de base territorial denominadas Comissões de Moradores, que vieram a integrar-se no que se denominou Organizações Populares de Base¹².

Esta movimentação dos moradores encontra-se intimamente relacionada e articulada com a criação do S.A.A.L. (Serviço Ambulatório de Apoio Local)¹³. Na verdade, com a criação do S.A.A.L., o 1º Governo Provisório tenta enquadrar os movimentos sociais reivindicativos por melhores condições habitacionais.

O S.A.A.L., criado em 6 Agosto de 1974, foi, sem dúvida, um programa inovador em dois sentidos. Por um lado, pretendia fomentar a reabilitação dos bairros degradados existentes, exigindo que a construção dos novos bairros fosse feita nos locais ocupados por esses bairros (evitando-se, assim, a deslocação forçada das populações para áreas afastadas dos seus locais de vivência, como tinha acontecido com os anteriores programas de habitação social¹⁴). Por outro, criou condições para uma participação activa dos moradores no processo de reconstrução/construção dos bairros (organizados em associações ou cooperativas), garantindo o Estado e as autarquias locais, os apoios necessários através das brigadas técnicas, nomeadamente, no campo jurídico, na execução de projectos, na organização administrativa e contabilística, na execução do processo de construção, terrenos e financiamentos bonificados. Pretendia-se que os moradores intervissem em todo o processo construtivo, desde a escolha dos projectos, tipologias, adjudicação e controlo das obras, até à atribuição e gestão dos bairros.

¹² Estas organizações aparecem no Documento Guia do Projecto Aliança Povo-MFA, em Junho de 1975. Mais tarde, em 1976, a Constituição da República, nos artigos 264º, 265º e 266º, legitima como Organizações Populares de Base Territorial as Assembleias de Moradores e as Comissões de Moradores. Contudo, apenas foram reconhecidas com personalidade jurídica, as Associações de Moradores (D.L. 594/74 de 7 de Novembro) e as Cooperativas de Habitação (D.L. 730/74 e D.L. 737-A/74).

¹³ O S.A.A.L., foi sem dúvida o mais emblemático dos programas de habitação social, após o 25 de Abril, devido não só à sua filosofia inovadora, como também pelos projectos arquitectónicos que promoveu. Veja-se, entre outros, os artigos publicados sobre o SAAL na Revista Crítica de Ciências Sociais, nº 18/19/20, (Fev. 1986); PORTAS, Nuno - *O Programa SAAL - um balanço provisório. Cadernos de Intervenção Social*. Lisboa: ISSS, nº 2 (1979) e - *The SAAL Program. Cadernos do Noroeste-Actas do Colóquio - Habitar: Modos e Modelos de Arquitectura e Habitação Social*. Braga: Instituto de Ciências Sociais, Univ. do Minho, Vol. 9º, nº 1 (1996), p.35-54 e CONSELHO NACIONAL DO SAAL - *Livro Branco do SAAL*. Lisboa: F.F.H., 1976.

¹⁴ Nomeadamente, no caso da cidade do Porto, com o Plano de Melhoramentos. Muda-se, assim, a filosofia de intervenção na cidade, valorizando a reabilitação do existente, tendência esta já em plena expansão em outros países europeus.

O Estado garantia uma parte do financiamento (cerca de 40%), sendo o restante mobilizado pelos moradores, através da autoconstrução ou de poupanças próprias, ou outras formas de financiamento (empréstimos bancários, de familiares, etc...). Esta situação, na prática, limitou-se ao recurso ao trabalho dos moradores, o que nem sempre aconteceu, tendo o Estado acabado por assumir todos os custos das operações.

Nos programas convencionais existentes até ao aparecimento do S.A.A.L., eram as instituições centralizadoras responsáveis pela promoção social da habitação (Federação das Caixas de Previdência, F.F.H. e as Câmaras Municipais) que determinavam os locais de construção, custos, programas, destinatários, tipologias, formas de atribuição e de realojamento, enfim, todo o processo ligado à construção e distribuição das habitações sociais.

O S.A.A.L. transformou, radicalmente, este processo tradicional ao apoiar tecnicamente a organização dos moradores de forma a capacitá-la para desempenhar funções inerentes ao processo de concepção, construção e distribuição dos alojamentos. O colectivo de moradores tornou-se, não só, cliente da equipa de arquitectura, como também promotor, juntamente com o Estado, dos fogos que iriam habitar.

Apesar destes aspectos, sem dúvida muito positivos, o S.A.A.L. teve uma vida efémera, sendo extinto em 1976. Contudo, muita da experiência adquirida e a sua própria metodologia continuou patente em outras iniciativas, como é o caso das cooperativas de habitação¹⁵.

Como afirma Fonseca Ferreira " a neutralização do SAAL constituía, na época, uma peça fundamental da estratégia para a inflexão da política habitacional seguida nos anos anteriores. Pelos seus objectivos - proporcionar alojamento às camadas mais carenciadas -, pelas características do processo - iniciativa e forte participação das populações e acentuada intervenção do Estado -, pelas situações urbanas que contempla - terrenos muito valorizados -, o SAAL não tinha lugar nas orientações adoptadas para a política habitacional a partir da Primavera de 1976"¹⁶.

A morte do programa, era uma morte anunciada, se atendermos ao conjunto de decisões e factos que o foram atingindo: como a paralisação dos processos de expropriação e posse administrativa dos terrenos; não aprovação de financiamentos de

¹⁵ Refira-se que várias cooperativas de habitação surgiram a partir de algumas associações de moradores ligadas ao S.A.A.L., além de que grande parte dos seus dirigentes actuais, sobretudo das CHE's (Cooperativas de Habitação Económica), foram formados na "escola" do S.A.A.L., estando também na origem de outras formas organizativas cooperativas, como é o caso das Uniões Cooperativas e da FENACHE (Federação Nacional das Cooperativas de Habitação Económica).

¹⁶ FERREIRA, António Fonseca - *Por uma nova Política de Habitação*. Porto: Afrontamento, 1987, p.93.

novas operações propostas; fortes ataques na Assembleia Constituinte por parte de alguns deputados e, posteriormente, na Assembleia da República¹⁷, eleita em 25 de Abril de 1976 e os atentados bombistas às instalações do S.A.A.L.-Norte, em Janeiro e Março de 1976.

Na cidade do Porto, a maioria das intervenções do S.A.A.L., ocorreu nas áreas de ilhas, em que se procurou adoptar, na reconstrução dessas áreas, morfologias semelhantes às das ilhas, aproveitando-se a estrutura de loteamento existente e tipologias construtivas semelhantes - os grupos de moradias individuais, de um ou dois pisos, organizadas em uma ou mais filas¹⁸. Aquilo que se procurou fazer, foi abrir esses espaços, que se encontravam escondidos no interior dos quarteirões, para a rua, abrindo, assim, as ilhas para a cidade.

Para além destas intervenções nas áreas de ilhas, foram também construídos novos bairros, pelas associações de moradores, nomeadamente, os bairros da associação de moradores do Campo Alegre (na R. de Guerra Junqueiro, 136 fogos), de Massarelos (no cais do Bicalho, com 65 casas, projectadas pelo arq. Fernandes de Sá), de Francos (na Av. Sidónio Pais, do Arq. Rolando Tordo, 136 fogos), da Maceda (projecto do Arq. Alcino Soutinho, 96 fogos), da Lapa (projecto do Arq. Álvaro Matos Ferreira), do Pego Negro e Tirares (em Campanhã, junto ao bairro do Cerco do Porto - 132 fogos).

No concelho de Matosinhos foram também constituídas algumas associações de moradores no âmbito do S.A.A.L., como foi o caso da comissão de moradores das ilhas de Carcavelos, que por reivindicação desta junto da Câmara Municipal, foram os moradores, em parte, realojados no Bairro de Carcavelos¹⁹ (com 272 alojamentos),

¹⁷ Nomeadamente na sessão de 12 de Outubro de 1976, a intervenção do Arquitecto Gomes Fernandes, deputado do PS e adjunto do Ministro da Habitação, acerca do S.A.A.L. Norte, atribuindo ao "oportunismo partidário" e à "incompetência profissional de alguns técnicos", a inoperância do S.A.A.L. A sua intervenção é aplaudida pelos deputados do PS, PPD e CDS (ver Documento 203 do *Livro Branco do S.A.A.L.*).

¹⁸ Veja-se o caso dos projectos SAAL em S. Victor e na Bouça (56 fogos já construídos, estando prevista a construção de mais 31 fogos pela associação de moradores ainda em actividade) do Arq. Siza Vieira, ou ainda, a recuperação da ilha das Antas (na Travessa das Antas) do Arq. Pedro Ramalho e do Leal, do Arquitecto Sérgio Fernandes. Refira-se ainda, que algumas destas associações de moradores continuam activas, prestando à população vários apoios quer no campo cultural, com grupos de teatro amador, quer desportivo, lazer (caso de organização de passeios para a terceira idade) possuindo algumas, caso da associação de moradores da Bouça, centros de dia para a terceira idade.

¹⁹ Como este bairro não estava previsto para realojamento daquelas famílias, existindo no projecto um défice de certas tipologias, algumas famílias permaneceram nos mesmos fogos onde moravam, sofrendo estes, obras de recuperação.

construído pelo F.F.H, em 1983 e da associação de moradores do Seixo, que promoveu a construção de um bairro com 256 habitações, em terreno camarário, que não chegou, contudo, a ser concluído, tendo a Câmara tomado posse do terreno onde está a construir um bairro no âmbito do P.E.R., com 96 fogos.

Paralelamente ao S.A.A.L., no Porto é criado em finais de 1974 o C.R.U.A.R.B.²⁰ (Comissariado para a Renovação Urbana da Área da Ribeira-Barredo), compreendendo a faixa ribeirinha, designada por Ribeira, com uma área de 168 000 m², englobando a área da Fonte Taurina (a Oeste da Praça da Ribeira) e a área da Ribeira-Barredo (a Este daquela Praça). Na primeira fase deste processo de renovação, a fim de facilitar os trabalhos, parte da população local foi deslocada, temporariamente ou definitivamente, para o Bairro do Aleixo (bairro municipal, com 320 fogos). Numa segunda fase, a partir dos anos 80, quando o C.R.U.A.R.B., passa para a dependência do Município, a renovação segue uma lógica de terciarização do espaço, promovendo a abertura de espaços comerciais, nos edifícios que iam sendo renovados (quadro 89).

Nos anos noventa, para além das renovações em edifícios existentes, foi totalmente reconstruído o antigo bairro da Lada, situado na R. da Lada, próximo ao Cais dos Guindais, com 35 alojamentos.

Com a entrada em vigor, em 1993, do Plano Director Municipal, com a criação da Fundação para o Desenvolvimento da Zona Histórica e a classificação, por parte da UNESCO, do centro histórico como Património Mundial, em 1996, a filosofia de reabilitação é alargada não só a outras áreas do centro histórico, como também aos espaços/equipamentos públicos, promovendo-se a sua reabilitação, como é o caso dos projectos em curso de reabilitação da frente fluvio-marítima (Planos de Urbanização da Marginal do Douro Massarelos - Foz²¹ e Frente Urbana Ribeirinha entre as Pontes de D. Luís I e S. João) e o Projecto Piloto Urbano da Sé²², que foi responsável pela

²⁰ Refira-se que no Plano Director de 1962, a área abrangida por este projecto de renovação tinha sido considerada como "zona de interesse artístico, monumental e turística". Em 1969, é apresentado um relatório por um grupo de trabalho, entretanto criado na Direcção dos Serviços de Habitação da Câmara, onde se propõe a reabilitação da área, - projecto do Arquitecto Fernando Távora - proposta esta que, após o 25 de Abril, estará na base da intervenção do C.R.U.A.R.B. durante os anos 70.

²¹ A parte correspondente à frente fluvial de Massarelos foi concluída em Outubro de 1997, aquando da realização da Cimeira Ibero-Americana, que decorreu na antiga Alfândega, recuperada no âmbito deste Plano de Urbanização.

²² Este projecto, engloba a reabilitação de um conjunto de quarteirões delimitados pela R. de Mouzinho da Silveira, Av. da Ponte, Terreiro da Sé, Largo do Colégio e R. dos Mercadores, contando com uma significativa contribuição financeira do FEDER.

reabilitação dos quarteirões envolventes à Igreja dos Grilos e Sé Catedral, em parte já concluído em 1998.

A política de habitação, sensivelmente até 1985, sofreu oscilações entre períodos mais intervencionistas (1974-1976) e outros mais liberalizantes (1976-85 e 1986-93²³), orientando-se para a produção de habitações de renda económica, através da revitalização da promoção directa do F.F.H. (no período de 76 a 82), da habitação apoiada a custos controlados, via Contratos de Desenvolvimento Habitacional (C.D.H.), Empréstimos às Câmaras (a partir de 1982, com a extinção do F.F.H. e criação, em 1984, do I.N.H., as Câmaras passam a ser responsáveis, directamente, pela promoção e construção dos programas de renda limitada) e fomento das cooperativas (anexo IV).

Quadro 89 - Edifícios renovados no âmbito do C.R.U.A.R.B.

Anos	Habitação	Comércio	Eq. Colectivo	Arranjos Exteriores
1877	32	13		
1978	54	18	2	
1979	29	7	3	2
1980	20	4		
1981	3		1	
1982	6	2	1	
1983	2	1	3	2
1984	8	1		
1985	7	2		1
1986	14	7	4	2
1987	7	2		1
1988	9	5	1	
1989	11	4	1	
1990	17	2	3	2
1991	41	37	2	1
1992-98	1011	8	7	4

Fonte: C.R.U.A.R.B., 1998

Os Contratos de Desenvolvimento Habitacional (C.D.H. - D.L. 663/77, de 26 de Novembro, posteriormente alterado pelos D.L 236/85 de 5 de Julho e D.L. 39/89 de 1 de Fevereiro) são celebrados, mediante protocolo, entre os municípios, o F.F.H. (depois, após a sua extinção, com o I.N.H.), os Institutos Especiais de Crédito e empresas de construção privadas, para construção de habitações de custos controlados para venda, beneficiando as empresas de empréstimos com juros bonificados com a garantia de

²³ Coincidentes com os Governos da Aliança Democrática e do PSD, em que a intervenção directa do Estado no sector recua, transferindo, para as autarquias, progressivamente, esta responsabilidade, reforçando-se o financiamento da habitação própria através, nomeadamente, da criação do crédito bonificado.

compra assegurada pelos municípios ou pelo I.G.A.P.H.E.. As empresas beneficiam, ainda, de várias isenções fiscais, nomeadamente, isenção de sisa e dos encargos de registo predial.

Os Empréstimos aos municípios (na sequência de legislação já publicada em 1974 e posteriormente alterada entre 1983 e 1989), destinam-se à construção de habitações de custos controlados para venda e/ou arrendamento directamente pelos municípios. Estes empréstimos são realizados através de acordos celebrados entre os municípios, o I.G.A.P.H.E. (financia, a fundo perdido, 50% do investimento com a construção) e o I.N.H. (financiamento de 50% a longo prazo).

Na sequência destes programas, foram construídos vários bairros sociais no Grande Porto, financiados pelo F.F.H., até 1985, passando depois, após aquela data, a serem construídos com apoio financeiro do I.N.H. e I.G.A.P.H.E. (quadro 90 e fig. 53 e 54) ou através de mobilização de capitais próprios dos municípios. Para além do apoio financeiro, o Programa Empréstimos aos municípios prevê, também, o apoio técnico por parte do I.N.H. ao nível dos projectos, acompanhamento e fiscalização das obras e elaboração de normas para a comercialização das habitações, permitido ainda, uma forte colaboração entre aquelas instituições e os Serviços Municipais de Habitação²⁴.

²⁴ Estes serviços foram criados em 1976, para assegurar a gestão do parque habitacional dos municípios e atribuição dos fogos construídos directamente pelo Estado.

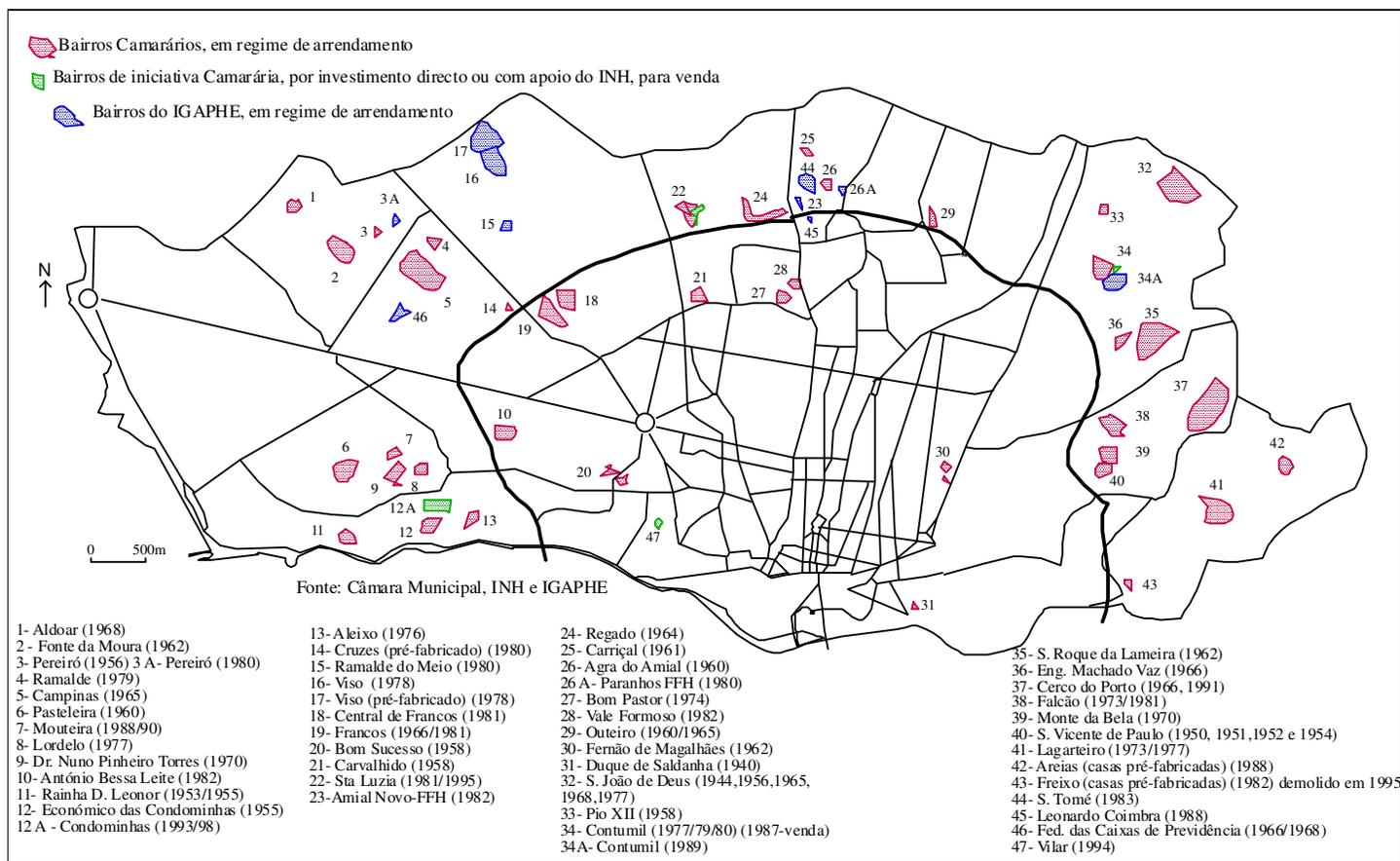
Quadro 90 - Distribuição por freguesias dos bairros sociais (em regime de arrendamento, venda ou renda resolúvel)

Freguesias	Bairros Municipais			Bairros do I.G.A.P.H.E.		
	Nº de Bairros	Nº de Fogos	Ano de Ocup.	Nº de Bairros	Nº de Fogos	Ano de Ocup.
GONDOMAR						
Fânzeres				1*	56 (a)	1982/83
S. Cosme	1	20 (b)	1994	1*	236	1977/80
Rio Tinto				1*	80	1977/80
S. Pedro da Cova	2	253 (b)		1*	207	1982/83
Valbom				1*	138	1982/83
Total	3	273		5	717	
MAIA						
Águas Santas	1**	252	1994/95			
Gondim	1**	26	1996/97			
Gueifães	1**	30	1994/95			
Maia	2**	34	1994/95	1*	122	1978/82
Milheirós	1**	48	1996/97			
Moreira	1**	25	1994/95			
Pedrouços	1**	136	1995/96			
Vermoim	1**	90	1998	1*	666	1978/8
Total	9	641		2	788	
MATOSINHOS						
Custóias	2	210	1978/95	1*	104	1975/77
Lavra	1	23	1992			
Matosinhos	4	594	1973/94	2*	835 (c)	1978/85
Perafita	1	134	1983/96	1*	58	1980/83
S. Mamede Infesta	1	230	em const.	1* (b)	16	1985
Total	9	1 191		5	1 013	
PORTO						
Aldoar	2	1 034	1962/68			
Bonfim	2	463	1940/62			
Campanhã	12	3 819 (d)	1962/91	1	262	1980
Campanhã	1	156 (e)	em const.			
Foz do Douro	1	250	1953/55			
Lordelo do Ouro	7	2 761 (f)	1955/98			
Lordelo do Ouro	1	400 (g)	em const.			
Massarelos	2	160(h)	1958/94			
Paranhos	9	3284(i)	1960/95	4	748	1977/86
Ramalde	6	1896	1956/98	4 (j)	1 482	1950/80
Total	43	14 223		9	2 492	
VALONGO						
Ermesinde				1*	230	1982
Valongo				2*	232	1981/82
Total				3	462	
V.N. de GAIA						
Afurada	1	65	1987/90			
Crestuma	1	131 (l)	1992			
Grijó	1	16	1992			
Lever	1	36	em const.			
Madalena	1	7	1993			
Madalena	1	100 (l)	em const.			
Mafamude	1	48 (l)	1992	2	324	1958/82
Olival	1	16	1993			
Oliveira do Douro	3	168	1992-95			
Oliveira do Douro	1	139 (m)	em const.			
Pedroso	2	28	1994			
Sta Marinha	1	22	1992			
Valadares	1	64	1992			
V. de Andorinho	1	140 (l)	1990/92			
V. do Paraíso	1	29	1995			
Total	18	1 009		2	324	
GRANDE PORTO						
	82	17 337		26	5 796	

Fonte: CÂMARAS e I.G.A.P.H.E., 1999

(a) - inclui 48 fogos em regime de renda resolúvel (b) - fogos pré-fabricados (c) - inclui 335 fogos do Bairro da Biquinha pertencentes à segurança social (d) - inclui um bairro pré-fabricado (financiado pelo F.F.H. - Programa Casas pré-fabricadas - CAR) com 20 fogos, que foi demolido pela Câmara em 1995, onde vai ser construída a ETAR da área oriental e 40 fogos para venda do bairro de Contumil (e) construído no âmbito do D.L. 226/87 (f) inclui 532 fogos para venda (g) - 48 fogos já concluídos, para venda e ocupados em 1998 (D.L. 226/87) (h) - inclui o bairro do Vilar, com 32 fogos para venda (i) inclui 250 fogos para venda (Sta Luzia) e 36 urb. Fac. de Eng. (j) - inclui o Bairro da Previdência, com 688 fogos (l) -modalidade mista, fogos para arrendamento e venda (m) - bairro do Guarda Livros que permaneceu vários anos inacabado e que foi incluído no âmbito do PER * Bairros com Gestão Camarária ** Regime de renda resolúvel - contrato de arrendamento com opção de compra, ao fim de 20 a 30 anos, acordo de colaboração com o I.G.A.P.H.E. celebrado em 1990.

Fig. 53 - Localização dos Bairros de Habitação Social na cidade do Porto



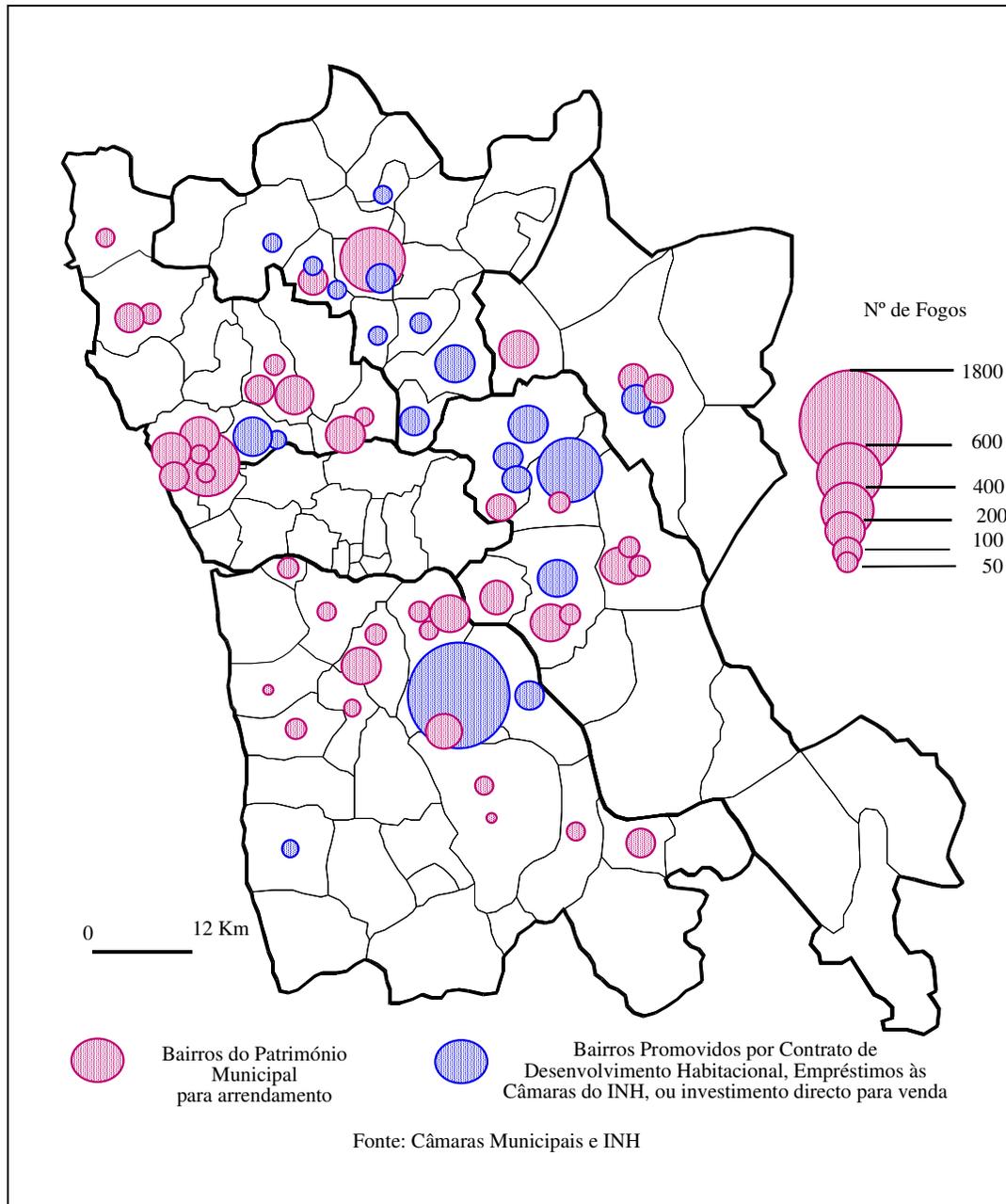


Fig. 54 - Distribuição dos Bairros Sociais e respectivos fogos, por freguesias nos concelhos periféricos

Os dados do quadro 90 e das figuras 53 e 54, revelam a forte concentração da habitação social na cidade do Porto (81% dos fogos propriedade municipal e 41% dos fogos do I.G.A.P.H.E.), sobretudo nas freguesias mais periféricas (Ramalde, Paranhos e Campanhã). Nos concelhos periféricos, a habitação social tem maior expressão nas freguesias mais urbanas e mais próximas da cidade do Porto. Saliente-se, ainda,

sobretudo para os concelhos periféricos, um aumento da construção por iniciativa das Câmaras, particularmente após os anos 90.

No caso da cidade do Porto, refira-se que a maioria dos bairros de propriedade municipal foram construídos no âmbito da 1ª e 2ª fase do Plano de Melhoramentos, correspondendo a um total de 21 bairros e 8 406 fogos, construídos entre 1956 e 1974.

A maioria dos bairros construídos pelas Câmaras entre 1989 e 1997, foram financiados pelo I.N.H. e C.G.D., englobando um total de 2 607 fogos, sendo que destes, 1 266 foram destinados à venda e os restantes ao arrendamento. A Câmara do Porto detém a maior fatia de fogos financiados, seguindo-se a de Vila Nova de Gaia e de Matosinhos (quadro 91).

Quadro 91 - Financiamentos à construção concedidos às Câmaras Municipais do Grande Porto pelo I.N.H. e CGD (1989 - 1997).

Câmaras	Ano	Nº de fogos concluídos	Financiamento (cts) I.N.H.	Financiamento (cts) C.G.D.
Gondomar	1994	96 (a)	597 623	
	1996	168 (b)	1 042 276	
	1997	84 *(a)	504 000	
<u>Total</u>		348	2 143 899	
Maia	1996	60 (b)	399 815	
Matosinhos	1991	170 (a)	698 718	
	1994	56		242 616
	1995	169		757 384
<u>Total</u>		395	698 718	1 000 000
Porto	1989	48	132 867	
	1991	88	237 014	
	1994	330 (a)	2 044 848	
		400		1 878 896
	1995	250 (a)		1 589 400
	1996	240		1 433 283
<u>Total</u>		1 356	4 004 129	3 312 179
Valongo	1988	47	106 084	
	1989	43	99 329	
<u>Total</u>		90	205 413	
V. N. de Gaia	1990	40	81 405	
	1991	210	695 000	
	1994	28 (a)	102 000	
	1996	80 (b)	543 447	
<u>Total</u>		358	1 421 852	
Grande Porto		2 607	8 873 826	4 312 179

Fonte: I.N.H., 1997 * - em construção, conclusão prevista para Junho de 1999
(a) Empréstimo às Câmaras para venda (b) Contrato de Desenvolvimento Habitacional, para venda

Refira-se, contudo, que várias Câmaras têm mobilizado capitais próprios para a construção de habitação social, quer através de loteamentos para autoconstrução²⁵ para famílias carenciadas quer através da construção de pequenos bairros quase todos para venda ou em regime de renda resolúvel (ainda que, com parte do financiamento garantido pelo Estado). Esta situação, face aos recursos de que dispõem, corresponde a um grande esforço financeiro e técnico por parte das autarquias (quadro 92 e 93).

Quadro 92 - Investimentos directos das Câmaras do Grande Porto e Contratos de Desenvolvimento Habitacional.

Município	Nº de Fogos	Promotores
GONDOMAR		
Fânzeres	484	C.M./C.G.D./ Empresa Soares da Costa (venda)
S. Cosme	168	C.M./I.N.H./ Empresa FERSEQUE (venda)
Rio Tinto	222	(três fases) C.M./F.F.H./I.N.H. (venda) (incluí 10 moradias)
	90	C.M./INH/ Empresa FERSEQUE (em construção-conclusão prevista Março 1999)
MAIA		
Águas Santas	252	C.M./I.G.A.P.H.E. (renda resolúvel)*
Gondim	26	C.M./I.G.A.P.H.E. (renda resolúvel)*
Gueifães	30	C.M./I.G.A.P.H.E. (renda resolúvel)*
Maia	34	C.M./I.G.A.P.H.E. (renda resolúvel)*
Milheirós	48	C.M./I.G.A.P.H.E. (renda resolúvel)*
Moreira	25	C.M./I.G.A.P.H.E. (renda resolúvel)*
Pedrouços	135	C.M./I.G.A.P.H.E. (renda resolúvel)*
Vermoim	90	C.M./I.G.A.P.H.E. (renda resolúvel)*
MATOSINHOS		
Sra da Hora	32	Investimento directo da C.M. - para venda
PORTO		
Campanhã	160	C.M./ Projecto de Luta Contra a Pobreza (arrendamento) - Urb. Vale da Figueira
	110	C.M./ Projecto de Luta Contra a Pobreza (arrendamento) - Rosto Novo II
Massarelos	32	Investimento directo da C.M. (venda)
Paranhos	36	Protocolo C.M./Univ. do Porto (arrendamento/pré-fabricado)
VALONGO		
	169	C.M. / RICASA/Sousa e Resende Rodrigues, Construções S.A.
VILA N. DE GAIA		
	140	investimento directo
	238	C.M./I.G.A.P.H.E. (renda resolúvel e arrendamento)*
Vilar de Andorinho	1 800	C.G.D./I.G.A.P.H.E./Const.do Niassa/ e outras empresas de construção (venda)

* Programa Realojamento (segundo o DL 226/87 de 6 de Junho)

Fonte: CÂMARAS MUNICIPAIS

²⁵ Programa criado em 1962 (D.L. 44645), posteriormente alterado em 1977 (D.L. 53/77), no sentido de o tornar mais expedito. No entanto, o FFH, considerou-o de aplicação excepcional e supletiva, situação que, aliada à falta de terrenos urbanizados e à excessiva burocratização do processo de licenciamento da habitação, não tem favorecido a sua dinamização.

Quadro 93 - Loteamentos para autoconstrução promovidos pelas Câmaras Municipais do Grande Porto.

Município	Localização do loteamento	Nº de Fogos	Ano
Gondomar	Vila Verde – s. Pedro da Cova	15	1990/92
	Tardariz - S. Pedro da Cova	24	1990/92
	Areia - Fânzeres	20	1990/92
	Felga - Fânzeres	4	1992
	Covelo	51	1990/92
	Esteva - Rio Tinto	16	1990/92
	Costa - Foz do Sousa	5	1990/92
Maia	Quinta do Meilão - Águas Santas	112	1993/94
Matosinhos	Urb. de Gondivai - Leça do Bailio	202	1984/86
	Urb. de Recarei - Custóias	106	1984/86
	Urb. de Picoutos - S. Mamede Infesta	60	1984/86
	Pequenos núcleos dispersos	26	1986/93
Valongo	Pequenos núcleos nas quatro freguesias	33	1985/88
V. N. de Gaia	Urb. de Grijó	25	1987
	Arcozelo	28	1994
	Cancela da Cruz - Sandim	30	1988/91
	Formigosa de Baixo -Oliveira do Douro	13	1988/91
	Beira Rio - Sta Marinha	5	1994
	Avintes	7	1994
	Pequenos núcleos em outras freguesias do concelho	121	1989/92

Fonte: CÂMARAS MUNICIPAIS

No que toca aos loteamentos para autoconstrução, as Câmaras vendem lotes de terrenos já infra-estruturados a famílias carenciadas, oferecendo, ainda, projectos-tipo e isenções de taxas municipais e fiscais (caso da Sisa e contribuição predial) construindo as famílias, directamente, as suas habitações, por autoconstrução total ou parcial, com recurso a crédito bancário ou mobilizando capitais próprios no prazo de dois anos. As casas construídas por este processo, não podem ser vendidas ou arrendadas durante o período de amortização, sem autorização do município. As autarquias que mais têm promovido este tipo de iniciativa têm sido a de Matosinhos e Vila Nova de Gaia, como alternativa à construção clandestina, que teve uma forte incidência nestes concelhos após 1974.

Outra das modalidades utilizadas pelas Câmaras, para construção de habitações a custos controlados destinados à venda, tem sido os Contratos de Desenvolvimento Habitacional, estabelecidos mediante protocolos entre o I.N.H. ou a C.G.D., as empresas de construção e as autarquias.

Este programa pretende revitalizar e cativar as empresas de construção para a promoção a preços controlados, permitindo a reconversão produtiva das empresas. O

C.D.H. ao proporcionar uma continuidade de produção, conjuntamente com estímulos fiscais (isenção de encargos de registo predial e de sisa), financeiros e garantia de compra dos alojamentos produzidos (reduzindo os riscos inerentes à comercialização) condiciona, também, a especulação, através da limitação dos preços dos terrenos e das habitações, garantindo, contudo, uma margem de lucro limitada. Estas condições foram fundamentais, durante os períodos de recessão económica e de forte inflação, que ocorreram até à entrada de Portugal na C.E. E., permitindo, ainda, o acesso à casa própria a estratos sociais com menores rendimentos que o mercado, por si só, não consegue dar resposta.

Relativamente às vantagens quanto a estas modalidades de construção, referidas pelas Câmaras, salienta-se a maior responsabilização na manutenção e gestão dos fogos e espaços comuns dos empreendimentos, por parte dos moradores, uma vez que estes, através de associações de locatários/condóminos, passam a ser responsáveis pelas despesas de manutenção, conservação e reparação dos edifícios e espaços envolventes. Esta situação permite, não só, uma economia significativa por parte das Câmaras, como ainda, evita a degradação e desqualificação dos empreendimentos, além de que os CDH, constituem a forma mais expedita, de as Câmaras, resolverem os seus problemas de realojamento (nomeadamente, no que se refere ao PER, como salientaremos mais à frente).

Refira-se, ainda, que na conjuntura actual de desaceleração do mercado de obras públicas, a habitação de custos controlados, tem despertado um crescente interesse por parte das empresas²⁶.

No que toca às características físicas dos bairros, verifica-se que nos bairros mais antigos os parâmetros urbanísticos e habitacionais mínimos adoptados, nomeadamente, em termos de instalações sanitárias, cozinhas e dimensão e arranjo dos vários compartimentos, revelam-se, hoje, desajustados face à evolução dimensional, económica e social das famílias, acabando estas, muitas vezes, por introduzir várias modificações no arranjo interior e exterior das habitações. Outra característica a considerar diz respeito ao material utilizado na construção, geralmente material relativamente barato, o que contribui para uma grande degradação física deste parque, agravada pela precária ou praticamente inexistente manutenção dos mesmos por parte

²⁶ Segundo dados do INH a participação das empresas na produção de habitação de custos controlados tem vindo a aumentar, significativamente, não só no segmento para venda, como também no arrendamento (no âmbito dos CDH ao abrigo do PER). Entre 1994 e 1999 foram financiados às empresas 10 039 fogos para venda, a nível nacional, ocupando estas, a partir de 1995, a primeira posição, neste segmento da habitação de custos controlados (INH - *Habitação em Análise*, nº 1 e nº 2 (1998), nº 3 e nº 4 (1999) e nº 5 (Abril de 2000)).

do Estado e/ou das autarquias. Esta situação torna bastante complicada a mobilidade das famílias no parque habitacional, sobretudo se atendermos à falta de alternativas em termos de oferta e às diferenças entre os preços, nomeadamente, os desníveis entre rendas antigas e rendas novas.

No que diz respeito às características sociais, a população destes bairros apresenta características diversificadas, havendo famílias que possuem empregos estáveis e rendimentos médios, predominando, contudo, as famílias em situação de pobreza e exclusão social. Estes últimos casos englobam formas multifacetadas²⁷, como por exemplo, situações decorrentes de empregos precários, de desemprego, de empregos ligados à esfera da economia informal (vendedores ambulantes, trabalho ao domicílio, etc), baixa qualificação escolar e profissional, famílias mono parentais, famílias numerosas com vários filhos pequenos, idosos isolados a viver com pensões sociais, deficientes, situações ligadas ao alcoolismo, à toxicodependência e à prostituição e ainda casos de minorias étnicas - particularmente ciganos.

Refira-se, contudo, que as autarquias locais têm vindo a realizar, a partir sensivelmente de 1994, várias obras de recuperação do parque habitacional de que são proprietárias, conjuntamente com a construção de equipamentos desportivos, de lazer e espaços verdes, bem como a construção de espaços destinados à implantação de pequenas actividades económicas, com apoio do Programa Intervenção Operacional Urbana (IORU), subprograma do Programa Operacional Ambiente e Revitalização Urbana, no âmbito do II Quadro Comunitário de Apoio, contando, portanto, com financiamentos comunitários²⁸.

Nos bairros mais recentes nota-se, não só, uma melhoria significativa da sua qualidade habitacional, sobretudo no que toca à dimensão e arranjo interior dos fogos, qualidade da construção e materiais utilizados, como também uma preocupação com o arranjo dos espaços comuns exteriores e promoção de equipamentos, para além de uma maior diversificação dos modelos utilizados.

Em geral, o parque existente defronta-se com difíceis problemas de gestão de que se destaca o baixo nível das rendas praticadas - sobretudo nos bairros de ocupação mais antiga - e problemas de integração social. No que toca a este último aspecto, as Câmaras, juntamente com associações locais de moradores, escolas e o Estado, têm,

²⁷ Para uma caracterização mais pormenorizada dos vários tipos de pobreza e exclusão social, ver, nomeadamente, SILVA, Manuela et. al. - *Pobreza Urbana em Portugal*, Col. Cáritas, nº 13, 1989 e COSTA, Alfredo Bruto da - *Exclusões Sociais*. Cadernos Democráticos, nº 2, 1998.

²⁸ O Programa Polis, a funcionar a partir de 2000 e prolongando-se até 2006, dá continuidade a este tipo de intervenção através da componente - valorização urbanística e ambiental em áreas de realojamento.

recentemente, procurado apoiar as populações dos bairros sociais através de vários Programas de Luta contra a Pobreza, Rendimento Mínimo Garantido e de outros programas Europeus (caso, por exemplo, do Programa Europeu de Educação Sócrates, Integrar, IORU e URBAN), com vista a melhorar a qualidade de vida das populações destas áreas, através da reabilitação dos bairros, construção de equipamentos e fomento de actividades locais no âmbito do emprego, formação profissional e apoio de tempos livres dos jovens e idosos (anexo V).

Quanto aos níveis de rendas praticados nos bairros sociais, no concelho de Gondomar o valor médio das rendas é de cerca de 2000\$ e 3000\$, sendo que cerca de 40% dos inquilinos pagam rendas inferiores a 400\$. Na Maia, nos bairros do I.G.A.P.H.E., o valor médio é da ordem dos 5000\$, enquanto que nos bairros camarários em regime de renda resolúvel o valor mensal é, em média, de 20000\$ para um T4. Saliente-se que o valor das rendas técnicas nos bairros do I.G.A.P.H.E., é de cerca de 14000\$ para os T2, 20000\$ para os T3 e 24000\$ para os T4.

No caso da cidade do Porto, os bairros mais antigos possuem as rendas mais baixas, com valores inferiores a 2000\$, sendo que a média geral é de 3 800\$. Os bairros mais recentes possuem rendas mais altas, atingindo o valor máximo de 25 000\$.

Refira-se, ainda, que grande parte dos bairros do I.G.A.P.H.E. passaram recentemente, para as Câmaras Municipais, como foi o caso das Câmaras de Gondomar, Maia, Matosinhos e Vila Nova de Gaia, passando estas a serem responsáveis pela sua gestão.

Após 1993, o Estado criou três novos programas para as áreas metropolitanas, com vista à erradicação dos bairros de barracas e outros alojamentos degradados, o Programa Especial de Realojamento (PER), o Programa de Construções de Habitações Económicas (PCHE) e o PER-Famílias .

Estes programas contêm alguns aspectos novos que já vinham sendo, aliás, reivindicados à vários anos, sobretudo pelos técnicos sociais:

- aspectos ligados à promoção, particularmente, localização - impondo que os terrenos a desocupar pelas barracas, pertencentes ao município fiquem, prioritariamente, afectos à execução do programa²⁹; qualidade construtiva dos empreendimentos - exigindo que os empreendimentos tenham de ser certificados com a marca de qualidade do LNEC³⁰; construção de equipamentos e outros espaços públicos; soluções de promoção centradas no apoio às famílias - auto promoção ou de aquisição-renovação de alojamentos (PER-Famílias); possibilidade das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) ou pessoas colectivas de utilidade pública (caso das

²⁹ Ver artigo 5º do D. L. 163/93 de 7 de Maio.

³⁰ Ver D.L. 63/95, de 7 de Abril.

Cooperativas de Habitação Económica, por exemplo) poderem aderir ao PER³¹ e permitir que os fogos possam ser adquiridos directamente no mercado ou através de acordos de colaboração com empresas de construção (via CDH);

- aspectos ligados ao apoio às famílias e à utilização dos alojamentos, sobretudo uma preocupação com o acompanhamento e inserção social das famílias a realojar - permitindo celebrar acordos com o Ministério do Emprego e Segurança Social no âmbito do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza³² -, quer ainda, com a gestão dos empreendimentos a construir.

Na sequência dos levantamentos feitos pelos vários municípios foram contabilizadas as necessidades habitacionais e programadas o seu faseamento e localização, atendendo às diferenças existentes entre as várias freguesias quanto ao número de famílias a viver em barracas e outros tipos de alojamentos precários considerados no âmbito do PER (quadro 94).

A partir dos dados contidos no quadro 94, podemos constatar o contraste existente, em termos de distribuição dos alojamentos precários, nas várias freguesias. Assim, os concelhos com maior número destes alojamentos, são: o de Matosinhos, destacando-se as freguesias de Matosinhos, S. Mamede Infesta e Leça da Palmeira; Vila Nova de Gaia, salientando-se as freguesias de Sta Marinha, Mafamude, Pedroso e Canidelo e Gondomar, destacando-se as freguesias de Rio Tinto, S. Pedro da Cova, Valbom e Fânzeres. Os restantes concelhos apresentam um número menor, ainda que bastante significativo atendendo ao número de famílias e pessoas envolvidas.

Relativamente ao caso concreto da cidade do Porto dois aspectos são de salientar. Se por um lado, existe uma certa dispersão das barracas em vários pontos da cidade, por outro lado, depara-se com a concentração de uma parte significativa das mesmas em alguns núcleos, próximos fisicamente e socialmente (havendo mesmo laços familiares entre os residentes), de alguns bairros sociais, como é o caso dos núcleos de Aldoar - junto ao bairro de Aldoar; Ramalde - junto ao bairro da Providência -; Paranhos - próximo ao bairro do Outeiro e Hospital de S. João e Campanhã - junto ao bairro do Lagarteiro.

Quanto às características sociais e económicas das famílias recenseadas³³, verificamos que predominam as situações de pobreza, com rendimentos bastante reduzidos, por vezes inferiores ao salário mínimo nacional. Uma percentagem

³¹ Ver artigo 16º do D. L. 163/93 de 7 de Maio e artigo 16º da Lei 34/96 de 29 de Agosto.

³² Ver artigo 17º do D. L. 163/93 de 7 de Maio.

³³ Apesar de termos consultado os levantamentos efectuados pelas Câmaras no âmbito do PER, foi-nos solicitado que não divulgássemos a parte relativa à caracterização económica e social das famílias, pelo que nos limitamos a fazer uma apreciação global.

significativa das famílias é constituída por indivíduos bastante jovens, predominando os escalões etários dos 15 a 45 anos. No entanto, é de referir, também, a importância que assume a percentagem de indivíduos isolados pertencentes aos escalões etários com idades superiores aos 60 anos. A dimensão média das famílias é relativamente elevada, sendo de cerca de 3,5 pessoas/ família e a maioria dos indivíduos são de nacionalidade portuguesa, sendo, porém, um número significativo destes de etnia cigana.

Quadro 94 - Distribuição dos alojamentos precários e respectivos agregados familiares e pessoas residentes, abrangidos no âmbito do PER, na área do Grande Porto

Concelho/Freguesias	Barracas e Ilhas Abarracadas		Agregados familiares		Pessoas	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
GONDOMAR						
Covelo	9	0,5	9	0,5	31	0,5
Fânzeres	246	12,5	246	12,5	867	12,5
Foz do Sousa	19	1	19	1	83	1,2
S. Cosme	125	6,3	125	6,3	424	6,2
Jovim	80	4,1	80	4,1	299	4,3
Lomba	80	4,1	80	4,1	299	4,3
Medas	35	1,8	35	1,8	136	2
Melres	34	1,7	34	1,7	118	1,7
Rio Tinto	625	31,8	625	31,8	2 056	29,9
S. Pedro da Cova	511	26	511	26	1 911	27,8
Valbom	257	13,1	257	13,1	854	12,4
TOTAL	1 964	100	1 964	100	6 879	100
MAIA						
Águas Santas	294	20,6	311	20,5	1 057	20,2
Barca	45	3,2	46	3	191	3,7
Folgosa	58	4,1	61	4	241	4,6
Gemunde	60	4,2	65	4,3	247	4,7
Gondim	65	4,6	67	4,4	276	5,3
Gueifães	120	8,4	130	8,6	411	7,8
Maia	45	3,2	49	3,2	169	3,2
Milheirós	148	10,4	160	10,6	549	10,5
Moreira	91	6,4	97	6,4	328	6,3
Nogueira	51	3,6	53	3,5	180	3,4
Pedrouços	189	13,3	199	13,1	646	12,3
Santa Maria Avioso	35	2,5	38	2,5	117	2,2
S. Pedro Avioso	39	2,7	45	3	136	2,6
S. Pedro Fins	27	1,9	31	2	115	2,2
Silva Escura	72	5,1	79	5,2	282	5,4
Vermoím	47	3,3	49	3,2	179	3,4
Vila Nova da Telha	36	2,5	37	2,4	114	2,2
TOTAL	1 422	100	1 517	100	5 238	100
MATOSINHOS						
Custóias	196	5,2	204	5,1	652	5,3
Guiões	231	6,2	253	6,4	881	7,1
Lavra	134	3,6	148	3,7	549	4,4
Leça do Bailio	205	5,5	210	5,3	658	5,3
Leça da Palmeira	374	10	398	10	1 240	10
Matosinhos	1 345	35,9	1 446	36,3	4 210	34,1
Perafita	398	10,6	419	10,5	1 348	10,9
Sta Cruz do Bispo	181	4,8	186	4,7	664	5,4
S. Mamede Infesta	413	11	442	11,1	1 360	11
Senhora da Hora	268	7,2	276	6,9	804	6,5
TOTAL	3 745	100	3 982	100	12 366	100

(Cont....)

Quadro 94 (Cont....)

Concelho/Freguesias	Barracas e Ilhas Abarracadas		Agregados familiares		Pessoas	
	Nº	%	Nª	%	Nº	%
PORTO						
Aldoar	258	40,4				
Bonfim	4	0,6				
Campanhã	87	13,6				
Cedofeita	1	0,2				
Foz do Douro	1	0,2				
Lordelo do Ouro	3	0,5				
Massarelos	38	5,9				
Miragaia	2	0,3				
Nevogilde	0	0				
Paranhos	126	19,7				
Ramalde	61	9,5				
St. Ildefonso	3	0,5				
S. Nicolau	0	0				
Sé	55	8,6				
Vitória	0	0				
TOTAL	639	100				
VALONGO						
Alfena	116	20,5	129	20,5	465	20,1
Campo	100	17,7	116	18,4	455	19,7
Ermesinde	204	36,1	218	34,7	730	31,6
Sobrado	64	11,3	73	11,6	301	13
Valongo	81	14,4	93	14,8	360	15,6
TOTAL	565	100	629	100	2 311	100
V. N. DE GAIA						
Arcozelo	49	1,3	51	0,4	204	1,6
Avintes	69	1,9	80	2,1	301	2,4
Canelas	163	4,5	173	4,5	563	4,5
Canidelo	302	8,5	321	8,4	1 099	8,7
Crestuma	20	0,5	20	0,5	71	0,6
Grijó	29	0,8	29	0,7	112	0,9
Gulpilhares	52	1,4	57	1,5	240	1,9
Lever	43	1,2	46	1,2	189	1,5
Madalena	69	1,9	75	1,9	252	2,0
Mafamude	496	13,9	514	13,4	1 446	11,5
Olival	46	1,3	50	1,3	198	1,5
Oliveira do Douro	128	3,5	139	3,6	527	4,2
Pedroso	303	8,5	333	8,7	1 165	9,3
Perosinho	29	0,8	29	0,7	95	0,8
Sandim	107	4,3	114	2,9	399	3,1
Sta Marinha	906	25,4	973	25,5	2 910	23,2
S. Felix da Marinha	180	5,0	191	5,0	692	5,5
S. Pedro da Afurada	110	3,1	118	3,1	360	2,8
Seixezelo	42	1,1	47	1,2	149	1,2
Sermonde	29	0,8	33	0,8	104	0,8
Serzedo	114	3,2	122	3,3	383	3,0
Valadares	61	1,7	67	1,7	254	2,0
Vilar de Andorinho	164	4,6	176	4,6	599	4,7
Vilar do Paraíso	50	1,4	55	1,4	189	1,5
TOTAL	3 561	100	3 813	100	12 501	100

Fonte: CÂMARAS MUNICIPAIS - levantamentos PER, 1993/94

No que toca à execução do PER, esta não tem sido uniforme em todos os concelhos, havendo alguns em que os empreendimentos previstos já se encontram totalmente concluídos (caso de Gondomar e Valongo), outros que já concluíram ou estão em construção mais de 50% dos fogos contratados (caso de Matosinhos e Maia) e o Porto e Vila Nova de Gaia encontram-se mais atrasados, sobretudo devido às

dificuldades em termos de disponibilização e preços dos terrenos, estando prevista a conclusão dos mesmos para além do prazo estabelecido pelo programa (quadro 95).

Na verdade, enquanto os preços médios dos terrenos por m², oscilam entre os 10 mil e 20 mil escudos, em Valongo, na Maia e Matosinhos vão de 15 mil a 35 mil e no Porto de 25 mil a 60 mil escudos³⁴.

Relativamente à distribuição dos fogos já concluídos e a construir, verifica-se que houve uma preocupação pela dispersão dos mesmos pelas várias freguesias (figs 55 e 56), uma vez que, uma das exigências da legislação do PER, era a de que os realojamentos fossem feitos na mesma área de residência da população envolvida, optando-se, ainda, por conjuntos habitacionais relativamente pequenos. No Porto, para além do reforço da construção em alguns bairros de habitação social preexistentes nas freguesias periféricas, optou-se, também, pela construção de pequenos bairros dispersos pelas freguesias peri-centrais, como é o caso do Bonfim, Cedofeita, Sto. Ildefonso e centrais, caso da Sé e Miragaia.

Relativamente aos projectos, as Câmaras têm tido uma grande preocupação com a qualidade construtiva dos mesmos e com a integração dos bairros no espaço construído envolvente. Uma das formas de conseguir estes objectivos, tem sido utilizar nos edifícios revestimentos e fachadas iguais às dos edifícios que com eles confinam e entregar as empreitadas de construção a empresas que têm vindo a especializar-se neste segmento de promoção. Refira-se ainda que, a Câmara do Porto, convidou alguns arquitectos de renome para projectarem alguns dos bairros a construir no âmbito do PER, como é o caso do Bairro do Ilhéu, que será construído pela Cooperativa de Habitação Económica do Ilhéu, sendo o Projecto do Arq. Correia Fernandes e o Projecto das Fontainhas, da autoria do Arq. Alcino Soutinho.

³⁴ Valores referidos pela Associação Portuguesa das Empresas de Mediação Imobiliária, Delegação do Norte, preços relativos a transacções efectuadas em 1998.

Quadro 95 - Número de alojamentos, construídos e a construir
no âmbito do PER

Concelho/Freguesias	Nº de fogos concluídos	Nº de fogos em construção ou já contratada a sua aquisição a emp. de const.	Nº de fogos em proj. (acordados c/ o I.N.H.)
GANDOMAR			
Baguim do Monte	150		
Covelo	18		
Fânzeres	148		
Foz do Sousa	54*		
S. Cosme	88		
Jovim	114		
Lomba	30		
Medas	36		
Melres	35		
Rio Tinto	507		
S. Pedro da Cova	532		
Valbom	252		
TOTAL	1 964		
MAIA			
Águas Santas	18	102	191
Barca			46
Folgosa			61
Gemunde			65
Gondim	24	43	
Gueifães		22	108
Maia		15	34
Milheirós	24	48	88
Moreira			97
Nogueira		53	
Pedrouços	72		127
Santa Maria Avioso	38		
S. Pedro Avioso			45
S. Pedro Fins			31
Silva Escura			69
Vermoim		49	
Vila Nova da Telha	12	15	10
TOTAL	188	347	982
MATOSINHOS			
Custóias	252	56	
Guifões		376	
Lavra		152	
Leça do Bailio		160	
Leça da Palmeira		234	
Matosinhos	80	236	
Perafita		74	
Sta Cruz do Bispo	60	198	
S. Mamede Infesta	40	200	
Senhora da Hora		100	
TOTAL	432	1 786	1 764
(Cont.....)			

Quadro 95 (Cont....)

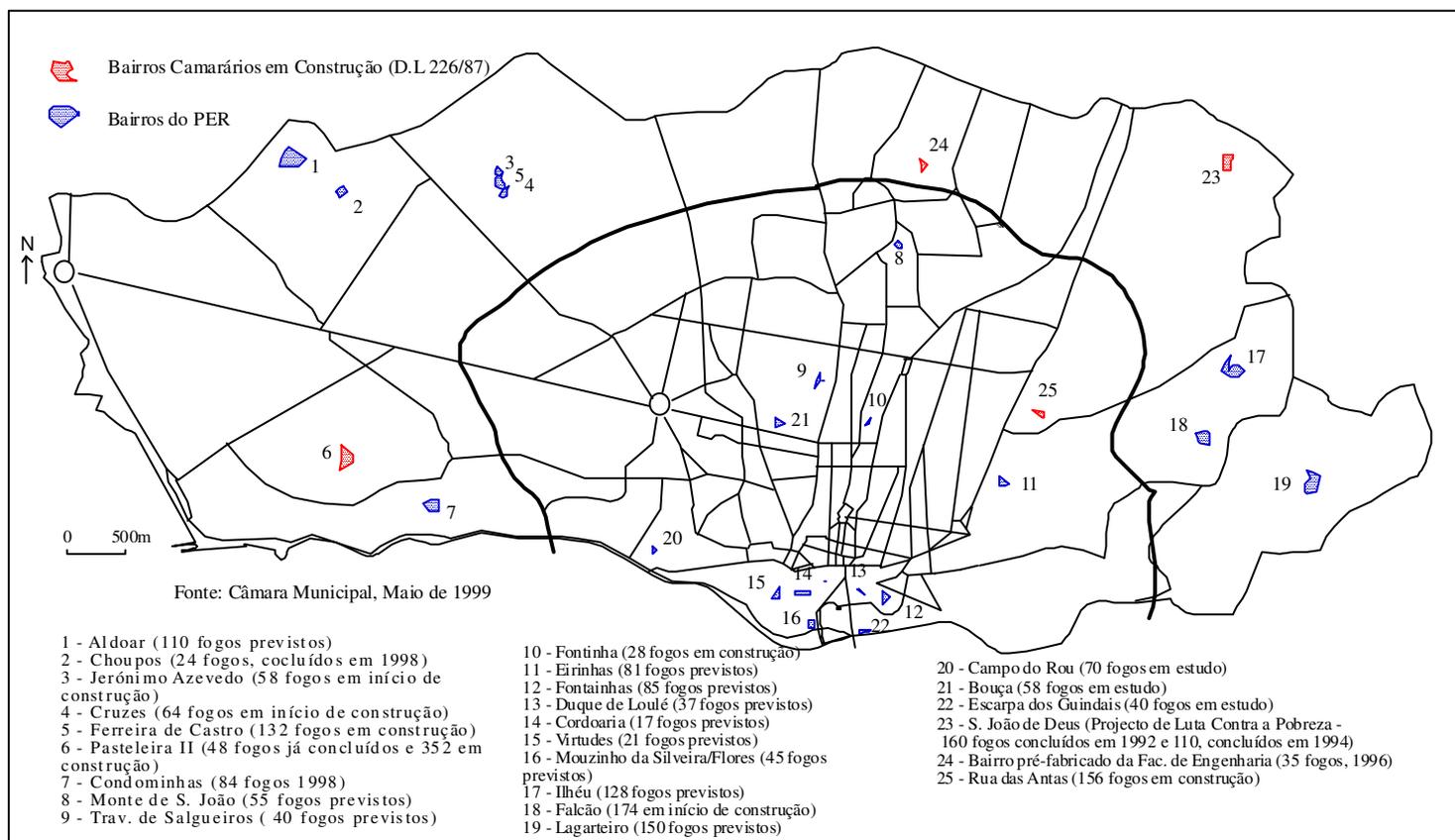
Concelho/Freguesias	Nº de fogos concluídos	Nº de fogos em construção ou já contratada a sua aquisição a emp. de const.	Nº de fogos em proj. (acordados c/ o I.N.H.)
PORTO			
Aldoar			120
Bonfim			166
Campanhã		174	278
Cedofeita			40
Lordelo do Ouro	84		
Miragaia			39
Paranhos			52
Ramalde	24	254	
St. Ildefonso			30
Sé			40
Dispersos freg. centrais			55
TOTAL	108	428	820
VALONGO			
Alfena	129		
Campo	116		
Ermesinde	218		
Sobrado	73		
Valongo	93		
TOTAL	629		
V. N. DE GAIA			
Arcozelo			
Avintes			
Canelas		165	
Canidelo		145	
Crestuma			
Grijó			
Gulpilhares			
Lever		36	
Madalena		100	
Mafamude			
Olival		30	
Oliveira do Douro		139	
Pedroso	36		
Perosinho			
Sandim		66	
Sta Marinha			
S. Felix da Marinha		150	
S. Pedro da Afurada			
Seixezelo			
Sermonde		60	
Serzedo		122	
Valadares		122	
Vilar de Andorinho	80	80**	
Vilar do Paraíso		72	
TOTAL	116	1287	2410

Fonte: CÂMARAS MUNICIPAIS, 1998

* Este empreendimento, construído pela empresa Gaspar Ferreira da Silva & Irmãos, recebeu o prémio INH 1998

** Fogos incluídos no âmbito do PER-famílias

Fig. 55 - Localização dos empreendimentos no âmbito do PER e outros de iniciativa Camarária, na cidade do Porto



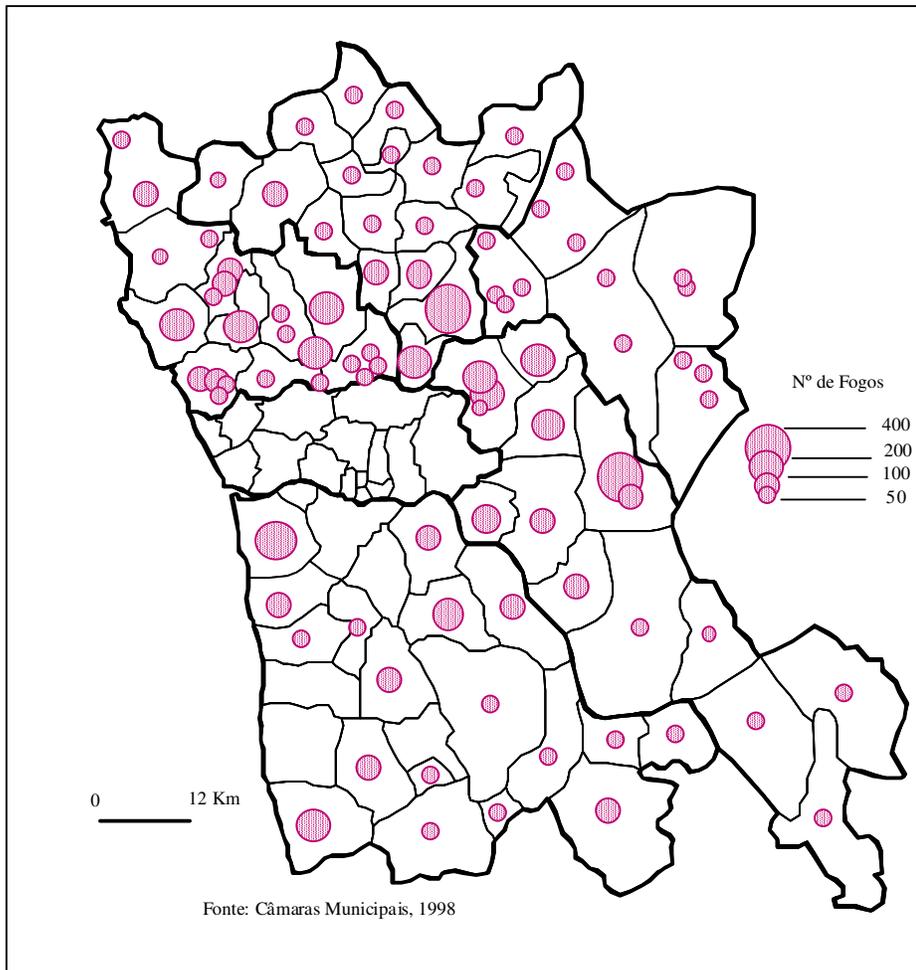


Fig.56 - Distribuição dos Bairros já construídos e a construir pelo PER e respectivos fogos, por freguesias nos concelhos periféricos

No que diz respeito às estratégias desencadeadas na implementação do PER, também existem diferenças. Assim, enquanto que alguns municípios optaram por construir directamente os bairros, caso do Porto e Matosinhos (no caso dos primeiros empreendimentos) outros optaram pelo estabelecimento de protocolos com empresas de construção, como foi o caso de Gondomar, Maia, Matosinhos (empreendimentos lançados após 1996³⁵), Valongo e Vila Nova de Gaia, comprando, directamente, fogos às empresas (sendo, neste caso, estas responsáveis pela aquisição dos terrenos nas áreas seleccionadas pelas Câmaras) ou disponibilizando terrenos, em direito de superfície e isenções de taxas municipais, sendo as empresas responsáveis pela construção dos

³⁵ Saliente-se que a Câmara de Matosinhos estabeleceu protocolos com alguns consórcios, caso da SOMAGUE PMG, em 1996, e em Junho de 1998 assinou um protocolo com o consórcio Ferseque/Habiseque, para a construção de 160 alojamentos em Leça do Bailio, a construir em terreno deste consórcio no âmbito do PER, orçados em um milhão e meio de contos.

empreendimentos e equipamentos de apoio à população previstos para os bairros (jardins, parques infantis, campos de jogos, salas para ATL), garantindo os preços estabelecidos pelo I.N.H.³⁶.

Alguns grupos empresariais da construção civil criaram empresas dedicadas, exclusivamente, ao desenvolvimento e promoção de projectos de habitação social (CDH e PER), como é o caso, por exemplo, da SOMAGUE PMG, empresa do grupo SOMAGUE, que foi responsável pela promoção e construção de alguns empreendimentos no âmbito do PER, através de protocolos com alguns municípios do Grande Porto e com IPSS (quadro 96).

A Câmara do Porto, relativamente à implementação do PER nas freguesias centrais, dadas as dificuldades em encontrar terrenos disponíveis, tem vindo a adquirir alguns imóveis que serão reabilitados pela Câmara e depois ocupados pelas populações a realojar.

Refira-se ainda que, no caso de Vila Nova de Gaia, apesar de só terem sido acordados com o I.N.H., 3 619 fogos, a Câmara pretende construir um total de 3 813 alojamentos, correspondente ao número de famílias em habitações precárias que foram contabilizadas pela Câmara (ver quadro 94), estando a negociar outras formas de financiamento para a construção dos fogos não previstos no acordo de adesão ao PER.

Quadro 96 - Empreendimentos construídos pela SOMAGUE PMG

Câmaras/IPSS	Fogos concluídos	Fogos em constr..	Fogos em Proj.
<u>Câmara de Gondomar:</u>			
Valbom	252		
Rio Tinto	220		
Fânzeres	148		
<u>Santa Casa da Misericórdia do Porto</u> (Senhora da Hora- Qta. Seca)	146		
<u>Câmara de Matosinhos:</u>			
Matosinhos		187	132
Leça da Palmeira		104	
Perafita			80
Sta Cruz do Bispo		42	
S. Mamede Infesta			100
<u>Ordem Santíssima Trindade</u> (em Matosinhos)		126	
<u>Câmara Municipal de V.N. de Gaia:</u>			
Mafamude			20
Canelas			264

Fonte: SOMAGUE PMG, 1999

³⁶ Refira-se que os preços máximos fixados pela Portaria nº 187/96, de 30 de Maio, são os seguintes: T1 - 6 349 (contos); T2 - 8 299; T3 - 10 249 e T4 - 11 127.

Para além destes programas de construção de habitação de custos controlados, outra das áreas em que o Estado tem disponibilizado financiamentos às Câmaras Municipais e aos particulares é a da reabilitação, área, aliás, considerada, actualmente, prioritária pelo Governo³⁷, constituindo um elemento estratégico, não só, para a resolução das necessidades habitacionais, como ainda, para a requalificação das áreas mais antigas, que como já salientámos, apresentam um parque bastante degradado, com um elevado número de fogos a necessitar de obras urgentes e sem as condições mínimas de habitabilidade e salubridade.

Refira-se que, enquanto nos restantes países da UE, a reabilitação e recuperação do parque habitacional representa cerca de 30%-35% do mercado de construção, em Portugal esta vertente representa menos de 10%.

Assim, dentro desta vertente estão incluídos os seguintes programas (ver anexo IV):

- Programa de Reabilitação de Imóveis Degradados (PRID - D.L. 704/76 de 30 de Setembro, alterado pelo D.L. 449/83 de 26 de Dezembro e pelo D.L. 286/84 de 5 de Dezembro), concede empréstimos e subsídios para obras de reparação, conservação ou beneficiação de alojamentos pertencentes às Câmaras Municipais ou a particulares (para realização de obras em casas próprias ou que se encontrem arrendadas).

- Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas (PRAUD - Despacho 1/88 de 20 de Janeiro, substituído pelo Despacho 23/90 de 21 de Novembro), que substitui o PRID;

- Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados (RECRIA- D.L. 4/88 de 14 de Janeiro, alterado pelos D.L. 420/88 de 30 de Novembro, 197/92, de 22 de Setembro e 104/96 de 31 de Julho e Portaria 914/92), destinado às Câmaras Municipais, proprietários e senhorios ou ainda inquilinos, para recuperação de fogos ou imóveis arrendados degradados, mediante a concessão de uma participação financeira, a fundo perdido, do Estado (através do I.G.A.P.H.E.) e municípios. No Grande Porto, foram já recuperados através deste programa 766 fogos,

³⁷ Refira-se, a este propósito, que se encontra, actualmente, em discussão pública, um novo pacote legislativo relativo à reabilitação habitacional, que inclui: alteração aos programas REHABITA e RECRIA, cujo objectivo é torná-los mais operativos, flexíveis e adaptados às várias realidades locais; incentivos financeiros à realização de obras parciais para recuperação de telhados; alterações aos parâmetros da renda condicionada; alargamento dos subsídios de renda para o caso de carência dos arrendatários, nos casos em que houver obras de recuperação dos imóveis e possibilidade de demolição de fogos irrecuperáveis, assegurando o direito de habitação aos arrendatários e subsídios de renda, em caso de carência destes.

entre 1992 e 1998, destacando-se os municípios do Porto, seguido de Matosinhos e Gondomar.

- Regime Especial de Participação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal (RECRIPH - D.L. 106/96 de 31 de Julho), com participação nas obras a realizar nas partes comuns (pelo I.G.A.P.H.E. e pelo município) e financiamento (concedido pelo I.N.H. ou outra instituição de crédito autorizada) das obras a realizar nas fracções autónomas, até ao valor total das obras, nas condições previstas no regime geral de crédito bonificado, com prazo de reembolso máximo de 10 anos, destinado aos prédios que tenham sido construídos antes da entrada em vigor do RGEU ou cuja licença de utilização tenha sido emitida até 1 de Janeiro de 1970. No caso do Grande Porto, apenas os concelhos de Matosinhos e Porto, estão a recuperar, respectivamente, 10 e 12 fogos, através deste programa.

- Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas (REHABITA - D. L. 105/96 de 31 de Julho), apenas destinado aos núcleos históricos declarados áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, que possuam planos de urbanização, planos de pormenor ou regulamentos urbanísticos aprovados. Apenas existe um acordo de colaboração celebrado entre o I.N.H., o I.G.A.P.H.E. e a Câmara Municipal de Lisboa.

- Programa de Solidariedade e Apoio à Recuperação de Habitação (SOLARH - D.L. 7/99), destinado aos agregados familiares carenciados, especialmente os residentes no interior e nos núcleos históricos dos centros urbanos, que desejem realizar obras de conservação e beneficiação em habitações próprias e permanentes até um montante de 2 mil contos.

Para além destes programas, o actual governo aprovou recentemente algumas importantes reformas, com o objectivo de revitalizar a conservação e manutenção dos edifícios, nomeadamente, a redução do IVA nas obras de recuperação de imóveis e o novo regime de crédito à aquisição de habitação própria (D.L. 349/98), alarga o crédito bonificado às obras de recuperação de partes comuns dos prédios.

A Câmara Municipal do Porto, no âmbito da Sociedade Porto 2001 - Porto Capital da Cultura -, tem por objectivo a revitalização da Baixa Portuense, dado o estado de degradação física, social e económica desta área. Está, por isso, a implementar um projecto de reabilitação habitacional para a Baixa, o qual inclui a articulação deste projecto com alguns dos programas referidos, nomeadamente o RECRIPA, o REHABITA e RECRIPH e outras formas de financiamento a acordar com o Estado, procurando envolver, neste ambicioso projecto, todas os agentes e associações ligados à habitação, quer públicos, quer particulares.

5.5.1.2 - As Cooperativas de Habitação após o 25 de Abril no Grande Porto-enquadramento, evolução e dinâmica

A conjuntura criada pelo 25 Abril, levou os responsáveis governamentais a lançar as bases de uma profunda reestruturação do sector cooperativo, através da publicação de dois importantes diplomas, em Dezembro de 1974 (D.L. 730/74 e D.L. 734-A/74).

Com D.L.730/74 definiu-se o novo regime do cooperativismo habitacional, prescrevendo os princípios democráticos de funcionamento das cooperativas, a sua neutralidade política, o princípio da "porta aberta", isto é, qualquer indivíduo tinha liberdade para aderir a uma cooperativa, não se impondo qualquer tipo de regra, proibindo-se, ainda, qualquer actividade especulativa através de normas condicionadoras da cedência do uso, da sucessão, alienação e venda das casas. O diploma proibia, também, a transacção pelos sócios de posições nas listas de espera, bem como, a transformação das cooperativas em sociedades. O D.L.730/74 não definia, no entanto, qualquer limitação quanto à definição do rendimento familiar como critério de acesso ao estatuto de cooperante. As limitações, como se verá no parágrafo seguinte, só foram validadas para as Cooperativas de Habitação Económica (CHE's).

Imediatamente a seguir, o DL 734-A/74 definiu o regime de "Cooperativas de Habitação Económica" (CHE's), o qual concedia apoios privilegiados do Estado, como isenções fiscais³⁸, financiamentos bonificados e a fundo perdido (cobrindo 85% a 95% do total dos custos de construção, de acordo com o nível de rendimentos dos cooperadores) e acesso a terrenos públicos, desde que as cooperativas cumprissem determinadas normas relativamente à propriedade e alienação das casas - parâmetros de áreas e custos dos fogos. Estes apoios foram imprescindíveis numa conjuntura económica nacional marcada por uma grande instabilidade socioeconómica, com reflexos no aumento da inflação e das taxas de juro (quadro 97), permitindo às cooperativas aceder, daquela forma, a "dinheiro mais barato" e, assim, conseguirem expandir a sua actividade, facto que se reflectiu no grande número de construções, com uma produção de fogos pelas CHE's, a nível nacional, que rondou, em média, os 2 600 fogos/ano no período de 1976 a 1979.

³⁸ Por exemplo, isentava de contribuição predial, por 10 anos, às cooperativas de habitação. O D.L. 456/80, de 9 de Outubro, passou a isentar as cooperativas deste imposto. A reforma fiscal de 1988, acabou por abolir estes benefícios!

Quadro 97 - Evolução das Taxas de Juro anuais no crédito à aquisição de habitação própria, a longo prazo

Anos	Taxa de Juro
1979	22.25
1980	22.25
1981	24.0
1982	26.0
1983	30.0
1984	32.5
1985	32.5
1986	42.5
1987	19.5
1988	18.0
1989	19.5
1990	21.25
1991	20.0
1997	8.4 (a)
1999	5.46 (b)

Fonte: Banco de Portugal e Caixa Geral de Depósitos

(a) financiamento de 10 000 contos a 25 anos, com prestação mensal de 79 682\$ (Caixa Geral de Depósitos)

(b) taxa máxima efectiva, no caso da Caixa Geral de Depósitos, indexada à Euribor

Simultaneamente foi criado, no Fundo de Fomento da Habitação, o Programa de Fomento Cooperativo e um Sector de Apoio às Cooperativas. Assim, espontaneamente ou fomentadas pelo F.F.H., vão surgindo, por todo o país, várias cooperativas, tendo algumas antigas cooperativas requerido a sua reconversão ao novo regime.

Entre 1975 e 1979, no F.F.H., existiram um conjunto de condições que permitiram o desenvolvimento do cooperativismo, nomeadamente:

- a existência de quadros técnicos jovens que fomentaram a constituição de cooperativas;
- promoção de acções de formação e organização inter cooperativa;
- concepção e implementação de uma metodologia processual e dos parâmetros reguladores da execução do programa;
- apoio às cooperativas na selecção de terrenos, elaboração dos projectos, adjudicação das obras e sua execução.

As cooperativas surgem como um movimento social moderado, criado pelos cidadãos de rendimentos baixos e médios, com o objectivo de completar a acção do Estado no domínio da habitação social. As cooperativas foram, deste modo, consideradas como um dos agentes a incrementar na promoção de alojamentos para a resolução das graves carências habitacionais existentes, sobretudo das camadas mais desfavorecidas da população.

No que toca ao programa das cooperativas, este, no início, foi rigorosamente planeado e estruturado (pelo menos ao nível das intenções) com vista ao seu desenvolvimento harmónico e progressivo. Contudo, a burocracia dos vários departamentos da Administração Pública e a falta de quadros cooperativistas, conduziu a um arranque relativamente moroso do programa. Assim, nos primeiros anos, organizaram-se e legalizaram-se as cooperativas, seleccionaram-se terrenos, fizeram-se os projectos e organizaram-se os concursos para as obras. Neste arranque, é de salientar o papel desempenhado pelas autarquias, não só na disponibilização de terrenos - através do direito de superfície concedido a solos municipais, ou ainda, pela via negocial ou com recurso à expropriação que, dada a conjuntura social dos primeiros anos pós revolução, permitiu a várias autarquias utilizar esta figura, como também no apoio à aprovação dos projectos, na execução das infra-estruturas básicas e isenção de taxas municipais.

É, no entanto, importante referir que este apoio dos municípios se faz ainda de um modo precário e casuístico. No período a que nos referimos (1975-1979) não estava, ainda, completamente definida a Lei de Financiamento ao Poder Local, nem sequer os instrumentos e figuras de planeamento e gestão do uso do solo.

Os Planos Directores Municipais, instrumentos de regulação e zonamento do solo só viriam a ser regulamentados em 1982 (D.L. 208/82 e Decreto Regulamentar 91/82). Por outro lado, em termos legais, a habitação só passa parcial e indirectamente para os municípios após 1984³⁹. Esta situação, e a própria desigualdade dos municípios face às carências habitacionais, à diversidade político-ideológica, e aos seus próprios recursos financeiros, explicam o carácter fragmentário e as fortíssimas desigualdades territoriais típicas da dinâmica cooperativa.

Este apoio municipal, na nossa área de estudo, foi particularmente importante, quer no caso do concelho do Porto, quer no de Matosinhos, o que levou a que a maioria dos fogos construídos pela cooperativas sedeadas no Grande Porto, se tenha desenvolvido naqueles dois concelhos, como veremos mais adiante.

Assim, o grande surto de novas cooperativas a nível nacional dá-se entre 1976 e 1978, anos em que foram legalizadas cerca de 130 novas cooperativas⁴⁰, devido ao apoio jurídico, técnico e financeiro do F.F.H. destacando-se, particularmente, as áreas urbanas e suburbanas de Lisboa, Porto e Setúbal. Fundou-se, também nesta altura, o

³⁹ Com o Governo da AD e com a criação do I.N.H. e, posteriormente em 1987, com o XI Governo, dá-se a transferência gradual para os municípios, da promoção de habitação social, quer directamente, enquanto promotores, quer indirectamente através da criação de condições para a promoção de habitação social por outras entidades. Ver a Portaria 828/88 de 29/12, que define a habitação social.

⁴⁰ Antes desta data havia cerca de 60 cooperativas, estando a maior parte delas inactivas.

Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo, organismo tutelado pelo Ministério das Obras Públicas que passaria a coordenar, analisar e sugerir legislação e formar e informar todo o sector cooperativo.

O D.L. 734-A/74 deixou por definir vários aspectos importantes, principalmente os relativos às condições de financiamento. No entanto, entre 1975 e 1976, o F.F.H. atribui às CHE's empréstimos em condições provisórias, com taxas de juro que variavam entre 3% e 5,5%, a pagar em 25 anos. Atendendo a que as taxas praticadas na altura pelas instituições financeiras para empréstimos de longo prazo (superiores a 7 anos), eram da ordem dos 13% (em 1979 esta taxa era já de 22.25 %, ver quadro 97), as condições oferecidas pelo F.F.H., eram, então muito mais favoráveis.

No final de 1977, o governo define novas condições de empréstimo às cooperativas (artigo 9º do D.L. 515/77 de 14 de Dezembro), incluindo-o no regime geral de empréstimos à ocupação própria, não tendo em conta as necessidades específicas das cooperativas. A única diferença de vulto entre as cooperativas e o regime geral de crédito, dizia respeito ao período de amortização, que no caso das cooperativas era quatro anos mais longo⁴¹. A nova política, por exemplo, ignorou o facto de durante o processo construtivo muitos cooperantes terem encargos com rendas dos alojamentos onde viviam, o que não lhes permitia pagar, ao mesmo tempo, os encargos relativos à nova construção. As taxas de juro iniciais - que variavam com a média de rendimentos per capita dos cooperantes e a média dos custos de construção por m² - aumentaram de 6% para 14%. As taxas de juro durante todo o período de amortização eram, no entanto, mais altas, uma vez que as taxas iam aumentando até atingir a taxa base do empréstimo.

As cooperativas opuseram-se fortemente a esta legislação e o governo acabou por reconhecer que "os benefícios dados às cooperativas deveriam ser mais importantes do que os oferecidos a outras formas de provisão da habitação" (D.L. 268/78, que passa a regulamentar as novas condições de financiamento às cooperativas), mudando a lei. Por esse facto, a nova legislação, contemplou as seguintes alterações:

- permitiu que o início da amortização só acontecesse após o final da construção (limitada a um máximo de 27 meses);
- baixou as taxas de juro;
- criou bonificações às cooperativas que optassem pela propriedade colectiva⁴² (bonificação de 1%);

⁴¹ O período de amortização para os empréstimos no regime geral variava entre 10 e 25 anos.

⁴² Refira-se, no entanto, que o regime de propriedade colectiva foi, de uma maneira geral, muito pouco utilizado, como se explicará detalhadamente mais adiante.

- criou um novo sistema de amortizações para as cooperativas com menos recursos (isto é, aquelas cujos membros possuíssem uma média de rendimento per capita inferior a 1.25 do salário mínimo nacional), alterando o regime das prestações constantes, para regimes progressivos.

As vantagens destas alterações eram claras para as cooperativas. A última, em particular, era muito significativa uma vez que a inflação era, na altura, muito alta. O efeito das prestações progressivas era aliviar a carga nos primeiros anos, geralmente os mais difíceis, e agravar os custos mais tarde, o que permitia harmonizar as prestações com o aumento esperado dos rendimentos devido à inflação.

No entanto, esta nova legislação não passou de "letra morta", uma vez que em Setembro de 1978 o novo governo suspende todas as ajudas às CHE's até ao fim do ano. Esta medida foi uma consequência directa da política de cortes das despesas públicas acordada com o F.M.I.. Somente em Agosto de 1979 surge nova legislação, implementando novos incentivos às cooperativas (Portaria 413/79, alterada posteriormente, em 1980, pela Portaria 577/80). Mas nem todos os incentivos foram reforçados. Por exemplo, o esquema de amortizações progressivas e o sistema de empréstimos às autarquias locais para oferta de terrenos a preços mais baixos às cooperativas, não foram concretizados.

O movimento habitacional cooperativo surge assim, por um lado, graças ao F.F.H., onde foi criado um sector de apoio às cooperativas para coordenar e incentivar a actividade das Cooperativas de Habitação Económica (CHE's), constituído por um conjunto de técnicos inspirados no modelo sueco para o sector, por outro lado, à acção de núcleos locais de cidadãos de origem diversificada, desde grupos de trabalhadores de empresas, passando por residentes de áreas degradadas, ou ainda, grupos de pessoas com as mesmas afinidades políticas, normalmente ligados a partidos de esquerda.

Nesta forma de promoção (CHE's), as cooperativas são "donos de obras", procedendo à prospecção de terrenos, organização e lançamento de concursos, à sua apreciação e adjudicação, sendo responsáveis, ainda, pela fiscalização e coordenação da execução das obras, em conformidade com os parâmetros dimensionais e de custos impostos pelo F.F.H..

Com a desactivação do núcleo de apoio às cooperativas existente no F.F.H. após 1978, e as restrições financeiras impostas pelo F.M.I., suspenderam-se os novos empreendimentos e criaram-se graves dificuldades à execução dos que se encontravam em curso, originando a paralisação de várias obras e a desmobilização de muitos cooperadores. O número de cooperativas começou então a decrescer.

Em 1982 é extinto o F.F.H., que é substituído em 1984, pelo I.N.H.. Assim se encerra aquilo que alguns autores referem como uma primeira fase do cooperativismo

habitacional - a fase de arranque do movimento⁴³. A partir daqui, somente irão sobreviver as cooperativas que conseguirem suportar as várias crises que irão afectar o sector habitacional cooperativo.

Na sequência das restrições financeiras impostas pelo FMI e instabilidade governamental que o país atravessou durante os anos 1979-1985, dá-se uma redução dos apoios financeiros à promoção de custos controlados, com a retenção, até finais de 1979, da maioria dos processos de expropriação dos terrenos, então em curso, e a suspensão de novos empreendimentos habitacionais, o que dificultou o arranque de vários projectos cooperativos então lançados.

Os empréstimos para novas construções foram novamente suspensos no início de 1981, justificando-se o governo que, com as restrições orçamentais, o dinheiro não estava disponível, preferindo parar todas as novas construções do que deixar inacabados os edifícios que, entretanto, já se encontravam em fase de início de construção.

No entanto, nesta altura, cria-se um novo sistema de crédito com prestações progressivas para a habitação própria permanente, permitindo que a construção no mercado privado tivesse melhores condições financeiras do que as cooperativas (quadro 98).

Com a extinção do F.F.H. e criação do I.N.H., cuja política de financiamento passa a estar menos dependente do Orçamento Geral do Estado, o Estado transferiu para a banca a responsabilidade dos empréstimos a longo prazo. O sistema de financiamento às cooperativas sofreu, então, profundas alterações, obrigando as cooperativas a alterar as suas iniciativas promocionais e, muitas delas, a desvincularem-se do sector apoiado, facto que se reflecte na menor produção por iniciativa das CHE'S (ver quadro 7 cap. II). Saliente-se ainda que, com a criação do I.N.H., dá-se uma suspensão do apoio técnico do Estado às cooperativas, criando-se muitas dificuldades à sobrevivência e execução dos projectos das organizações cooperativas que não dispunham de técnicos e quadros dirigentes próprios.

⁴³ Ver, nomeadamente, FERREIRA, António Fonseca - *20 Anos de Cooperativismo Habitacional*. Alverca: Fórum Nacional de Cooperativas de Habitação, 18 e 19 de Abril, 1997 (polic.); FEDERAÇÃO NACIONAL DE COOPERATIVAS DE HABITAÇÃO ECONÓMICA - *Habitação Cooperativa em Portugal (1974-1991)*. Porto: Afrontamento, 1992 e INSTITUTO ANTÓNIO SÉRGIO DO SECTOR COOPERATIVO - *As Cooperativas de Habitação em Portugal*. Lisboa: INSCOOP, Documentos da Jornada de Reflexão sobre Cooperativismo Habitacional, Col. Estudos, 1997.

Quadro 98 - Condições dos empréstimos à habitação própria, a partir de Janeiro de 1981

Preço por m2 (1000 esc./m2)	>14	14-16	16-20	>20	
Preço da casa (1000 esc.)	> 2000	> 2000	2000-2700	2700-3300	>3300
Juro suportado pelo Banco (%)	1.50	1.50	1.00	-	-
Juro suportado pelo Banco de Portugal (%)	3.75	3.75	2.75	1.50	
Máximo do empréstimo (% em relação ao preço da casa)	95	95	90	85	75
Período de amortização (em anos)	30	30	25	20	15
Taxas de juro iniciais pagas pelos compradores a) (%)					
Rendimento anual per capita (1000\$)					
menos de 80	9	12			
80-130	12	14	18.5	20.75	22.25
130-170	15	16			
mais de 170	17	17			

a) após três anos, a) aumenta um ponto percentual cada ano até atingir 17%, de forma a facilitar o pagamento inicial das prestações, nos primeiros anos os compradores pagam 68% do total das prestações. Depois as prestações aumentam 12% nos primeiros 5 anos e 2-3% nos anos seguintes.

Nota: pela primeira vez, os compradores têm a garantia de que a taxa base do empréstimo não irá aumentar durante o período de pagamento.

Fonte: Adaptado de CARDOSO, Abílio - *State Intervention in Housing in Portugal 1960-1980*. (quadro 6.7 E), p.245 (com base no D.L. 435/80 de 12/11 e Portaria 969/80 de 12/11)

Um primeiro factor explicativo da desarticulação entre a política do Estado e as cooperativas, que nos permitem explicar a progressiva queda da construção feita pelas CHE's, prende-se com a indefinição regulamentar relativa ao estatuto do sector cooperativo habitacional.

Na verdade, com a publicação do Código Cooperativo (D.L. 454/80 de 9/10) define-se a autonomia e o quadro de actuação do sector cooperativo (em consonância com o estabelecido pela Constituição da República de 1976), 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. 218/82⁴⁴ de 2 de Junho). 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 originou muitas situações dúbias e algumas críticas ao Estado por este estar a beneficiar, através das bonificações do crédito concedido à construção, populações cujos rendimentos permitiam ter acesso à habitação no mercado privado.

Este último D.L., 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 do 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%⁴⁵ 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 Sérgio⁴⁶, 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,

⁴⁴ Revogado, recentemente, pelo D.L. 502/99, de 19 de Novembro, que estabelece o novo regime jurídico das cooperativas do ramo habitação e construção.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Ver, nomeadamente, SÉRGIO, António (dir.)- *O Cooperativismo - Objectivos e Modalidades*. Lisboa: Círculo do Livro, 1958; idem - *Sobre o Espírito do Cooperativismo*. Lisboa: ed. do autor, Ateneu Cooperativo, 1958.

podendo este, depois, alienar o fogo de sua propriedade após o pagamento integral do preço à cooperativa.

No caso do regime de transmissibilidade da habitação de custos controlados, os fogos só podem ser alienados livremente depois de transcorridos cinco anos sobre a data da sua aquisição. Mesmo assim, os cooperadores proprietários podem sempre aliená-los, desde que reembolsem ao I.N.H. a respectiva fracção da bonificação do financiamento à construção, concedida pelo Instituto à cooperativa. Em qualquer caso, a cooperativa pode sempre exercer o seu direito de preferência na compra do fogo, de acordo com o previsto na lei complementar e nos estatutos. Relativamente aos fogos construídos fora do sistema de custos controlados, não se aplica aquele regime de transmissibilidade ou o direito de preferência, a menos que este esteja previsto nos estatutos de cada cooperativa, individualmente.

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 I.N.H. - 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 (DL 263/82; DL 264/82 e DL 265/82) -, quer aos próprios cooperadores, dadas as características 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.

Um segundo factor explicativo da desarticulação entre a política do Estado e as cooperativas, prende-se com o facto da política de habitação social definida pelo Estado, em relação aos estratos sociais insolventes e aos estratos médios mais precários, ser uma política a duas velocidades. Isto acontece porque:

- por um lado, o Estado, através do F.F.H. e I.N.H., se responsabiliza pela oferta pública de habitação social a custos controlados, primeiro através de uma promoção directa e depois, com a criação do I.N.H., transferindo essa oferta para os municípios, IPSS e particulares (através dos Contratos de Desenvolvimento Habitacional), apoiando-os financeiramente;

- por outro lado, o Estado apoia as CHE's sempre que a iniciativa partir destas, através dos regimes de bonificação e incentivos fiscais criados, não havendo, portanto, uma política explícita de fomento cooperativo.

No início, como acima referimos, o financiamento à construção feito pelo F.F.H., consistia em empréstimos às cooperativas de habitação económica 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 que passam para valores da ordem dos 20-22%.

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.

É também nesta altura que começam a surgir outro tipo de cooperativas, com maior incidência em Lisboa e no Porto, com vocação para a construção de habitação de elevado *standard*, não financiada pelo I.N.H., em terrenos adquiridos pelas próprias cooperativas. A iniciativa da sua constituição deve-se a grupos pequenos, relativamente fechados, onde predominam os quadros superiores e médios. Estas "cooperativas empresas" adquirem terrenos a particulares e constroem, normalmente, um único empreendimento de qualidade, repartindo proporcionalmente os custos pelos membros interessados, aproveitando os benefícios fiscais concedidos pelo Estado às cooperativas, nomeadamente a redução do IVA. Devido à sua génese e composição social estas organizações estão divorciadas do Movimento Cooperativo Habitacional, constituindo, no entanto, um importante grupo que passa a ter uma produção de fogos bastante significativa (ver quadro 7 cap. II).

A política de apoio às cooperativas, como vimos, tem tido altos e baixos, devido ao desajustamento das condições de financiamento e à desfavorável evolução da relação custo das casas/ rendimento das famílias, o que tem contribuído para o afastamento de muitos potenciais cooperadores.

Estes factos têm criado situações difíceis ao escoamento das habitações produzidas e, em alguns casos, à satisfação dos compromissos financeiros com as construtoras.

Neste conjunto de entraves não é tido em conta a questão do acesso ao solo a preços comportáveis, questão que pela, sua importância, será referida mais adiante.

Com a estabilização financeira alcançada em 1985 e a adesão à C.E.E., iniciou-se uma fase de estabilidade das condições do programa para as CHE's e de expansão dos financiamentos aos empreendimentos cooperativos.

O sector conhece um novo fôlego, retomando-se empreendimentos há longo tempo congelados e lançando-se novos projectos.

A produção de casas atinge, neste período, um valor superior relativamente aos períodos anteriores.

Esta situação deve-se a dois acontecimentos relevantes ocorridos em 1988:

- o anúncio pelo Governo de um vasto "Programa de Habitação a Custos Controlados" (P.H.C.C.), programa quadrienal que contemplava o financiamento de 12000/fogos de promoção cooperativa por ano;

- a realização do V Congresso do Movimento Cooperativo que decidiu a reestruturação da FENACHE, inaugurando uma nova fase de expansão do movimento com a criação de delegações regionais da FENACHE e criação de estruturas empresariais e cooperativas de serviços de apoio na área do crédito, seguros, turismo, construção e manutenção dos edifícios.

O governo estabelece também, nesta altura, outras importantes alterações, como é o caso da redução para 5% do IVA para a construção cooperativa (D.L. 383/86) e regulamenta o regime fiscal das cooperativas (D.L. 442/88).

Apesar do anunciado, o P.H.C.C. não viria a passar do papel e os fluxos financeiros que estavam a ser canalizados para o sector sofreram, a partir de 1989, drásticas reduções. Como consequência, ocorreram paralisações na construção de empreendimentos em curso e falta de financiamentos a empreendimentos comprometidos.

Os benefícios concedidos pelo I.N.H. à habitação a custos controlados (bonificação de 1/3 da taxa de juro corrente), não compensavam 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. Estas limitações, conjuntamente com uma conjuntura económica que favoreceu a descida das taxas de juro bancário, a liberalização da banca e a maior concorrência entre as instituições bancárias para captar novas clientelas, levou várias cooperativas de habitação económica a procurar, na banca privada, uma alternativa que, aliás, tem sido bastante satisfatória, como nos confidenciaram alguns dirigentes de cooperativas do Grande Porto que optaram por esta via.

Decididamente, o I.N.H. passa, por todas estas razões, a ter um papel cada vez menos importante no apoio ao movimento cooperativo (anexo VI e quadro 99). Em geral, a política de habitação promovida pelo governo passa a contemplar outros modos de provisão de habitação (sobretudo municipais) desligados das organizações cooperativas (ver anexo IV).

Quadro 99 - Contratos de financiamento celebrados com cooperativas a nível nacional pelo I.N.H.

Anos	Nº de Fogos (milhares de contos)	Financiamento
1984	2 265	4 993
1985	4 323	9 717
1986	2 745	7 800
1987	3 380	11 047
1988	3 741	12 909
1989	4 633	19 147
1990	4 147	25 012
1991	2 970	19 768
1992	1 838	12 452
1993	1 262	9 014
1994	1 982	13 879
1995	1 317	9 679
1996	737	5 853
1997	755	6 883
1998	992	9 333
1999	455	4 006

Fonte: I.N.H.

Como resultado desta trajectória errática das políticas do Estado em relação às cooperativas, a situação, hoje em dia, pode caracterizar-se da seguinte forma:

- desvirtualização do ideal do Movimento Cooperativo Habitacional. As classes sociais que hoje recorrem à fórmula cooperativa nada têm a ver com as classes sociais mais desfavorecidas, a quem, em princípio, se ajustava o modo de produção cooperativo;

- enquanto ideologia, perdeu-se o espírito cooperativo a favor de uma concepção de organização "cooperativa" de espírito empresarial. A gestão profissionalizada segundo o modelo empresarial; os quadros técnicos e dirigentes passam a ser remunerados; algumas tarefas, como a gestão de condomínios, são concessionadas a empresas privadas ou associações de condóminos sem vínculo com a cooperativa; as próprias cooperativas, antes mais fechadas sobre si, passam a publicitar os seus empreendimentos para angariar "sócios cooperantes" como se se tratasse de um negócio imobiliário corrente;

- perdido o vínculo com o I.N.H., os sócios passam a poder negociar as suas posições nas listas de espera e a vender as habitações em fase de projecto seguindo, deste modo, uma atitude de negócio especulativo típico de qualquer promoção habitacional não cooperativa;

- as dificuldades de acesso ao solo público e a ausência de mecanismos eficazes (financeiros ou outros) para compartilhar os custos da compra do solo para promoções cooperativas habitacionais, 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, que não é compensada por um bom sistema de transportes públicos;

- 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;

- o regime de "Inquilinato Cooperativo", embora legalmente previsto desde 1974, não tem tido qualquer apoio especial (particularmente deduções fiscais e linhas de crédito bonificado) ;

- Caixa Poupança Cooperativa - a ausência de um instrumento financeiro próprio para a captação das poupanças e sua aplicação nos projectos cooperativos, é um obstáculo significativo, ao desenvolvimento e consolidação das cooperativas de habitação.

Na verdade, as cooperativas, hoje em dia, estão bastante longe das ideias socializantes que animaram os seus fundadores. Sendo esta reestruturação do movimento cooperativo imposta pelas condições estruturais do mercado habitacional, foi necessário mudar para poder sobreviver.

De facto, a cooperativa ao transmitir aos seus cooperadores o direito de propriedade dos fogos, não pode praticar esquemas diferenciados de financiamento, como faziam anteriormente ao abrigo do D.L. 268/78, para os associados de menor

solvência os quais, por isso, se vêem excluídos dos projectos. As restrições impostas pelo I.N.H. quanto às áreas dos fogos afasta, também, os sócios mais ricos que pretendem habitações maiores, facto este que tem levado as cooperativas a recorrer, em alternativa, a recursos próprios e à banca privada, para poder fugir às restrições de projecto, de forma a captar classes sociais mais altas e assim poderem continuar a sua actividade construtiva.

Os anos 80 foram os anos de ouro para as cooperativas. Nessa altura, elas foram responsáveis por cerca de 10% do total de fogos construídos no país e 60% do conjunto de habitações de custos controlados.

A conjuntura económica nacional, marcada por um período de expansão económica, facilitou a poupança para a habitação que foi canalizada, em parte, para as cooperativas que atingiram, então, um "boom" construtivo.

Na década seguinte, as condições económicas modificaram-se, principalmente para as famílias com fracos recursos, facto que veio a reflectir-se nas cooperativas criando problemas de gestão a muitas delas.

Outro problema que veio agravar a situação das cooperativas nestes últimos anos, é o facto da taxa de IVA, aplicada às empreitadas de construção, ter sido alterada de 5% para 17%. A taxa especial de 5%, que vigorava pelo facto das cooperativas terem um fim social não lucrativo, apenas se aplica, agora, aos programas de habitações a custos controlados, que actualmente não são possíveis de concretizar dada a escassez de terrenos a preços comportáveis e ao agravamento da carga fiscal.

Para além disso, este facto coloca em desvantagem as cooperativas face às empresas de construção, uma vez que os promotores e as construtoras podem deduzir grande parte do IVA nos materiais e acabam por ter custos inferiores àqueles que as cooperativas obtêm, pois estas não são construtoras, apenas adjudicam obras. Assim, enquanto as cooperativas, como consumidoras finais, ao adjudicarem uma empreitada têm de pagar 17% de IVA sobre os custos da mão-de-obra e materiais, as empresas privadas só pagam IVA sobre os materiais, valor este que é dedutível na própria actividade da empresa.

No que se refere à capacidade promocional, os dados existentes apontam para uma clara progressão da produção anual de habitação pelas cooperativas (incluindo, não só, a realizada com apoio financeiro do INH, como também, a promoção com recurso a outras formas de financiamento), possuindo estas grandes potencialidades.

Se no início do movimento a preocupação dominante era conseguir casas para os seus associados a preços acessíveis, hoje em dia as cooperativas começam a preocupar-se mais com os aspectos qualitativos dos empreendimentos, ou seja, construir, mas não de qualquer maneira, o que levou ao aparecimento de urbanizações onde se conseguiu

um equilíbrio notável em termos arquitectónicos, funcionais e inserção urbanística⁴⁷, com projectos que integram a componente habitação, com o comércio e equipamentos sociais e desportivos.

Com o aumento do número de cooperativas a partir, sensivelmente, de 1976, sentiu-se a necessidade de estruturar e organizar o Movimento Cooperativo Habitacional (M.C.H.), com o objectivo de aumentar o poder reivindicativo das cooperativas de habitação junto do Poder Central e Local.

Entre 1976 e 1978, realizaram-se quatro Encontros Nacionais das Cooperativas de Habitação. Em 1979, realiza-se o 1º Congresso do Movimento Cooperativo Habitacional, de onde surgiu o SENACHE (Secretariado Nacional das Cooperativas de Habitação Económica). No Norte, nascem as Uniões de Cooperativas CHESNORTE e COOHABINORTE⁴⁸, ambas com objectivos semelhantes, ou seja, a coordenação das actividades das cooperativas da Região Norte.

Em 1980, realiza-se o II Congresso do MCH e, em Dezembro desse ano surge a FENACHE, com a forma jurídica de associação.

Entre 1980 e 1988, realizam-se mais quatro Congressos do MCH sendo, contudo, o último, o V Congresso, aquele que contribuiu mais directamente para a organização da Federação Nacional (FENACHE), tendo levado à constituição de Delegações Regionais, cujo objectivo é responder localmente às necessidades das cooperativas.

Com a criação da HABIMENTO (União para o Desenvolvimento Habitacional), estrutura criada dentro da delegação Norte da FENACHE vocacionada, exclusivamente, para o apoio técnico, a CHERNORTE e a COOHABINORTE deixam de exercer qualquer actividade.

A FENACHE transformou-se, assim, na estrutura aglutinadora das cooperativas, representando 125 cooperativas de habitação económica⁴⁹. Mais recentemente, já nos anos 90, a FENACHE participa em sociedades prestadoras de serviços complementares

⁴⁷ No caso do Grande Porto podemos citar como exemplos positivos as urbanizações das Cooperativas: Sete Bicas, na Sra. da Hora (Carriçal, Barranha e Azenha de Cima), da Cooperativa Mãos-à-Obra, em Rio Tinto, ou ainda da Nortecoope, em S. Mamede Infesta e na Maia.

⁴⁸ Estas duas Uniões não foram muito bem recebidas, criando uma certa divisão entre as cooperativas, levando vários dirigentes cooperativos a alertar a necessidade de se criar uma estrutura única que, para além da representação política, pudesse vir a prestar serviços técnicos às cooperativas suas filiadas.

⁴⁹ Segundo dados de 1997.

à habitação, que foram entretanto criadas, como a MCH-Turismo⁵⁰ e a MCH -Seguros, que assegura seguros multirisco, de vida e saúde às cooperativas e seus associados.

A FENACHE tem procurado sempre dinamizar várias estruturas de apoio e fomentar iniciativas de divulgação do MCH, para além de participar em estruturas internacionais ligadas ao Movimento Cooperativo, como o Comité Europeu de Coordenação da Habitação Social e a Aliança Cooperativa Internacional.

Outro aspecto com o qual a FENACHE se tem preocupado é com a formação dos dirigentes e quadros técnicos cooperativos, tendo realizado, com esse objectivo, acções e cursos de formação, para além de ter criado, em 1989, um Centro de Estudos do Cooperativismo Habitacional.

A FENACHE, no âmbito da sua política de colaboração com o Poder Local, tem desenvolvido com as Câmaras Municipais protocolos, para a construção de alojamentos pelas cooperativas. Com estes protocolos, as Câmaras colocam à disposição das cooperativas terrenos e, em contrapartida, recebem uma percentagem da área de construção em cada empreendimento.

No Grande Porto foram celebrados alguns destes protocolos, nomeadamente com a Câmara Municipal de Matosinhos e do Porto, em 1988 (o que permitiu a construção de um número significativo de fogos, como veremos mais à frente), e com a de Gondomar, em 1993, tendo sido construídos 428 fogos.

Outro tipo de estrutura que surgiu recentemente, já nos anos 90, são as "União de Cooperativas", cujo objectivo é levar a cabo determinado empreendimento em conjunto. A "União" apresenta várias vantagens, pois simplifica todo o processo burocrático de promoção, aprovação e construção. Deste modo, só existe um único projecto e não vários, promovidos por diferentes cooperativas, que, contudo, garante a cada cooperativa associada o número de fogos para que tem capacidade de resposta.

A constituição da "União" permite, ainda, a construção de projectos mais ambiciosos que incluem equipamentos complementares ao alojamento e que são, muitas vezes, inatingíveis por uma única cooperativa. Caso, por exemplo, dos mega-projectos de iniciativa inter cooperativa, na cidade do Porto - a "Cidade Cooperativa da Prelada"⁵¹ com 591 fogos e no concelho da Maia - a "Cidade Cooperativa da Maia", constituída pela CooperMaia, Nortecoope e Maiacoope, que construíram, na Quinta do Meilão, freguesia de Águas Santas, 147 fogos financiados pelo I.N.H., tendo sido concluídos em 1994 (quadro 100).

⁵⁰ Empresa cujos objectivos é a construção de empreendimentos turísticos realizados em associação com os grandes promotores do turismo social e associativo europeu, integrados no consórcio "Eurovillages".

⁵¹ Foi inaugurada pelo Sr. Presidente da República em Julho de 1993.

Muitas destas uniões têm sido criadas através de protocolos entre a FENACHE e as autarquias locais, comprometendo-se estas a ceder, em direito de superfície, terrenos para a construção.

Quadro 100 - Nº de fogos construídos ou em construção pelas Uniões de Cooperativas de Habitação, entre 1992 a 1996

Distritos	Nº de fogos construídos	Nº de fogos em construção
Faro	0	130
Lisboa	1194	257
Porto	819	27
Setúbal	0	15
Total	2013	429

Fonte: FENACHE, 1996

A UCHA (União Cooperativa Habitacional, UCRL) constituída pelas cooperativas Sete Bicas, Ceta, Habece, Nortecoope e Água Viva, construiu 80 fogos na freguesia da Senhora da Hora, cuja conclusão ocorreu em 1995 incluindo, ainda, um conjunto de lojas comerciais. Esta união tem ainda, em projecto, mais 600 fogos a construir nos concelhos de Gondomar e Porto.

O Grupo Nortecoope, com sede no concelho de Matosinhos, constituído em 1991 pelas cooperativas Nortecoope, Manucoope, Paredecoope, Matosinhoscoope, Maiacoope, Felgueirascoope, Guimarãescoope e Portocoope, tendo já construído 857 fogos e estando outros 214 em projecto.

A maioria das cooperativas do Grande Porto foram criadas entre 1974-1978, na sequência do apoio então dado pelo Governo e pelas Câmaras Municipais, tal como aconteceu, aliás, ao nível do país. Relativamente à sua distribuição geográfica, verifica-se que são os concelhos do Porto e de Matosinhos que detêm o maior número de cooperativas, graças ao apoio das Câmaras, nomeadamente na disponibilização de terrenos, na aprovação dos projectos de construção e na isenção de taxas municipais. Saliente-se, ainda, que no caso da cidade do Porto, após o 25 de Abril, a Câmara, então de maioria socialista, fomentou a criação de cooperativas em todas as freguesias da cidade, tendo ainda disponibilizado terrenos para os seus primeiros empreendimentos.

No que respeita às características das cooperativas⁵² podemos distinguir dois tipos fundamentais:

⁵² Grande parte da informação relativa às cooperativas do Grande Porto, foi-nos fornecida pelas próprias cooperativas, através de um inquérito, enviado às 43 cooperativas activas, sendo recebidas 32

1- As cooperativas "sobreviventes"- as activas;

2- As cooperativas inactivas.

As primeiras têm conseguido ultrapassar as dificuldades que o sector tem vindo a sofrer, nomeadamente ao nível do financiamento, da legislação, da aprovação de projectos, da disponibilidade de terrenos e do relacionamento com as empresas de construção, graças a uma adequada gestão de tipo empresarial e ao grande empenho dos seus dirigentes.

Trata-se de cooperativas muito dinâmicas que têm promovido vários empreendimentos e que possuem, em carteira, vários projectos que aguardam aprovação ou financiamentos. Muitas destas cooperativas, como já salientámos, conseguiram criar uma "imagem de marca" junto das populações locais o que, aliás, é comprovado pelo grande número de sócios que conseguem cativar e pelos prémios obtidos com os seus projectos, atribuídos pelo I.N.H..

Inseridas neste grupo podemos referir, entre outras, a Cooperativa Sete Bicas⁵³, Noortecoope⁵⁴, Habece⁵⁵, Ceta⁵⁶, Santo António das Antas⁵⁷, Nova Ramalde⁵⁸, Favo⁵⁹, Urbicoope⁶⁰ e Coopermaia⁶¹ (ver anexo VII).

respostas. Este inquérito, procurou sobretudo quantificar as construções feitas, sua localização, características dos empreendimentos, as fontes de financiamento utilizadas e o número de projectos em carteira (em projecto, em fase de financiamento ou em construção). Para além deste inquérito, realizamos, ainda, entrevistas com dirigentes das cooperativas com maior volume de construções, assim como, com o Presidente da FENACHE, a fim de percebermos quais os principais problemas, estratégias e potencialidades, das cooperativas.

⁵³ Esta Cooperativa, sediada na freguesia da Sra. da Hora em Matosinhos, fundada em 1975, foi agraciada com o Prémio INH em 1990 e 1991.

⁵⁴ Trata-se de uma União de Cooperativas, com sede em S. Mamede Infesta - concelho de Matosinhos - que funciona como "holding" de uma série de cooperativas habitacionais (Portocoope, Maiacoope, Matosinhoscoope, Paredecoope, Felgueirascoope e Guimarãescoope), de base concelhia, e algumas outras que lhes prestam serviços complementares (Manucoope - cooperativa de manutenção e construção).

⁵⁵ Com sede na freguesia de Cedofeita, concelho do Porto, fundada em 1977 e que obteve o prémio INH em 1995.

⁵⁶ Com sede na freguesia de Aldoar, concelho do Porto e fundada em 1977.

⁵⁷ Com sede na freguesia do Bonfim, concelho do Porto e fundada em 1977.

⁵⁸ Com sede na freguesia de Ramalde, concelho do Porto e fundada em 1977.

⁵⁹ Com sede na freguesia de S. Mamede Infesta, concelho de Matosinhos, fundada em 1980 e foi agraciada com o prémio I.N.H. em 1994.

⁶⁰ Com sede em Vila Nova de Gaia, fundada em 1994.

Ao segundo grupo correspondem as cooperativas que não conseguiram adaptar-se às exigências e dificuldades do mercado habitacional e desapareceram ou estão em vias de desaparecer dado que deixaram de promover novas construções, limitando-se apenas a gerir as habitações já construídas. Como exemplos deste grupo podemos referir a Cooperativa de Habitação Novo Rumo⁶², Nova Aldoar⁶³, Cooperativa de Construção Apolo XX⁶⁴, Gente do Amanhã⁶⁵, Cooperativa de Habitação Económica da Zona da Boavista⁶⁶, Mãos-à-Obra⁶⁷, O Telefone⁶⁸, Cooperativa Lar da Travagem⁶⁹ e Flor de Gondomar⁷⁰.

Relativamente aos alojamentos construídos no período de 1971-1998, verifica-se que é no concelho de Matosinhos que se localiza o maior número, com 5 504 fogos, seguindo-se o Porto, com 4 206 e a Maia com 3 164 (quadro 101 e fig. 57).

Analisando com mais pormenor a localização dos alojamentos, ao nível das freguesias, destacam-se as da Sra. da Hora e Leça da Palmeira (concelho de Matosinhos), de Aldoar e Ramalde (concelho do Porto), de Gueifães e Maia (concelho da Maia) e de Rio Tinto (concelho de Gondomar), todas elas freguesias periféricas, dotadas de boa acessibilidade, que possuíam vastas áreas de terrenos livres, na sua

⁶¹ Fundada em 1978, com sede na Maia.

⁶² Com sede na Maia, fundada em 1975 e que cessou funções.

⁶³ Com sede em Aldoar, concelho do Porto, fundada em 1976, apenas funciona para gerir as habitações que já construiu.

⁶⁴ Fundada em 1979, deixou de funcionar e apenas construiu um edifício habitacional na freguesia de Ramalde, no Porto.

⁶⁵ Com sede em S. Mamede Infesta, concelho de Matosinhos, apenas funciona para gerir as habitações que já construiu e os equipamentos de apoio que possui (centro social e parque desportivo polivalente).

⁶⁶ Fundada em 1985, deixou de funcionar e apenas construiu um edifício habitacional na freguesia de Ramalde, com 242 fogos, sendo uma cooperativa que nasceu de uma associação de moradores ligada ao SAAL.

⁶⁷ Cooperativa com sede na freguesia de Rio Tinto, concelho de Gondomar, que obteve o prémio I.N.H. em 1989, apenas funciona, actualmente, para gerir o empreendimento que construiu naquela freguesia, constituído por 539 alojamentos, equipamento desportivo, creche/jardim de infância e ATL.

⁶⁸ Com sede em Vila Nova de Gaia, fundada em 1977.

⁶⁹ Fundada em 1969, deixou de funcionar em 1987, tendo construído 125 fogos na freguesia de S. Cosme, concelho de Gondomar.

⁷⁰ Fundada em 1969, também deixou de funcionar, tendo construído 159 moradias na freguesia de Fânzeres, concelho de Gondomar.

maioria cedidos, por direito de superfície ou vendidos a preços módicos às cooperativas pelas respectivas Câmaras Municipais (fig.57).

Quadro 101 - Cooperativas da Área Metropolitana do Porto e número de fogos
- 1973/98

Localização	Nº de Cooperativas	Fogos Construídos entre 1973 e 1998
Gondomar	12	2 503
Maia	10	3 164 (1)
Matosinhos	17	5 504
Porto	19	4 206 (2)
Póvoa de Varzim	1	208
Valongo	1	214
Vila do Conde	2	73
Vila Nova de Gaia	7	1 753
Total	69	17 625

(1) Inclui os 147 fogos da Cidade Cooperativa da Maia

(2) Inclui os 591 fogos da Cidade Cooperativa da Prelada

Fonte: FENACHE, Cooperativas e I.N.H.

Actualmente, as cooperativas raramente conseguem que os municípios lhes cedam terrenos, uma vez que as bolsas de terrenos camarários estão praticamente esgotadas e os poucos que restam estão a ser ocupados com as iniciativas municipais no âmbito do PER.

Assim sendo, as cooperativas lutam com grandes dificuldades para promover novas construções dada a falta e o elevado preço dos terrenos disponíveis no mercado, tendo que concorrer directamente com os promotores privados. Estas circunstâncias têm levado as cooperativas a construir cada vez mais em freguesias periféricas e longe das suas sedes. É o caso, por exemplo, das cooperativas sedeadas no Porto que, actualmente, têm projectos noutras concelhos da periferia da cidade onde ainda é possível encontrar terrenos e a preços mais acessíveis (quadro 102).

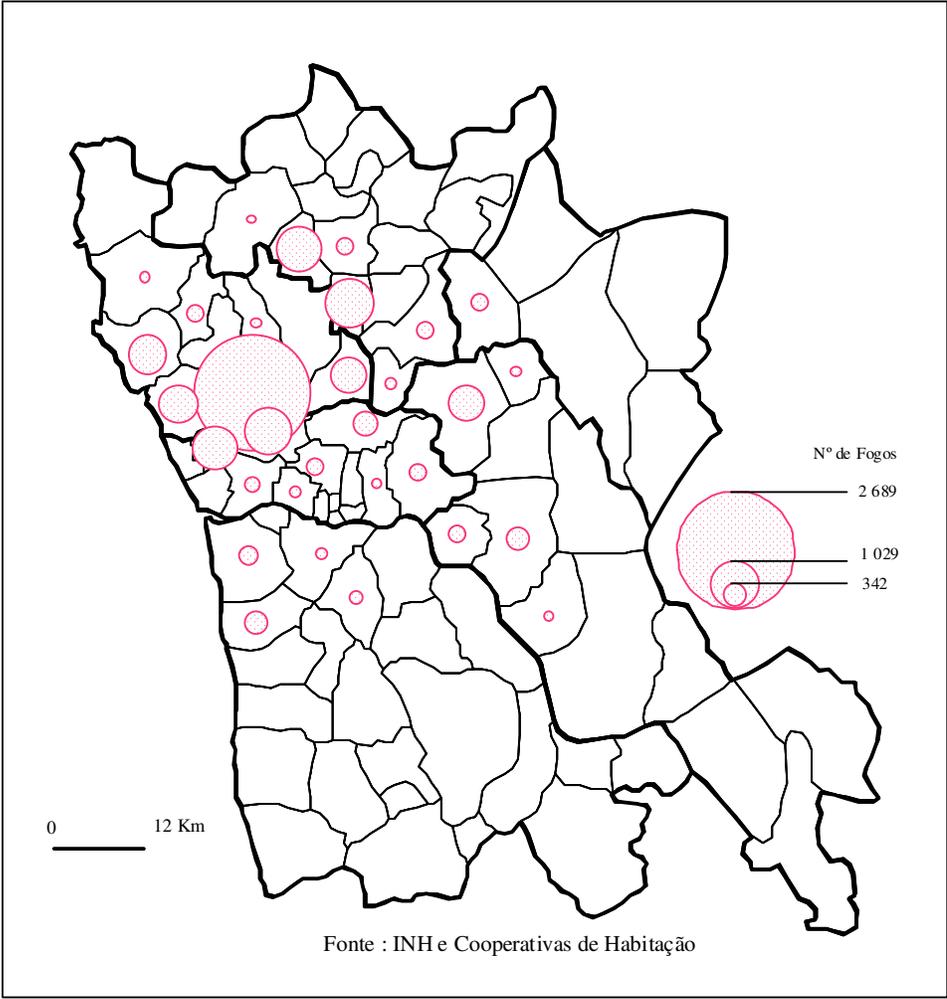


Fig. 57 - Fogos construídos, por freguesias, pelas Cooperativas do Grande Porto (1973 a 1998)

Quadro 102 - Localização dos empreendimentos construídos fora da cidade do Porto, de Cooperativas sedeadas nesta cidade.

Cooperativas	Empreendimentos já construídos
HABECE (sede: freguesia de Cedofeita)	Freguesia da Sra da Hora (Matosinhos) - 72 fogos 14 fogos (edifício da UCHA); Freguesia de Custóias (Matosinhos) - 40 fogos Freguesia de Pedrouços (Maia) - 96 fogos
CETA (sede: freguesia de Aldoar)	Freguesia da Sra da Hora (Matosinhos) - 110 fogos - 16 fogos (edifício da UCHA) Freguesia de Pedrouços (Maia) - 96 fogos
Sto. António das Antas (sede: freguesia do Bonfim)	Freguesia de Canidelo (Vila Nova de Gaia) - 131 Freguesia de Vilar do Paraíso (Vila Nova de Gaia) - 56 fogos Freguesia de Baguim (Gondomar) - 48 fogos
Tripeira (sede: freguesia de Sto. Ildefonso)	Freguesia de Canidelo (Vila Nova de Gaia)- 192 fogos Freguesia da Sra. da Hora (Matosinhos) - 206 fogos Vila do Conde - 66 fogos
Sto Ildefonso (sede: freguesia de Sto. Ildefonso)	Freguesia de Fânzeres (Gondomar) - 139 fogos
Solidariedade e Amizade (sede: freguesia de Sto. Ildefonso)	Freguesia de S. Cosme (Gondomar) - 138 fogos
Coop. Dos Funcionários Judiciais (sede: freguesia de Cedofeita)	Freguesia de Valbom (Gondomar) - 766 fogos
O Problema da Habitação (sede: freguesia de Cedofeita)	Freguesia de Fânzeres (Gondomar) - 500 fogos em construção

Fonte: Cooperativas

Uma grande parte das urbanizações cooperativas desenvolveu-se em terrenos não urbanizados das freguesias da periferia e, portanto, desinseridos da malha urbana preexistente, com uma dimensão e densificação por vezes assinalável. Devido a estas circunstâncias elas acabaram por constituir o "motor de arranque" para a urbanização posterior das áreas onde se implantaram. Estas urbanizações são constituídas, essencialmente, por prédios plurifamiliares. No entanto, existe também um conjunto significativo de moradias, ocorrendo por vezes urbanizações mistas, com moradias e prédios.

Saliente-se, ainda, que muitas destas urbanizações não se limitam a áreas exclusivamente residenciais, possuindo áreas de lazer e para a prática de desportos, como campos desportivos, piscinas, parques infantis, para além de áreas comerciais, com comércio de tipo diário e equipamentos pré-escolares (creches e jardins de infância). As características referidas conferem a estas urbanizações uma qualidade de vida urbana ímpar, fruto das preocupações sociais que caracterizam o movimento

cooperativo, qualidade ambiental que contrasta, muitas vezes, com as das áreas envolventes.

As tipologias dominantes são os T2 e T3, seguindo-se os T4, destinados, essencialmente, a jovens casais com um ou dois filhos no máximo, sendo pouco numerosas, entre os sócios das cooperativas, as famílias de maior dimensão.

Relativamente às fontes de financiamento, verifica-se que a maioria dos empreendimentos cooperativos foram financiados pelas instituições especiais de crédito do Estado (ex-F.F.H., I.N.H., Caixa Geral de Depósitos, Crédito Predial Português e Montepio Geral), que praticam juros bonificados (quadro 103). As dificuldades impostas por estas instituições, nomeadamente na dimensão dos fogos, nos limites aos preços de construção e de venda dos mesmos, no não financiamento de garagens e nos processos extremamente demorados de aprovação dos financiamentos, têm comprometido o bom andamento dos projectos, o que tem contribuído para a desistência de muitos sócios e encarecimento dos alojamentos.

Quadro 103 - Financiamento às cooperativas do Grande Porto (1985/98) pelo I.N.H.

Cooperativas 1985/98	Fogos Financiados	Financiamento em contos	Entidade Financiadora
31 Cooperativas	6 656	23 854 640	I.N.H./C.G.D./C.P.P.
Cidade Coop. da Prelada	591	3 974 111	C.G.D.
Cidade Coop. da Maia	147	857 258	I.N.H.

Fonte: I.N.H.

Devido a estes obstáculos, muitas cooperativas têm procurado alternativas, uma delas consistindo na entrega dos fogos sem acabamentos interiores, no sentido de poder atingir os escalões de preços impostos pelo I.N.H.. Outra opção passa pela dispensa total do juro bonificado, mobilizando capitais próprios⁷¹ ou, ainda, recorrendo à banca privada, o que as liberta das linhas rígidas impostas pelo I.N.H., permitindo-lhes, então, construir com uma área ligeiramente maior e com melhores acabamentos⁷². Tal facto, contudo, obriga a um esforço financeiro acrescidos aos associados afastando os de rendimentos mais baixos, cuja capacidade de endividamento é menor.

⁷¹ É também frequente a combinação de financiamento, ou seja, com mobilização de empréstimo do I.N.H. e fundos próprios da cooperativa, obtidos através da cotização dos sócios.

⁷² Existem várias cooperativas que se inserem neste grupo, caso, por exemplo, das cooperativas - O Lar do Trabalhador e Europeiacoope.

Dadas estas circunstâncias, verifica-se que houve uma profunda alteração dos objectivos iniciais das cooperativas, que consistiam em promover a habitação para famílias de rendimentos baixos e médios. Cada vez mais se assiste, hoje, a uma maior selecção dos cooperadores admitidos, na medida em que é necessário atingir certos níveis de rendimento económico, satisfazendo-se, sobretudo, a chamada "classe média", ou seja, aqueles que têm capacidade de acesso ao crédito, nas condições actuais.

Não podemos, contudo, deixar de referir que o preço das habitações cooperativas são bastante mais baixos dos que os praticados no mercado habitacional (quadro 104) apresentando uma relação preço/qualidade que é, hoje, unanimemente reconhecida como muito positiva.

Quadro 104 - Preços de venda dos alojamentos construídos pela Cooperativa Habece e praticados no mercado do Grande Porto, 1984 a 1993

Preços de Venda dos alojamentos (em contos) - Cooperativa Habece				
Ano	T2	T3	T4	Localização
1984	1 586	2 072	2 613	Porto
1988	3 745	4 420	4 960	Sra. da Hora
1991	5 200	6 200		Custóias
1993	6 450	7 850	9 450	Porto
Preços médios de Venda dos alojamentos - praticados no mercado do Grande Porto				
1984	3 309	4 316	6 443	Grande Porto
1988	6 689	8 538	12 772	Grande Porto
1991	9 856	14 044	18 334	Grande Porto

Fonte: Cooperativa Habece e *Livro Branco sobre a Política de Habitação em Portugal*, p.132.

São, essencialmente, três as razões que fazem com que as habitações cooperativas sejam mais baratas do que as produzidas pelo sector privado.

Em primeiro lugar, na formação dos preços não existe lucro em sentido estrito, quando muito existe uma "reserva de construção" que pode atingir até 10% dos custos e que reverte, geralmente, em benefícios para as urbanizações cooperativas. Em segundo, foi possível, muitas vezes em colaboração com as autarquias, obter terrenos em boas condições financeiras como, aliás, já referimos atrás. Finalmente, refira-se as bonificações concedidas pelo Estado aos financiamentos obtidos.

Saliente-se, contudo, que estas duas últimas razões têm vindo a perder importância, por um lado, porque as bolsas de terrenos disponíveis são cada vez menores e, por outro lado, os créditos bonificados vão escasseando, sendo a sua influência no preço final cada vez menos significativa.

A aproximação dos preços dos alojamentos cooperativos aos preços mais baixos da promoção privada tem tido, como primeira influência, a elevação, em termos económicos, dos estratos sociais que têm acesso às promoções cooperativas, facto que pode ser comprovado pelo dados do quadro 105 que compara as profissões dos primeiros sócios de algumas cooperativas com as dos sócios mais recentes. Situação que não deixa de ser, também, um reflexo das alterações na estrutura do emprego, com o recuo progressivo do sector industrial e avanço dos serviços, designadamente de alguns grupos profissionais com salários mais baixos, como é o caso, por exemplo, do grupo 5.

Quadro 105 - Classificação das profissões dos sócios de algumas cooperativas

Classificação das Profissões (CITP/88)	Empreendimentos cooperativos construídos entre 1984/85 (%)	Empreendimentos cooperativos construídos entre 1991/94 (%)
1	0.4	0.3
2	6.7	4.8
3	9.2	11.7
4	24.3	21.5
5	22.4	28.1
7	25.9	19.0
8	4.4	5.6
9	6.4	7.8
0	0.2	0.9

Fonte: Ficheiro dos sócios das Cooperativas Habece, Ceta, Favo, Sto. António das Antas e Gente do Amanhã.

Analisando os valores do quadro 105, verifica-se que nos empreendimentos construídos nos anos 80 predominava o grupo dos operários industriais, com 26%, seguido dos empregados administrativos (código 4) com 24%. Outro grupo importante é o 5 (pessoal dos serviços de protecção e segurança, dos serviços pessoais e domésticos), com 22%. As profissões correspondentes às classes sociais mais altas (códigos 1 e 2 - quadros dirigentes e profissões intelectuais e científicas), não têm qualquer significado, representando em conjunto apenas 7%.

Quanto aos sócios dos empreendimentos mais recentes, verifica-se o predomínio do código 5, com 28% e do 4, com 22%, acompanhado de uma descida do operariado.

Relativamente às classes sociais mais altas (grupos 1 e 2), elas mantêm a mesma percentagem, salientando-se, no entanto, um ligeiro aumento do grupo 3 (profissões técnicas intermédias), onde predomina o pessoal do ensino primário e pré-primário e os técnicos de saúde.

A maioria dos sócios das cooperativas que estamos a analisar exerce a sua profissão no concelho do Porto (70%). O segundo pólo de atracção, em termos de trabalho, é o concelho de Matosinhos, com 27%, seguindo-se o da Maia, com 8% (quadro 106).

A proximidade dos locais de trabalho à localização da sede e dos empreendimentos da cooperativa é um factor a salientar. Refira-se, ainda, que duas das cooperativas analisadas foram fundadas por elementos de duas empresas, ambas localizadas no concelho de Matosinhos (a EFACEC e a SONAFRI), localizando-se, também, as urbanizações construídas por estas cooperativas neste concelho.

Relativamente à idade dos sócios (quadro 107), verifica-se que se trata de uma população jovem, em que 60% dos associados têm idades compreendidas entre os 30-49 anos, sendo que a população com mais idade apresenta uma percentagem bastante baixa (3,1%).

Quadro 106 - Local de trabalho dos sócios, com casa, das cooperativas Habece, Gente do Amanhã e Favo, em 1996

Local de Trabalho	% dos Sócios com casa
Gondomar	1,2
Maia	8,1
Matosinhos	27,1
Porto	69,5
Valongo	1,0
Vila do Conde	0,4
Vila Nova de Gaia	2,3
Outros concelhos	4,3
Sem informação	14,0
Fora do país	0,4

Fonte: Cooperativas, ficheiro dos sócios

Quadro 107 - Estrutura etária dos sócios com casa atribuída pelas Cooperativas Habece, Ceta, Gente do Amanhã, Sto António das Antas e Favo, em 1996

Grupos etários	% dos sócios
15-19 anos	0,3
20-24 anos	4,6
25-29 anos	8,7
30-34 anos	13,4
35-39 anos	16,7
40-44 anos	20,3
45-49 anos	15,1
50-54 anos	8,7
55-59 anos	5,6
60-64 anos	2,8
65 e mais anos	3,1

Fonte: Cooperativas, ficheiro dos sócios

As novas regras de funcionamento e as novas formas de financiamento às cooperativas têm-nas arrastado para o papel de simples promotoras/intermediárias do

crédito, limitando-se a vender, aos seus sócios, uma habitação em condições económicas e financeiras favoráveis, tendendo o vínculo entre eles a desaparecer com esse acto comercial, ficando o sócio apenas obrigado a pagar as prestações devidas à instituição de crédito com a qual foi celebrado o empréstimo.

Isto mesmo é comprovado pela pouca participação dos sócios com habitação atribuída nas assembleias e corpos dirigentes. Apenas nas cooperativas que oferecem outro tipo de serviços, como gestão de condomínios, pagamento de contas de água e electricidade, ou ainda, associações desportivas, existe uma certa participação dos sócios na vida da cooperativa, que se prolonga para além da compra da habitação.

Saliente-se, ainda, que algumas cooperativas possuem uma vertente social, que se expressa na "Reserva de Cooperação"⁷³, através da qual são atribuídos alguns subsídios aos sócios, como é o caso de subsídio de funeral, de correcção de insuficiências físicas, entre outros, além de empréstimos para obras de reparação e conservação dos fogos.

Analisando, agora, as empresas de construção que têm realizado as empreitadas de construção para as cooperativas, verifica-se que existe um predomínio das grandes empresas, muitas delas sedeadas no Grande Porto ou na Região Norte, como é o caso da Soares da Costa, Abrantina, Eusébios & Filhos, A. Mesquita & Filhos, ou, ainda, com filiais nesta área geográfica, como a Edifer, Engil e Teixeira Duarte.

Trata-se de empresas prestigiadas no sector da construção, que possuem capacidade técnica para construir conjuntos habitacionais de média e grande dimensão, conferindo-lhes qualidade construtiva com certificados de qualidade outorgados pelo LNEC e, principalmente, sendo capazes de cumprir os prazos estabelecidos.

Saliente-se, ainda, que várias cooperativas se defrontaram com graves problemas financeiros causados pela falência de algumas empresas de construção tendo que, a meio do processo construtivo, mudar de empreiteiro, acarretando com isso elevados prejuízos quer no custo da obra quer nos prazos de construção. Devido a estas circunstâncias, a escolha criteriosa da empresa constitui um factor essencial para a cooperativa, procurando estas entregar a execução dos seus projectos a empresas com credibilidade reconhecida no sector da construção.

5.5.1.3 - Potencialidades e debilidades do sector cooperativo - balanço prospectivo

O diagnóstico realizado comprova 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

⁷³ Resultante de uma cotização mensal dos sócios.

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 10 000 -12 000 fogos/ano, apresentam custos inferiores (15-20%) relativamente aos outros segmentos da promoção habitacional, possuem uma implantação geográfica descentralizada com virtualidades para o desenvolvimento territorial e para o processo de regionalização.

As cooperativas tinham em 1996⁷⁴ em fase de projecto cerca de 12 300 fogos e dispunham de terrenos com capacidade para construir mais 13 000 fogos, valores apesar de tudo, insuficientes para satisfazer as necessidades dos cooperadores que presentemente aguardam a atribuição de um fogo cooperativo (cerca de 33 000). Sabendo-se que a burocracia do licenciamento municipal e da construção é extremamente pesada, os números acima referidos podem querer indiciar uma quebra do ritmo de construção nos próximos anos⁷⁵.

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.

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 destacamos⁷⁶:

- 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 da recente 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

⁷⁴ Inquérito realizado pelo INSCOOP e FENACHE, em 1996. In *As Cooperativas de Habitação em Portugal*. Lisboa: INSCOOP, Documentos da Jornada de Reflexão sobre Cooperativismo Habitacional.

⁷⁵ Situação, aliás, comprovada pela quebra, a partir de 1994, do número de fogos financiados pelo INH (ver supra quadro 99).

⁷⁶ Várias destas debilidades têm sido referidas pela FENACHE e pelas próprias cooperativas. Ver, nomeadamente - *As Cooperativas de Habitação em Portugal*. Como veremos, algumas destas debilidades foram recentemente contempladas por novas regulamentações legislativas.

cooperativas, ou já se encontram esgotados ou, devido ao recente pacote legislativo criado para a erradicação das barracas (PER) nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, vêm sendo canalizados para este programa;

- a existência de uma fiscalidade pesada (sisa, contribuição predial e autárquica, IVA, registos);

- a opinião partilhada por muitos de que o montante de capital investido na cooperativa, isto é, as entregas nas cooperativas como poupança prévia para a aquisição de casa, pudessem ter as mesmas vantagens que as contas poupança/habitação em termos de dedução no IRS; na verdade, esta situação foi recentemente revista pelas alterações introduzidas no cálculo daquele imposto a partir de 1999, sendo possível deduzir os encargos relativos às prestações pagas a cooperativas de habitação económica;

- a excessiva burocratização do licenciamento municipal à construção;

- a falta de apoios ao inquilinato cooperador;

- a inexistência de um quadro integrado para o financiamento/gestão dos equipamentos sociais, culturais e desportivos e garagens, situação recentemente alterada pelo D.L. 371/97;

- os parâmetros rígidos quanto às áreas e custos financiáveis pelo Estado, que foram alterados recentemente pela Portaria 500/97⁷⁷, permitirão uma maior flexibilização dos parâmetros de acesso ao financiamento da habitação de custos controlados e uma adequação às condições económicas e sociais reais. Este facto permitirá às cooperativas melhor satisfazer as exigências dimensionais, de preços e qualitativas da procura, bem como facilitar o acesso de estratos populacionais que têm sido excluídos da habitação cooperativa.

No que respeita ao financiamento, as cooperativas podem candidatar-se a empréstimos até 80% do custo do projecto e no caso da propriedade colectiva, passam a beneficiar de uma taxa de juro líquida de 6,92%, contra os 8,55% até aqui praticado. No caso da construção para propriedade individual, as cooperativas passam a beneficiar de uma taxa líquida de 7,1%, quando a taxa anterior era de 9,3%. Para a aquisição de

⁷⁷ As cooperativas poderão 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.

terrenos e construção de infra-estruturas, a taxa de juro líquida reduziu-se de 8,55% para 7,13%, concedendo-se, ainda, uma taxa preferencial para as cooperativas que foi reduzida de 8,02% para 6,92%. A nova legislação eliminou, também, a obrigatoriedade da adjudicação das obras por concurso público.

O custo da construção foi actualizado para 56 200\$/m² (área bruta), uma vez que a habitação a custos controlados, implica um preço para venda cujo limite é o dobro do custo médio de construção, pelo que a actualização do custo de construção definido permite considerar que uma casa com uma área de 100 m² terá um preço final próximo dos 12 mil contos. Para as áreas de construção foi estabelecida uma margem adicional de 7% em relação à área bruta total, passando esta a excluir as partes acessórias como arrecadações, acessos, garagens e salas de condomínio.

Estas condições poderão facultar um novo impulso à promoção habitacional cooperativa se for resolvido o principal estrangulamento estrutural do sector: a falta de terrenos, a preços compatíveis, para a construção habitacional.

Este problema só poderá ser ultrapassado, a médio prazo, se forem, urgentemente, concretizadas medidas de política de solos, há muito reclamadas, (ver 1^a parte capítulo II, ponto 2.2.1.1) sendo fundamental disponibilizar terrenos infra-estruturados para os programas habitacionais a preços que não ultrapassem 15% dos custos totais das casas.

Outro aspecto a salientar, 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.

O novo Código Cooperativo (Lei 51/96)⁷⁸ explicita, ao contrário do anterior, os princípios básicos por que se devem reger as cooperativas: adesão voluntária; gestão democrática pelos membros; participação económica dos membros; autonomia e independência, educação, formação e informação; inter - cooperação e interesse pela comunidade.

Admite-se, ainda, que as cooperativas possam ser multisectoriais, isto é, podem desenvolver actividades próprias de outros ramos do consumo, da produção, do artesanato, da solidariedade social, da cultura, etc., sem prejuízo do seu objectivo principal que é a habitação.

⁷⁸ Refira-se que o artigo 91.1 foi objecto de rectificação pelo Decreto Rectificativo n° 15/96 de 2 de Outubro. O D.L. 343/98 de 6 de Outubro e o D.L 131/99 de 21 de Abril, alteraram os artigos, 18°, 20°, 21° e 91°, relativos ao capital social e valores mobiliários emitidos pelas cooperativas, estabelecendo novas regras, devido ao processo de adesão no EURO.

Fazendo um balanço prospectivo, 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. 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 neo-liberais vêm ganhando mais força, tornando-se, por um lado, o mercado 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.

Após termos apresentado os momentos decisivos daquilo que foi a evolução sinuosa do movimento cooperativo e a relativa ausência de definição de expectativas para o sector, podemos-nos interrogar sobre o futuro, a partir de cinco pontos-chave. A escolha destes pontos corresponde à identificação de factores de enquadramento que condicionam, de forma decisiva, a evolução das dinâmicas das cooperativas de habitação, fundamentados nas características que não se encontram igualmente consolidadas e que, por conseguinte, podem, potencialmente, estar sujeitas a alterações:

a) O enquadramento fiscal

Analisando as últimas alterações no enquadramento fiscal (entrada em vigor em Janeiro de 1999, Lei 85/98⁷⁹, nomeadamente as alterações relativas ao IVA - 5% para a construção de custos controlados - e impostos sobre serviços prestados) relativo às cooperativas de habitação, podemos concluir que somente as CHE's podem beneficiar das novas alterações. Estas, por seu lado, estão cada vez mais dependentes da política do I.N.H., rivalizando, de forma desigual, com a promoção de habitação social pelos municípios. As organizações sociais de base, são, assim, facilmente substituídas pela acção do Estado "assistencial", sem esquecer que as populações visadas por estas políticas correspondem aquelas que dispõem de uma capacidade de auto-organização mais limitada.

Neste contexto, resta uma margem muito pequena para a contratualização entre as cooperativas já organizadas e o Estado ou os municípios. Por outro lado, 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).

b) As políticas de financiamento

Após a adesão de Portugal ao EURO, podemos esperar uma consolidação da tendência dos valores das taxas de juro e das taxas de empréstimo, à volta de valores entre os 3-5%, o que minimiza todas as eventuais majorações do crédito atribuído às cooperativas. Assim, os efeitos destas ajudas às cooperativas terão um valor residual na sua margem de acção. Por outro lado, 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 específico para esta forma de promoção. A este propósito, a FENACHE propõe a criação de um Fundo de Garantia que poderia ser

⁷⁹ Estatuto Fiscal Cooperativo Lei 85/98 de 16 de Dezembro, alterado pelo D.L. 393/99 de 1 de Outubro (Art. 17º), alterado pela Lei nº 3-B/2000 de 4 de Abril (Art. 7º).

articulado com um programa de apoio às famílias em dificuldade (por exemplo, com o Rendimento Mínimo Garantido).

c) O Estado e as Cooperativas

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.

d) O papel dos municípios

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 partenariado 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, ausência de financiamentos das garagens, etc.) são suficientes para

"filtrar" os cooperadores, apesar desta situação ser, actualmente, posta em causa. Assim, a legislação que acaba de surgir, (Portaria 147/97; Portaria 371/97 e Portaria 500/97) flexibiliza os parâmetros dimensionais e de custos dos alojamentos, permitindo, ainda, o financiamento de garagens, de arrecadações, de equipamentos sociais e comerciais. No entanto, como já referimos, as CHE's para poderem cumprir os preços impostos pelo I.N.H., 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.

Perante o I.N.H., a relação entre os municípios e as cooperativas é marcada por um clima de tensão concorrencial desigual.

Refira-se ainda, que a recente 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 controle na atribuição dos alojamentos e uma maior capacidade de resposta às carências habitacionais.

e) A lei de solos e as regulamentações urbanísticas

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.