
A CRISE DA HABITAÇÃO EM PORTUGAL

Retrospectiva e Propostas de Actuação

A CRISE DA HABITAÇÃO EM PORTUGAL

Retrospectiva e Propostas de Actuação

I

RESTROSPECTIVA

1. Quando se deu o 25 de Abril, a sociedade portuguesa era vincadamente dualista. As assimetrias e carências habitacionais constituíam então uma das expressões mais visíveis dos desequilíbrios crescentes entre o litoral e o interior. O fraco nível de desenvolvimento do nosso país era patente na comparação do índice de construção de fogos novos por ano, que em Portugal não ultrapassava os 4,5 por mil habitantes, quando na Europa, à excepção da Turquia, se atingiam valores duplos e até triplos deste.

O parque habitacional português era, à data do 25 de Abril, dos mais vetustos e degradados da Europa. 40% dos alojamentos datavam de 1919 e mais de 60% eram anteriores à II Guerra Mundial. Se tivermos em consideração a evolução das exigências de conforto ao longo do século XX, compreenderemos que àquele grau de vetustez teria de corresponder uma baixa qualidade das habitações, do ponto de vista sanitário. De facto, em 1970, apenas 30% dos fogos em Portugal dispunham de água canalizada, luz eléctrica e instalações sanitárias.

A partir dos anos 60, com a intensificação da atracção exercida pelas cidades sobre o interior, em particular pelo eixo Lisboa-Porto, as desigualdades no parque habitacional português agravaram-se. É na década de 60 a 70 que florescem os mais importantes bairros clandestinos das cinturas industriais, amontoando-se os bairros-dormitórios ao longo das principais vias de acesso aos centros urbanos.

Esta dinâmica produzia-se numa sociedade em que os rendimentos familiares eram baixos, encontrando-se em 1973/74 63,4% das famílias portuguesas com rendimentos mensais inferiores a 5000\$00 e 80,9% inferiores a 7500\$00.

Perante este quadro, a habitação directamente produzida pelo sector público era bastante inferior às necessidades; apenas 10% do total dos fogos concluídos por ano se deviam à iniciativa do Estado, sendo irrelevante a participação das cooperativas na solução do problema.

A dinâmica demográfica desencadeada pelo desenvolvimento económico verificado no final do caetanismo não correspondia, pois, qualquer capacidade de resposta de Administração. O resultado era o crescimento anárquico dos arredores de Lisboa e Porto, o empobrecimento e desertificação progressivos das regiões do interior onde apenas a construção de casas de emigrantes, cerradas durante quase todo o ano, punha uma nota de dinamismo construtivo (mas não demográfico) e a proliferação de «soluções de recurso», como bairros de lata, no interior e periferia das grandes cidades. Por outro lado, a especulação fundiária imperava sem dificuldade, e a inflação fazia-se sentir nos já elevados preços das rendas de casa nas zonas urbanas.

2. O período que se seguiu ao 25 de Abril, a que por comodidade e simplificação de linguagem nos referiremos como «gonçalvista», viu despertar uma enorme massa de aspirações latentes e legítimas, no que respeita à habitação. Mas os resultados de qualquer política habitacional consistente levam pelo menos dois anos a frutificar, e o que se passou no pós 25 de Abril foi que sucessivos governos se anularam reciprocamente, com medidas contraditórias e até opostas. Experimentou-se de tudo um pouco, desde o modelo cubano a modelos europeus, sem dar tempo a que se vissem resultados e sem se avaliar o que se ia fazendo. Daí que estejamos hoje, cinco anos depois, pior do que estávamos em 1974, em matéria de habitação.

Tentou-se, desde logo, inverter por completo o sistema de produção de fogos novos (até aí dominado, em mais de 90%, pela iniciativa privada), dando prioridade ao sector público e às cooperativas. Só que nem aquele nem estas podiam, em tão pouco tempo, aumentar substancialmente a sua capacidade de resposta. Assim, enquanto de 71 a 73 o Estado concluiu entre 3500 e 4500 fogos por ano, de 74 a 76 não ultrapassou os 2200, aumentando em 77 e 78 para perto de 6000 fogos. Quanto às cooperativas, mantiveram-se em valores pouco significativos, da ordem dos 200 fogos por ano. Por seu turno, a iniciativa privada retrocedeu dos 36 000 fogos que concluiu em 1973 para 28 000 ou 27 000, concluídos em 75, 76 e 77. O resultado foi o de uma *diminuição global* da conclusão de fogos novos por ano, desde 1974, em relação aos valores anteriores ao 25 de Abril.

Se à diminuição da produção acrescentarmos o *acréscimo da população* devido à descolonização e ao regresso de centenas de milhares de retornados, e ainda a total ausência de ordenamento urbano e regional que continuou a verificar-se nos últimos cinco anos, compreenderemos facilmente porque é hoje mais grave do que em 1974 a crise da habitação em Portugal, estimando-se as carências em valores que ultrapassam os 600 000 fogos. A alcançar-se um ritmo de produção, optimista, de 60 000 fogos por ano, e admitindo-se que será necessário repor 50% do parque existente, por se encontrar velho e degradado, concluiremos que só num prazo de 20 anos poderemos resolver satisfatoriamente a crise em que nos encontramos, a menos que consigamos antes disso multiplicar substancialmente a nossa capacidade de produção de habitações.

3. Vale a pena referir as linhas de força das diferentes políticas habitacionais ensaiadas desde o 25 de Abril.

A primeira fase, que tenho classificado como «anarco-populista», foi marcada pela irrupção de movimentos de ocupação de habitações, liderados por comissões de moradores constituídas geralmente segundo o modelo dos comités revolucionários cubanos ou chineses. Estes movimentos, apoiados por partidos e forças que iam do PCP para a esquerda, tiveram igualmente o apoio de alguns sectores militares, que chegaram a oferecer a sua protecção armada ao desencadeamento das acções de ocupação, que constituíam uma das mais expressivas manifestações do clima geral de anarquia que então se vivia em todo o País. O «leit-motiv» de tais movimentos era a necessidade de impedir a existência de casas vazias: mas o resultado foi o atropelo de direitos adquiridos, a ocupação de fogos por vezes ainda em construção e a criação de um ambiente generalizado de desconfiança e medo, que se repercutiu na quebra vertiginosa da produção de habitações pela iniciativa privada.

Durante este período, a legislação emanada da Secretaria de Estado da Habitação, ocupada durante os I, II e III Governos Provisórios por Nuno Portas, visava estimular o sector público e as cooperativas de habitação, cerceando a margem de actuação da iniciativa privada, designadamente no mercado de arrendamento. De facto, nos últimos anos anteriores ao 25 de Abril, o aumento da procura provocara altas especulativas nas rendas de casa, das quais se encontravam sujeitas a congelamento apenas as das cidades de Lisboa e Porto.

Data de Setembro de 1974 o Decreto-Lei n.º 445/74, em que se determina o congelamento em todo País, à excepção dos primeiros arrendamentos ou de casos em que haja obras significativas. Esta medida, anunciada como provisória, manteve-se até à data, provocando um agravamento da crise da construção, um aumento do mercado negro nos arrendamentos urbanos e uma ainda mais forte especulação nas rendas novas, que chegam a atingir valores superiores a 10 contos por assoalhada. A nova lei de rendas, publicada na vigência do V Governo, não foi por este regulamentada no prazo legal, que expirou em Novembro passado, pelo que não poderá entrar em vigor no prazo previsto, que era em Março de 1980; teremos pois de aguardar um ano para que esta situação seja devidamente corrigida, por uma nova lei de rendas enquadrada na política social de habitação, a que adiante nos referiremos.

O congelamento de rendas, as ocupações selvagens e a partidização do Fundo de Fomento da Habitação foram a tónica dominante da política habitacional, até ao 25 de Novembro. É um facto que foram tentadas, por Nuno Portas, outro tipo de iniciativas, como o lançamento de esquemas de associação entre o sector público e o sector privado, do tipo «contratos de desenvolvimento». Mas as dificuldades burocráticas à concretização destas acções foram de toda a ordem — enquanto se dava todo o apoio à estrutura SAAL, concebida para dar resposta a casos de emergência, mas que rapidamente se deixou dominar pelo PCP, pelo MDP, pela UDP e por outras organizações políticas do mesmo leque. Enquanto isso, nenhuma acção consistente de ordenamento regional ou urbano foi desencadeada, chegando a paralisar-se projectos já iniciados antes do 25 de Abril, ou por razões políticas ou por incapacidade total de resposta de um aparelho de Estado dominado, a nível central e a nível camarário, pelos partidos ditos «revolucionários».

4. A partir de 25 de Novembro dá-se uma modificação sensível neste estado de coisas. A pasta da Habitação é separada da das Obras Públicas, mantendo-se apenas esta na órbita do PCP. O VI Governo Provisório tenta inverter o clima de anarquia generalizado e dar novo estímulo ao sector privado, até aí preterido e mesmo hostilizado.

O congelamento das rendas de casa e as ocupações selvagens tinham praticamente «morto» o mercado de arrendamento e o VI Governo preocupou-se sobretudo com o relançamento do investimento, já não em casas

para alugar, mas em casa própria. Data de Fevereiro de 76 a resolução do Conselho de Ministros que institui o crédito bonificado para a aquisição de habitação, mecanismo que suscitou desde logo grande adesão. Mas o VI Governo não conseguiu elaborar uma nova lei de rendas, com base em critérios justos e realistas, nem lançar os fundamentos de uma política de ordenamento, descentralizado e democrático.

É neste contexto que a Assembleia Constituinte aprova o artigo 65.º da Constituição, em que se estipula que «todos têm direito, para si e sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a integridade pessoal e a intimidade familiar», em flagrante contraste com a realidade das carências quotidianas, agravadas com o regresso dos primeiros refugiados das ex-colónias portuguesas.

5. Com o I Governo Constitucional, prossegue a política lançada no pós 25 de Novembro. São tentadas as primeiras iniciativas relevantes quanto à recuperação de bairros clandestinos, e dá-se um decisivo desbloqueamento no mecanismo dos contratos de desenvolvimento.

O responsável pela pasta da Habitação, Eduardo Pereira, tenta ultrapassar as dificuldades que se lhe deparavam no aparelho do Ministério e do Fundo de Fomento de Habitação criando estruturas paralelas, onde colocou pessoas de confiança do Governo, enquanto se mantinha o domínio do PCP nas restantes áreas. Assim surge por exemplo a CAR, cujo objectivo era a construção rápida de fogos prefabricados para retornados e cujos resultados foram de tal modo desastrosos que se encontram actualmente sujeitos a inquérito e sindicância. Desta situação resultou uma certa ineficácia das acções planeadas, que vieram a chocar-se com a excessiva partidarição e conflito, permanentes no seio da Administração.

A política do I Governo, que visava estimular o relançamento da iniciativa privada no sector, choca-se com os primeiros «pacotes» de medidas de austeridade, que provocaram a elevação das taxas de juro, e consequentemente das condições de acesso ao crédito. Tentou-se lançar um sistema de crédito mais favorável para as cooperativas de habitação, mas o resultado foi praticamente nulo por desacordo entre o sector da Habitação e o das Finanças. Não se conseguiu alterar a lei das rendas, por desacordo entre o sector da Habitação e o da Justiça. Enfim, quando se dá a queda do Governo Constitucional, a maior parte das iniciativas encontram-se por concretizar, e nem a eleição, no final de 76, de socialistas para 115 câmaras municipais conseguiu alterar esta ineficácia.

6. O II Governo Constitucional, da responsabilidade de Mário Soares, como o I, não trouxe grandes inovações à política de Eduardo Pereira. Sousa Gomes, novo titular da pasta da Habitação, trazia consigo uma visão mais tecnocrática que a do ministro anterior, mas consumiu boa parte do seu mandato em deslocações pelo País, onde a realidade das carências o obrigava a promessas que ultrapassavam, em muito, as possibilidades do erário público.

Ensaçou um novo modelo para a lei das rendas, que chegou a ser divulgado publicamente, mas que não foi a Conselho de Ministros. Encaiou uma nova regulamentação, mais favorável, das condições de crédito às cooperativas, que não foi aprovada pelas Finanças. Enfim, da sua actividade podemos dizer que as intenções foram muitas, as acções poucas e o principal ficou na gaveta.

7. Os Governos independentes que se seguiram, quer o de Nobre da Costa quer o de Mota Pinto, foram marcados por um reforço da política de austeridade no seu conjunto. Datam do Governo de Nobre da Costa as primeiras sérias restrições às dotações orçamentais do Fundo de Fomento da Habitação, mantidas no Orçamento Geral do Estado de Mota Pinto.

Tais restrições foram acompanhadas de uma insuficiente aplicação da Lei das Finanças Locais, pelo que nem a Administração Central nem a Administração Local ficaram em condições de manter, e muito menos incrementar, a promoção directa ou indirecta de habitações.

Entretanto os encargos acumulados e os atrasos na execução provocam verdadeiros estrangulamentos no Fundo de Fomento da Habitação, que se vê praticamente obrigado a parar o lançamento de novos fogos, desde Setembro de 78, enquanto aumenta o número cuja construção se arrasta desde 76. O tempo médio de construção, em promoção directa, pelo Fundo de Fomento da Habitação, atinge durações superiores a 3 anos — com o consequente agravamento dos custos

O incremento à iniciativa privada e a necessidade de garantir maiores investimentos na habitação passava fundamentalmente, na óptica dos III e IV Governos, por uma nova lei do arrendamento urbano que «descongelasse» as rendas de casa; o executivo de Mota Pinto finaliza a preparação do diploma, que só viria a ser publicado pelo V Governo, embora sem a regulamentação imprescindível para a sua aplicação. De resto, uma das poucas alterações introduzidas pelo V Governo na lei das rendas de Mota Pinto

(a qual tomara como base os trabalhos de Sousa Gomes) praticamente veio a impedir a sua entrada em vigor: trata-se de fazer depender *qualquer* actualização de renda da existência do «subsídio de renda», figura que nos parece ser de promover, mas que o V Governo não criou — pelo que acabou por publicar uma lei com uma mão para impedir a sua aplicação com a outra, o que nos parece atingir o cúmulo do «bluff» legislativo.

8. O Governo de Pintasilgo, nos poucos meses que teve de vida, poucas medidas de fundo poderia tomar. Preocupou-se sobretudo com as partes mais «quentes» — crédito e rendas. Mas quanto a crédito apenas deixou a promessa de baixar as taxas de juro — que não pôde concretizar por oposição das Finanças e do Banco de Portugal. E quanto às rendas, deixou tudo como estava, mais uma lei sem viabilidade de aplicação, para dificultar ainda mais a solução do já de si melindroso problema dos arrendamentos.

Já depois das eleições intercalares, decidiu o V Governo «pôr a matéria em dia», e dedicou-se a decidir à pressa o lançamento de milhares de fogos pelo sector público e pelas cooperativas, com os correspondentes pedidos de empréstimos e aumento de encargos para o futuro OGE. A óptica predominante foi estatista — o V Governo fez tábua rasa das novas competências que deverão caber às Câmaras Municipais em matéria de habitação, que foram já decididas por *unanimidade* pela anterior AR, e que só não saíram ainda no *Diário da República* porque o Conselho da Revolução achou por bem declarar formalmente «inconstitucional» tal decisão da AR. A sensação que nos fica, ao cabo de tudo isto, é a da teia de Penépole — andam uns a fazer para outros virem desfazer, cabendo à Sr.^a Pintasilgo o mérito de guardar para o fim os últimos cartuchos de um fogo, que, infelizmente, é apenas de artifício.

9. Desta retrospectiva, em que apenas salientamos os aspectos mais relevantes, podemos desde já retirar algumas conclusões:

- 1.^a Que a crise habitacional em Portugal é anterior ao 25 de Abril e tem como principais causas a vetustez do parque, o baixo nível de vida e os movimentos demográficos do interior para o litoral.
- 2.^a Que no pós 25 de Abril, com a promoção de políticas contraditórias, se foram anulando reciprocamente as várias medidas lançadas, agravando-se a crise e assistindo-se, praticamente, na sequência do 11 de Março, ao colapso da indústria privada de construção.

- 3.^a Que estas circunstâncias, acrescidas do regresso dos desalojados e da ausência de qualquer espécie de ordenamento regional e urbano, fazem com que, passados cinco anos, em Portugal continue a não existir o direito de cada família a uma habitação.

II

PROPOSTAS DE ACTUAÇÃO

1. Após a análise, necessariamente resumida, da evolução das diferentes políticas habitacionais seguidas neste país desde o 25 de Abril, cabe-nos agora expor tão sinteticamente quanto possível aquilo que em nosso entender se deveria fazer neste sector.

Começaremos por afirmar que os objectivos fundamentais de uma nova política de habitação em Portugal, face às necessidades e carências existentes, deverão ser três:

- promover as bases de um verdadeiro ordenamento regional e urbano;
- aumentar a produção de habitações novas, procurando alcançar o ritmo de 60 000 fogos novos por ano;
- melhorar o nível geral de habitabilidade das casas existentes, aproximando-o tanto quanto possível dos padrões mínimos de qualidade, higiene e conforto vigentes na Europa.

Em três palavras, os objectivos são: urbanizar mais, construir mais, recuperar mais.

URBANIZAR MAIS

2. O ponto de partida de uma política de ordenamento deve ser o estabelecimento de três escalões de planeamento, devidamente hierarquizados e institucionalizados:

- *o nível nacional*, cujas repercussões se deverão fazer sentir nos planos anuais e no Plano a Médio Prazo, quadro privilegiado da definição das linhas mestras de uma nova política de desenvolvimento e expansão urbana;

- o *nível regional*, a ser assumido pelas futuras regiões e na ausência destas pelas instâncias intermunicipais e distritais já existentes, e ao qual cabe a execução de planos de ordenamento regional que visem enquadrar e estimular o desenvolvimento económico, social e cultural de cada região do País;
- o *nível municipal*, da competência das câmaras e assembleias municipais, que deve ser concretizado em Planos Directores Municipais para todos os Municípios, obrigatórios a partir de uma dada dimensão populacional.

3. Só no quadro de um cenário a longo prazo, que tenha em vista as grandes metas a atingir nos finais deste século, é que pode entender-se um Plano a Médio Prazo. Até agora, temos vivido na pura ausência de qualquer cenário deste tipo, limitando-se os planos, quando existem, a «tentar deitar a mão» a realidades cujo dinamismo de longe os ultrapassa.

Julgamos que se deveria caminhar para a celebração de *acordos de regime* entre os partidos presentes na AR, cujo conteúdo permitisse retirar da Constituição o que nesta área ela tenha de programático mas que levasse à elaboração de grandes objectivos nacionais, a longo prazo, que deveriam manter a acção dos sucessivos governos, que não poderiam por si sós alterar radicalmente tais objectivos. As áreas a cobrir com acordos de regime seriam: perspectivas demográficas e rede urbana, localização das actividades económicas, regionalização e descentralização, rede de transportes e de equipamento social e política energética. Este tipo de *acordos de regime* deveriam constituir um suporte, melhor, um horizonte para os planos a médio prazo, que deveriam elaborar-se em prazos de cinco anos, deslizantes, com a respectiva concretização nos actuais PIDPAP'S, que mais realisticamente se deveriam elaborar bianualmente e não todos os anos.

Toda esta estrutura de planeamento permitiria impedir aquilo que tem sucedido até agora: a anulação sucessiva de políticas opostas, desenvolvidas sem referência a qualquer meta racionalmente aprovada e aceite por consenso, e a elaboração de planos anuais de investimento desinseridos de qualquer horizonte e determinados basicamente pelas disponibilidades orçamentais e pela continuação daquilo que está.

4. É no quadro destes horizontes a longo prazo que é possível modificar as tendências que vêm agravando as profundas desigualdades entre o interior

e o litoral do País, que estão na origem de grande parte da crise habitacional. De facto, quanto maior o acesso dos rurais à cidade, maior a falta de casas. Mas quando se constrói, é nas cidades que se dá o maior desenvolvimento, e isso provoca novos e mais intensos movimentos migratórios, sendo certo que a maioria dos rurais busca a construção civil como primeiro emprego na cidade. E assim se condensa um ciclo vicioso que é forçoso quebrar, pela acção e pela pedagogia. E é falacioso sustentar que se resolve a crise habitacional construindo casas nas cidades, mas ignorando os movimentos migratórios que anualmente engrossam o caudal das famílias alojadas em barracas nas cinturas do Porto e Lisboa.

A esta visão global e a prazo de fixação da população, há que acrescentar um factor: só se resolve a crise *descentralizando o poder*, que o mesmo é dizer, invertendo o sentido das decisões até agora sempre orientado para a macrocefalia da burocracia lisboeta.

Não basta desconcentrar os serviços de vários ministérios e enviar alguns gabinetes para o interior do País. É imperioso rever a própria vocação do tradicional Ministério das Obras Públicas, que deve passar a ter um papel muito mais decisivo no campo normativo e legislativo e *transferir os seus poderes e recursos para o poder local*, na sequência da já aprovada Lei das Finanças Locais. Há quem afirme ser tal atitude excessivamente arriscada, por não disporem as câmaras de competência nem de meios que lhes permitam desempenhar-se bem de responsabilidades acrescidas; mas a verdade é que não está provado que as câmaras administrem os fundos públicos pior do que a Administração Central, tanto mais que estão sujeitas a muito maior controlo, quer das freguesias, quer das assembleias municipais, quer das próprias populações.

O que está errado — e isso, a meu ver, é verdadeiramente *catastrófico* — é que ainda não tenham sido criadas, neste país, quaisquer estruturas de formação profissional e universitária orientadas para o poder local. Nem urbanistas, nem gestores municipais, nem técnicos superiores de administração; enfim, parece que a intelectualidade portuguesa parou no século passado e da descentralização tem apenas a visão romântica das excursões ministeriais em domingos de sol.

5. Um outro ponto nos parece decisivo para que possamos prosseguir no sentido de uma verdadeira descentralização: o de conceber o poder, central e local, em termos plenamente democráticos. Todos o afirmam, mas

na prática é ainda escassa a participação dos eleitores nas decisões que a todos dizem respeito. É urgente que a linguagem dos eleitos se aproxime cada vez mais das situações reais, sem se refugiar no discurso tecnocrático ou na pura afirmação ideológica, quando não demagógica. Há que desenvolver, junto dos eleitores, uma pedagogia da participação, sem excessos anarquizantes, mas na plena convicção de que a eles cabe, em última análise, o sentido das decisões. Os eleitos não devem assumir-se apenas como detentores de uma confiança a prazo, mas sim como representantes de uma vontade colectiva que deve procurar respeitar-se em todas as decisões.

O que fica dito não é simples retórica: é fruto de experiências concretas de planos de urbanização realizados com a activa participação das populações, obrigando técnicos e eleitos a rever o seu papel, muito mais de tradutores e intérpretes do que senhores de uma vontade absoluta.

Neste contexto, o papel dos planos de ordenamento, particularmente dos planos directores municipais, tem de ser inteiramente revisto. Até à data, os planos consistem num somatório de informações interessantes mas geralmente de reduzida utilidade para quem tem de decidir. A maior parte deles ou não chega a ser aprovado ou é constantemente ultrapassado pelo dinamismo da realidade.

Uma nova política de ordenamento municipal passa por uma nova visão dos planos directores; de colecções de mapas pintados deverão passar a ser *instrumento fundamental na estratégia* de intervenção de uma autarquia. Mais do que «dossier» repletos de análises de estatísticas importa aos autarcas conhecer:

- uma *definição clara dos objectivos* a alcançar, não esquecendo que é à população, directamente ou através da assembleia municipal, que cabe escolhê-los, e não ao gabinete projectista, por muito competente que seja;
- uma *inventariação operacional dos recursos*, disponíveis e a viabilizar com vista a alcançar os objectivos fixados;
- um *mapa das acções* a desenvolver, escalonadas no tempo, e das entidades responsáveis pela sua execução (uma decisão favorável da Assembleia Municipal pode ser, para um Presidente da Câmara, mais importante do que qualquer despacho ministerial).

Esta perspectiva, familiar a quem tenha experiência de planeamento e gestão, encontra-se *ausente* de toda a estrutura municipal portuguesa. Um plano director, tradicionalmente, é encarado por qualquer autarca como

um *empecilho* para a sua liberdade. E toda uma reforma de mentalidades que está por fazer, quer junto dos autarcas, quer junto dos projectistas, sem o que não se entenderá a utilidade do planeamento — e o País continuará a assistir à explosão anárquica de disparates em série, que em poucos meses se constroem mas cujas consequências podem levar anos a remediar.

6. Concluindo, apontaremos como principais medidas e acções, no sentido de «urbanizar mais», as seguintes:

- 1.^a Preparação de acordos de regime que visem um consenso nacional sobre o cenário do fim do século, em termos de localização e crescimento da população, criação de novas cidades ou expansão das existentes, fixação das actividades económicas, desenvolvimento da rede dos transportes e de equipamento social e definição de uma política energética; a devida ponderação destes factores permitirá apontar para um aumento da qualidade de vida dos Portugueses com vista a alcançar padrões mais próximos ou equivalentes aos europeus, no quadro da nossa integração na CEE.
- 2.^a Arranque decidido do processo de regionalização do País, a partir da experiência autárquica já vivida e sem perder de vista os acordos de regime; a delimitação das futuras regiões deverá ser sujeita a referendo popular.
- 3.^a Finalização das bases legislativas da descentralização, mediante publicação, eventualmente sujeita a melhorias, da lei de delimitação das competências entre a Administração Central e Local, já aprovada pela Assembleia da República mas suspensa por veto do Conselho da Revolução.
- 4.^a Aplicação integral das leis das competências e das finanças locais, com a respectiva repercussão na distribuição dos recursos do OGE.
- 5.^a Preparação técnica de autarcas e pessoal administrativo para as tarefas crescentes que lhes irão competir.
- 6.^a Lançamento de cursos de gestão urbanista, de nível médio e superior, suprimindo a grave lacuna que se verifica actualmente.
- 7.^a Desenvolvimento de esquemas de cooperação e associação intermunicipal a nível nacional e internacional.
- 8.^a Revisão do modo de funcionamento das Assembleias Municipais, cujo papel deve ser reforçado no controlo da acção das Câmaras Municipais.

- 9.^a Elaboração, aprovação e execução de Planos Directores municipais em todas as Câmaras cuja dimensão o justifique.

CONSTRUIR MAIS

7. Pretende-se aumentar significativamente a construção de habitações novas, que nos últimos dois anos rondou os 40 000 fogos por ano, média inferior aos valores verificados antes do 25 de Abril, como já se assinalou.

Pensa-se ser possível atingir um ritmo de produção da ordem dos 60 000 fogos por ano. Como distribuí-los? Na nossa opinião, entre a faixa pública, que dificilmente ultrapassará os 10% deste valor, e a faixa privada, que poderá suportar a produção de mais de 30 000 fogos por ano, deverá incrementar-se, desde já e a prazo, a faixa apoiada, isto é, constituída pela habitação cooperativa e pela habitação de renda limitada.

Quer isto dizer que se irá preterir a iniciativa privada? Pelo contrário. Ela pode e deve produzir a um ritmo superior ao actual, desde que lhe sejam criadas condições, quer ao nível da disponibilidade dos terrenos, quer ao nível do crédito à construção, quer no que respeita ao fornecimento de materiais.

Pensamos no entanto que uma verdadeira política social de habitação passa pelo lançamento de medidas decisivas para o aumento de produção de casas acessíveis. E isso só poderá fazer-se, dada a ineficácia e burocracia vigentes no sector público, por um incremento decisivo do sector a que chamámos *apoiado*, em que o papel do Estado é o de garantir crédito e recursos, cabendo às cooperativas, ou à iniciativa privada ou mesmo pública, através de contratos de desenvolvimento, produzir as habitações.

A distribuição dos dinheiros públicos, as medidas a tomar e os objectivos visados na produção de habitações deverão constar de um Plano Social de Habitação, a sujeitar à Assembleia da República.

8. A concretização do objectivo dos 60 000 fogos por ano, o incremento do sector apoiado e o relançamento da iniciativa privada exigem que se tomem algumas medidas, de que focarei as principais:

1.^a *Liberalizar o acesso aos terrenos urbanos ou urbanizáveis*

É este um dos pontos onde actualmente se verificam maiores estrangulamentos; basta recordar o que foi o «calcanhar de Aquiles» do programa CAR, a que já aludimos — casas havia, mas não onde as pôr.

Para conseguir o que se refere, será necessário:

- Uma decidida acção das Câmaras Municipais, no sentido de urbanizar mais, preservando os solos agrícolas de maior aptidão e determinando com rapidez os condicionamentos a observar nas áreas em expansão. O recurso à ortofotometria pode permitir às Câmaras Municipais nas zonas de maior dinamismo acompanhar constantemente a ocupação dos terrenos e evitar a proliferação de loteamentos ou ocupações clandestinas.
- Uma revisão da Lei dos Solos, em particular quanto ao direito de superfície, cuja aplicação se tem revelado ineficaz entre nós, sem perder de vista que não se pretende o regresso ao clima de especulação fundiária vigente no 24 de Abril, nem a colectivização do solo urbano e urbanizável, que mataria definitivamente a iniciativa privada.

2.ª Rever as condições de concessão de crédito

É necessário criar uma estrutura financeira, vocacionada para a concessão de crédito, que desempenhe as actuais funções do Fundo de Fomento da Habitação no que respeita ao financiamento da construção, e que possa desenvolver novas modalidades de poupança e de investimento no sector.

Quanto ao OGE, parece-nos mais razoável despendar fundos públicos a bonificar juros, que permitem dinamizar o sector e cativam a poupança, em vez de despendar largas somas na promoção directa, pelo Estado, de habitações, cuja construção acaba geralmente por sair mais cara que a construção privada. O Estado deve, pois, investir na bonificação de juros, quer à construção, quer à aquisição de habitações.

No que respeita à construção, deverão tornar-se mais atractivos os «contratos de desenvolvimento», através dos quais se poderá garantir, anualmente, o lançamento de elevado número de fogos de renda limitada, nos termos do Plano Social de Habitação. Há que considerar ainda o crédito às cooperativas, que devem ser estimuladas a construir para os sócios e não apenas a adquirir já prontas habitações produzidas pelo sector público, como se faz actualmente, a meu ver erradamente.

No que respeita à aquisição de habitações, deverão criar-se condições mais favoráveis às cooperativas de habitação de famílias com menores

recursos, e criar, para as restantes famílias, esquemas progressivos, com base em dois princípios: que o encargo inicial não ultrapasse uma taxa de esforço razoável, tendo em conta o rendimento da família, podendo a amortização ser mais elevada no final do prazo; que, na medida do possível, o beneficiário possa conhecer à partida a evolução da taxa de juro, sem sujeição às flutuações provocadas pela crise económica.

3.^a *Garantir o fornecimento oportuno dos materiais de construção necessários a uma produção anual de 60 000 fogos*

As crises nos fornecimentos de cimento e aço, inteiramente dependentes do sector público, estão na origem de muitos dos atrasos verificados na execução de obras de construção civil. Igualmente se repercutem em atrasos as falhas de materiais importados, como por exemplo acessórios eléctricos ou outros. Devia desencadear-se um estudo exaustivo das possibilidades de lançamento de novos materiais, fabricados em Portugal, que permitissem prescindir de algumas importações, o que inclusivamente beneficiaria a balança de pagamentos.

Julgo que esta tarefa, bem como o apoio à reestruturação não só da Indústria de Construção Civil como também das indústrias a montante, poderia ser desempenhada, ou pelo menos incrementada, por um Instituto da construção civil, a criar.

4.^a *Desenvolver a criatividade dos projectistas, com vista à melhoria da qualidade e da produtividade na construção de habitações*

Há muito quem defenda a tese de que, sendo a construção cada vez mais cara, e tendo as famílias portuguesas baixos rendimentos mensais, a única solução consiste em construir pior e com menores áreas, por forma a baixar os custos. Discordo profundamente deste ponto de vista, já que é possível reduzir custos aumentando a produtividade, racionalizando a actividade da construção civil, desenvolvendo a prefabricação, enfim, promovendo um melhor aproveitamento do pessoal de estaleiro, do tempo e dos recursos disponíveis, e removendo os obstáculos burocráticos ou legislativos que hoje estão na origem de enormes prazos de execução requeridos pela obra mais simples.

É que a habitação não é um bem de consumo igual aos outros, como um par de meias que se deita fora em pouco tempo. A vida de um fogo mede-se por gerações, e uma má qualidade na construção inicial

significa, a prazo de cinco ou dez anos, um enorme aumento das despesas de manutenção — para lá das incomodidades provocadas aos habitantes.

A qualidade e invenção podem ser especialmente estimuladas ao nível dos projectos. Materiais locais combinados criativamente podem dar origem a soluções económicas e vincadamente modernas. Há que exercer uma enorme acção pedagógica, sobretudo no interior do País, onde prolifera a habitação dita estilo «maison» da propriedade dos emigrantes.

O estilo «maison» representa uma grande capacidade de poupança, mas do ponto de vista funcional, estético e paisagístico é geralmente desastroso. Só uma actuação dinâmica junto das comunidades portuguesas no estrangeiro, que apresente alternativas de habitação simultaneamente moderna mas integrada no meio e, se possível, contribuindo para o enriquecimento geral da aldeia, poderá de algum modo estancar o fenómeno na origem, devendo as Câmaras Municipais empenhar-se igualmente no sentido de restringir o uso indiscriminado de cores ber-rantes em zonas de paisagem que devam ser preservadas.

O relançar da criatividade projectista estimulando a qualidade — e não aplicando a imaginação à produção de «barracas melhoradas», que foi em muitos casos o resultado das operações SAAL — deve ser uma pista a explorar, inclusivamente pelo lançamento de concursos premiados pelo Estado ou Câmaras Municipais.

5.^a *Ainda para concretizar o objectivo «construir mais», há que rever a questão de arrendamento urbano*

Distinguirei três áreas: o mercado social, o mercado de rendas limitadas e o mercado livre. Quanto ao mercado social, deve seguir-se o caminho traçado na Constituição, compatibilizando rendas com os rendimentos familiares e cabendo ao Estado ou às Câmaras suportar o diferencial entre o valor real da renda e o valor social pago pela família. Uma parte do mercado social, a incrementar, constará de «propriedade resolúvel», mediante o pagamento de rendas que correspondem no fundo a uma aquisição a longo prazo e juro muito baixo.

Quanto às rendas limitadas, deverá procurar-se um lançamento elevado de fogos nesta modalidade todos os anos, tendo porém em atenção que o custo final da habitação não deve exceder determinados limi-

tes, para que não resultem valores de renda tão elevados que só teoricamente podem figurar, num orçamento familiar médio, como «rendas limitadas». É de admitir a obrigatoriedade de construção de uma dada percentagem de fogos para renda limitada em todas as urbanizações.

Quanto ao mercado livre de arrendamento, ele já estava distorcido antes do 25 de Abril. As rendas congeladas nas cidades de Lisboa e do Porto tinham já provocado a especulação altista nos concelhos limítrofes e a transformação de zonas centrais, até aí residenciais, em zonas de comércio e serviços, actividades estas libertas de congelamento.

Com o Decreto-Lei n.º 445/74, congelaram-se todas as rendas de casa e também todas as injustiças: em casas muito antigas, com rendas irrisórias, mantiveram-se preços tão baixos que nem permitem a manutenção, e casas novas, que ficaram isentas de condicionamentos, alcançaram valores incompotáveis. A escassez da oferta, por sua vez, pressionou o aparecimento de um mercado negro de arrendamento urbano, que floresce impunemente à luz dos anúncios publicados em jornais estatizados.

Esta situação carece de ser corrigida, mas não podemos esquecer-nos que enquanto a taxa de juro dos depósitos a prazo na Banca atingir os 20%, mais ninguém desejará investir em casas para alugar. Mesmo que se liberalizassem totalmente as rendas, o rendimento dos capitais investidos na habitação para arrendar só a muito longo prazo e num quadro de abaixamento gradual da taxa de inflação poderiam rivalizar, em termos de rentabilidade, com outros investimentos.

Dito isto, uma nova lei de rendas tem de ser concebida com base nos seguintes pontos:

- é necessário enquadrar a política de rendas numa política global de habitação que vise aumentar a oferta e apoiar as famílias mais carecidas;
- é necessário que a nova lei de rendas tenha em conta os interesses de ambas as partes, isto é, senhorios e inquilinos, bem como a necessidade de manter e melhorar a habitabilidade das casas existentes;
- é necessário que nos novos arrendamentos se possa optar por liberalização plena (que é a situação actual), mas com a contrapartida numa Contribuição Predial mais elevada ou por condi-

- cionamento da renda a valores máximos, mas com menor contribuição predial;
- é necessário que nos arrendamentos em vigência se não excedam, para as actualizações, máximos mensais comportáveis pelas famílias residentes;
 - é necessário que obras de melhoria possam ser amortizadas num aumento da renda, quando o senhorio os financiar, ou num abatimento quando for o inquilino;
 - é necessário criar um «subsídio de renda», que numa primeira fase deveria abranger os inquilinos com mais de 65 anos de idade;
 - é finalmente necessário que a nova lei de rendas seja de aplicação simples e não de tal modo complexa e dependente de minuciosa regulamentação que a sua concretização se torne inviável.

RECUPERAR MAIS

Não basta construir mais para acudir à crise de habitação. Não podemos destruir aquilo que existe — e o que existe é um parque habitacional velho, degradado, de baixa qualidade, sem conforto nem condições mínimas de salubridade nas aldeias, infestado de bairros de lata e clandestinos, onde as lixeiras abundam e os esgotos correm a céu aberto, nas cidades.

Um dos objectivos de uma política habitacional digna desse nome deve ser o de *melhorar o nível* geral da habitabilidade. Para isso haverá que proceder à recuperação de muitas habitações, bairros e aldeias, o que contribuirá para elevar a qualidade de vida dos seus habitantes.

Nesta perspectiva, foi criado já depois do 25 de Abril o PRID (Programa de Recuperação de Imóveis Degradados) que anualmente consome parte das verbas afectas pelo OGE ao Ministério da Habitação e Obras Públicas. Sucede, porém, que o PRID não foi acompanhado de estudos de inventariação e investigação das necessidades, e tem sido praticamente esgotado em simples obras de reparação, que não poderemos chamar verdadeiramente de recuperação.

Que é então necessário fazer?

- 1.º O levantamento, concelho a concelho, das habitações e zonas degradadas e das casas em estado de ruína ou péssima habitabilidade.

- 2.º A relação, estudada caso a caso, dos imóveis a recuperar e dos imóveis que deverão ser demolidos, dado o seu estado de degradação ou devido à sua localização de tal modo errada que não possa manter-se sem risco e prejuízo para a colectividade.
- 3.º O lançamento de acções municipais, intermunicipais e regionais visando a recuperação diversificada de bairros clandestinos, bairros de lata, zonas antigas de cidades, de vilas e aldeias.
- 4.º O estudo das infra-estruturas necessárias em cada caso, incluindo o saneamento básico, luz, acesso e transportes, e estudo das necessidades de realojamento nos casos em que se tornar necessária a demolição.
- 5.º A garantia de alojamento às famílias que forem desalojadas o mais próximo possível do local inicial.
- 6.º A garantia da manutenção do tecido social, sobretudo nos casos de recuperação de centros históricos ou aldeias, sem êxodos forçados nem criação de «ghettos».
- 7.º A obtenção da participação das populações envolvidas, que são as mais directamente interessadas e cujo apoio e adesão são a melhor garantia de execução cabal dos planos de recuperação.
- 8.º A revisão do regime geral de arrendamento urbano já citado, sem o que o parque urbano arrendado continuará a degradar-se com prejuízo para os inquilinos e para a colectividade.
- 9.º O apoio a casos de recuperação exemplares, fomentando a imaginação e criatividade, designadamente através de concursos e da divulgação de experiências relevantes.
- 10.º A descentralização do património habitacional do Estado, permitindo uma melhor manutenção dos edifícios.

CONCLUSÃO

Pretendemos deixar nestas linhas algumas reflexões e sugestões acerca da crise habitacional do nosso país e do modo como sair dela. Não esgotámos, nem de longe, a matéria, mas o que pretendemos acima de tudo foi apresentar uma visão fundada na convicção de que habitar melhor é viver melhor.

Os Portugueses são um povo mal alojado. Famílias sem lar são famílias sem identidade e sem memória, em que o respeito pela pessoa é palavra vã

ou impossível. O problema habitacional não é apenas uma questão de números ou de contos de réis. É um dos mais graves problemas humanos que hoje angustiam a sociedade portuguesa, em particular a juventude. Enquanto houver em Portugal 600 000 famílias que não sabem o que é ter uma casa onde viver, haverá pelo menos um dos Direitos Universais do Homem, o direito a uma habitação condigna, que continua a não ser respeitado em Portugal.

Helena Roseta