

Direito à habitação: como o cooperativismo habitacional pode minimizar a crise habitacional em Portugal?

Larissa Vilela Pena Siqueira

**Dissertação de Mestrado em Urbanismo Sustentável e
Ordenamento do Território**

Novembro, 2024

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Urbanismo Sustentável e Ordenamento do Território, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor Gonçalo Antunes e co-orientação da Professora Doutora Giselle Mascarenhas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente ao orientador deste trabalho, professor Gonçalo Antunes, e à co-orientadora e amiga, professora Giselle Mascarenhas. Obrigada pela vossa ajuda, cuidado e generosidade.

Agradeço ao Hugo pelo carinho e à Manuela por ceder o espaço onde passei tantas horas me dedicando a este trabalho.

Agradeço aos meus pais por tudo, inclusive por aceitarem a minha escolha de realizar este mestrado tão longe deles.

Agradeço aos amigos pelo apoio e pelas conversas que aliviam.

E agradeço muito a todos os entrevistados, que me ajudaram através das suas contribuições e partilhas, a ter mais entusiasmo pela pesquisa e a ter mais certeza da importância da luta pelo direito à habitação.

**DIREITO À HABITAÇÃO: COMO O COOPERATIVISMO HABITACIONAL PODE
MINIMIZAR A CRISE HABITACIONAL EM PORTUGAL?**

AUTORA

LARISSA VILELA PENA SIQUEIRA

RESUMO

PALAVRAS-CHAVE: Direito à habitação, Cooperativas habitacionais, Programa 1º Direito, Programa Minha Casa Minha Vida Entidades

A dissertação propõe investigar o direito à habitação em Portugal, abordando a aplicação do cooperativismo habitacional como uma das soluções possíveis para a crise habitacional, com foco especial nas populações mais vulneráveis. Embasada pelo ODS 11 das Nações Unidas, que visa cidades inclusivas e sustentáveis, a análise explora as limitações das políticas habitacionais portuguesas e o papel emergente das cooperativas habitacionais.

A metodologia inclui uma revisão de literatura sobre políticas habitacionais e cooperativismo em Portugal e a realização de entrevistas com especialistas e representantes de cooperativas, incluindo figuras como Helena Roseta e Sílvia Jorge, bem como membros de cooperativas habitacionais. Além disso, a pesquisa analisa e contrapõe o Programa 1.º Direito de Portugal e o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (PMCMV-Entidades) do Brasil, ambos voltados para comunidades com maiores carências habitacionais. A dissertação aborda desde o contexto histórico das cooperativas em Portugal até algumas experiências internacionais de cooperativismo que possam servir como inspiração. Importantes programas públicos de habitação de Portugal, como o SAAL e o PER, são reavaliados. E a crise habitacional atual é analisada

à luz do aumento de preços e do impacto das políticas neoliberais, que ampliaram a especulação imobiliária, principalmente após o Memorando da Troika.

O trabalho visa contribuir para uma política habitacional mais justa e participativa, propondo que o cooperativismo pode fortalecer o direito à habitação digna e acessível, promovendo também a autogestão e a coesão comunitária. A comparação com o PMCMV-Entidades revela práticas autogestionárias de habitação que poderiam ser aplicadas em Portugal, promovendo uma alternativa ao modelo habitacional pouco participado atual. É preciso pensar em uma política pública que valorize o engajamento comunitário e a autogestão no acesso à habitação digna, que considere o direito de uso e que busque combater a especulação imobiliária.

**RIGHT TO HOUSING: HOW CAN HOUSING COOPERATIVES HELP ALLEVIATE
THE HOUSING CRISIS IN PORTUGAL?**

AUTHOR

LARISSA VILELA PENA SIQUEIRA

ABSTRACT

KEYWORDS: Right to Housing, Housing Cooperatives, 1.º Direito Program, Minha Casa Minha Vida Entidades Program

The dissertation aims to investigate the right to housing in Portugal, examining the application of housing cooperatives as one possible solution to the housing crisis, with a particular focus on vulnerable populations. Grounded in the United Nations' Sustainable Development Goal (SDG) 11, which promotes inclusive and sustainable cities, the analysis explores the limitations of Portuguese housing policies and the emerging role of housing cooperatives.

The methodology includes a literature review on housing policies and cooperativism in Portugal, along with interviews with experts and representatives of cooperatives, including figures like Helena Roseta and Sílvia Jorge, as well as members of housing cooperatives. Additionally, the research analyzes and contrasts Portugal's 1.º Direito Program with Brazil's "Minha Casa Minha Vida Entidades" (PMCMV-Entidades), both aimed at communities with significant housing needs. The dissertation covers topics from the historical context of cooperatives in Portugal to select international experiences in cooperativism that could serve as inspiration. Key

public housing programs, such as SAAL and PER, are reassessed. The current housing crisis is examined in light of rising prices and the impact of neoliberal policies, which have increased real estate speculation, particularly following the Troika Memorandum.

This work seeks to contribute to a fairer and more participative housing policy, proposing that cooperativism can strengthen the right to dignified and affordable housing, while also promoting self-management and community cohesion. The comparison with PMCMV-Entidades highlights self-managed housing practices that could be implemented in Portugal, offering an alternative to the current, less participative housing model. A public policy that values community engagement and self-management in accessing dignified housing is needed, one that does not prioritize individual ownership and considers the right of use, in order to curb real estate speculation.

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	8
1.1. Justificativa	8
1.2 Metodologia	13
2. ENQUADRAMENTO HISTÓRICO DAS COOPERATIVAS DE HABITAÇÃO EM PORTUGAL	16
3. ENQUADRAMENTO HISTÓRICO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS EM PORTUGAL A PARTIR DA REVOLUÇÃO DE 1974	36
3.1. Políticas habitacionais em Portugal de 1974 até ao fim da década de 1990	36
3.2. Políticas habitacionais em Portugal na década de 2000	39
3.3. Políticas habitacionais em Portugal a partir da crise de 2008	43
3.4. Recentes políticas habitacionais em Portugal	50
3.4.1. Nova Geração de Cooperativismo para a Promoção de Habitação Acessível	54
3.4.2. Cooperativas 1ª Habitação Lisboa	56
4. PROGRAMA 1.º DIREITO	60
5. MINHA CASA MINHA VIDA ENTIDADES - BRASIL	66
5.1. Breve introdução sobre a política habitacional no Brasil	66
5.2. O Programa Minha Casa Minha Vida e a Modalidade Entidades	70
5.3. Experiências do PMCMV-E	84
5.3.1. Mutirões Tania Maria e Cinco de Dezembro	84
5.3.2. Edifício Dandara	90
6. (OUTRAS) REFERÊNCIAS DE COOPERATIVAS DE HABITAÇÃO.....	95
7. ENTREVISTAS SOBRE A SITUAÇÃO HABITACIONAL EM PORTUGAL E O PAPEL DAS COOPERATIVAS NA GARANTIA DO DIREITO CONSTITUCIONAL À HABITAÇÃO	99
8. REFLEXÕES CRUZADAS DE EXPERIÊNCIAS COOPERATIVISTAS	107
9. NOTAS FINAIS	113
BIBLIOGRAFIA	117

1. INTRODUÇÃO

1.1. Justificativa

No relatório "Resgatando o ODS11 para um planeta urbano resiliente", o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) destaca que a urbanização se tornou um fator crucial para determinar a qualidade de vida das pessoas. O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 (ODS 11) procura tornar as cidades e assentamentos humanos mais inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. A ONU enfatizou que, para atingir essa meta até 2030, serão necessárias políticas corajosas e decisivas.¹ Algumas estratégias para alcançar essa meta incluem iniciativas que não dependem exclusivamente do setor privado para fornecer moradias acessíveis. Um exemplo são as cooperativas habitacionais, as quais permitem que residentes acessem e gerenciem coletivamente suas unidades habitacionais, promovendo decisões compartilhadas, uso coletivo de recursos, financiamento acessível e coesão comunitária. Outro exemplo são os programas de autoajuda, onde famílias de baixa renda estão envolvidas na construção de suas próprias casas, promovendo engajamento e autossuficiência (UN-Habitat, 2023).

A habitação é tida como um direito fundamental do ser humano, conforme se expõe na Agenda 21 (Rio 92), e na Agenda Habitat (Habitat II, Istambul, 1996) para as quais os governos precisam adotar medidas adequadas para promover, garantir e assegurar a realização plena e progressiva do direito à moradia (Souza, 2004). Em Portugal, o direito à habitação está garantido pelo Artigo 65.º da Constituição da República Portuguesa desde 1976, consagrando que *“todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar”* (CRP, 1976).

Contudo, em termos práticos, ao longo das últimas décadas existiram dificuldades várias para garantir, de forma efetiva, esse direito. Como refere Antunes (2021:95), o *“ponto de partida constitucional era, em 1976, muito auspicioso e promissor nos seus objetivos. Contudo, a teoria nem sempre anda a par da prática, o*

¹ Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2023/07/1817582>. Acesso em 01/10/2024.

que foi particularmente evidente nas políticas de habitação promulgadas nas décadas seguintes”.

Não obstante, desde 1974 foram criadas políticas de habitação relevantes para a população a viver em situações de precariedade habitacional (*e.g.*, a residir em “bairros de barracas / de lata”). Este foi o caso do Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL), criado em 1974, o Programa Especial de Realojamento (PER), em 1993 ou o Programa de Financiamento para Acesso à Habitação (PROHABITA), em 2004, ou, mais recentemente, o Programa 1º Direito. Contudo, apesar de importantes, essas políticas habitacionais foram desarticuladas (Antunes, 2018, 2019, 2021; Mendes, 2020).

Acredita-se que o direito à habitação em Portugal vem sendo prejudicado pelo somatório de fatores como: a ausência de políticas de habitação continuadas e efetivas para a promoção de habitação pública, a volatilidade do mercado do arrendamento, o aumento dos juros do crédito à habitação e a crise do Estado Providência, que a nível internacional se acentuou no final dos *Trente Glorieuses*, em meados da década de 1970. Em Portugal, a crise das políticas sociais e redistributivas foi acentuada pelas intervenções financeiras externas que aconteceram em 1977, em 1983 e, mais recentemente, em 2011. No pedido de apoio de 2011, as contrapartidas austeritárias ficaram plasmadas no denominado “Memorando da Troika”², sendo que a partir desse momento a política urbana portuguesa sofreu uma virada neoliberal³, passando a procurar atrair investimentos como o turismo e o capital imobiliário (principalmente estrangeiro) para dinamizar a economia (Antunes, 2020).

Os Censos de 2021 revelaram que os encargos habitacionais em Portugal encontravam-se abaixo dos valores médios da União Europeia. Em Portugal, no ano de 2021, o peso da habitação em relação ao rendimento disponível era de 15,1%, enquanto a média europeia era de 18,9%. Entretanto, tais encargos médios escondem

² Acordo negociado entre o governo de Portugal e três instituições: o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu (BCE). Este acordo foi implementado para estabelecer um programa de ajustamento econômico e financeiro que condicionou a assistência financeira internacional a Portugal entre 2011 e 2014 (Pereira Coutinho, 2013).

³ O neoliberalismo é uma ideologia econômica e política que, embora de difícil definição precisa, promove a expansão dos mercados, a privatização, a financeirização e a mercadorização de diversas esferas da vida. A função do Estado neoliberal é criar e sustentar um ambiente propício ao desenvolvimento dos mercados e à competitividade (Andrade, 2019).

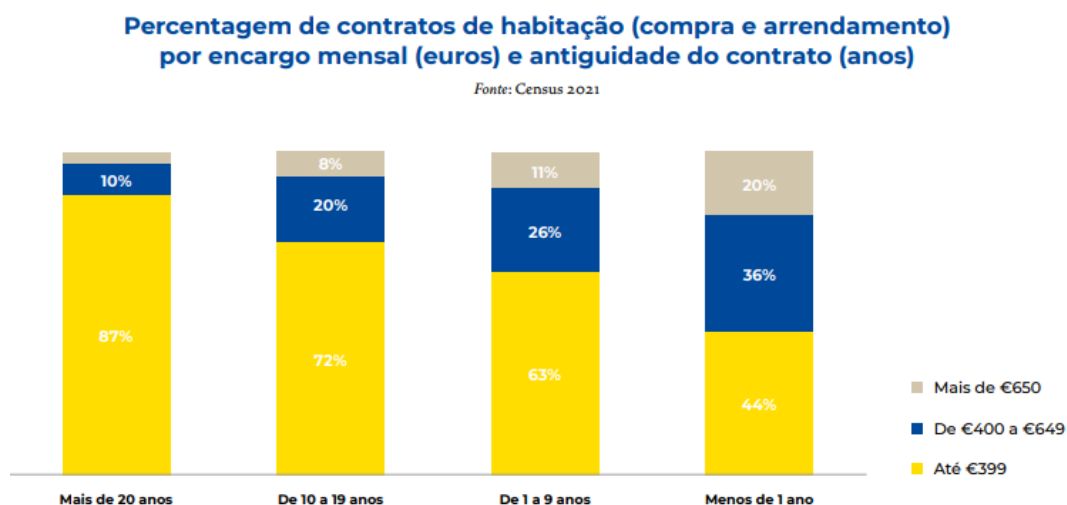
uma profunda desigualdade entre aqueles que possuem despesas com habitação comportáveis e aqueles que acederam ao mercado mais recentemente, ou que ainda buscam aceder (Pinto, 2023). Quer isto dizer que aqueles que conseguiram aceder à habitação nas últimas décadas, como em 1990 ou 2000, têm hoje taxas de esforço comportáveis, o que não sucede com aqueles que procuram atualmente por habitação (Antunes & Seixas, 2022).

O Instituto Nacional de Estatística (INE) divulgou dados que confirmam a desigualdade de encargos habitacionais, os quais são muito mais altos para quem acessou o mercado de habitação mais recentemente. Em relação aos proprietários cujo tempo de residência era de até 4 anos, 33,5% pagavam prestações mensais de 650€ a 999€ e 34,8% pagavam 1.000€ ou mais mensalmente. É possível verificar o mesmo em relação aos arrendamentos, já que 77,7% dos inquilinos que pagavam entre 650€ a 999€ de rendas mensais e 78,5% dos que pagavam 1.000€ ou mais, vivem na habitação há 4 anos ou menos (Pinto, 2023).

Em 2011, os imóveis cujas rendas eram maiores ou iguais a 650€ representavam 6,6% do mercado de arrendamento habitacional na Área Metropolitana de Lisboa. Em 2021, este valor subiu para 16,1%. Houve uma grande escalada nos valores dos imóveis, tanto para compra quanto para arrendamento, principalmente a partir de 2015. Enquanto o Índice de Preços da Habitação teve uma subida de 48,9% na União Europeia (UE) entre 2015 e 2022, em Portugal essa percentagem foi de 90,2%. A subida de valores imobiliários em Portugal só ficou atrás da Hungria, República Checa e Lituânia (Eurostat Statistics apud Pinto, 2023). Em relação aos valores dos arrendamentos, estes subiram 18% na UE nos últimos 10 anos, enquanto em Portugal o aumento foi de 28% (Pinto, 2023).

Figura 1.

Encargo mensal da habitação e antiguidade do contrato.



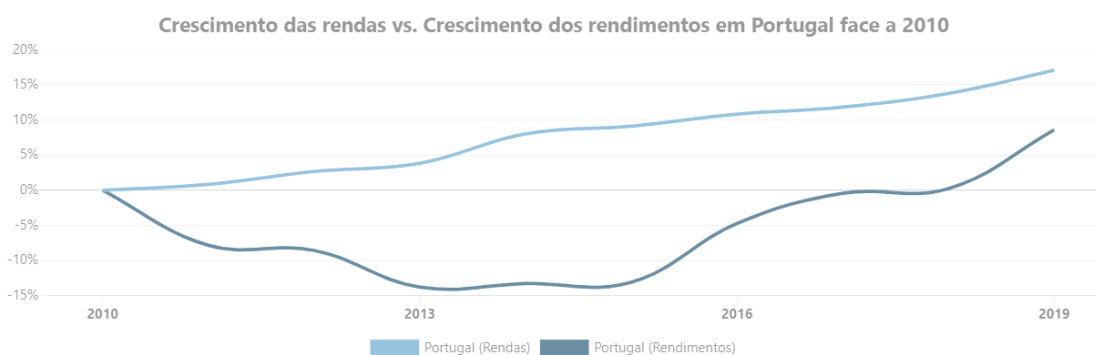
Nota. Fonte: Censur 2021 apud Pinto, 2023.

A crise habitacional atual é um problema social e económico que não afeta somente as classes mais desfavorecidas, mas também tem afetado a classe média, cujos rendimentos não acompanham a subida dos preços da habitação (Pinto, 2023).

Como podemos perceber no gráfico a seguir, em Portugal, a evolução dos salários está longe de acompanhar a evolução do valor dos aluguéis no período analisado, entre 2010 e 2019.

Figura 2

Crescimento das rendas vs. Crescimento dos rendimentos em Portugal face a 2010



Nota. Fonte: Jornal Público, 2024.⁴

⁴ Disponível em: <https://www.publico.pt/habitacao-do-protesto-a-proposta/o-que-fez-disparar-preco-habitacao-ultimos-anos>. Acesso em 02/09/2024.

Tendo em vista a crescente dificuldade em acessar habitações dignas em Portugal e a falta de respostas eficazes do mercado e do setor público, a dissertação buscará analisar o cenário atual do acesso à habitação, bem como o papel do cooperativismo no cumprimento do direito constitucional à habitação, como uma possível solução, principalmente para as comunidades com maiores carências habitacionais.

As cooperativas de habitação ganharam destaque em Portugal no período pós-Revolução, mas perderam força ao longo dos anos, estando atualmente a ressurgir como alternativa viável para ajudar a enfrentar a atual crise habitacional. Por exemplo, o recente programa Mais Habitação (Lei n.º 56/2023, de 06 de Outubro), prevê no artigo 12.º um instrumento relacionado com a “Nova Geração de Cooperativismo” para a Promoção de Habitação Acessível.

Em junho de 2024, a Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) declarou 2025 como o Ano Internacional das Cooperativas, destacando a importância desse modelo para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que integram a Agenda 2030. A resolução da ONU incentiva todos os países a adotarem políticas que promovam e fortaleçam o cooperativismo. Além disso, a ONU se comprometeu a desenvolver iniciativas de cooperação técnica e a fomentar a troca de conhecimento entre os países para apoiar o crescimento do setor.

Presentemente, o programa habitacional direccionado para pessoas em situação de carência financeira, em Portugal, é o 1.º Direito. Este programa oferece subsídios e financiamento para garantir o acesso a soluções habitacionais adequadas, assegurando o cumprimento do direito constitucional à habitação, entretanto o processo participativo tem sido pouco expressivo dentro deste programa.

Por outro lado, o Brasil, através do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), especificamente na sua modalidade Entidades, apresenta experiência com a produção habitacional para famílias de baixa renda organizadas por entidades sem fins lucrativos, como cooperativas e associações. O PMCMV-Entidades, ao enfatizar soluções habitacionais autogestionárias, pode oferecer lições para o contexto português.

Ao comparar esses dois programas habitacionais, o presente estudo busca entender como as abordagens brasileira e portuguesa podem se relacionar, buscando identificar práticas e lições que possam contribuir para que as políticas públicas habitacionais sejam mais eficazes e participativas. O trabalho também buscará abordar outras práticas que possam servir de referência e contribuir para a discussão proposta.

De acordo com os pressupostos anteriores, os objectivos do presente trabalho são os seguintes:

- Perceber quais foram as principais políticas de habitação em Portugal e quais foram as suas características fundamentais.
- Analisar como as cooperativas de habitação de Portugal têm actuado ao longo do tempo.
- Explorar em que medida o cooperativismo habitacional pode ser atualmente uma alternativa para apoiar as comunidades com maiores carências habitacionais.
- Comparar o Programa 1º Direito, em vigor em Portugal para resolver situações de carência habitacional grave, com o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (PMCMV-E), em vigor no Brasil.

Levando-se em consideração os pressupostos e os objetivos do trabalho, formula-se a seguinte questão de investigação:

Diante da incapacidade do Estado em assegurar o direito constitucional à habitação a partir de programas e políticas tradicionais/convencionais, de que forma o modelo de cooperativismo habitacional pode se apresentar como uma alternativa viável e eficaz para apoiar as comunidades com maiores carências habitacionais?

1.2 Metodologia

Para o desenvolvimento da dissertação será feita uma revisão bibliográfica sobre o tema do direito à habitação, do cooperativismo habitacional, e das políticas habitacionais em Portugal, com ênfase em Lisboa.

Também serão coletados dados quantitativos e realizadas entrevistas com especialistas em habitação e com integrantes dos movimentos cooperativos e, posteriormente, será feita uma análise qualitativa das informações obtidas.

O trabalho está estruturado em nove capítulos, cada um abordando aspectos fundamentais para a compreensão do tema de pesquisa. O primeiro capítulo traz a introdução e a justificativa da questão de investigação, apresentando o enquadramento teórico que fundamenta o estudo e estabelecendo a base da pesquisa. O segundo capítulo explora o enquadramento histórico das cooperativas de habitação em Portugal, abordando a evolução e os desafios deste modelo ao longo do tempo. O terceiro capítulo complementa esta análise ao traçar um panorama das políticas habitacionais portuguesas desde 1974 até o presente.

O quarto capítulo foca na análise do Programa 1.º Direito, apresentando dados atualizados e discutindo seu impacto no direito à habitação por pessoas de baixa renda em Portugal. Em seguida, no quinto capítulo, a pesquisa é ampliada, trazendo o tema da política habitacional brasileira, com ênfase no PMCMV-Entidades, que também busca garantir o direito à habitação por pessoas de baixa renda, mas de uma maneira muito mais participativa. Os subcapítulos deste capítulo exploram experiências concretas de produção de moradia autogestionária no âmbito do PMCMV-Entidades.

O sexto capítulo expande a discussão ao apresentar referências de experiências cooperativas de outros países, destacando práticas que podem servir como inspiração e aprendizado para o contexto português e brasileiro. O sétimo capítulo compila entrevistas realizadas com profissionais de renome e membros de cooperativas em Portugal, cujas contribuições enriquecem a discussão. Foram realizadas entrevistas com: Helena Roseta, arquiteta e política portuguesa, reconhecida por seu trabalho na defesa do direito à habitação e dos processos de participação cidadã em Portugal; Sílvia Jorge, arquiteta e importante pesquisadora do Programa 1º Direito; Luís Mendes, geógrafo e investigador, reconhecido por seu trabalho na área da habitação, gentrificação e políticas urbanas em Portugal; Judit Morello e Vattani Saray, membros das cooperativas Aldrava e Rizoma, em Portugal.

O oitavo capítulo reflete sobre as experiências cooperativistas estudadas, oferecendo reflexões da autora e interpretações sobre os desafios e oportunidades

que essas práticas apresentam. Por fim, no nono capítulo, o trabalho traz as notas finais que sintetizam as descobertas e abrem caminho para futuras investigações.

2. ENQUADRAMENTO HISTÓRICO DAS COOPERATIVAS DE HABITAÇÃO EM PORTUGAL

O movimento cooperativo teve origem na Inglaterra, por volta de 1826, como reação à crescente pauperização dos antigos camponeses e pequenos produtores que se tornaram trabalhadores das fábricas inglesas. A partir de 1844, foram fundadas em Rochdale, Inglaterra, cooperativas de consumidores, com o objetivo de adquirir coletivamente bens de consumo acessíveis e com boa qualidade para revenda aos trabalhadores. Essas cooperativas visavam combater a miséria causada pelos baixos salários e pelas péssimas condições de trabalho enfrentadas na época (Santos, 2003).

O cooperativismo tem como valores a igualdade, equidade, autonomia, democracia e solidariedade. Desde a criação das cooperativas em Rochdale, existem sete princípios norteadores que orientam o funcionamento das cooperativas do mundo todo:

“(...) o vínculo aberto e voluntário - as cooperativas estão sempre abertas a novos membros; o controle democrático por parte dos membros - as decisões fundamentais são tomadas pelos cooperados de acordo com o princípio "um membro, um voto", ou seja, independentemente das contribuições de capital feitas por cada membro ou a sua função na cooperativa; a participação econômica dos membros - tanto como proprietários solidários da cooperativa quanto como participantes eventuais nas decisões sobre a distribuição de proveitos; a autonomia e a independência em relação ao Estado e a outras organizações; o compromisso com a educação dos membros da cooperativa - para lhes facultar uma participação efetiva; a cooperação entre cooperativas através de organizações locais, nacionais e mundiais; e a contribuição para o desenvolvimento da comunidade em que está localizada a cooperativa” (Birchall, 1997 apud Santos, 2003, p. 34).

Em Portugal, o cooperativismo surgiu em meados do século XIX e a sua primeira lei foi criada em 1867 por Andrade Corvo (Taveira, 1954 apud Pedrosa, 2018).

Conhecida por Lei Basilar do Cooperativismo Português, considerava que as cooperativas eram uma espécie de associação de classe, as quais seriam capazes de resolver as carências existentes por meio da cooperação entre os seus associados. Esta Lei Basilar tinha inspiração liberal, sendo contrária à intervenção estatal para melhorar as condições de vida das classes menos favorecidas (Silva, 1995:241 *apud* Ribeiro, 2012).

Ainda neste século, surgiu o Código Comercial (também designado Código Veiga Beirão), em 1888, que definiu novas regras para as cooperativas, incluindo as de “construção e habitação” (Leite, 2011; Antunes, 2018, 2021). Foi ao abrigo do Código Comercial de 1888 que surgiram as primeiras experiências de cooperativas de habitação em Portugal, embora, refere Antunes (2018), com uma atividade pouco assinalável, sendo que parte substancial das cooperativas de habitação não ultrapassou a fase da publicação dos estatutos. O Código Comercial de 1888 foi particularmente relevante, pois apenas foi substituído em 1980, com a publicação do Código Cooperativo (Decreto-Lei 456/80, de 9 de Outubro). Entretanto, fica evidente que a existência de marcos regulatórios não garante a efetividade ou aplicabilidade do instrumento.

Segundo Pedrosa (2018), a primeira cooperativa habitacional do país surgiu em Lisboa, em 1894. Chamada *Cooperativa Popular de Construção Predial*, buscava a aquisição de terrenos e a construção de unidades habitacionais. As cooperativas de habitação surgiram em um contexto de reivindicações populares e sindicais que visavam melhores condições de vida. Antunes (2018) faz referência a pelo menos seis cooperativas de habitação que procuraram ter ação na cidade de Lisboa, no final do século XIX, mas, indica o mesmo autor que em relação à construção de habitações, as cooperativas tiveram uma participação limitada, sendo que muitas delas não avançaram para além da formalização dos estatutos (Antunes, 2018). Quanto à localização, a construção de edifícios multifamiliares destinados às classes mais pobres ocorreu em áreas industriais, zonas de expansão urbana e nas proximidades de bairros populares (Teixeira, 1992 *apud* Antunes, 2018).

De forma mais consolidada, deverá destacar-se que a primeira política de habitação em Portugal, publicada em 1918 - conhecida como política de casas

económicas (Decreto 4.137, de 25 de Abril de 1918) -, que instituiu um regime que pretendia estimular a construção de habitações por privados ou cooperativas de habitação, com apoios da administração pública, aceitando-se a construção direta do poder público apenas em "*circunstâncias especiais e urgentes*" (Antunes, 2018, 2021). Quer isto dizer que, em 1918, no âmbito da primeira política de habitação portuguesa, que era preferencialmente de promoção indireta, foram estipulados benefícios vários para as entidades fora da administração pública, incluindo as cooperativas de habitação, para assim promover a construção de habitações que deveriam, posteriormente, ser arrendadas a valores acessíveis (abaixo do mercado), de acordo com valores que se encontravam tabelados (conforme a tipologia, o local, etc.) (Antunes, 2018). Contudo, os resultados práticos deste programa pioneiro foram reduzidos, com impactos urbanos e sociais residuais.

A partir do golpe militar, que ocorreu em 18 de maio de 1926 e instalou a Ditadura Militar, passaram a ser fomentadas as cooperativas agrícolas, porque interessava passar a ideia de Portugal como um país ruralista. As cooperativas de consumo, com suas raízes operárias, associadas a uma possível resistência ao regime político, sofreram com a falta de apoio, tendo seu desenvolvimento estagnado neste período (Pedrosa, 2018).

Em 1928, durante a Ditadura Militar, surgiu uma nova política de habitação, pelo Decreto nº 16 055, de 22 de Outubro. Esta medida era muito idêntica ao programa de casas económicas de 1918. O Decreto definia como "casas económicas" as habitações destinadas às classes menos favorecidas, com prazo de construção de até dez anos e atendendo a certos requisitos. A política, de cunho liberal, visava principalmente entidades privadas, embora permitisse a participação das Câmaras Municipais e da união de funcionários públicos para a construção dessas moradias. As construtoras particulares recebiam diversos benefícios, mas tinha que atender condições específicas. Essa política habitacional da Ditadura Militar ofereceu incentivos atrativos para que empresas privadas investissem em "habitações modernas e acessíveis" voltadas para as classes mais baixas. Foram criadas facilidades como a simplificação da compra de terrenos, isenções fiscais, crédito facilitado, taxas de juros reduzidas e outros estímulos para as construtoras. O decreto também anulava a

legislação anterior, passando a abranger todas as construções de casas económicas sob o novo regulamento (Antunes *et al.*, 2016). Os resultados práticos (urbanos e sociais) foram mais significativos do que a medida de 1918, sendo que esta última teve uma fraca adesão dos promotores imobiliários. Contudo, esses resultados foram colocados em prática, sobretudo, por ações esporádicas de construtores privados e não necessariamente por cooperativas de habitação, que se mantiveram ausentes neste tipo de operações urbanas. As construções realizadas ao abrigo da política de 1928 foram muito inferiores às necessidades habitacionais que os principais espaços urbanos do país já enfrentavam (Antunes, 2018, 2021).

Tal como aponta Antunes (2018, 2021), o Estado Novo iniciou em 1933 um conjunto relativamente alargado de políticas de habitação. Contudo, o domínio específico das cooperativas de habitação esteve afastado das políticas de habitação promulgadas pela ditadura até pelo menos 1945, quando surgiu o Programa das Casas de Renda Económica. Este programa estipulava que as cooperativas de habitação – assim como outras entidades fora da órbita do Estado – estavam habilitadas a construir habitações em centros urbanos ou industriais, podendo aceder a benefícios vários e devendo arrendar as habitações a preços abaixo do mercado. Mas para que pudessem receber apoios e isenções deveriam aprovar os seus estatutos junto ao Ministério das Finanças. Assim, o Estado poderia ter controlo da posição estratégica e ideológica das cooperativas (Pedrosa, 2018). Não obstante esta oportunidade, a política de casas de renda económica foi alavancada, sobretudo, por instituições de previdência, com o seu cariz corporativista, e não necessariamente por cooperativas de habitação, que tiveram uma ação residual nos resultados deste e de outros programas habitacionais da ditadura (Antunes, 2018, 2021).

Após a II Guerra Mundial, o número de cooperativas aumentou, principalmente nas principais cidades portuguesas, como o Porto e Lisboa. Até 1945, existiam duas cooperativas ativas, passando a 35 até 1955. Entretanto, a classe média urbana em ascensão, que era a classe que mais se tornava cooperativista, não possuía relevante formação em associativismo, apenas via nas cooperativas um meio de conseguir obter a sua casa própria (Costa, 1957, *apud* Pedrosa, 2018).

Neste sentido, poderá dizer-se que durante a ditadura, as cooperativas funcionavam como Caixas de Crédito Imobiliário, ou seja, os seus associados pagavam cotas mensais até completarem o valor da sua classe de habitação para depois receber o direito de construção. Como não havia qualquer apoio Estatal em relação aos terrenos ou ao crédito, a classe mais desfavorecida não conseguia acessar habitação por esta via, sendo, portanto, uma opção reservada à classe média. Segundo Paiva (1988), nas Caixas de Crédito Imobiliário, os associados contribuíam mensalmente até alcançarem um valor limite correspondente à categoria de construção, momento em que obtinham o direito de construir a sua habitação. Além disso, algumas cooperativas não atuavam tanto como um coletivo, já que cada sócio tinha total liberdade para transmitir a sua posição social, sem haver um controle da cooperativa (Matos, 1994). Além do mais, as cooperativas enfrentavam também a desconfiança política (Ferreira, 1987; Matos, 1994; CET, 1994; Pedrosa, 2018; Antunes, 2018 *apud* Antunes, 2019).

Num olhar retrospectivo, poderá verificar-se que no século XIX a atividade das cooperativas foi pouco significativa devido à falta de experiência com este modelo associativo. Posteriormente, durante a ditadura, sua atuação também foi limitada por depender do autofinanciamento e, para além disso, enfrentar desconfiança política, pois acreditava-se que as cooperativas estavam “infiltradas” por membros da resistência política, em particular de esquerda (Ferreira, 1987; Matos, 1994; CET, 1994; Pedrosa, 2018; Antunes, 2018).

Foram construídas pelo setor cooperativo 3.387 habitações entre os anos de 1953 a 1964 (Ferreira *apud* Pedrosa, 2018). Em 1974 estariam registradas 60 cooperativas, apesar de que metade destas encontrava-se inativa (Paiva, 1995 *apud* Pedrosa, 2018).

Após a Revolução de 25 de Abril de 1974, com a transição para a democracia em Portugal, o número de cooperativas de habitação cresceu substancialmente. As condições sociais e políticas desta época estimularam o associativismo e os movimentos comunitários e de cidadania (Matos, 1994; Cerezales, 2003; Pinto, 2008).

A sociedade portuguesa, marcada por desigualdades sociais, estava transitando de um regime autoritário para uma democracia, com o início do processo de descolonização na África e com o florescimento de movimentos sociais, que lutavam

por uma nova organização política e por melhores condições de vida. Segundo Pinto (2008, 2013), na cidade de Lisboa surgiram 166 organizações comunitárias entre Abril de 1974 e Julho de 1976, o que é bem demonstrativo da vontade da população em participar na solução dos seus problemas, assim como o anseio de ser ouvida.

Antunes (2019) afirma que imediatamente após a revolução de 1974, ficou claro que a questão habitacional era uma das principais reivindicações da população, já que existia um grande atraso no país relativamente a este tema. Neste período de grande mobilização social, uma das ações populares realizadas foi a ocupação de fogos devolutos.

Segundo Bandeirinha (2011), na época da Revolução de 1974, a carência habitacional em Portugal alcançava 600.000 unidades, com uma tendência preocupante de agravamento. Aproximadamente 25% da população do continente vivia em condições precárias, sem segurança, conforto, salubridade ou privacidade, incluindo edifícios degradados, espaços superlotados e barracas. Nas áreas rurais, a falta de infraestruturas básicas era evidente. Nas zonas urbanas, notava-se a degradação do parque habitacional existente e o crescimento de habitações precárias e clandestinas, como os chamados bairros de lata, as barracas e as construções abarracadas. Era estimado haver um total de dois milhões e meio de habitações, sendo que, de acordo com Censos do INE de 1970, 52% das habitações não tinham abastecimento de água, 60% não possuíam rede de esgoto, 53% não contavam com energia elétrica e 67% não tinham instalações sanitárias.

Foi ainda no contexto revolucionário e participativo que surgiu o Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL), através de um despacho do Secretário de Estado da Habitação e Urbanismo, Nuno Portas, e do Ministro da Administração Interna, Manuel da Costa Brás, publicado em 31 de Julho de 1974.

Institui-se oficialmente, segundo o Despacho Diário do Governo, nº.182, 1ª. série, 6-8-1974, o SAAL, corpo técnico especializado *“para apoiar, através das câmaras municipais, as iniciativas de populações mal alojadas no sentido de colaborarem na transformação dos próprios bairros, investindo os próprios recursos latentes e, eventualmente, monetários”*. O despacho, promulgado a 6 de Agosto de 1974, considerava que a infraestrutura viária e sanitária eram as bases das operações, bem

como a cedência de terrenos públicos para a urbanização, o que estaria a cargo do Governo local. As câmaras, para além de disponibilizar os terrenos, deveriam garantir o controle urbanístico e o diálogo com as populações interessadas, fazendo uma escolha prudente das iniciativas que deveriam apoiar, já que havia contenção de verbas. Era proposto que o Fundo de Fomento da Habitação (FFH) fizesse acordo com as câmaras, por meio do SAAL, para que fosse disponibilizado apoio técnico para as operações. O despacho apontava o prazo para estabelecer os contatos entre o SAAL, as câmaras e a população interessada para 15 de setembro do mesmo ano (Bandeirinha, 2011).

Havia dois decretos ainda em curso que formavam a base jurídica e financeira do SAAL, que evidentemente era um processo em caráter experimental, em permanente avaliação, com o objetivo de evolução. Um dos decretos legislava sobre a constituição das cooperativas habitacionais sem fins lucrativos e o outro sobre as formas de apoio técnico e de financiamento. O que regulava realmente as ações do SAAL eram os seis princípios criados, os quais podiam sofrer adaptações de acordo com condicionantes mais específicas (Bandeirinha, 2011):

- O primeiro princípio é que a iniciativa deveria vir dos próprios moradores, incentivando sua capacidade de auto-organização, favorecendo uma gestão democrática e estimulando a apropriação tanto da casa quanto do bairro.
- O segundo é a manutenção das pessoas em seus locais de residência (*direito ao lugar*), onde já existem laços de vizinhança, quando a manutenção fosse tecnicamente aconselhável. Assim ficava inviabilizada a especulação imobiliária através da expulsão da população para outras localizações mais desfavoráveis.
- O terceiro é a autonomia e a participação da população organizada na gestão do projeto e da obra, desde o início do processo, na definição do programa de necessidades e da tipologia, bem como na gestão financeira e na execução da obra, evitando interferências tecnocráticas e buscando criar algo inovador.

- O quarto princípio, que se revelou controverso, é a utilização de recursos próprios dos moradores. A ideia era que o investimento próprio, seja em mão-de-obra ou monetário, reforçaria o sentimento de apropriação dos moradores em relação às suas casas e bairros. A auto-construção não era obrigatória, mas o Secretário Nuno Portas defendia a participação na obra, para garantir uma maior apropriação da mesma. Diante do déficit habitacional, esse princípio permitia uma execução mais realista das obras, tendo em consideração o grande déficit habitacional da época.
- O quinto princípio é o da descentralização administrativa e de promoção habitacional, buscando garantir a presença de técnicos em todo o país, disseminando saberes técnicos, urbanísticos e arquitetônicos de forma mais equitativa.
- Por último, o sexto princípio refere-se ao caráter experimental do processo do SAAL, concebido como um projeto-piloto, focado em reformar e regular práticas existentes, abrindo novas perspectivas através da avaliação contínua do progresso e propondo novas metodologias (Bandeirinha, 2011).

Foram delineadas estratégias para enfrentar as críticas existentes em relação à construção habitacional e à resposta às deficiências habitacionais existentes, para além de atribuir responsabilidades aos municípios e ao Governo central. O município deveria ceder os terrenos e garantir o financiamento dos projetos, o Fundo de Fomento de Habitação (FFH) ficava responsável pela organização de “brigadas ambulatórias” que se consubstanciavam em equipas multidisciplinares que trabalhavam junto da população que residia nos chamados “bairros de barracas”, como mostra a fotografia a seguir. Por sua vez, a população que residia nesses bairros deveria, numa primeira fase, organizar-se de forma autónoma e, posteriormente, organizar-se formalmente como cooperativa de habitação (Portas, 1986; Bandeirinha, 2007; Pedrosa, 2018). O SAAL apoiou as cooperativas e também as associações de moradores. Mas tais associações, para conseguirem acessar os incentivos fiscais e

financeiros existentes, passaram a se converter em cooperativas de habitação (Paiva, 1995).

Figura 3

Bairro Dona Leonor, Lisboa, “bairro de barracas”.



Nota. Foto do Espólio Manuel Magalhães [1974_75]. Fonte: Jornal A Mensagem⁵

O SAAL visava reduzir o número de bairros precários em Portugal, rompendo com diversas práticas de intervenção do Estado Novo. Adotava uma metodologia participativa e estimulava a governação de proximidade. Como referido, através do FFH foram criadas brigadas ambulatórias, compostas por equipas multidisciplinares, que interagiam diretamente com as comissões de moradores para discutir sobre as

⁵ Disponível em: <https://amensagem.pt/2023/04/25/operacoes-saal-habitacao-lisboa-sonho-de-abril/>. Acesso em 20/06/2024.

tipologias de habitação que seriam construídas, frequentemente envolvendo a população na autoconstrução das casas e também do próprio bairro (Portas, 1986; Bandeirinha, 2007; Pedrosa, 2018; Antunes, 2019, 2021). A equipa técnica multidisciplinar era composta por funcionários do FFH e outros profissionais contratados, os quais identificavam quais as zonas que deveriam receber intervenções e estimulavam a formação de brigadas locais de construção, com a colaboração da comunidade. As brigadas – de ação direta, localizada e interdisciplinar - recebiam do FFH subsídios aos projetos e às infraestruturas necessárias e ainda empréstimos de longo prazo e com baixas taxas de juros para a construção, juntamente com subsídios a fundo perdido (os quais correspondiam, em média, a 10% do custo total da habitação). Os primeiros bairros construídos neste processo começaram a surgir em 1975 (Paiva, 1995).

Figura 4

Bairro SAAL Quinta do Alto, Lisboa. Arquivo pessoal António Damásio.



Nota. Fonte: Museu de Lisboa⁶

⁶ Disponível em: <https://www.museudelisboa.pt/pt/acontece/bairro-saal-quinta-do-alto>. Acesso em 01/07/2024.

Mais tarde, em Outubro de 1976, durante uma sessão da Assembleia da República, o deputado do PS, Gomes Fernandes, atacou duramente o processo SAAL, criticando os elevados gastos em honorários das brigadas e poucos resultados práticos. Criticou também os técnicos envolvidos, dizendo que estavam desvirtuando o propósito do programa e que os interesses das comunidades envolvidas não estavam a ser respeitados. Essas acusações tiveram o apoio de parte da imprensa e figuras públicas, gerando desconfiança em relação ao SAAL (Bandeirinha, 2007).

Houve manifestações exigindo a continuidade do programa, mas no dia 27 de outubro de 1976, um despacho conjunto do ministro da Habitação, Urbanismo e Construção e do ministro da Administração Interna, decretou o fim do SAAL. A justificativa era que algumas brigadas haviam se desviado do espírito original do programa, atuando à margem das autarquias e do FFH. Além disso, o despacho afirmava que as populações mal alojadas não estavam recebendo a devida atenção e que o número de fogos construídos não era relevante. O despacho passou a responsabilidade pelo processo para as Câmaras Municipais, as quais estavam realmente mais próximas da realidade local, mas também eram defensoras dos interesses fundiários locais. Assim, foi encerrada uma fase importante da política habitacional em Portugal (Bandeirinha, 2007).

Em todo o país, havia 169 operações em andamento, envolvendo 41.665 famílias de baixa renda. Estavam em construção 2.259 habitações, com a previsão de início para mais 5.741. No entanto, apenas 13% das áreas necessárias para essas intervenções estavam disponíveis, cedidas ou expropriadas. Durante o período em que o SAAL atuou como serviço da administração central, de agosto de 1974 a outubro de 1976, nenhuma operação foi concluída. Todas passaram por adaptações administrativas que, em alguns casos, chegaram a alterar ou cancelar os planos originais. Muitas operações mudaram de localização, outras trocaram de equipe ou projeto, algumas seguiram com os mesmos projetos sem a supervisão das equipes iniciais, e outras foram simplesmente encerradas (Bandeirinha, 2007).

Os fatores que levaram à extinção do SAAL foram diversos e complexos. O Estado ainda estava em um período de transição (de Governos Provisórios), ainda não havia uma prática de participação cidadã e tradição de intervenção cívica e, nos anos

seguintes, o país caminhou para um modelo político de democracia representativa e parlamentar, o que contrastava com a democracia direta presente na gênese do SAAL (Bandeirinha, 2014 *apud* Rodrigues, 2019). Além disso, houve uma redução de investimento público no âmbito da habitação (Nunes & Serra, 2002 *apud* Rodrigues, 2019). E ainda podemos apontar as questões legislativas, já que demoraram a surgir os dispositivos essenciais para consolidar os mecanismos de financiamento das operações SAAL e a aquisição de terrenos, com muitos dos trabalhos jurídicos desenvolvidos ao longo do processo sendo frequentemente desconsiderados (Coelho M. B., 1986 *apud* Rodrigues, 2019).

Apesar de existirem algumas críticas relativas aos métodos adotados, à coordenação ineficiente e ao desperdício de recursos públicos, os processos desenvolvidos pelo SAAL são fundamentais para a história das cooperativas de habitação em Portugal. A partir destes processos, foi promovido um aprendizado significativo sobre cidadania e participação, já que a população se envolvia ativamente nos processos de decisão e construção, visando concretizar o seu direito à uma habitação adequada. Essa situação era na verdade inédita em Portugal, depois de várias décadas de ditadura, em que a voz desta população não era ouvida.

Ainda no ano de 1974, em grande medida a propósito do SAAL, em dezembro, foi publicado o Regime Jurídico da Cooperação Habitacional. Este documento referia que as cooperativas habitacionais que fossem bem estruturadas, com o apoio do Estado, poderiam representar grande contribuição para solucionar o problema da habitação, assim como acontecia em outros países. Tal legislação também objetivava controlar a especulação que poderia ser criada pelas cooperativas e considerava novamente a existência do cooperador inquilino (Pedrosa, 2018).

O Programa do I Governo Provisório, que tomou posse a 16 de Maio de 1974, valorizou o cooperativismo, referindo que nesta forma de associativismo os próprios moradores se uniam para organizar e administrar os recursos que necessitavam. Ainda no final de 1974, as Cooperativas de Habitação Económica (CHEs) foram fundadas pelo regime jurídico do cooperativismo habitacional de Portugal, através dos Decretos-Lei 730/74 e 737-A/74. O Regime das Cooperativas de Habitação Económica reconheceu o papel crucial do cooperativismo habitacional na ampliação das respostas necessárias,

suplementando as ações insuficientes do poder público. A criação da legislação citada, para além do despacho da Secretaria de Estado da Habitação, favoreceu a atuação das cooperativas de habitação, principalmente as Cooperativas de Habitação Económica (CHE), que foram determinantes para alavancar, por exemplo, o SAAL (Paiva, 1995).

Em 1975, o Decreto-Lei n.º 349/75 reforçou as políticas cooperativas ao criar uma comissão de apoio. Foi considerado que era "*indispensável diagnosticar a real situação do setor cooperativo*" e também "*apoiar a sua evolução, procurando caracterizar o papel das cooperativas ou organizações de cooperativas na construção do socialismo em Portugal*" (Decreto-Lei n.º 349/75, pp. 931-932, *apud* Pedrosa, 2018).

Segundo Ferreira (1987, *apud* Antunes, 2019), as cooperativas tiveram uma ação incipiente, principalmente por não haver uma definição em relação aos apoios financeiros. Apenas em 1977 foi definido o sistema de apoio, o qual era muito semelhante ao regime de crédito geral, o que não agradou as cooperativas. Em 1978 foi instituído um financiamento que era mais vantajoso para as CHE, porém, neste mesmo ano, houve a primeira intervenção do Fundo Monetário Internacional (FMI) em Portugal. Assim, as verbas públicas para as políticas sociais e redistributivas ficaram comprometidas e as cooperativas de habitação ficaram novamente com dificuldade de atuação (Antunes, 2019).

Ainda neste período, deverá fazer-se referência à Constituição da República Portuguesa, aprovada no dia 2 de Abril de 1976, com entrada em vigor em 25 de Abril do mesmo ano. O Artigo 61º consagrou o direito à criação de cooperativas, juntamente com o dever do Estado de promover e apoiar essas iniciativas. E o Artigo 65º consagrou o direito à habitação, afirmando que todos têm direito a uma habitação adequada, higiénica, confortável e que garanta privacidade (Antunes, 2021).

Como salienta Antunes (2021), o Artigo 65.º não só consagra o direito à habitação como, entre outros, indica que o Estado deve apoiar as "*comunidades locais*", "*fomentar a autoconstrução*" e a "*criação de cooperativas de habitação*". Sobre esta mesma matéria, refere o mesmo autor que os três atributos aludidos demonstravam que a alínea b) do ponto 2 do Artigo 65 estava plenamente alinhada com os pressupostos do SAAL (que tinha sido criado em 1974), demonstrando clara influência dos acontecimentos do período revolucionário (1974-1976), e que, o ónus

da resolução do problema habitacional era colocado nas mãos da população, que se deveria auto-organizar para o efeito, contando, para isso, com o incentivo e apoio do Estado. Debate ainda o mesmo autor que a referência na Lei Fundamental da necessidade de estimular a acção de *comunidades locais*, da *autoconstrução* ou mesmo de *cooperativas de habitação* não é comum, o que é também revelador do carácter progressista da Constituição Portuguesa.

Entre 1976 e 1978 houve um forte aumento do número de cooperativas (especialmente em Lisboa, Porto e Setúbal), as quais foram impulsionadas pelo apoio jurídico, técnico e financeiro fornecido pelo FFH, o qual passou a conceder empréstimos a cargo do Estado com juros bonificados. Neste contexto, foi fundado o Instituto António Sérgio do Setor Cooperativo (INSCOOP), cuja função principal era coordenar, legislar, formar e informar o setor cooperativo (Matos, 1994). Segundo dados do Portal da Habitação, em 1974 estavam registadas cerca de 60 cooperativas de habitação, sendo que apenas metade destas estava ativa, e, em 1978, passou a haver aproximadamente 200 cooperativas, com cerca de 46.500 inscritos⁷.

A regulamentação das condições de financiamento para a construção de habitações cooperativas foi estabelecida pelo Decreto-Lei 517/77, que estabelecia taxas de juros baixas, entre 3% e 5,8%, e prazos de amortização de longo prazo, entre 25 e 30 anos. Estas disposições eram mais benéficas do que os pressupostos anteriores, mas foram revogadas pelo Decreto-Lei 268/78 (Matos, 1994).

Segundo Matos (1994), o movimento habitacional cooperativo surgiu devido ao apoio às cooperativas por parte do FFH e também devido às ações de núcleos locais de pessoas, que poderiam ser funcionários públicos, trabalhadores de uma empresa, moradores de áreas degradadas ou grupos que possuíam afinidades políticas (geralmente com ligações a partidos de esquerda). Porém, com o fim do núcleo de apoio às cooperativas no FFH, a partir de 1978, o crescimento das cooperativas estagnou. O FFH foi extinto em 1982 e substituído pelo Instituto Nacional de Habitação (INH) em 1984. A política de financiamento do INH tornou-se menos dependente do

⁷ Disponível em: <https://www.portaldahabitacao.pt/web/guest/cooperat-de-habitacao>. Acesso em: 08/07/2024.

Orçamento Geral do Estado, transferindo a responsabilidade dos empréstimos de longo prazo para o setor bancário. Assim, chegou ao fim a primeira fase do cooperativismo habitacional, caracterizada pelo seu período inicial de desenvolvimento.

Segundo Pedrosa (2018), o Código Cooperativo, Decreto-Lei 454/80, juntamente com o Decreto-Lei 218/82, trouxe mudanças significativas para as cooperativas habitacionais em Portugal. Com essas alterações, as novas cooperativas foram designadas como Cooperativas de Habitação e Construção, permitindo a coexistência de propriedade coletiva e individual, sendo que esta última era a forma preferida pelo financiamento promovido pelo INH.

O INH criou exigências em relação à dimensão das habitações, os valores de construção e de venda e suspendeu o financiamento de garagens e das áreas externas dos empreendimentos. Assim, algumas cooperativas passaram a ter dificuldades para vender suas unidades habitacionais porque os cooperadores que possuíam menor poder económico não conseguiam aceder ao crédito, o que levou a uma mudança socioeconómica nas cooperativas.

Na década de 1980 as cooperativas tiveram um forte papel na construção habitacional do país, sendo responsáveis por construir 70% das habitações de custos controlados e aproximadamente 10% do total de habitações (Matos, 1994). O Imposto sobre Valor Acrescentado (IVA) passou de 5% para 17%, o que teve um impacto negativo nas cooperativas, uma vez que não podiam deduzir o IVA nos materiais, como as construtoras. O imposto cobrado às cooperativas era de 17% sobre a mão de obra e materiais, resultando em um ônus financeiro adicional. Somava-se a isto a falta de terrenos e a dificuldade de implementação de programas de habitação a custos controlados (Pedrosa, 2018).

Segundo Pedrosa, a lentidão do início das cooperativas após a Revolução de 1974 deveu-se parcialmente aos seus processos de legalização, mas também devido à escolha e negociação dos terrenos, aos projetos necessários e à obra. Mas depois deste início lento, a partir de 1977, houve um desenvolvimento significativo das cooperativas de habitação, sendo que em 1978 o número de cooperativas duplicou em

relação ao ano de 1976, passando a existir 46.500 cooperadores (Ferreira, 1979 *apud* Pedrosa, 2018).

Entre os anos de 1976 e 1978, foram realizados quatro Encontros Nacionais das Cooperativas de Habitação. No ano seguinte, em 1979, aconteceu o Primeiro Congresso do Movimento Cooperativo Habitacional, quando foi criado o Secretariado Nacional das Cooperativas de Habitação Económica (SENACHE). Em 1980 foi fundada a Federação Nacional das Cooperativas de Habitação Económica (FENACHE), “*com a forma jurídica de associação*”. De 1980 até 1988, realizaram-se outros congressos, sendo que o último deles, o V Congresso do Movimento Cooperativo Habitacional, foi responsável por constituir Delegações Regionais, que tinham como objetivo responder às necessidades das cooperativas localmente (Matos, 1994).

A FENACHE transformou-se em uma organização central que, em 1991, representava 125 cooperativas de habitação económica em Portugal. Nos anos 90 a FENACHE também expandiu sua atuação, participando em sociedades que oferecem serviços complementares à habitação, como por exemplo a MCH-Seguros. Esta Federação procura dinamizar apoios e estimular a divulgação do MCH, além de participar ativamente de eventos internacionais e realizar ações e cursos de formação para os dirigentes e os técnicos do movimento cooperativo. Em 1989 criou um Centro de Estudos do Cooperativismo Habitacional e estabeleceu protocolos com as Câmaras Municipais para a construção de alojamentos pelas cooperativas. Assim, as Câmaras disponibilizam terrenos para as cooperativas e, em contrapartida, ficam com uma percentagem da área de construção em cada empreendimento.

No início da década de 1990, as cooperativas de habitação em Portugal continuaram a enfrentar desafios significativos, semelhantes aos que já ocorriam em 1974. A dificuldade principal residia na escassez de terrenos disponíveis para construção, especialmente após 1993, quando muitos municípios priorizaram programas de realojamento, reduzindo o foco em projetos cooperativos. Além disso, os grupos com menores recursos financeiros enfrentavam obstáculos para adquirir as habitações construídas pelas cooperativas, e muitas dessas entidades não tinham capacidade financeira para desenvolver projetos sob o modelo de propriedade coletiva (Antunes, 2018).

Em 1990, a FENACHE realizou um levantamento e identificou 395 cooperativas de habitação, sendo que apenas cerca de 200 estavam operacionais (Antunes, 2018). Em 1994, um estudo do CET apontava para 435 cooperativas de habitação, correspondendo a 14% do movimento cooperativo do país. Em Lisboa foram identificadas 121 cooperativas de habitação, sendo que 60% estavam ativas (CET, 1994 *apud* Antunes, 2018).

Tabela 1

Cooperativas no concelho de Lisboa, em 1994.

	Cooperativas	Cooperadores
Cooperativas anteriores a 1974	20	4 296
“Cooperativas SAAL”	15	4 591
Cooperativas de Habitação Económica	42	12 516
Cooperativas de Habitação e Construção	44	1 970
Total	121	23 373

Nota. Fonte: CET, 1994 *apud* Antunes, 2018.

Tal como indica Antunes (2018, 2019, 2021), a ação das cooperativas desenvolveu-se de forma algo mais intensa na transição entre as décadas de 1980 e 1990, quando se consolidaram os mecanismos legais e institucionais. Nesse contexto, as cooperativas de habitação contribuíram para a promoção de vários milhares de habitações de custos controlados, sobretudo nas maiores áreas urbanas do país.

Refere o mesmo autor que em Portugal, ao contrário do que sucedeu em outros contextos europeus, as cooperativas de habitação promoveram quase exclusivamente habitações de custos controlados para a venda aos seus cooperadores, ou seja, num modelo que servia o acesso à casa própria e à propriedade privada (Antunes 2018, 2019, 2021). Quer isto dizer que, após a construção, a cooperativa de habitação perdia a ligação com o edifício e a habitação, que tinham passado formalmente para a propriedade de particulares (os cooperadores). Esta realidade nacional foi substancialmente diferente da experiência dos países da Europa Central e

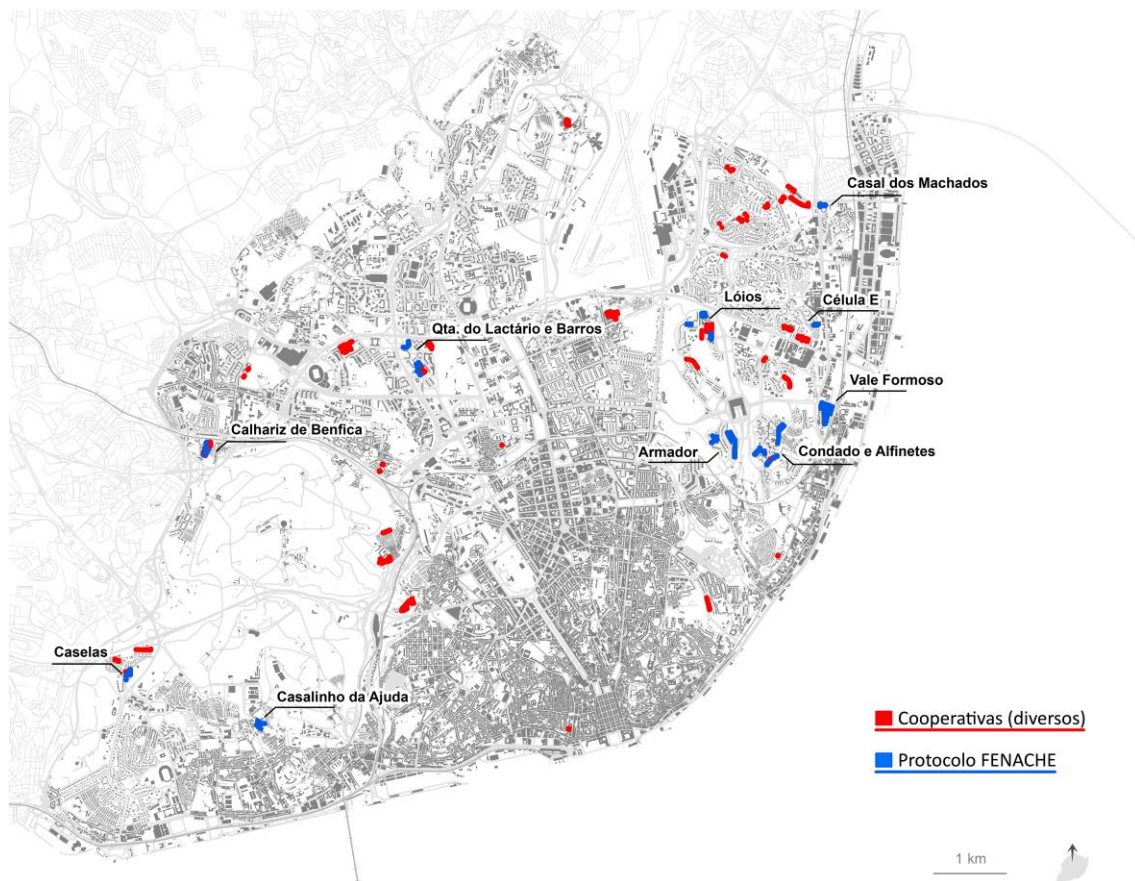
do Norte, em que predominavam cooperativas de habitação colectivas (ou de inquilinato), ou seja, em que a cooperativa se mantinha como a proprietária das habitações, que posteriormente arrendava a valores reduzidos e abaixo do mercado.

Esta última questão tem motivado várias críticas – em retrospectiva – à acção das cooperativas de habitação portuguesas nas décadas de 1980 e 1990. A acção dessas cooperativas é, em grande medida, comparada à iniciativa privada, em que se utilizavam benefícios (*e.g.*, fundiários) para construir de forma menos onerosa e, imediatamente, vender as habitações, promovendo o acesso à propriedade e casa própria. Este modelo de actuação condicionava aqueles que podiam aceder às habitações promovidas por cooperativas, pois apenas a classe média, com capacidade de aceder ao crédito à habitação, tinha a oportunidade de participar neste movimento. Pelo contrário, a população de rendimentos mais reduzidos ficava afastada destes processos por não ter capacidade ou estabilidade financeira para comprar uma habitação. Paralelamente, ao vender de imediato as habitações, as cooperativas de habitação portuguesas nunca estabeleceram um parque habitacional cooperativo, situação que diverge da restante experiência europeia, em que este tipo de entidades é proprietária, há várias décadas, de um “parque habitacional intermédio” que arrenda a valores reduzidos (Antunes 2018, 2019, 2021).

Em 1990 foi feito um acordo entre a FENACHE e a CML (Proposta n.º 149/90), cujo objetivo era fomentar a actividade das cooperativas de habitação em Lisboa. Em 1998, este acordo foi revisto, pela Proposta n.º 278/98, que estabeleceu que a CML deveria se responsabilizar por ceder terrenos através do direito de superfície e receber 10% dos fogos construídos pelas cooperativas como contrapartida (DCH, 1996; CML, 2009 *apud* Antunes, 2018). Entre os anos de 1990 e 2015, foram construídas 2.794 unidades habitacionais pela FENACHE em parceria com a CML, tendo a última recebido 342 fogos (Antunes, 2018). Embora este protocolo já seja da década de 1990, ainda hoje alguns bairros estão a ser construídos, como é o caso do Vale Formoso, na Freguesia de Marvila.

Figure 5

Empreendimentos promovidos por cooperativas de habitação entre 1974 e 2016, no município de Lisboa



Nota. Fonte: Antunes, 2018: 416.

Mais recentemente, em 2023, foi organizado um encontro chamado “Novas Formas de Viver 2023: Habitação cooperativa e colaborativa”, organizado pela Rede Co-Habitar em parceria com o jornal Mensagem de Lisboa. O objetivo foi analisar os desafios enfrentados pelas cooperativas e explorar as oportunidades para sua implementação, com a participação de diversos coletivos prontos para iniciar projetos de habitação cooperativa. As cooperativas que participaram do encontro foram a Aldrava, Brejos Faria, Colmeia 62, CoopArroios, Eco-bairros, Minga, Rizoma e ECG (Raposo, 2023).

O modelo de cooperativas de habitação em propriedade coletiva tem ganhado destaque no debate público sobre o acesso à habitação em Portugal. Essas

cooperativas oferecem uma nova abordagem à relação entre moradores e cidade, destacando-se por afastar os projetos imobiliários da especulação. A criação de cooperativas de habitação em terrenos públicos, cedidos sob o regime de direito de superfície, tem sido uma das soluções mais debatidas. Em vez de cada pessoa ser dona de uma casa, a propriedade é compartilhada entre todos, garantindo o usufruto vitalício das moradias aos cooperativistas, sem risco de serem alienadas no mercado especulativo.

3. ENQUADRAMENTO HISTÓRICO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS EM PORTUGAL A PARTIR DA REVOLUÇÃO DE 1974

3.1. Políticas habitacionais em Portugal de 1974 até ao fim da década de 1990

No período pós-revolução, aconteceram experiências significativas de habitação apoiada de iniciativa coletiva (como o SAAL), mas também surgiu uma abordagem que enfatizava o apoio individual à aquisição de habitação própria e incentivava a construção e venda de imóveis a preços de mercado pelo setor privado. Esta abordagem contrariava outros modelos de acção, como a promoção de habitação pública, de custos controlados ou para arrendamento acessível. Como já referido no capítulo anterior, em 1982 foi extinto o Fundo de Fomento de Habitação (FFH). A partir de então, foi introduzido o princípio da venda de habitações públicas aos inquilinos, a qual foi operacionalizada com pelo Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE), criado em 1987 (Agarez, 2018).

Durante o Estado Novo, as rendas foram congeladas nas cidades de Lisboa e do Porto desde 1948 e mantiveram-se assim até à Revolução de 25 de Abril de 1974, sendo que em setembro do mesmo ano, o congelamento das rendas foi alargado ao restante do território do país (Seixas e Antunes, 2019). Nessa época, desde a I República Portuguesa, existiam os chamados “contratos vinculísticos”, nos quais a prorrogação do arrendamento era feita de forma automática (Leitão, 2014; Antunes, 2018; 2019a). Quer isto dizer que, em 1974, as rendas não só estavam congeladas nas cidades de Lisboa e Porto (mais tarde a decisão foi alargada a todo o país), como os contratos de arrendamento “não tinham fim”, por se renovarem automaticamente, sem que o proprietário/senhorio tivesse a possibilidade de lhe colocar fim (com excepções). Esta situação consubstanciava-se como um modelo protecionista no arrendamento (Antunes, 2021).

Tal tendência das políticas de arrendamento em proteger os inquilinos foi ameaçada a partir da criação da Lei das Rendas, em 1985. Essa lei permitiu a correção dos valores dos arrendamentos, mas, mesmo corrigidos, os valores não foram ajustados à realidade de mercado, o que fez com que os proprietários continuassem

com dificuldade em fazer obras de conservação dos seus imóveis (Ferreira, 1987 *apud* Seixas e Antunes, 2019). Ademais, a Lei das Rendas permitia que os arrendamentos fossem definidos por livre negociação, com aumentos anuais baseados em coeficientes estabelecidos pelo Governo (Antunes, 2020).

Em 1990, no contexto de liberalização, surge o Regime do Arrendamento Urbano (RAU), que não alterou os contratos anteriores a 1990 (actualmente denominados como “contratos antigos”), mas introduziu alterações nos novos contratos de arrendamento, como, por exemplo, duração limitada (no mínimo 5 anos) e atualizações periódicas das rendas. Essas mudanças refletiram uma abertura à modernização no setor de arrendamento ou até de “normalização”, depois de várias décadas protecionistas (Leitão, 2014; Rocha, 2014; Antunes, 2019a).

A liberalização do mercado de arrendamento em Portugal começou em um momento de crise generalizada no setor, em parte devido à instabilidade nas leis e à falta de perspectiva de retorno a médio ou longo prazo. Isso resultou em uma escassez de propriedades disponíveis para arrendamento. Além disso, muitos proprietários estavam descapitalizados após décadas de congelamento das rendas, o que levou à degradação do estoque habitacional disponível para arrendamento. Paralelamente, a compra de imóveis financiados por bancos (*i.e.*, crédito à habitação) aumentou consideravelmente devido à diminuição progressiva das taxas de juros. Na maioria dos casos, era financeiramente mais favorável comprar uma casa do que arrendar (Antunes, 2020).

Durante a década de 1990, a preferência pela compra de habitação própria, impulsionada pelo acesso ao crédito bancário, continuou a crescer rapidamente. Isso levou a uma mudança significativa em relação à posse de habitação em Lisboa, já que a maioria passou de inquilino para proprietário em poucas décadas (Seixas e Antunes, 2019). Neste contexto, refere-se à transição “*da cidade de inquilinos para a cidade de proprietários*” (Nunes, 2011; Acciaiuoli, 2015).

O Estado português investiu cerca de 9,6 mil milhões de euros em políticas habitacionais no período entre 1987 e 2011. Deste total, 73,3% foi alocado a bonificação de juros no crédito à habitação (contribuindo para o mercado privado), cerca de 22% a programas de realojamento e o restante foi destinado a programas de

apoio à reabilitação e ao mercado de arrendamento (Seixas e Antunes, 2019). Vale destacar que apenas 2% foi destinado à promoção direta estatal e 2,1% para outros fins. O aumento do acesso ao crédito para a compra de habitação, tanto no regime bonificado quanto no geral, contribuiu para o facto de Portugal possuir, atualmente, um dos parques habitacionais mais recentes da Europa. Portugal é o país da União Europeia com maior proporção de habitações construídas na década de 1990, conforme apontado por Mateus (2015, *apud* Seixas e Antunes, 2019).

Segundo Roseta (2020), desde 1982, a partir da extinção do FFH, o Estado passou a desfazer de grande parte da habitação pública, além de ter priorizado o apoio à compra de habitação própria, o que resultou em uma oferta de habitação pública muito baixa, representando atualmente apenas 2% do total, muito abaixo da média europeia.

Os apoios para a aquisição de habitação refletem uma ação neoliberal, que acaba por financiar processos especulativos, beneficiando os negócios fundiários, os bancos, os promotores imobiliários, a indústria da construção civil e, ainda, a classe média, com acesso ao crédito bancário (Antunes, 2018, 2019b *apud* Seixas e Antunes, 2019).

A partir das décadas de 1980 e 1990, os municípios passaram a assumir uma responsabilidade maior em relação à habitação (Pereira e Pato, 2013; Pinto, 2017 *apud* Xerez *et al.*, 2018). Os municípios passaram a ter um papel central na construção de habitação pública e também na gestão da habitação, através da participação no financiamento de programas e da transferência de unidades habitacionais que antes pertenciam à administração central e passaram a pertencer à administração local (Xerez *et al.*, 2018).

Em 1987 foi promulgado o Decreto-Lei 226/87, de 6 de junho, que legislou sobre a cooperação entre a administração local e central, estabelecendo responsabilidades e competências de cada um dos poderes, para que fossem construídas unidades de habitação social para arrendamento. Os municípios interessados poderiam candidatar-se e acessar os financiamentos a fundo perdido do IGAPHE, bem como aceder aos empréstimos favoráveis do INH (Antunes, 2019).

Neste contexto surgiram programas de realojamento, como por exemplo o Programa de Intervenção a Médio Prazo (PIMP), criado para o município de Lisboa, em 1987. O PIMP tinha como objetivo construir 9.698 unidades habitacionais para realojar as famílias que residiam em “*bairros de habitações precárias existentes na capital*” (DCH, 1990 *apud* Antunes, 2019).

Em 1993, foi lançado o Programa Especial de Realojamento (PER), o qual surgiu da necessidade política de resolver o problema dos bairros degradados. O PER foi lançado para as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, onde a maioria das barracas estava concentrada (Xerez *et al.*, 2018; Antunes, 2018). O objetivo da erradicação das barracas foi praticamente alcançado, com a remoção de um grande número dessas habitações precárias em um curto período (Vilaça, 2001; Costa e Subtil, 2013 *apud* Xerez *et al.*, 2018). No total, nas duas áreas metropolitanas, foram construídas cerca de 35.000 habitações, tornando este o maior programa de habitação pública na história de Portugal. Note-se que este programa era apenas focado na construção de habitação pública, propriedade dos municípios, sendo que não previa a participação de cooperativas de habitação neste processo.

Em 1996 foi criado, pelo Decreto-Lei n.º 79/96, o PER Famílias. Este programa permitia que as famílias recenseadas pelo PER adquirissem ou reabilitassem habitações, com o objetivo de aumentar a velocidade do processo de remoção das barracas. A reabilitação deveria ser feita em uma habitação que fosse de algum dos membros do agregado familiar e poderia estar localizada em qualquer cidade. O apoio financeiro para este programa equivalia a 20% do valor, conforme estipulado pela Portaria 187/96, incluindo uma comparticipação a fundo perdido do INH e um empréstimo obtido da Caixa Geral de Depósitos (Xerez *et al.*, 2018). Contudo, o PER Famílias foi marcado por uma adesão reduzida (Costa e Subtil, 2013 *apud* Xerez *et al.*, 2018).

3.2. Políticas habitacionais em Portugal na década de 2000

A bonificação de juros no crédito à habitação teve um uso muito elevado na década de 1990, mas foi interrompida em 2002, pela Lei 16-A/2002. As escrituras

feitas a partir do dia 1 de outubro de 2002 já não receberam bonificação do juro, exceto no caso das pessoas portadoras de necessidades especiais, que tivessem um grau de incapacidade igual ou superior a 60% (Xerez *et al.*, 2018).

A extinção do regime em 2002 foi motivada por várias razões. A partir da entrada do Euro, a inflação ficou estabilizada e as taxas de juro diminuíram, o que tornou o crédito mais acessível e, consequentemente, aumentou o grau de endividamento das famílias. Ademais, em 2001 o país teve um défice orçamental de mais de 3% do PIB e o novo governo que tomou posse em 2002, com a desaceleração da economia, anunciou a extinção do regime de crédito bonificado como uma das medidas para controlo das finanças públicas. Além disso, o regime era considerado pouco eficaz, tendo sido criticado por beneficiar a população que tinha altos rendimentos e, portanto, não atingir seu objetivo inicial de atender as famílias mais desfavorecidas (Xerez *et al.*, 2018).

A estratégia na política habitacional em Portugal sofreu uma mudança a partir de 2002, quando foram priorizados a reabilitação e o arrendamento em detrimento da promoção da aquisição de habitação própria. O objetivo era combater os imóveis devolutos, modernizar a legislação do arrendamento e criar um regime de renda comparticipada. Neste período, passou a existir um maior envolvimento dos municípios nas políticas de habitação. A intervenção na habitação social focou-se principalmente em concluir os processos de realojamento, como era o caso do PER. Com essa questão finalizada, a reabilitação urbana tornou-se uma prioridade em muitos municípios. (Xerez *et al.*, 2018).

Em 2004, foi criado o Programa de Financiamento para Acesso à Habitação (PROHABITA), estabelecido para todo o território nacional, através de acordos entre o Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU) e os municípios. O objetivo era solucionar situações de grande carência habitacional, incentivando a reabilitação de unidades habitacionais e permitindo, assim, que os municípios pudessem resolver tanto a carência habitacional existente em seu território quanto a reabilitação de parte das edificações residenciais e a utilização de habitações devolutas (Mendes, 2020).

Após a implantação de programas de realojamento e erradicação de barracas (PIMP e PER), observa-se uma nova fase nas políticas de habitação, cujo objetivo foi

realizar intervenções de "regeneração urbana" em diferentes áreas (Antunes, 2018 *apud* Barros, 2020). Nesse contexto, em 2005, foi implementada a Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos (IBC). O objetivo da IBC era promover e experimentar novas soluções institucionais, tecnológicas e procedimentais em áreas urbanas consideradas críticas. A IBC foi implementada em dois bairros na Área Metropolitana de Lisboa (Vale da Amoreira, na Moita, e Cova da Moura, na Amadora) e um bairro na Área Metropolitana do Porto (Lagarteiro, no Porto) (Barros, 2020).

A IBC aproveitou das experiências anteriores de outros programas como, por exemplo, o Polis ou Programa de Reabilitação Urbana e o Programa de Iniciativa Comunitária Urbana (I e II), representando um avanço no desenvolvimento da governança multinível. Isso envolve fortalecer as dinâmicas locais para o desenvolvimento e incentivar parcerias sólidas entre a administração local, regional e central, assim como entre organizações governamentais e não governamentais (Barros, 2020).

Em 2006, teve início o Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU), o qual revogou o anterior RAU e tentou lidar com a questão das rendas antigas, anteriores a 1990, mas não foi amplamente aceite pelos inquilinos ou proprietários, o que resultou na permanência de muitos contratos antigos sem atualização (Leitão, 2014 *apud* Seixas e Antunes, 2019). O NRAU tinha a intenção de revitalizar o mercado de arrendamento. Foram oferecidos subsídios de renda para famílias que possuíam baixos rendimentos e para pessoas com mais de 65 anos (Xerez *et al.*, 2018).

Em 2007 foi criado o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU), com o objetivo de implementar a política governamental para habitação e reabilitação urbana, alinhada com outras políticas sociais e de preservação do património. O IHRU é responsável pelo planeamento, definição e avaliação de políticas, coordenação e preparação de medidas financeiras, bem como o financiamento de programas habitacionais de interesse social. Em relação aos investimentos realizados, em 2009 o IHRU contraiu um empréstimo de 200 milhões de euros do Banco Europeu de Investimento (BEI) para financiar operações de renovação urbana, incluindo programas como PROHABITA, PER e o Programa de Habitação Social Municipal para

Arrendamento (PHSMA). Em 2015, contraiu mais dois empréstimos, um de 25 milhões de euros do BEI e outro de 15 milhões de euros do Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (CEB), destinados ao Programa Reabilitar para Arrendar — Habitação Acessível. Em 2017, a Secretaria de Estado da Habitação foi criada dentro do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional, e o IHRU está agora sob sua alçada (Xerez *et al.*, 2018).

O IHRU desempenha um papel central na gestão, financiamento e promoção da habitação social, sendo responsável por 15.512 habitações e 231 bairros de habitação social, sendo os municípios os principais proprietários desse tipo de habitação. Além do IHRU, existem cooperativas e instituições de solidariedade social que também fornecem habitação social, com apoio do Estado (Xerez *et al.*, 2018).

Em 2007 foi lançado o Programa Porta 65 Jovem através do Decreto-Lei n.º 308/2007, que revogou e substituiu o Incentivo ao Arrendamento por Jovens (IAJ), de 1992. O novo programa teve como objetivo promover a independência dos jovens, estimular o mercado de arrendamento, revitalizar áreas degradadas e combater o despovoamento. O subsídio mensal era inicialmente destinado aos jovens de 18 a 30 anos, com possibilidade de renovação por até 36 meses, e era definido com base na relação entre o rendimento mensal dos jovens e a renda máxima permitida na área do imóvel. Em 2017, a idade foi estendida para 35 anos e a renovação para até 60 meses. Desde seu início, o programa teve um orçamento total de 195,8 milhões de euros e beneficiou 123.499 jovens, com uma subvenção anual média de 1585 euros (Xerez *et al.*, 2018).

A partir de 2011 o orçamento destinado para o Porta 65 Jovem diminuiu significativamente, sendo que em 2008 o valor foi de 35 milhões de euros e em 2012 o orçamento caiu para 13,4 milhões de euros, refletindo os desafios económicos do período de crise. Um grande número de jovens se candidatou para o programa, mas não recebeu subvenção devido à falta de verbas disponíveis (Xerez *et al.*, 2018).

O Mercado Social de Arrendamento (MSA) foi criado dentro do Programa de Emergência Social de 2011 em resposta à crise de 2008. Destinava-se a famílias de baixos rendimentos que não se qualificavam para habitação social. O MSA envolveu parcerias com entidades públicas e privadas para oferecer imóveis para arrendamento

a preços abaixo do mercado. Em 2012, um protocolo com o Ministério da Solidariedade e da Segurança Social resultou na criação do Fundo de Investimento Imobiliário para Arrendamento Habitacional, conhecido como Solução Arrendamento. A implementação do programa envolveu os municípios, empresas municipais, instituições particulares de solidariedade social (IPSS) e outras entidades, que ficaram responsáveis pela pré-seleção e encaminhamento dos candidatos para análise final pelas entidades gestoras (Xerez *et al.*, 2018).

3.3. Políticas habitacionais em Portugal a partir da crise de 2008

A crise financeira de 2008, que atingiu Portugal em 2010, resultou na implementação do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro (PAEF), o qual trouxe importantes medidas relativas ao mercado de habitação nacional. Este programa, instituído pelo acordo entre o Estado Português, a Comissão Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, foi formalizado em 17 de maio de 2011 através do "Memorando de Políticas Económicas e Financeiras", também conhecido como Memorando de Entendimento ou Plano da Troika. Com um empréstimo de cerca de 80 mil milhões de euros, o objetivo do PAEF era restaurar a confiança no mercado financeiro português, ao mesmo tempo em que controlava a dívida pública e impulsionava a competitividade do país (Mendes, 2017). No entanto, este período foi marcado por uma redução gradual das verbas destinadas para a habitação (Xerez *et al.*, 2018).

No contexto do memorando da Troika, em 2012, foram implementadas alterações significativas ao NRAU, introduzidas pela Lei n.º 31/2012. Os contratos de arrendamento anteriores a 1990 foram forçados, após um período de transição, a se enquadrarem no NRAU, transformando-os em contratos com prazo limitado e rendas determinadas pelo mercado. Além disso, passaram a existir contratos de curta (ou muito curta) duração. Com o fim do regime transitório, muitos proprietários optaram por não renovar esses contratos, os quais antes eram sem termo (sem prazo limitado).

O resultado destas alterações foi a expulsão de famílias economicamente vulneráveis, alterando o tecido social de alguns bairros, principalmente do centro

histórico, cujos moradores tinham celebrado contratos antes de 1990, impactando negativamente os idosos (Seixas e Antunes, 2019; Antunes, 2021).

Segundo Mendes (2017), as alterações ao NRAU providenciadas em 2012 sofreram grande contestação social, já que as rendas passaram a ser inacessíveis para muitos inquilinos. As famílias com menores condições financeiras ficaram muito prejudicadas e não obtiveram apoios sociais adequados. Populações desfavorecidas, que pagavam rendas congeladas baixíssimas, foram despejadas e havia uma grande desvalorização das edificações, o que foi uma grande oportunidade de investimento lucrativo para o capital imobiliário.

Em 2014 foram feitas novas alterações ao NRAU. Os senhorios passaram a ter uma maior responsabilidade em relação às comunicações de atualização de rendas. Foi abolida a exigência de apresentação anual de prova de rendimentos para os arrendatários cujos rendimentos eram baixos, para o processo de atualização das rendas antigas. O procedimento especial de despejo foi limitado aos contratos de arrendamento cujas rendas tenham sido declaradas para efeitos fiscais ou cujo imposto do selo estava quitado. Esta lei também concedeu ao arrendatário o direito à compensação por obras realizadas, mesmo sem aprovação prévia do senhorio (Xerez *et al.*, 2018).

Em 2017 houve novas alterações ao NRAU, dentre elas estava a ampliação do prazo de atualização das rendas antigas. O prazo de submissão dos contratos de agregados familiares de baixos rendimentos ao NRAU foi estendido para oito anos, aumentando em três anos em relação ao anteriormente previsto. Arrendatários de baixa renda, com mais de 65 anos ou com grau de incapacidade igual ou superior a 60% têm um prazo de 10 anos. Além disso, na ausência de acordo entre as partes, o período de duração dos contratos passou de três para cinco anos (Xerez *et al.*, 2018).

Segundo Antunes (2021), até 1990 existiam muitas proteções contratuais aos arrendatários, mas a partir de 2012 os inquilinos ficaram mais vulneráveis e o mercado vem sendo cada vez mais liberalizado. Em 2012, as regras do arrendamento urbano foram liberalizadas como nunca na história do arrendamento português, colocando os senhorios em situação vantajosa e os inquilinos em uma situação de maior

vulnerabilidade. Mas nos últimos anos, algumas das normas mais rigorosas de 2012 vêm sendo revistas (Antunes, 2021).

Em 2013 foi criado o Programa Reabilitar para Arrendar - Habitação Acessível, que visa financiar, através de empréstimos por até 180 meses, a reabilitação de edifícios que tenham 30 anos ou mais e que após a reabilitação sejam destinados a habitação. As unidades habitacionais resultantes devem ser alugadas sob qualquer regime, desde que a renda não ultrapasse o valor da renda condicionada. É direcionado a pessoas singulares ou coletivas, proprietárias dos edifícios a serem reabilitados ou parte deles, cobrindo até 90% do investimento total. O processo de obras pode iniciar-se até 90 dias após a assinatura do contrato de financiamento e deve ser concluído até 12 meses depois da assinatura. O programa recebeu uma dotação de 50 milhões de euros, com apoio financeiro do BEI e do Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (IHRU, 2017 *apud* Xerez *et al.*, 2018).

Em 2014, a Lei 81/2014, 19 de Dezembro, estabeleceu o regime de arrendamento apoiado, destinado às populações que residiam em habitações públicas ou financiadas com o apoio do Estado. Esse regime abarca o arrendamento ou o subarrendamento de fogos públicos ou financiados com apoio público. O cálculo da renda leva em conta o rendimento mensal líquido do agregado, com uma taxa de esforço máxima de 23%. A atribuição das habitações ocorre por concurso, sorteio ou inscrição, com um regime especial para situações de necessidade habitacional urgente ou temporária, como vítimas de desastres naturais ou vulnerabilidade social acentuada. Este regime introduz uma maior equidade social, considerando o tamanho do agregado familiar e sua idade no cálculo das rendas (Xerez *et al.*, 2018).

Paralelamente, em 2014, a Lei 80/2014 instituiu o regime de renda condicionada. Neste regime, as rendas são calculadas de acordo com o valor do imóvel, o que é obrigatório apenas para as habitações públicas, misericórdias vendidas aos inquilinos ou habitações cooperativas que receberam apoio estatal. Um exemplo deste regime é o Programa Reabilitar para Arrendar (Xerez *et al.*, 2018).

O PAEF, implementado em Portugal entre 2011 e 2014, visava a dinamização do mercado de arrendamento do país, garantindo que os senhorios e inquilinos tivessem direitos e obrigações mais equilibrados. Foi neste contexto que houve a revisão do

NRAU, pela Lei 31/2012, de 14 de agosto. O objetivo era garantir maior liberdade aos senhorios e inquilinos para negociação da duração dos contratos e estimular a atualização das rendas. Além disso, facilitou o despejo, criando o procedimento especial de despejo e o Balcão Nacional do Arrendamento. Tais alterações tornaram o mercado de arrendamento mais liberalizado (Xerez *et al.*, 2018).

A virada neoliberal da política urbana em Portugal, acentuada pela crise de 2008, favoreceu a turistificação de Lisboa, como forma de atrair investimento estrangeiro, estimulando o turismo, atraindo capital imobiliário e tornando a cidade mais competitiva. As alterações ao NRAU em 2012, a simplificação da legislação referente ao Alojamento Local (2014), as medidas destinadas a captar investimentos estrangeiros como o Golden Visa (2012) e os benefícios fiscais para os Residentes Não Habituais (2009) são algumas das ações que facilitaram a financeirização do mercado imobiliário (Mendes, 2017, 2020). As consequências são conhecidas: aumento do despejo e desalojamento, gentrificação, segregação socioespacial, perda de identidade e aumento da turistificação da cidade (Mendes, 2017, 2020).

Os benefícios fiscais criados pelo Estado português incentivaram o crescimento dos alojamentos turísticos, situados principalmente no centro histórico de Lisboa, onde havia muitos edifícios em mau estado de conservação ou devolutos e por outro lado, havia a demanda dos turistas por uma estadia mais “típica”. Muitos investidores com intenção de obter o Visto Gold apostaram nesse mercado através do investimento na reabilitação de edifícios centrais e na transformação destes em ativos imobiliários por meio do turismo, expulsando os moradores mais pobres do centro da cidade (Mendes, 2017).

Com o grande aumento do turismo em Portugal, as plataformas de arrendamento de curta duração, como o Airbnb, cresceu significativamente, principalmente em Lisboa. De acordo com a base de dados de Tom Slee⁸, o número de anúncios no Airbnb para Lisboa saltou de 5.652 em março de 2015 para 13.578 em julho de 2017, representando um aumento de 240% nesse período. Segundo Paes (2020), o grande fluxo turístico gerou um aumento dos lucros dos anfitriões,

⁸ <https://tomslee.net/category/airbnb-data>. Acesso em 12/08/2024.

incentivando arrendamentos de curto prazo em detrimento dos de longo prazo e atraindo investidores comerciais a adquirirem várias propriedades, percebendo uma oportunidade lucrativa. Esse cenário é evidenciado pelo fato de que 10% dos anfitriões concentram 63% da receita bruta na plataforma. A expansão dessas plataformas de aluguéis de curta duração também pode ser apontada como um dos fatores que contribuíram para o aumento dos preços dos aluguéis, tornando-os inacessíveis para muitos residentes locais.

Para além dos já mencionados, outro benefício fiscal relevante é relativo aos Fundos de Investimento Imobiliário (FII). Os rendimentos dos FII não estão sujeitos à tributação, o que faz com que Portugal seja um “paraíso offshore” com ótimo retorno sobre os investimentos imobiliários. E por isso, apenas nos três primeiros meses do ano de 2016, o mercado imobiliário português teve um investimento de 570 milhões de euros, que representa um aumento de mais de 225% em relação ao mesmo período do ano anterior (Mendes, 2017).

De acordo com Mendes (2017) as pressões sobre o mercado imobiliário deram origem a uma forte especulação imobiliária e financeira relacionada à regeneração urbana. Os preços dos imóveis subiram significativamente e apenas em 2015, no centro de Lisboa, houve um aumento de 23% no valor da habitação, o que teve como efeito, também, a gentrificação do centro da cidade.

Em 2016 e 2017, houve um aumento do investimento na reabilitação urbana de edifícios e espaços públicos, com novas formas de financiamento, como por exemplo as verbas do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social. Continuava a existir o objetivo de ampliar o mercado de arrendamento e o arrendamento apoiado para habitação social (Xerez *et al.*, 2018).

Após a crise econômica de 2017, o governo português lançou a Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH), cujo objetivo na teoria era resolver carências habitacionais e garantir que todos tivessem acesso a moradias adequadas. A NGPH propunha aumentar o apoio público ao parque habitacional e promover a regeneração da cidade através da reabilitação urbana, com o objetivo não só de renovar o edifício, mas também a cidade, de forma melhorar a qualidade de vida dos habitantes. A NGPH adotava uma abordagem estratégica de planeamento urbano, mobilizando esforços

multi-setoriais para angariar investimentos através de parcerias com entidades públicas ou privadas, quanto no sentido da participação e negociação por parte da população e demais *stakeholders* (Mendes, 2020).

A NGPH pretendia aumentar a habitação com o apoio público dos 2% atuais para 5% (o que corresponde ao aumento de cerca de 170.000 unidades) e previa diminuir a taxa de esforço das despesas com arrendamento dos 35% para 27%. Na NGPH foram definidos os seguintes objetivos: *“(1) responder às famílias em situação de grave carência habitacional; (2) garantir o acesso à habitação a quem não encontra resposta no mercado livre; (3) tornar a reabilitação na principal abordagem de intervenção ao nível do edificado e do desenvolvimento urbano; e (4) promover a inclusão social e territorial, bem como as oportunidades de escolhas habitacionais”* (República Portuguesa, 2018a, preâmbulo *apud* Jorge, 2024). Entretanto, mesmo com a proposta do aumento de habitação pública em Portugal para os 5%, a taxa ainda fica muito abaixo da média europeia, cuja percentagem de habitação pública é de 12%, sendo que na Holanda são 30% e na Áustria 24% (Pinto, 2023).

Contudo, a NGPH enfrenta críticas, principalmente pelo risco de incentivar a financeirização do mercado imobiliário através de parcerias público-privadas, aumentando a desigualdade e a segregação socioespacial. Nesses casos, frequentemente, os lucros ficam para a banca e o setor privado e os custos das operações ficam para o setor público, ou seja, para todos os contribuintes. Além disso, o Estado fica com menos responsabilidade de investir em habitação e acaba por depender da iniciativa privada e dos interesses do mercado. O Estado passa a ser visto não mais como fornecedor de habitação, mas como gestor e fiscalizador. Ao promover a entrada de capital privado, muitas vezes estrangeiro, na regeneração e reabilitação urbanas, garantindo apoios estatais, o Estado acaba por apoiar a lógica capitalista de produção do espaço urbano. E, por fim, existe uma descentralização e municipalização das políticas habitacionais, o que muitas vezes não é acompanhado pela transferência adequada de recursos financeiros, humanos e técnicos. Isso pode gerar problemas estruturais e endividamento dos municípios, já que nem todos os municípios têm a capacidade de gerir questões complexas e que exigem grandes aportes financeiros (Mendes, 2020).

A NGPH conta com alguns instrumentos importantes como o 1º Direito e o Porta de Entrada. O Porta de Entrada destina-se a fornecer alojamento urgente para pessoas que se encontram temporária ou permanentemente desalojadas de sua habitação ou do local onde residiam de forma permanente, ou ainda, às pessoas que estejam em risco de ficar desalojadas, devido a circunstâncias imprevistas ou excepcionais. Para acessar este benefício, a pessoa ou o agregado familiar deve estar em necessidade de alojamento urgente, com indisponibilidade financeira e sem ter uma alternativa adequada.

O Programa 1º Direito, que será abordado com mais detalhes no Capítulo 4, busca proporcionar soluções habitacionais para aqueles que vivem em condições habitacionais indignas e que não têm recursos financeiros suficientes para encontrar uma habitação digna no mercado livre. O programa se dirige principalmente à reabilitação dos edifícios e ao arrendamento e promove abordagens integradas e participativas buscando a inclusão social e territorial através da colaboração entre *“políticas e organismos setoriais, entre as administrações central, regional e local e entre os setores público, privado e cooperativo”* (Mendes, 2020:69). Os municípios são os responsáveis por fazer o levantamento das necessidades locais e comunicá-las ao Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU), o qual analisa a informação, coordena os protocolos necessários e centraliza a gestão dos processos, em coordenação com as demais entidades envolvidas. (Mendes, 2020).

O Programa 1º Direito e o Porta de Entrada representam uma inovação na tentativa de resolver os problemas estruturais que têm afetado o avanço do direito à habitação em Portugal. Esta NGPH assume, na teoria, o objetivo de garantir o acesso universal a uma habitação digna, pensada para as pessoas e garantindo o sentido amplo de habitat. Isso implica em ampliar consideravelmente o número de beneficiários e o tamanho do parque habitacional com apoio público. Entretanto, os municípios não têm garantido os procedimentos necessários para o acionamento destes programas, devido à falta de recursos financeiros, humanos e técnicos, além de dependerem de uma Estratégia Local de Habitação (Mendes, 2020).

Diversos planos de âmbito nacional também tiveram impacto nas políticas habitacionais. O Plano Nacional de Ação para a Inclusão (2003-2005) buscou facilitar o

acesso à habitação, especialmente a partir da reabilitação e da dinamização do mercado de arrendamento. O Plano 100 Compromissos para Uma Política da Família (2004) propunha a alteração do regime jurídico do arrendamento urbano. O Plano para a Integração dos Imigrantes (2007) buscava garantir o acesso dos imigrantes aos programas de habitação e ao crédito bancário. A Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas (2013-2020) tinha o objetivo de promover o acesso à habitação para as comunidades ciganas. A Estratégia Nacional para a Habitação (2015) sugeriu que fosse adotado um novo modelo de financiamento, além de estimular a regeneração e reabilitação dos centros urbanos e a dinamização dos arrendamentos (Xerez *et al.*, 2018).

Em julho de 2019 foi finalmente aprovada a Lei de Bases da Habitação, cujo objetivo principal é garantir o cumprimento do direito constitucional à habitação (art. 65). Entre suas disposições, destacam-se a proteção contra despejos em casos de primeira habitação, uma definição mais clara da função social da moradia e a criação de estratégias nacionais e municipais de habitação com duração plurianual (Seixas *et Antunes*, 2019).

3.4. Recentes políticas habitacionais em Portugal

Entre 2018 e 2019, o Governo português prometeu construir 26.000 casas até 2024, para resolver os problemas habitacionais identificados no “*Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional*”, concretizado pelo IHRU, em 2018. Essas habitações deveriam ser construídas ao abrigo do Programa Primeiro Direito, à data muito recente, com verbas directas do Orçamento de Estado. Contudo, em 2020, a COVID-19 veio alterar estes planos, sendo que, ainda durante a pandemia, o prazo para a construção das 26.000 habitações foi alterado para 2026 e o investimento transitou do Orçamento de Estado para o âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR). Ainda mais recentemente, em Setembro de 2024, o novo Governo admitiu que não seria possível construir todas as 26.000 habitações previstas até 2026, tendo alargado o prazo até 2030 e aumentado o número de habitações públicas a construir para cerca de 60.000.

Em 2020, ano da pandemia de COVID-19, surgiu o Programa Bairros Saudáveis, como complemento aos programas citados anteriormente, os quais não apresentavam eficácia. O Programa Bairros Saudáveis era pontual, voltado a pequenas intervenções que visavam melhorar as condições de saúde, qualidade de vida e bem-estar em áreas vulneráveis. Este programa público e participativo apoiava projetos criados por coletividades, associações, movimentos cívicos e organizações não-governamentais, em parceria com autarquias, autoridades de saúde ou outras entidades públicas. O objetivo principal era capacitar as comunidades locais, para agirem em seus próprios territórios. Apesar de possuir uma capacidade financeira limitada, o programa teve uma abordagem empreendedora e inovadora, sendo menos assistencialista e atribuindo às comunidades locais o papel de agentes de saúde pública. Promovia o desenvolvimento local, a capacitação e assessoria técnica por meio de apoio material e institucional às comunidades auto-organizadas e incentiva a participação na melhoria das condições de vida e de saúde. O programa financiava intervenções rápidas e eficazes, autogeridas pelas comunidades, tornando-as mais resilientes, inclusivas e saudáveis, com cidadania ativa e com redes de apoio locais (Mendes, 2020). Recentemente, em Agosto de 2024, foi anunciada a descontinuação deste importante programa.

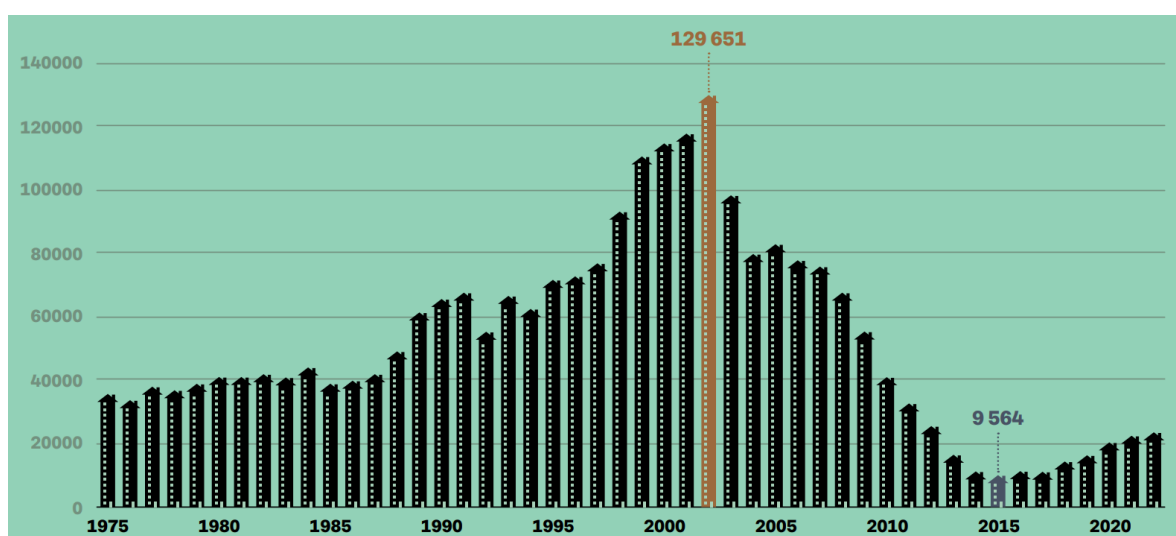
No dia 6 de outubro de 2023, foi publicado em Diário da República a Lei n.º 56/2023, pacote legislativo Mais Habitação, após ampla discussão pública e política desde o início do mesmo ano. Este pacote inclui diversas formas de promoção indireta de habitação, como a aquisição de imóveis de proprietários privados pelo Estado, a possibilidade de o Estado arrendar imóveis para depois subarrendar, a disponibilização de terrenos e a garantia de benefícios fiscais para a construção de habitação acessível, bem como a concessão de imóveis vazios a empresas privadas e cooperativas habitacionais em regime de Contratos de Desenvolvimento de Habitação (CDH). Também apresenta medidas de subsídio, como a ampliação das condições de acesso ao já referido programa Porta 65, o subsídio ao arrendamento no mercado privado e a bonificação de juros nos financiamentos à habitação para enfrentar o aumento das taxas de juro (Pinto, 2023).

O Mais Habitação reintroduz a discussão sobre o controle de rendas, propondo um limite aos novos contratos de arrendamento, com um teto máximo durante 7 anos (até 2% superior à renda anterior) e coeficientes de atualização definidos. Também apresenta um amplo pacote fiscal para incentivar o arrendamento acessível, que inclui isenção de IMI, AIMI e AMT para quem participa do Programa de Apoio ao Arrendamento, oferece uma linha de crédito com bonificação de juros para investimento privado ou social em habitação acessível (as unidades devem permanecer em arrendamento acessível por 25 anos); e a redução das taxas de IRS sobre rendimentos prediais. Traz também nova regulamentação para o Alojamento Local, proibindo a liberação de novas licenças e oferecendo incentivos fiscais para a sua conversão em arrendamento de longa duração (Pinto, 2023).

Recentemente, em maio de 2024, o Governo apresentou o programa “Construir Portugal”, composto por 30 medidas para enfrentar a crise da habitação. Um dos dados utilizados na prospota do programa foram dados coletados pelo INE e compilados pela Fundação Francisco Manuel dos Santos, que indicam um declínio no volume de construção habitacional em Portugal, o que sugere que a baixa oferta de novas construções, tem contribuído para elevar os preços das casas.

Figura 6.

Fogos concluídos em construções novas para habitação familiar.

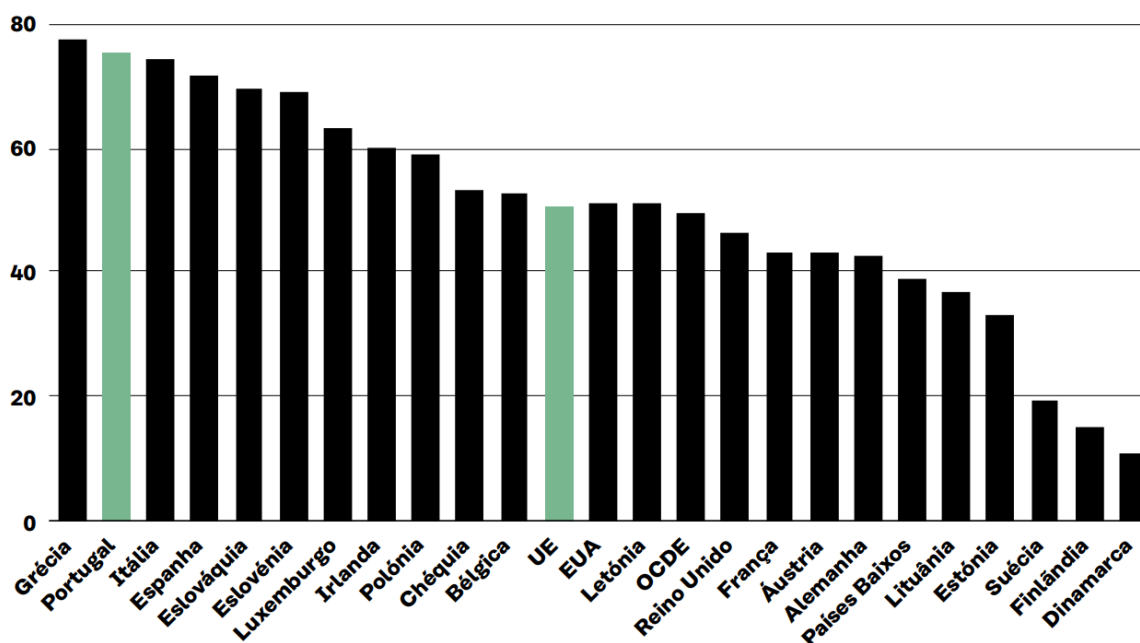


Nota. Fontes: Banco de Portugal, INE *apud* Fundação Francisco Manuel dos Santos (2023).

Foram apresentados também os dados sobre a percentagem de jovens (entre os 20 a 29 anos) que vivem com os pais, o que evidencia que em Portugal os jovens demoram a conseguir sair da casa dos pais, muito provavelmente pela dificuldade em acessar o mercado imobiliário, seja comprando ou arrendando uma casa.

Figura 7.

Percentagem de jovens adultos (20-29 anos) que vivem com os pais.



Nota. Fonte: OCDE *apud* Fundação Francisco Manuel dos Santos (2023).

O programa Construir Portugal visa aumentar a oferta habitacional, promover habitação pública e acessível, especialmente para os jovens, e restaurar a confiança no setor. Entre as ações, estão o desbloqueio das casas do PRR, a mudança da Lei dos Solos (que permitirá o uso de terrenos rústicos para soluções habitacionais sustentáveis, incluindo por exemplo habitação a custos controlados) e benefícios fiscais para jovens até 35 anos na compra da primeira casa (Isenção de IMT e Imposto do Selo). O programa Porta 65 será reformulado, eliminando as exclusões em função de limites de rendas. Também será criado um Programa de Emergência para o Alojamento Estudantil para alojamento estudantil, além da construção de 18.000 camas até 2026. Importa aqui destacar a medida número 7, que se refere à garantia do

Estado para facilitar o crédito destinado à construção de cooperativas habitacionais, com a concessão de terrenos públicos (República Portuguesa, 2024).

Deverá também destacar-se que nos últimos meses algumas medidas do programa “Mais Habitação”, do Governo anterior, foram revogadas, pelo actual Governo, como, por exemplo, o arrendamento forçado, a Contribuição Extraordinária sobre o Alojamento Local (CEAL) e a garantia e substituição do Estado como arrendatário (República Portuguesa, 2024).

3.4.1. Nova Geração de Cooperativismo para a Promoção de Habitação Acessível

Dentro do pacote legislativo do Mais Habitação, Lei 56/2023, de 06 de Outubro, o artigo 12.º diz respeito à “Nova Geração de Cooperativismo para a Promoção de Habitação Acessível”. Foram apresentadas medidas interessantes, que visam facilitar o acesso a uma habitação adequada. Alguns dos seus princípios são: a possibilidade de construção em lote ou edifício de propriedade coletiva e indivisível; possibilidade de usufruir do direito de superfície por 75 anos ou mais (após este período o lote e o edifício retornam ao Estado); um modelo económico que não seja voltado ao lucro; os projetos serem desenvolvidos de forma participativa e intergeracional, dando destaque para os modelos de habitação colaborativa; a promoção de projetos e soluções construtivas sustentáveis e inovadores; o estímulo à mobilidade suave dos habitantes e a intenção de promover uma colaboração entre os projetos cooperativos, fomentando uma replicabilidade (Portal da Habitação)⁹. Segue a transcrição do artigo 12.º da Lei 56/2023:

Nova Geração de Cooperativismo para a Promoção de Habitação Acessível:

1 - É permitida a cedência de imóveis públicos através de protocolo entre as entidades do setor cooperativo e o IHRU, I. P., no âmbito da criação de um conjunto de projetos-piloto a integrar na Nova Geração de Cooperativismo para a Promoção de Habitação Acessível.

⁹ <https://www.portaldahabitacao.pt/nova-geracao-de-cooperativismo-para-a-promocao-de-habitacao-acessivel>. Acesso em 24/08/2024.

2 - No protocolo referido no número anterior devem, sempre que possível, participar o município territorialmente competente e as entidades representativas das juntas de freguesia.

3 - No caso de reabilitação do parque habitacional existente, a Nova Geração de Cooperativismo para a Promoção de Habitação Acessível é assegurada através de financiamento público, a fundo perdido, no valor de 25 /prct. do custo total de construção.

4 - O protocolo referido no n.º 1 é celebrado no prazo de 30 dias após a entrada em vigor da presente lei e pressupõe:

- a) A identificação dos imóveis públicos a ceder;
- b) Os instrumentos de financiamento disponíveis e a criar;
- c) Os atos de execução necessários até ao início dos projetos-piloto; e
- d) As obrigações assumidas entre as partes na promoção e apoio técnico, legislativo e institucional, às cooperativas de habitação participantes e aos cidadãos interessados na sua constituição.

5 - As entidades do setor cooperativo subscritoras do protocolo referido no n.º 1 devem criar um registo de cooperadores, com especial enfoque nos jovens, e dinamizar a constituição de novas cooperativas.

6 - A Nova Geração de Cooperativismo para a Promoção de Habitação Acessível baseia-se nos seguintes princípios:

- a) Construir a partir da utilização de um lote ou edifício de propriedade coletiva e não divisível;
- b) Assentar numa cedência do direito de superfície nunca inferior a 75 anos, finda a qual o lote e edifício reverterem para o Estado;
- c) Assentar num modelo económico não lucrativo;
- d) Desenvolver os projetos de forma aberta, democrática e intergeracional, com enfoque em modelos de habitação colaborativa e espaços de organização partilhada e/ou comum;
- e) Promover modelos de projeto e construção inovadores e sustentáveis;
- f) Favorecer, sempre que possível, a mobilidade suave dos seus habitantes;
- g) Fomentar a replicabilidade e colaboração entre projetos cooperativos.

7 - No prazo de seis meses após a entrada em vigor da presente lei, devem ser desenvolvidos e acelerados modelos cooperativos a realizar em propriedade pública ao abrigo de modelos de direito de superfície a longo termo.

8 - Os municípios referidos no n.º 2 podem enquadrar os projetos-piloto nas respetivas Estratégias Locais de Habitação, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho.

9 - As despesas com a definição e implementação do disposto no presente artigo são suportadas pelo IHRU, I. P., enquanto entidade coordenadora do projeto-piloto (Lei n.º 56/2023, de 06 de Outubro).

Os municípios deverão coordenar o apoio às cooperativas de habitação e aos seus cooperantes, sempre que possível, por meio da disponibilização de imóveis públicos, que podem ser terrenos para nova construção ou edifícios para reabilitação. Além disso, deverão utilizar-se de instrumentos de financiamento existentes ou criar novos, bem como oferecer apoio técnico, legislativo e institucional (Portal da Habitação).

Os empreendimentos deverão estar enquadrados no regime de Habitação a Custos Controlados e não será permitida a venda dos imóveis, mantendo-se a propriedade coletiva. Para os Projetos-Piloto será garantido o direito de superfície em dois terrenos do IHRU, IP (em Setúbal e em Vila Nova de Gaia) para que seja promovida habitação cooperativa acessível, em um regime de propriedade coletiva (Portal da Habitação).

3.4.2. Cooperativas 1ª Habitação Lisboa

No contexto deste novo destaque dado às cooperativas habitacionais, visto que podem contribuir para dar respostas concretas à crise habitacional, em 14 de fevereiro de 2024, a Câmara Municipal de Lisboa (CML) aprovou o programa “Cooperativas 1ª Habitação Lisboa”. Esse programa tem como objetivo criar habitação acessível em Lisboa através de cooperativas. Serão utilizados pequenos terrenos públicos para a construção de moradias sem fins lucrativos, em escala reduzida e próxima da comunidade, promovendo uma cidade mais inclusiva e sustentável. Os cidadãos podem organizar-se ou participar de cooperativas para concorrer aos terrenos municipais disponíveis, cujo direito de superfície será de 90 anos, podendo ser

renovado. Os custos a serem assumidos serão apenas os custos da própria construção (site oficial da Câmara de Lisboa)¹⁰.

O site oficial da Câmara de Lisboa informa que os terrenos públicos disponíveis foram mapeados na Carta Municipal de Habitação de Lisboa e serão cedidos sob a figura jurídica do direito de superfície. Alguns desses terrenos já têm projetos em andamento. Segundo a CML, serão construídas 18 habitações no Lumiar, 12 em Benfica, 15 em Arroios, 21 em São Vicente e 23 em Santa Clara.

Em relação ao conceito de cooperativa, a Deliberação nº 63, publicada no Boletim Municipal de 22 de fevereiro de 2024 define que:

Uma cooperativa é uma associação autónoma de pessoas autónomas, de livre constituição, de capital e composição variáveis que, através da cooperação e entreajuda dos seus membros sustentada em valores de autoajuda e responsabilidade própria, democracia, igualdade, equidade e solidariedade, com obediência aos princípios cooperativos, visam, sem fins lucrativos, a satisfação das necessidades e aspirações económicas, sociais ou culturais daqueles (Deliberação n.º 63-A/CM/2024).

As obrigações das cooperativas no âmbito do Programa Cooperativas 1.ª Habitação Lisboa são variadas. Primeiramente, devem constituir-se e reger sua atividade de acordo com o Código Cooperativo, aprovado pela Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto. É necessário que tenham um número de cooperadores igual ou superior ao número de habitações previstas no empreendimento, com os estatutos devidamente aprovados e registados. Além disso, os estatutos devem garantir que o preço da habitação para cada cooperador seja proporcional aos encargos da cooperativa na construção. Em caso de transmissão de direitos, a cooperativa (primeiro) e a Câmara Municipal de Lisboa (depois) têm direito de preferência, e o valor de transmissão deve respeitar um teto máximo, ajustado pela inflação (Deliberação n.º 63-A/CM/2024).

¹⁰ Disponível em: <https://informacao.lisboa.pt/dossies-tematicos/cooperativas-1a-habitacao>. Acesso em: 13/09/2024.

As cooperativas são responsáveis por custos relacionados à construção, gestão da obra e encargos financeiros e administrativos. O espaço comercial do edifício deve ser utilizado como contrapartida pelo direito de superfície, podendo ser cedido à cooperativa ou a um parceiro local. Nenhum cooperador pode ser proprietário de imóvel destinado à habitação na Área Metropolitana de Lisboa, e a seleção das cooperativas para o concurso deve seguir critérios objetivos, com preferência para aquelas em regime de propriedade coletiva. A Câmara Municipal fornecerá um projeto de arquitetura ou loteamento devidamente licenciados, e as cooperativas devem comprovar a capacidade financeira para a construção no prazo estipulado após a autorização da hipoteca (Deliberação n.º 63-A/CM/2024).

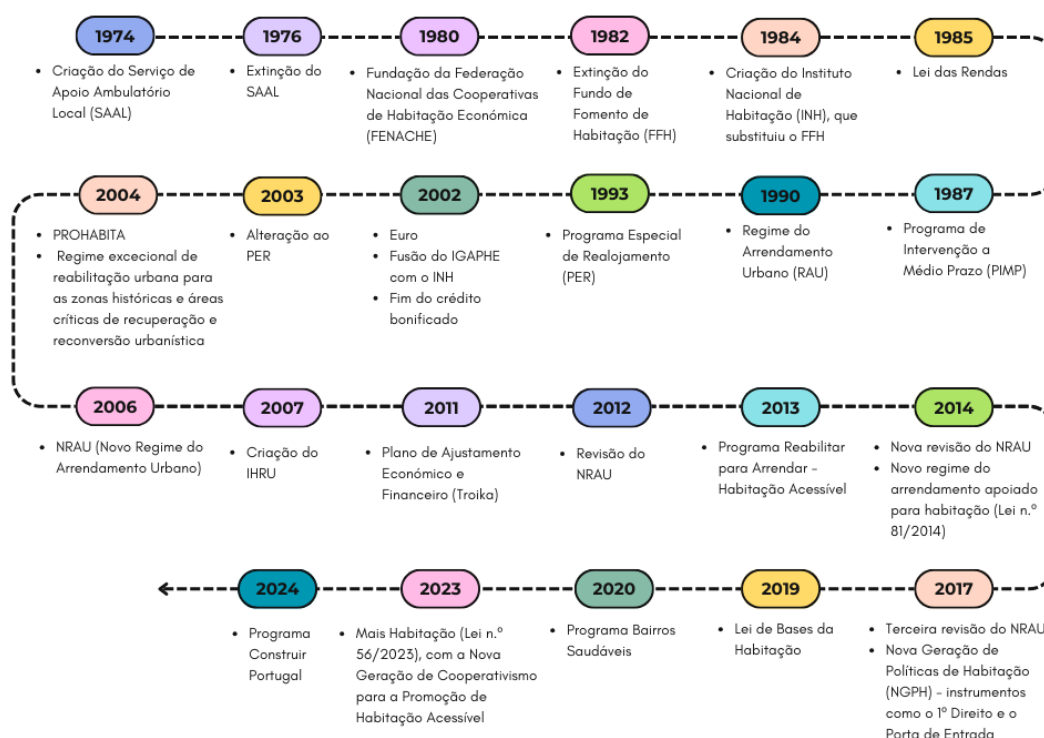
Vale ressaltar que, além de Lisboa, outros municípios estão a abrir programas direcionados em específico para as cooperativas de habitação, como é o caso de Matosinhos.

Por sua vez, a Câmara Municipal de Matosinhos está a lançar o Programa de Apoio à Habitação Cooperativa, que pretende promover a habitação cooperativa a preços acessíveis, oferecendo uma alternativa ao mercado imobiliário tradicional, que muitas famílias não conseguem acessar. Para isso, serão criadas medidas de apoio à criação e gestão das cooperativas de habitação. A primeira fase prevê a construção de 100 habitações, sendo que os imóveis entram no regime de arrendamento acessível e serão de propriedade coletiva, não poderão ser vendidos. O município cede terrenos com direito de superfície por 90 anos renováveis e oferece apoios financeiros à cooperativa de até 75.000 euros para o projeto de arquitetura, IVA a 6%, isenção do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) e de taxas urbanísticas. A iniciativa busca fortalecer o cooperativismo para garantir o acesso à habitação em Portugal (Jornal Público, 2024)¹¹.

¹¹ Disponível em: <https://imobiliario.publico.pt/noticias/matosinhos-lanca-programa-cooperativas-habitacao/>. Acesso em 15/09/2024.

Figura 8.

Linha do tempo das principais políticas habitacionais a partir de 1974



Nota. Produzida pela autora.

4. PROGRAMA 1.º DIREITO

O tema da habitação voltou a estar presente na agenda política em Portugal, de uma forma mais abrangente, focando na casa e em sua base territorial, com uma abordagem mais integrada, descentralizada e participativa. A Nova Geração de Políticas de Habitação, de 2018, introduziu programas como o 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, que visa apoiar agregados em situações de maior precariedade habitacional. Após a COVID-19, o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) trouxe novas oportunidades de financiamento, com objetivo de promover pelo menos 26.000 soluções habitacionais até 2026, com apoio financeiro 100% a fundo perdido (Jorge, 2024).

O 1.º Direito, que é destinado às pessoas vulneráveis, em situação de carência financeira e habitacional, trata-se do apoio financeiro para soluções habitacionais, que pode ser direto aos beneficiários - artigo 25.º - ou às entidades beneficiárias (o Estado, Regiões Autónomas, municípios ou associações de municípios, empresas públicas ou institutos públicos, instituições particulares de solidariedade social, cooperativas de habitação ou associação de moradores) - artigo 26.º (Jorge, 2024).

O artigo 5.º considera indignas as seguintes condições de habitação: pessoas em situação de sem-abrigo; pessoas que não tenham alternativa diante de uma situação de despejo por insolvência; vítimas de violência doméstica; habitação considerada sobrelotada; habitação considerada inadequada para os moradores que tenham deficiência ou incapacidade; ou quando não há segurança estrutural e condições mínimas de habitabilidade. O artigo 10.º inclui as pessoas que são requerentes e beneficiárias de proteção internacional na classificação de vulnerabilidade (República Portuguesa, 2018). E o artigo 27.º diz respeito às soluções habitacionais, que podem consistir em construções novas, reabilitação, aquisição ou arrendamento para subarrendamento (Jorge, 2022 *apud* Jorge, 2024).

O artigo 11.º legisla sobre os núcleos precários. Pessoas e agregados que vivam em condições indignas, em “*construções não licenciadas, acampamentos ou outras formas de alojamento precário ou improvisado*” e que mantenham relações de proximidade e vizinhança, morando em uma mesma área (seja AUGI, bairro, núcleo ou

acampamento) podem receber apoio para acessar uma habitação adequada. Este apoio pode ser feito individualmente, mas também pode ser realizado de forma agrupada, por meio de *“associação de moradores ou de cooperativa de habitação e construção em regime de propriedade coletiva, para atribuição de habitações em arrendamento ou em propriedade resolúvel”*. As soluções habitacionais podem ser financiadas pelo programa 1.º Direito sob certas condições: a aquisição de terrenos e a construção ou aquisição de prédios habitacionais devem garantir uma habitação adequada em um outro local para as pessoas e agregados identificados pelo levantamento do município. Além disso, deve ser assegurada a demolição de todas as construções não licenciadas após a desocupação. Caso a solução envolva a reabilitação das construções, esta deve estar inserida em um processo de legalização que permita aos moradores acesso a uma habitação adequada. Neste caso, o financiamento para a expropriação pelo município também pode ser aplicado, conforme o artigo 36.º (República Portuguesa, 2018).

Segundo o artigo 14.º, as despesas elegíveis para financiamento são relativas às aquisições e empreitadas; trabalhos e fornecimentos extras que sejam necessários para garantir acessibilidade e sustentabilidade ambiental; serviços de projetos, fiscalização, sondagem, segurança na obra, publicitação; atos notariais e de registo; despesas com alojamento temporário quando este for imprescindível durante o período da obra, cumprindo os valores máximos de referência; atos e serviços para constituir associações de moradores ou cooperativas de habitação e construção (República Portuguesa, 2018).

O artigo 22.º do programa 1.º Direito detalha como os apoios financeiros são disponibilizados para obras de reabilitação, construção, e outras despesas elegíveis. As obras podem ser financiadas através de uma conjugação de comparticipação e, se necessário, de empréstimo. Os valores são disponibilizados conforme o progresso da obra e o cumprimento do plano de trabalhos, ou, no caso de outras despesas que são elegíveis, mediante a apresentação de comprovativos de pagamento. Em regra, as comparticipações e os empréstimos para aquisição de imóveis são disponibilizados no ato de celebração das escrituras. É possível haver adiantamento para pagamento de sinais ou início de pagamento de contratos-promessa. Caso a autorização de utilização

não tenha sido emitida até a data da celebração do contrato-promessa de compra e venda, as participações e empréstimos só serão disponibilizados após a emissão desta autorização. As despesas relativas aos serviços de projetos e constituição de cooperativas de habitação ou associação de moradores, podem receber adiantamento do financiamento. A primeira parcela do financiamento é uma forma de adiantamento que corresponde a 25% do total, sendo disponibilizada após a celebração do contrato de financiamento. Apenas terá um valor superior caso corresponda a despesas devidamente comprovadas. Em todo caso, quando as obras ou contratos estão em execução ou concluídos, os valores são disponibilizados mediante a apresentação de comprovativos das despesas realizadas. A cada nova disponibilização de verba, o IHRU, pode exigir documentos que garantam a correta aplicação do valor recebido.

Cada município tem como responsabilidade desenvolver a sua Estratégia Local de Habitação (ELH), instrumento enquadrado no 1.º Direito, que deverá ser aprovado pelo IHRU. São os municípios que sinalizam as pessoas e famílias que serão elegíveis para o 1.º Direito e que definem as soluções habitacionais que serão adotadas (Jorge, 2024). Os municípios são os responsáveis por fazer o levantamento das necessidades locais e comunicá-las ao IHRU, o qual analisa a informação, coordena os protocolos necessários e centraliza a gestão dos processos, em coordenação com as demais entidades envolvidas (Mendes, 2020). Portanto, é um instrumento que serve como diagnóstico, gestão do território, governança e ainda como base de avaliação pelo IHRU (Allegra & Colombo, 2019; Jorge, 2022 *apud* Jorge, 2024).

O primeiro Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional revelou que existiam aproximadamente 26.000 famílias em habitações precárias, sendo 74% destas localizadas nas áreas metropolitanas do Porto e de Lisboa. Mas, segundo Jorge (2024), este inquérito identificou apenas as construções que constituíam residência permanente das famílias, que deveriam ser demolidas/removidas. Mas na verdade, o número de agregados que viviam em condições indignas é muito superior ao apontado pelo Levantamento Nacional de 2018, já que, segundo o levantamento feito pela autora, *“as 167 ELH aprovadas pelo IHRU, até 11 de março de 2022, somam pelo menos 80.000 agregados em situação de*

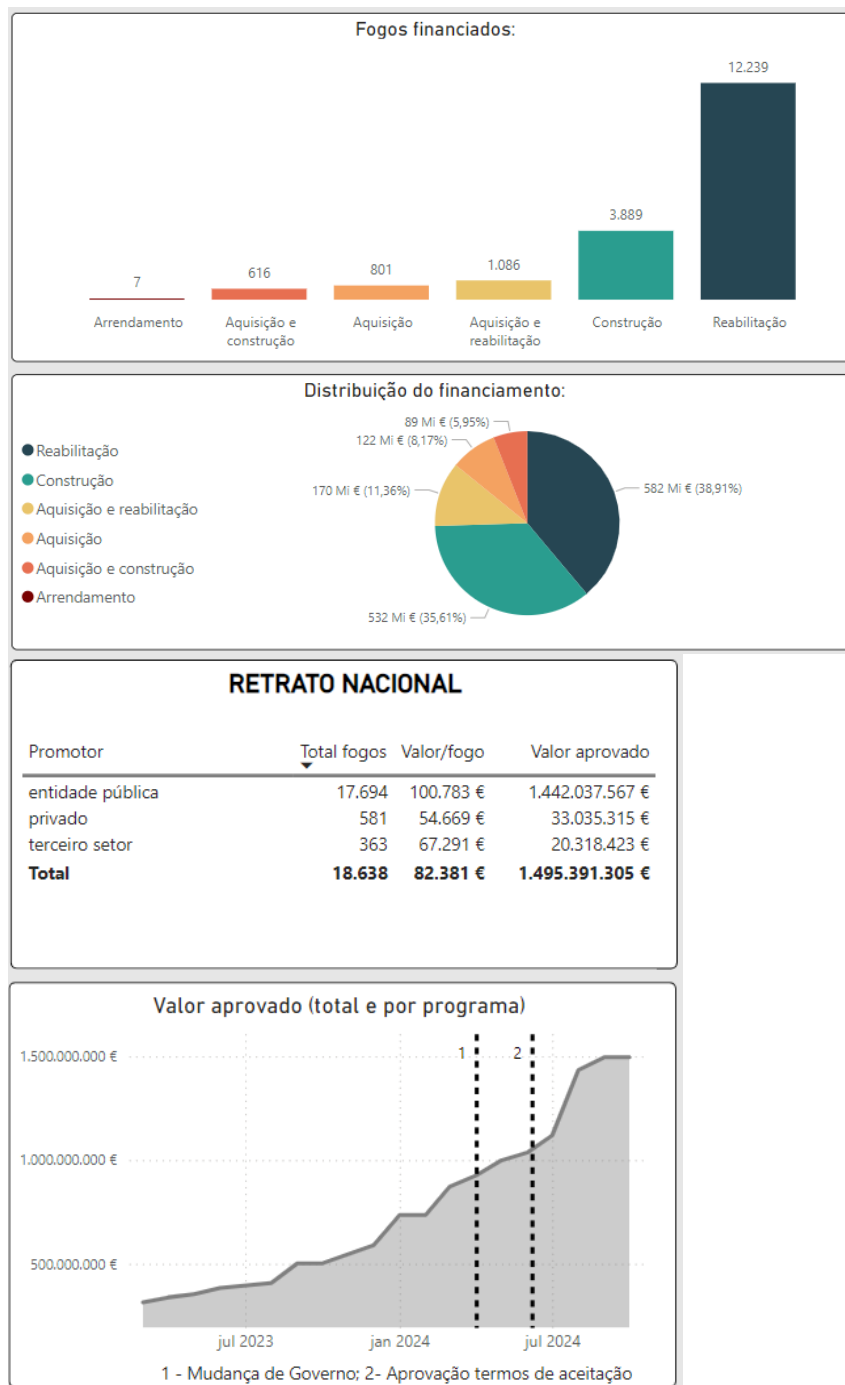
indignidade habitacional, aproximadamente três vezes mais do que apontava o Levantamento Nacional de 2018” (Jorge, 2022 apud Jorge, 2024).

Para que o 1.º Direito seja aplicado é necessário que os municípios elaborem uma ELH, que é condicionante ao acesso a financiamentos e vai depender também da disponibilidade de recursos financeiros, via Orçamento de Estado ou outros fundos, como é o caso do PRR (Jorge, 2024). Em relação às ELH, cerca de apenas 54% dos municípios tinham uma estratégia aprovada até março de 2022. Mas com o recurso do PRR houve um aumento do número de ELH em elaboração e também dos acordos de colaboração entre os municípios e o IHRU. Jorge (2024) afirma que algumas ELH excluem pessoas que são vítimas de violência doméstica, as comunidades ciganas e os requerentes e beneficiários de proteção internacional, seja por incapacidades técnicas ou operacionais, seja por racismo institucional e estrutural.

O PRR apoia financeiramente, a fundo perdido, a promoção de 26.000 soluções habitacionais para pessoas em situação de indignidade habitacional, com base nas ELH, até 30 de junho de 2026. Mas a distribuição deste financiamento é desigual no país, já que municípios de maior densidade recebem mais contratos e apoios, sendo que a Área Metropolitana de Lisboa concentra 80,5% dos recursos. Lisboa possui mais meios técnicos e influência política, o que facilita o acesso ao financiamento, enquanto municípios menores ficam em desvantagem (Jorge, 2024).

Figura 9.

Painel do 1.º Direito no PRR



Nota. Dados do Portal Mais Transparência de 03/10/2024. Fonte: O Contador¹².

Através desta compilação de dados, podemos perceber que dos 26.000 fogos que devem estar prontos até 2026, apenas 18.638 foram concluídos. A maior parte dos

¹² Disponível em: <https://www.ocontador.pt/explorar-o-prr/paineis-de-pesquisa/00000113/index.htm?painel-dos-programas-do-ihru-no-prr>. Acesso em 15/10/2024.

imóveis são oriundos de reabilitação e apenas 363 fogos foram produzidos pelo terceiro setor.

Segundo Jorge (2022), ainda não é possível avaliar completamente os resultados e o impacto das medidas habitacionais previstas no 1.º Direito. A abordagem predominante segue um enfoque quantitativo e setorial, centrado no número de famílias atendidas e nas unidades habitacionais necessárias, sem a participação ativa dos beneficiários na formulação das soluções. Sendo a participação um dos princípios fundamentais do 1.º Direito (artigo 3.º), é necessário garantir a real inclusão, não apenas das entidades e organizações locais, mas, principalmente, dos próprios beneficiários na construção e na implementação das soluções, para que as respostas habitacionais sejam efetivas e sustentáveis (CMM, 2021, p. 45 *apud* Jorge, 2022).

5. MINHA CASA MINHA VIDA ENTIDADES - BRASIL

5.1. Breve introdução sobre a política habitacional no Brasil

Em 1964, ano de início da ditadura brasileira, que estendeu-se de 1964 a 1985, foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH), como uma resposta do governo militar à crise habitacional causada pela rápida urbanização do país. A ideologia da casa própria foi usada como um instrumento para combater ideias comunistas e progressistas. O objetivo da criação do BNH foi conquistar o apoio das massas urbanas, mas também acabou por ter um papel econômico relevante, devido ao estímulo gerado à construção civil. Entretanto, o modelo centralizado e autoritário do BNH foi amplamente criticado. O banco não incorporou estratégias que considerassem práticas de autoconstrução ou participação popular. Os projetos habitacionais eram padronizados, desconsiderando as diversidades regionais, bem como a qualidade da moradia e a inserção urbana. A política habitacional focava exclusivamente na casa própria, sem oferecer alternativas ou subsídios para a população de baixa renda, que continuava excluída dos financiamentos. Em 1986 o BNH foi extinto, logo após o fim do regime militar, que aconteceu em 1985 (Bonduki, 2008).

A Caixa Econômica Federal, importante banco público, passou a centralizar a gestão dos recursos, absorvendo algumas das atribuições do BNH. Mas se perpetuou a característica das políticas habitacionais brasileiras, de privilegiar a população de renda média. No período entre 1995 e 2003 apenas 8,47% dos recursos foram destinados para pessoas de baixa renda (até 3 salários mínimos), faixa onde se concentra 83,2% do déficit habitacional (Bonduki, 2008).

Com o empobrecimento nas décadas de 80 e 90, municípios, estados e até o próprio governo federal criaram programas com financiamentos alternativos, inaugurando uma nova fase conhecida como pós-BNH. Alguns municípios desenvolveram programas denominados autogestionários, que adotavam uma visão mais social e que utilizavam práticas tradicionais das pessoas de baixa renda, como o mutirão (ou ajuda mútua). A partir da Constituição de 1988, a responsabilidade pela habitação ficou dividida entre os três níveis de governo (municipal, estadual e federal).

O crescimento dos movimentos sociais de luta pela habitação acabou por pressionar o poder local a ter maior participação na solução deste problema, considerando que era mais próximo e maior interlocutor das organizações populares, tendo mais contato com suas demandas locais (Bonduki, 2008).

Apesar das inovações, as políticas não conseguiram gerar uma transformação significativa. Programas como o financiamento para compra de imóveis usados tiveram impacto social e econômico limitado, e iniciativas de financiamento para construção autônoma agravaram problemas urbanos pela falta de suporte técnico adequado.

O governo federal estava afastado do debate sobre políticas urbanas e o futuro das cidades. A crise fiscal dos anos 1980, junto com a falência do Sistema Financeiro da Habitação e do Saneamento, levou ao colapso das políticas urbanas implementadas pelo regime militar. Desde 1986, a política urbana se tornou inconsistente ao nível federal, com várias propostas que tiveram pouco tempo de vida (Maricato, 2006).

Paralelamente, houve um forte movimento social pela reforma urbana, reunindo profissionais, líderes comunitários, sindicalistas, ONGs, membros da Igreja Católica, parlamentares e funcionários públicos. Esse movimento começou a se estruturar nos limitados espaços de participação política do regime militar, e nos anos 1980, cresceu em resposta à demanda por liberdades democráticas. Uma de suas conquistas mais significativas foi a emenda popular à Constituição de 1988, que incorporou a função social da propriedade e da cidade. E, após treze anos, em 2001, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257), estabeleceu uma nova base legal para a política urbana (Maricato, 2006).

O Estatuto da Cidade regulamentou a função social da propriedade¹³ e representou um marco importante na política habitacional brasileira. No Estatuto existem importantes instrumentos urbanísticos que visam conter a especulação

¹³ A função social já estava consagrada na Constituição Federal Brasileira de 1988 e foi regulamentada pelo Estatuto da Cidade. Trata-se de um princípio fundamental que orienta o direito à propriedade no Brasil. Todos os bens — móveis ou imóveis, rurais ou urbanos — devem ser utilizados de maneira que atendam aos interesses da sociedade, e não apenas dos proprietários. Um dos principais mecanismos é o combate aos imóveis ociosos, buscando controlar a especulação imobiliária (Rodrigues, 2004).

imobiliária, recuperar mais valias urbanas¹⁴ e promover a democratização do acesso à cidade através da redução do impacto do processo de urbanização sobre a população de baixa renda, mas na prática têm grande dificuldade em alcançar seu objetivo.

O Estatuto da Cidade traz inovações, apresentando novos instrumentos urbanísticos cujo objetivo é enfrentar, através de dispositivos que buscam evitar a especulação dos terrenos e garantir a separação entre o direito de propriedade e o potencial construtivo dos terrenos, a interação entre regulação urbana e a lógica de formação dos preços da terra no mercado imobiliário. *“A adoção deste instrumento pode representar uma luz no fim do túnel para as cidades que tentam em vão enfrentar a expansão horizontal ilimitada, avançando vorazmente sobre áreas frágeis ou de preservação ambiental, que caracterizam nosso urbanismo selvagem e de alto risco”* (Júnior & Rolnik, 2001, p.5).

Nas cidades brasileiras a informalidade e a produção irregular do território só cresce. Portanto, o Estatuto da Cidade, apesar de conter instrumentos que garantem a regularização de assentamentos existentes, não consegue *“frear a produção irregular das cidades”*. Para que seja efetivada a mais importante diretriz do Estatuto, que é a função social da propriedade, seria necessário um confronto entre o poder público e os proprietários de terrenos nas áreas urbanas, porque de um lado temos *“a tentativa de dar cumprimento ao princípio da função social da propriedade, e, de outro, a defesa do caráter absoluto, exclusivo e perpétuo do direito de propriedade”* (Alfonsin, 2005, p.51).

No Brasil, os programas habitacionais autogestionários já estavam presentes nas pautas dos movimentos populares desde 1988, na 1ª. Caravana da Moradia à Brasília. Este movimento deu origem ao 1º Projeto de Lei de Iniciativa Popular do país, o Fundo Nacional de Moradia Popular, entregue ao Congresso Nacional durante a 4ª. Caravana da Moradia, em 1991. A pauta da autogestão foi retomada com maior intensidade em 2003, a partir da criação do Ministério das Cidades (Ferreira, 2012).

¹⁴ A recaptura da mais-valia urbana ocorre quando o aumento do valor de terrenos urbanizados, que não é gerado pelo proprietário, é recuperado pelo setor público e reinvestido na comunidade em forma de melhorias urbanas. Esse processo pode ser realizado através de receitas públicas, como impostos e contribuições, beneficiando a coletividade (Leôncio, Silva e Fernandes, 2022).

O Projeto Moradia, de 2000, elaborado por um grupo de especialistas e líderes sociais sob a coordenação de Luiz Inácio Lula da Silva, resultou na criação do Ministério das Cidades. Foi criado como forma de solucionar o afastamento do governo federal das questões urbanas, buscando integrar e coordenar as políticas urbanas no Brasil, promovendo uma abordagem participativa e inclusiva. O Ministério das Cidades está intrinsicamente ligado ao movimento social urbano que começou nos anos 1970 e se fortaleceu nas décadas seguintes na luta pela democratização e reforma urbana (Maricato, 2006).

Em 2004, o Conselho Nacional das Cidades aprovou a Política Nacional de Habitação (PNH), resultado de um processo participativo. A PNH incorporou antigas reivindicações dos movimentos sociais e promoveu avanços na urbanização e regularização de assentamentos precários, além da melhoria das condições habitacionais. Para viabilizar sua implementação, foram criados instrumentos como o Sistema Nacional de Habitação (SNH) e o PlanHab, que estabelece uma estrutura institucional integrando os três níveis de governo e os setores público e privado (Neto *et al*, 2012).

A PNH reconhece a dívida social acumulada no Brasil, resultante de desigualdades e da segregação urbana, destacando a importância de uma abordagem integrada que considere a produção social do espaço. O PlanHab propõe intervenções que envolvem recursos financeiros, arranjos institucionais adequados, apoio à construção civil voltada à habitação de interesse social e controle da especulação imobiliária (Neto *et al*, 2012).

O primeiro programa habitacional nacional voltado para a produção por meio da autogestão foi o Programa Crédito Solidário (PCS), criado em 2004. O PCS buscou maior participação da população na produção habitacional. Operacionalizado em 2007, priorizou famílias de baixa renda, mas tinha uma série de exigências, como a formação de cooperativas ou associações experientes para acessar os recursos. O programa representa um avanço do que diz respeito à inclusão dos movimentos de moradia no processo decisório, mas também foi alvo de críticas que apontavam que o poder popular estava sendo cooptado pelos interesses capitalistas e o programa não promovia transformações estruturais significativas. O envolvimento da Caixa

Econômica Federal e a estrutura financeira do programa acabaram por introduzir lógicas tradicionais de financiamento que restringiam o acesso dos grupos mais vulneráveis. Como exemplo, as famílias não podiam ter restrições ao crédito e tinham que dar uma contrapartida financeira inicial (Mascarenhas, 2022).

O PCS, apesar de ter possibilitado a criação de moradias em diversos estados, também fez com que as Entidades Organizadoras se distanciassem das práticas anteriores de autogestão desenvolvidas pelas associações/entidades dentro dos programas municipais. A exigência de experiência prévia e a profissionalização das lideranças resultaram em um processo de afastamento das bases comunitárias e um enfraquecimento das práticas autogestionárias. Além disso, a excessiva burocratização dificultou a aplicação prática do programa. Houve uma concorrência desigual com o mercado imobiliário para a aquisição dos terrenos e a institucionalização dos movimentos de luta por habitação tornou-os menos combativos e menos autônomos (Mascarenhas, 2022).

5.2. O Programa Minha Casa Minha Vida e a Modalidade Entidades

Em 2009, foi criado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) durante o governo do presidente Lula da Silva. O PMCMV quando foi lançado, em março de 2009, por meio da Medida Provisória 459, teve como objetivo reduzir o déficit habitacional no Brasil, oferecendo incentivos à construção e compra de moradias, mas também a promoção do crescimento econômico por meio do estímulo à construção civil. O programa foi originalmente concebido como uma iniciativa econômica voltada para enfrentar a crise global desencadeada pelo colapso do mercado imobiliário nos Estados Unidos (subprimes) em 2008 (Amore, 2015).

Rolnik *et al.* (2015) também afirmam que o PMCMV foi uma resposta emergencial à crise internacional de 2008, com o objetivo de mitigar seus impactos sobre o emprego e a economia brasileira. O programa buscou aquecer a economia ao estimular o setor da construção civil, que gera uma significativa demanda por mão de obra de baixa qualificação. A produção rápida de novas moradias tornou-se essencial para o sucesso do PMCMV, afetando a forma como os empreendimentos foram urbanizados e priorizando a execução em detrimento da qualidade do entorno.

A primeira fase do programa (de 2009 a 2011), teve como meta construir um milhão de unidades habitacionais. Na segunda fase do programa (de 2011 a 2014), o PMCMV 2 passou a fazer parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e dobrou a meta para mais de dois milhões de habitações, além de incluir projetos de urbanização de favelas. A fase 3 do PMCMV, teve como objetivo produzir mais de 3 milhões de unidades habitacionais (Camilo e Vasconcelos, 2023).

O programa criou mecanismos de contratação, metas e subvenções econômicas diferentes para as três faixas de renda estipuladas. Na faixa 2 (renda bruta familiar mensal de R\$ 2.640,01 a R\$ 4.400,00) e na faixa 3 (renda bruta de R\$ 4.400,01 a R\$ 8.000,00), que fazem parte do "mercado popular", as construtoras atuam como incorporadoras, e os beneficiários firmam contratos de compra e venda, com financiamento oferecido pela CAIXA, com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). A faixa 2 inclui um subsídio direto na entrada, enquanto a faixa 3 não oferece esse benefício. Ambas as faixas contam com um seguro de crédito, e, apesar de suas condições serem mais vantajosas em relação ao mercado, a subvenção é significativamente menor do que a da faixa 1. As habitações da faixa 1 são indicadas pelos governos locais, com as construtoras sendo pagas pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), ou seja sem arcar com riscos de inadimplência. As famílias realizam pagamentos mensais que representam uma fração muito pequena do custo das unidades, que são quase totalmente subsidiadas pelo FAR, com aportes do Orçamento Geral da União (OGU). Na faixa 1, existe a modalidade "Entidades", em que organizações representativas de movimentos de moradia são responsáveis pela construção e seleção dos beneficiários, utilizando o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) para o financiamento (Rolnik et al, 2015).

A modalidade Entidades (PMCMV-E), proposta a partir da experiência acumulada do PCS, visa oferecer financiamento subsidiado a famílias de baixa renda organizadas em entidades privadas sem fins lucrativos. Busca promover a produção social da habitação, estimular a participação ativa da população na solução de seus problemas habitacionais e incentivar a organização popular e a autogestão na produção habitacional (Ministério das Cidades, 2023).

Aqui vale lembrar o contexto da luta histórica dos movimentos de moradia no Brasil. No final dos anos 1970 e início dos anos 1980, as favelas já não eram suficientes, o déficit habitacional aumentava, foram adotadas políticas neoliberais, as condições sociais dos mais pobres pioraram e havia uma rejeição das políticas públicas convencionais, como as do Banco Nacional de Habitação (BNH). Os movimentos sociais emergiram, junto com a vontade dos setores populares de se livrar dos aluguéis, que representavam uma porcentagem muito alta dos salários recebidos. Foram apoiados por setores da Igreja Católica, acadêmicos e técnicos, o que estimulou o surgimento de movimentos sociais urbanos que reivindicavam o direito à cidade e à habitação. A partir desse contexto, surgiram ocupações de terra como forma de pressão popular e de busca por programas habitacionais mais inclusivos (Mascarenhas, 2022).

A produção autogestionária no Brasil surgiu no contexto da redemocratização, principalmente devido ao reconhecimento, pela Constituição de 1988, do direito à função social da propriedade, também foi impulsionada pelo fortalecimento dos sindicatos e pela criação de partidos políticos de orientação democrática-popular, além do já mencionado apoio da Igreja Católica (Mascarenhas, 2022).

As lutas por moradia se desdobraram em iniciativas de autogestão habitacional, inspiradas principalmente pelo cooperativismo uruguaio, que trouxe a ideia de uma produção habitacional com qualidade, custos mais baixos e grande participação popular. A grande organização dos grupos durante a construção coletiva das habitações, estimulou também a organização coletiva para tratar dos problemas sociais comuns. Assim, como desdobramentos, foram criadas creches, bibliotecas, postos de saúde e outros serviços e equipamentos, em parte autogeridos, que melhorassem a qualidade de vida dos moradores (Bonduki, 1992).

O PMCMV, considerado o maior programa de habitação nacional, inicialmente não incluiu os movimentos de moradia, os quais pressionaram diretamente o Ministério das Cidades e assim foi criada a modalidade PMCMV-Entidades. Nesta modalidade são financiadas as organizações de moradores (de baixa renda) que estão filiados a algum movimento de moradia, as Entidades Organizadoras. O objetivo inicial era que fosse alocado ao PMCMV-E 2% do orçamento total do PMCMV, mas durante o

período de vigência de 2009 a 2020, apenas 0,7% do orçamento total foi alocado ao PMCMV-E (D'Ottaviano e Bossuyt, 2024).

Segundo Tatagiba *et al* (2012), o PMCMV-E foi o primeiro programa de tal amplitude a reconhecer a importância do papel ativo dos movimentos sociais e das famílias beneficiárias no processo de implementação de políticas habitacionais voltadas para a população de baixa renda. Dessa forma, é liberado um recurso definido, com o qual as entidades vão planejar a sua obra. A chegada constante de recursos permitiu que algumas entidades contratassem profissionais para trabalhar junto aos voluntários, o que fez com que as entidades desenvolvessem uma capacidade de gestão dos vários atores envolvidos, envolvendo diálogo, negociação e gerando aprendizagem. Mas há que pontuar que, ainda assim, o programa não é suficiente, nomeadamente em relação aos recursos disponibilizados.

O PMCMV-E vai além de possibilitar a construção de uma habitação. O seu verdadeiro potencial está no apoio à gestão criativa, promovendo a participação e permitindo experimentações relevantes, mesmo que pouco difundidas. O programa demonstra que é possível pensar a política habitacional popular de forma diferente, promovendo não só a construção da habitação, como também a cidadania para os futuros moradores. Portanto, é importante divulgar as experiências bem-sucedidas, mostrando as novas tecnologias sociais que esses grupos em situação de vulnerabilidade desenvolveram (Tatagiba *et al*, 2012).

Segundo D'Ottaviano e Bossuyt (2024), do total de unidades construídas, 27% estão no estado de São Paulo, dos quais 42% está localizada na cidade de São Paulo. Os movimentos de moradia adotaram esse programa para que fosse possível garantir um controle sobre os fundos habitacionais federais, como nunca havia sido possível (Rodrigues, 2013; UNMP, 2012 *apud* D'Ottaviano e Bossuyt, 2024). O PMCMV-E implementa a autogestão, tendo como referência programas anteriores de modelos habitacionais liderados pelos próprios moradores, combinando financiamento público com assistência técnica.

Entretanto, na "Empreitada Global", introduzida como uma das modalidades do PMCMV-E (na vigência de 2009 a 2021), a construção das moradias era inteiramente realizada por uma construtora, limitando a autogestão a um regime de cogestão com

pouco ou nenhum controle das entidades ou dos beneficiários. Nesse cenário, as entidades como associações e cooperativas poderiam ser usadas pelas construtoras como "barrigas de aluguel". Isso gerava problemas, como a exclusão das famílias do processo de construção e o pagamento antecipado às construtoras a cada etapa concluída (Mascarenhas, 2022).

É importante destacar que, em 2021, o PMCMV foi substituído pelo Programa Casa Verde e Amarela, implementado pelo governo de Jair Bolsonaro. No entanto, em 2023, com a reeleição de Lula da Silva, o PMCMV, e sua modalidade Entidades, foi restabelecido por meio da Medida Provisória nº 1.162, de 14 de fevereiro de 2023, que culminou na Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023, sob a gestão do Ministério das Cidades. Desde 2009, o PMCMV Entidades contratou mais de 73,2 mil unidades habitacionais e entregou mais de 34,7 mil (Brasil, 2024). O novo formato trouxe algumas alterações, visando atender às críticas direcionadas ao programa anterior.

Os repasses e financiamentos via Parcerias Público-Privadas (PPP) levantam preocupações importantes. Embora esse modelo possa trazer investimentos privados para projetos habitacionais, há dúvidas sobre como ele impactará as faixas de renda mais baixas e o uso de terras públicas. Experiências anteriores em São Paulo mostram que as cessões de terrenos públicos às concessionárias muitas vezes favorecem faixas de renda média, excluindo as famílias de baixa renda, já que estas não conseguem pagar o valor exigido pelo contrato com as concessionárias. O que acaba por acontecer é que são destinadas terras públicas para as faixas de renda média, as quais, em São Paulo, têm vindo a substituir a população local. A intenção de utilizar as PPPs para o PMCMV é de incentivar a iniciativa privada a investir nos empreendimentos, especialmente os dedicados à Faixa 1. A questão a ser observada é se este modelo realmente vai atender as famílias de menor renda ou é uma forma de ceder terras públicas à iniciativa privada, que vai atender principalmente as faixas médias de renda. (Guerreiro *et al*, 2023).

Outro ponto que merece destaque é relativo à maior abrangência do programa, incluindo locação, melhorias habitacionais, compra de imóveis usados e, como já previsto originalmente, reforma e regularização fundiária. Portanto, o novo PMCMV reconhece que as necessidades habitacionais brasileiras não podem ser resolvidas

apenas com a construção de novas unidades, as quais inclusive acabam por aquecer o mercado imobiliário devido à grande disputa por terrenos (Guerreiro *et al.*, 2023).

Com a retomada do programa, em 2023, foram aprovadas pelo PMCMV-Entidades, 443 propostas, com mais de 37.000 habitações, de 206 Entidades Organizadoras, que estão situadas em 269 municípios diferentes, pertencentes a 22 estados do Brasil. Já foram entregues mais de 4,2 mil unidades habitacionais desde 2023 e foi autorizada a retomada de mais de 3,9 mil unidades (Brasil, 2024). Segundo Guerreiro *et al* (2023), as diretrizes do novo PMCMV são genéricas, mas as autoras destacam a importância da discussão sobre a qualidade dos empreendimentos, principalmente em relação à sua monofuncionalidade e inserção urbana. O novo programa aborda críticas à qualidade dos projetos anteriores, que consistiam em grandes conjuntos habitacionais isolados. Agora, o programa reafirma a inclusão de espaços públicos e comerciais nos empreendimentos, mas enfrenta desafios, como a responsabilidade pelo financiamento e manutenção desses espaços, que muitas vezes recaem sobre as prefeituras, as quais não querem se responsabilizar pela manutenção desses equipamentos (e pelo salário dos seus trabalhadores). É fundamental que, na Faixa 1, o custo de construção desses espaços seja coberto pelo subsídio habitacional para evitar onerar os beneficiários. Ou, em alternativa, as áreas comerciais poderiam ser geridas pelas associações de moradores, como já ocorreu em alguns projetos anteriores da modalidade Entidades, para ajudar nas despesas de condomínio ao longo do tempo.

De acordo com Alessandra D'Ávila¹⁵, diretora de Produção Social da Moradia, do Ministério das Cidades, foram apresentadas melhorias para o PMCMV-E, resultantes de um processo colaborativo entre os movimentos nacionais de moradia e os órgãos envolvidos (Caixa – agente financeiro, Secretaria-Geral da Presidência da República e Secretaria Nacional de Habitação). Por exemplo, na Portaria Especificações (MCID n.º 725, de 2023) foram estabelecidos novos valores (regionalizados), além de “subsídios de localização”, buscando promover habitação em terrenos com maior disponibilidade de infraestrutura e incentivo à requalificação de imóveis centrais.

¹⁵ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=f0CxXqH-frQ>. Acesso em 15/09/2024.

O renovado PMCMV-Entidades destina-se a famílias com renda familiar bruta mensal de até R\$2.640,00, que estejam organizadas por entidades privadas sem fins lucrativos, em áreas urbanas. Mas é permitido que até 10% das famílias atendidas em cada empreendimento tenham renda mensal bruta de até R\$4.400,00. Neste cálculo da renda bruta familiar não serão incluídos “benefícios temporários de natureza indenizatória, assistencial ou previdenciária, como seguro-desemprego, auxílio-doença, auxílio-acidente, Benefício de Prestação Continuada (BPC), e benefícios do Programa Bolsa Família” (Ministério das Cidades, 2023).

As entidades organizam e selecionam as famílias, atendendo aos critérios e prioridades do PMCMV. Devem também orientar essas famílias sobre as condições e regras do programa, bem como sobre seus direitos e suas obrigações. As entidades submetem a proposta do empreendimento habitacional e executam as obras em regime construtivo de cogestão ou de autogestão. O regime de cogestão é obrigatório em caso da construção ser verticalizada, o que demonstra uma certa imposição ou preferência por este regime em detrimento da autogestão. Isso, por sua vez, contraria a própria prerrogativa do programa de estimular a autogestão. No entanto, o regime de autogestão é permitido pela Entidade Organizadora (EO) se o Responsável Técnico ou a Assessoria Técnica da entidade conseguir comprovar que possui um acervo técnico compatível com o projeto elaborado. No regime de cogestão, as entidades contratam empresas de construção civil para a produção das unidades habitacionais, em regime de empreitada global. No regime de autogestão, são utilizados os próprios recursos da Entidade ou dos beneficiários para a produção das unidades habitacionais, sendo admitida a contratação parcial de mão de obra de empresas construtoras/empreiteiras para execução de alguns serviços necessários (Ministério das Cidades, 2023).

As entidades devem contratar profissionais ou equipes de assessoria técnica para que sejam elaborados os estudos e projetos necessários, além do acompanhamento e fiscalização da obra. No caso da autogestão, a assessoria técnica também gerencia a execução do empreendimento. As entidades também devem convocar assembleias para a formação da Comissão de Acompanhamento de Obras (CAO) e da Comissão de Representantes do Empreendimento (CRE), além de capacitar

seus membros para desempenharem suas funções. Devem manter uma relação estreita com o grupo de famílias participantes, para que haja um maior controle social em relação à alocação de recursos públicos e também para estimular o vínculo das famílias com a sua futura habitação (Ministério das Cidades, 2023).

Camargo (2020) afirma que essa modalidade do programa PMCMV valoriza a autogestão, o que possibilita que as cooperativas, associações, e demais entidades sociais sejam os produtores diretos da habitação. Essas entidades selecionam e organizam as famílias participantes, contratam a assessoria técnica e todos os projetos, participam das soluções e gerem a obra, que pode ser feita através de construtoras, empreitadas de serviço e compra de materiais ou pelo trabalho em mutirão ou ajuda mútua, feito pelos próprios moradores.

Como já referido, de acordo com a Portaria MCID nº 725, de 15 de junho de 2023, os valores máximos de provisão habitacional admitidos variam de acordo com características populacionais e regionais dos municípios, como pode ser verificado na tabela a seguir (Ministério das Cidades, 2023).

Tabela 2*Anexo V, portaria MCID nº 725, tabela de valores máximos*

RECORTE TERRITORIAL	Municípios com população maior ou igual a 750 mil habitantes		Municípios com população menor que 750 mil e maior ou igual a 300 mil habitantes		Municípios com população menor que 300 mil e maior ou igual a 100 mil habitantes		Municípios com população menor que 100 mil habitantes	
	Apto	Casa	Apto	Casa	Apto	Casa	Apto	Casa
Grande Metrópole Nacional e Metrópoles Nacionais e seus respectivos Arranjos Populacionais	164.000	150.000	162.000	148.000	155.000	142.000	147.500	135.000
Metrópoles e seus respectivos Arranjos Populacionais	160.000	147.000	154.000	141.000	153.000	140.000	147.500	135.000
Capitais Regionais, Centros Sub-Regionais, Centros de Zona e Centros Locais e seus respectivos Arranjos Populacionais	155.000	142.000	152.500	139.500	150.000	137.000	140.000	130.000

Nota. Fonte: Ministério das Cidades

Os valores apresentados podem ser aumentados em até 40% para propostas de requalificação de imóveis existentes, conforme Anexo I da Portaria MCID nº 725, de 15 de junho de 2023 (Ministério das Cidades, 2023).

As operações do PMCMV-Entidades são financiadas com recursos do FDS, transferidos pela União. A subvenção econômica às famílias beneficiárias é limitada a R\$ 170.000,00 para novas habitações urbanas. Esse limite pode aumentar em até 40% em casos de implantação de energia fotovoltaica ou requalificação de imóveis e em até 10% para propostas em terrenos com qualificação superior (com maior disponibilidade de infraestrutura), respeitando o limite máximo dos R\$ 170.000,00 já referidos. O valor de provisão inclui custos diretos e indiretos para produção das unidades, como materiais, mão de obra e assistência técnica. No regime de Cogestão, aplica-se o valor máximo; na Autogestão, há uma redução de 8%, exceto para unidades requalificadas (Instrução Normativa Nº 28, de 4 de Julho de 2023, Diário Oficial da União).

Se os empreendimentos forem contratados na modalidade produção de unidades novas, o valor destinado ao terreno é limitado a 10% do valor de provisão, podendo aumentar para 15% em capitais estaduais. Caso o terreno seja doado, o valor de mercado do terreno será descontado de cada unidade habitacional, a menos que ele seja utilizado para aumentar a área útil em 4m² em cada uma delas (Instrução Normativa Nº 28, de 4 de Julho de 2023, Diário Oficial da União).

A prestação mensal das famílias beneficiárias do programa Minha Casa Minha Vida Entidades será definida conforme a renda bruta familiar e terá duração de 60 meses. Caso a renda bruta mensal familiar seja de até R\$ 1.320,00, a prestação será de 10% da renda familiar, com um valor mínimo de R\$ 80,00. Caso a renda bruta esteja entre R\$ 1.320,01 e R\$ 4.400,00, a prestação será de 15% da renda familiar, com a dedução de R\$ 66,00 do valor apurado. A transferência do imóvel será proibida por 60 meses, ou até a quitação do imóvel (Instrução Normativa Nº 28, de 4 de Julho de 2023, Diário Oficial da União).

Tabela 3

Participação financeira da família beneficiária

Renda Bruta Familiar Mensal	Prestação mensal
Até R\$ 1.320,00 (mil trezentos e vinte reais)	10% (dez por cento) da renda familiar, observada parcela mínima de R\$ 80,00 (oitenta reais)
De R\$ 1.320,01 (mil trezentos e vinte reais e um centavo) a R\$ 4.400,00 (quatro mil e quatrocentos reais)	15% (quinze por cento) da renda familiar, subtraindo-se R\$ 66,00 (sessenta e seis reais) do valor apurado

Nota. Fonte: Instrução Normativa Nº 28, de 4 de Julho de 2023, Diário Oficial da União.

Em função das diversas críticas feitas ao programa vigorado anteriormente no que se refere à localização dos conjuntos na não-cidade, atualmente os terrenos selecionados passaram a ter de cumprir alguns critérios. Para atender à qualificação mínima, devem estar localizados em área urbana consolidada ou em área de expansão urbana contígua a esta; deve haver pelo menos um sistema de infraestrutura urbana; deve garantir acesso a pelo menos um equipamento de educação pública e a pelo menos um estabelecimento de comércio e serviços. Já para atender à qualificação superior e, conseqüentemente poder receber bonificação no valor máximo de provisão habitacional, os terrenos devem estar localizados em área urbana consolidada; deve haver pelo menos quatro sistemas de infraestrutura urbana; deve garantir acesso a

pelo menos dois equipamentos de educação pública, a pelo menos dois estabelecimentos de comércio e serviços e a um equipamento público comunitário de saúde ou assistência social, quando aplicável (Ministério das Cidades, 2023).

Segundo Camargo (2020), as construções produzidas pelo PMCMV Entidades, diferente das demais realizadas pelo PCMCV FAR, estão inseridas em áreas metropolitanas, onde já existia mobilização social e onde mais se concentra a demanda por habitações dignas.

Segundo o Ministério das Cidades, o novo PMCMV Entidades, retomado em 2023, já selecionou 443 propostas, de 206 Entidades Organizadoras, as quais são ligadas aos movimentos de luta por habitação e estão habilitadas a participar do programa. Serão promovidos mais de 37 mil fogos, em 269 municípios de 22 estados do Brasil. O investimento estimado será de R\$ 6 bilhões, que beneficiará mais de 148 mil pessoas (Ministério das Cidades, 2023).

O Ministério das Cidades afirma que esse programa do Governo Federal demonstra o apoio à *“produção social da moradia e à participação da população e dos movimentos de luta por moradia como protagonistas na solução dos problemas habitacionais, estimulando a organização popular e a produção habitacional autogestionária”* (Ministério das Cidades, 2023).

As diretrizes do PMCMV-Entidades são:

I- apoio à produção social da moradia, a famílias de baixa renda, por entidades privadas sem fins lucrativos em áreas urbanas;

II- apoio à participação da população como protagonista na solução de seus problemas habitacionais;

III- estímulo à formação de cooperativas habitacionais e a produção habitacional por autogestão;

IV- estímulo ao cumprimento da função social da propriedade e do direito à moradia, nos termos do disposto na Constituição;

V- produção de unidade habitacional dotada de solução adequada de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica, respeitadas as características e condições locais; e

VI- priorização de soluções arquitetônicas que valorizem as características regionais, ambientais, climática e respeitem especificidades culturais, modos de vida, estrutura familiar e forma de ocupação do território, desde que cumpridas as normas brasileiras

emitidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.
(Instrução Normativa Nº 28, de 4 de Julho de 2023, Diário Oficial da União)

Foram estabelecidas dimensões mínimas para as habitações. De acordo com a Portaria MCID Nº 725, de 15 de junho de 2023, as casas devem ter área útil mínima (descontando as paredes) de 40 m² e os apartamentos 41,50 m² (sendo 40 m² de área principal do apartamento + 1,50 m² de varanda). O pé-direito deve ter, no mínimo, 2,60 m, sendo admitido 2,30 m na casa de banho. É obrigatório haver sala, cozinha, 1 dormitório de casal, 1 dormitório para duas pessoas, lavanderia, casa de banho e, em habitações multifamiliares, varanda. Os cômodos estão condicionados ao mobiliário e espaço de circulação mínimos. Além disso, todas as unidades habitacionais devem ser passíveis de conversão para garantir acessibilidade.

Tatagiba *et al.* (2012) afirmam que foi possível perceber, através de entrevistas com as lideranças e famílias beneficiárias, que a conquista da casa representou uma forma de sair do arrendamento (apesar dos novos custos relacionados ao deslocamento e ao cuidado dos filhos). Houve também benefícios em relação ao tamanho das casas. Como as obras dentro do programa PMCMV-E são geridas por movimentos sociais, a tendência é que sejam construídas casas maiores e melhores utilizando os mesmos recursos, apesar de essa regra não se aplicar a todos os empreendimentos.

Em relação aos problemas relatados pelas lideranças durante as entrevistas feitas por Tatagiba *et al.* (2012), o maior deles dizia respeito à dificuldade de encontrar terrenos, já que as entidades entravam em disputa com o mercado imobiliário e suas condições eram extremamente desiguais. Quando encontravam terrenos com preços aceitáveis, estes estavam distantes das áreas urbanas consolidadas e enfrentavam problemas para legalizar. E outro grande problema apontado foi a dificuldade burocrática e a diferença de tratamento dado às entidades e às construtoras durante a aprovação dos projetos, sendo que as últimas contavam com uma “*maior boa vontade dos agentes públicos, principalmente nas administrações municipais*” (Tatagiba *et al.*, 2012, p. 19).

As críticas feitas pelos estudiosos ao PMCMV-E anteriormente em vigor, que podem ser igualmente estendidas aos empreendimentos do PMCMV FAR, são relativas à baixa qualidade construtiva, ao isolamento socioespacial e a questões de responsabilização. Além disso, afirma-se que essa modalidade do programa não faz bom uso da autogestão e submete as entidades a processos burocráticos muito rígidos (Rizek *et al.*, 2014 *apud* D'Ottaviano e Bossuyt, 2024). Os autores Stiphany e Ward (2019 *apud* D'Ottaviano e Bossuyt, 2024) apontam que o programa sofre de uma falta de construção conjunta do conhecimento e sobrecarrega os movimentos com múltiplas tarefas sem oferecer apoio suficiente. E em relação à segregação socioespacial, autores apontam que esta é agravada quando famílias saem de suas comunidades e vão viver em áreas desprovidas de recursos, infraestrutura e redes sociais. As entidades não têm conseguido competir com outros atores do mercado pelo acesso a locais bem servidos por não terem fundos suficientes (Klink e Denaldi, 2014; Rolnik, 2014 *apud* D'Ottaviano e Bossuyt, 2024).

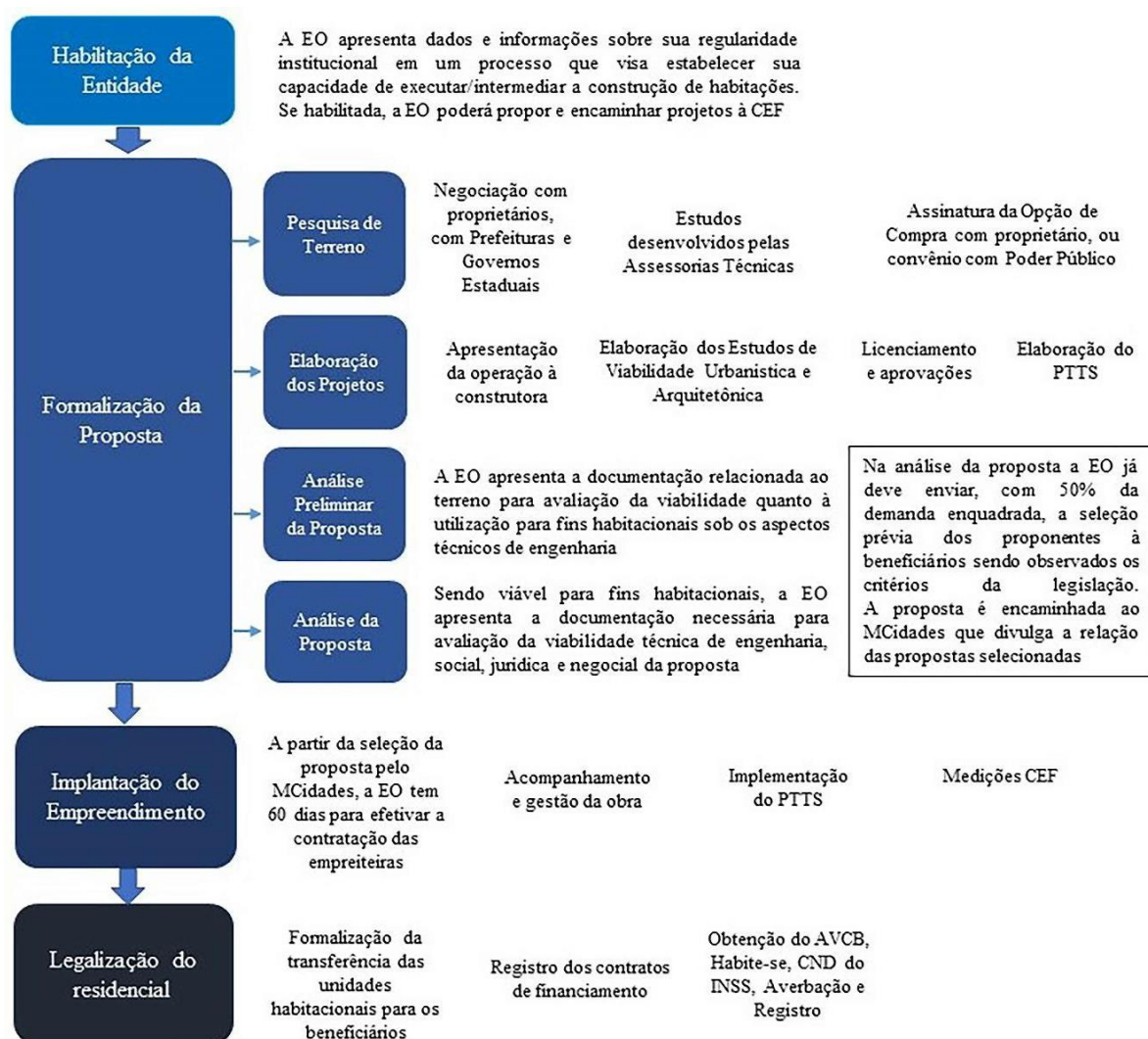
Apesar de haver críticas em relação aos materiais de construção e à qualidade espacial dos conjuntos habitacionais do PMCMV-E, estes têm melhor qualidade e maior área do que no programa principal, já que os construtores privados têm a tendência de economizar na construção para conseguir maximizar os lucros (Cardoso e Aragão, 2013 *apud* D'Ottaviano e Bossuyt, 2024). As unidades habitacionais produzidas pelo PMCMV-E são, em média, 30% maiores do que aquelas construídas por promotores privados (UNMP, 2019 *apud* D'Ottaviano e Bossuyt, 2024). E por ter uma natureza mais fragmentada, o resultado é uma paisagem urbana variável, a qual é influenciada pelas entidades e também pelo contexto socioespacial. Em relação aos terrenos, é esperado que os governos locais os disponibilizem para a construção de moradia, mas caso as entidades tenham de disputar com atores privados no mercado formal, este será um enorme desafio. O orçamento federal, disponibilizado por unidade, frequentemente não cobre os custos de compra de terrenos, principalmente em cidades onde os valores imobiliários são altos (D'Ottaviano e Bossuyt, 2024).

Em resumo, o processo de implementação do PMCMV-Entidades começa com a mobilização de um grupo de famílias e o interesse de uma associação em produzir habitações para os seus afiliados. Além de estar juridicamente constituída, a

associação deve passar por um processo de habilitação pelo Ministério das Cidades, para comprovar sua capacidade de executar e/ou intermediar a construção. Ao mesmo tempo, a associação busca uma área adequada, com documentação regular e viabilidade técnica e econômica. Após a validação da proposta pela GIHAB e confirmação pelo MCidades, a obra pode ser contratada. Essa fase inicial, chamada de pré-obra, é complexa e demanda muitas atividades, sendo descrita por muitos autores como a "novela da contratação" (Lago, 2012; Jesus, 2016). Uma vez selecionada a proposta, inicia-se a construção, que envolve disputas relacionadas ao regime de construção, assessoria técnica, perfil da entidade e interações com outros atores. Após a conclusão da obra, começa a etapa de legalização, com a obtenção de documentos e registros necessários (Rolnik *et al*, 2010).

Tabela 4

Desenho de implementação do programa



Nota: Fonte: Rolnik *et al*, 2014.

5.3. Experiências do PMCMV-E

5.3.1. Mutirões Tania Maria e Cinco de Dezembro

Tânia Maria e Cinco de Dezembro são dois mutirões (processos de ajuda mútua) situados em Suzano (Região Metropolitana de São Paulo), que surgiram da colaboração entre líderes da União dos Movimentos de Moradia (UMM) e do Grupo de Moradia do Jardim Natal, o qual se uniu à Associação de Moradores do Jardim Míriam.

Juntas, essas lideranças mobilizaram 150 famílias trabalhadoras para lutar por uma habitação digna e permanente (Vilaça, 2015).

Em 2009, por meio de negociações do grupo de moradia com a Prefeitura de Suzano, durante a administração de Marcelo Candido, foi conquistado o direito de uso de dois terrenos próximos aos bairros onde residiam essas famílias trabalhadoras, a maioria das quais vivia em áreas de risco ou coabitação e pagando aluguéis altos. Essa iniciativa se contrapôs à compra dos terrenos pelas famílias, dentro do mercado formal, e representou uma desmercantilização do acesso ao solo. Nesse mesmo período foi lançado o programa PMCMV e sua modalidade Entidades, que abarcava iniciativas desse tipo, abrindo espaço para quem se opõe à construção por empreiteiras (Vilaça, 2015).

O grupo de luta pela habitação então convidou a assessoria técnica Usina CTAH para apoiar o desenvolvimento do projeto participativo, decidindo em assembleia que o processo seria de autogestão. Em maio de 2010, foram promovidas atividades com as famílias participantes, visando ampliar o seu repertório de projetos habitacionais, debater questões de gênero e criticar as plantas-padrão do PMCMV, com suas áreas reduzidas. Neste processo participativo, a Usina usou ímãs para representar os móveis, em uma escala 1:10, com os quais as famílias pudessem configurar as divisões conforme suas necessidades (Vilaça, 2015).

Figura 10.

Processo participativo de projeto junto às famílias



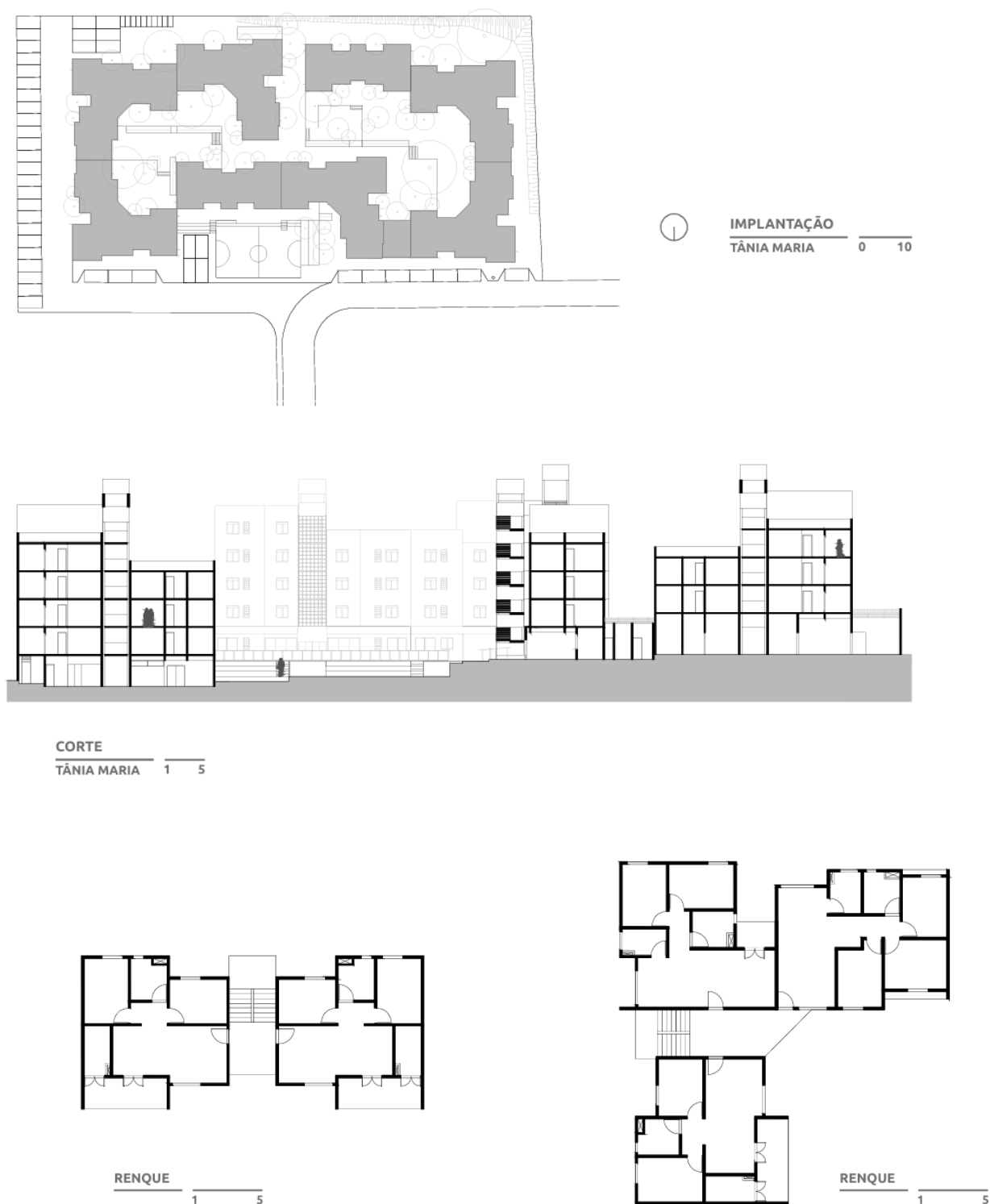
Nota: Imagem © USINA CTAH. Fonte: ArchDaily, 2015.¹⁶

Para que exista um processo participativo autogestionário, é preciso haver uma apropriação, por parte das famílias, do projeto até a conclusão das obras. Em ambos os mutirões foram pensadas três tipologias, com áreas construídas mais generosas do que as áreas típicas das habitações de interesse social. As tipologias eram de dois ou três dormitórios, e uma delas incluía uma grande varanda, já que algumas famílias demandavam espaços abertos nos apartamentos. As coberturas oferecem áreas de lazer, como lajes ou tetos verdes. Os edifícios variam entre 3 e 5 pavimentos, permitindo a integração das áreas coletivas das coberturas (Vilaça, 2015).

¹⁶ Disponível em: https://www.archdaily.com.br/br/768645/usina-25-anos-mutiroes-tania-maria-e-cinco-de-dezembro?ad_medium=gallery. Acesso em 01/09/2024.

Figura 11

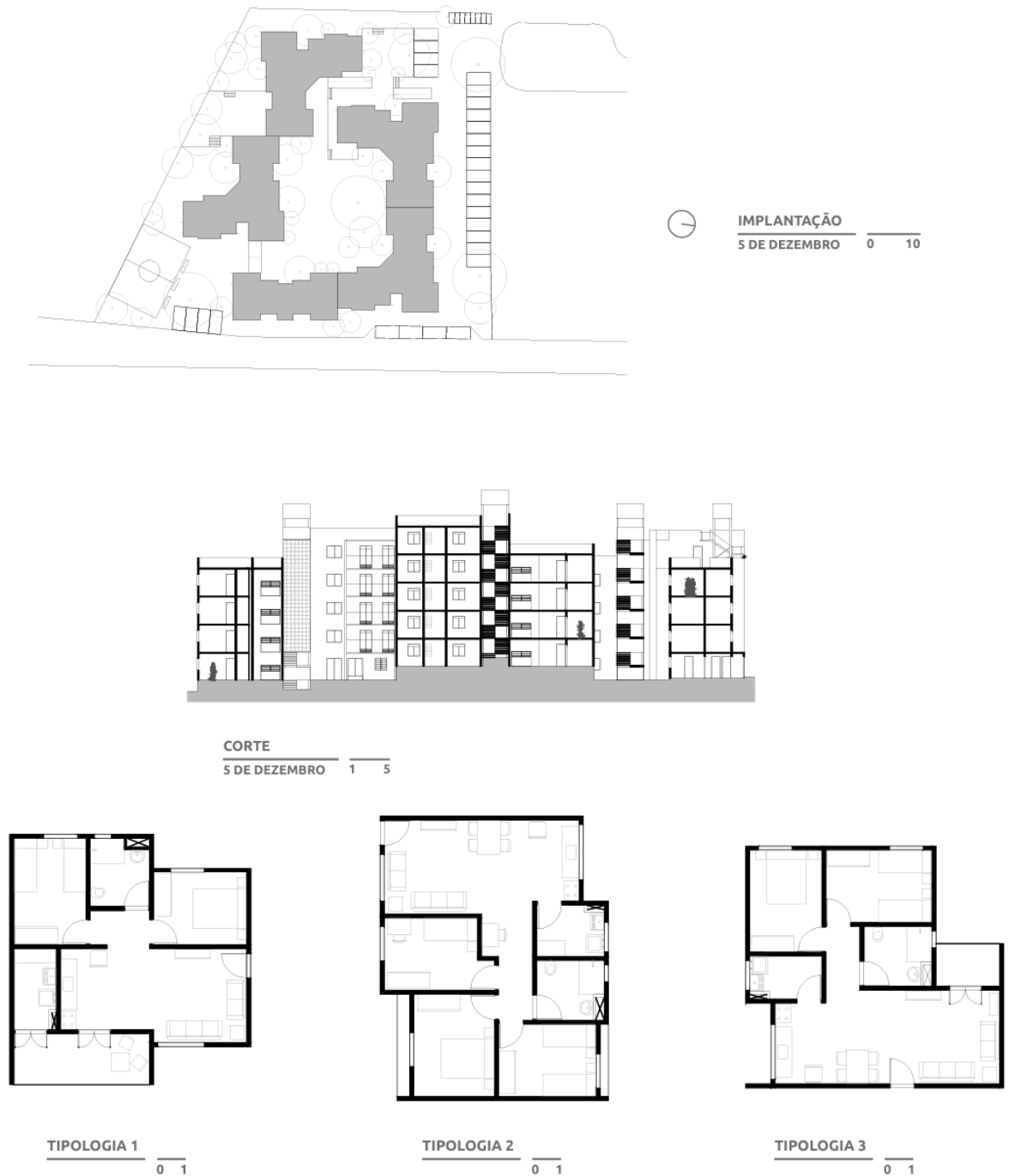
Tânia Maria: Implantação, corte e plantas



Nota. Fonte: Vilaça, 2015.

Figura 12

Cinco de Dezembro: Implantação, corte e plantas



Nota. Fonte: Vilaça, 2015.

Em relação ao sistema construtivo, a Usina utilizou a alvenaria estrutural cerâmica, que é autoportante e não exige vigas e pilares, e torres verticais com

escadas metálicas, as quais são posicionadas sobre a fundação, no princípio da obra (Vilaça, 2015).

Essas escadas metálicas independentes servem como circulação vertical de pessoas e materiais durante a obra, sendo mais seguras do que andaimes. Servem também como prumo para a construção das alvenarias que são construídas ao seu redor. E ainda, são de execução mais rápida do que as escadas em concreto (Cerqueira, 2016).

Segundo Pedro Fiori Arantes (2002:218, *apud* Cerqueira, 2016), tais torres de escadas, utilizadas pela primeira vez no projeto chamado COPROMO, mostram que os arquitetos e os próprios movimentos de moradia não reproduziam “precariedades”, mas buscavam soluções técnicas modernas e eficientes.

Os terrenos dos conjuntos Tânia Maria e Cinco de Dezembro estão localizados em uma área urbanizada e com infraestrutura, facilitando a sua integração com o bairro. Foi proposto que as unidades do rés de chão voltadas para a rua tivessem usos diversos e complementares à moradia, como áreas comunitárias, geração de trabalho e renda, lazer, cultura e educação. Assim, os projetos vão além do modelo de conjuntos exclusivamente habitacionais (Vilaça, 2015).

Com a gestão direta das obras pelas famílias em terrenos bem localizados, o processo atual demonstra a persistência nas bandeiras históricas dos movimentos de moradia e das assessorias técnicas: Autogestão e Reforma Urbana (Vilaça, 2015).

Tabela 5

Quadro resumo Tânia Maria e Cinco de Dezembro

TÂNIA MARIA E CINCO DE DEZEMBRO

Suzano – SP

TEMPORALIDADES

2010 a 2014: negociação/projeto
Dezembro 2014: início das obras do Mutirão
Cinco de Dezembro

AGENTE ORGANIZADOR

Grupo de Moradia do Jardim Natal, vinculado à Associação de Moradores do Jardim Miriam e Adjacências

AGENTE FINANCIADOR

Caixa Econômica Federal (através do Programa MCMV Entidades)

ATIVIDADES REALIZADAS PELA USINA

Assessoria na discussão e elaboração dos projetos; formação e capacitação da pré-coordenação de obra; apoio no encaminhamento dos processos de financiamento junto à Prefeitura de Suzano e Caixa Econômica Federal; organização das atividades de canteiro e gestão da obra (em andamento)

ESCOPO DO PROJETO

Projeto de arquitetura e urbanismo para implantação de 13 edifícios (oito no Tânia Maria e cinco no Cinco de Dezembro)

EQUIPE

Arquitetura e urbanismo: Flávio Higuchi Hirao, Frieda Nossack, Kaya Lazarini, Leila Petrini, Leonardo Nakaoka, Pedro Fiori Arantes e Rodrigo Agostini

Obra: Flávio Higuchi Hirao, Gabriel Delduque, Kaya Lazarini e Luiz Felipe Cunha

Trabalho social: Sandro Barbosa de Oliveira e Junior Pacheco. Fernanda Ferreira colaborou no projeto técnico social

PRINCIPAIS INTERLOCUTORES

Rita Angelos (UMM); Miguel Reis e Edilson Mineiro (Prefeitura de Suzano); Roberto Fonseca, Gilmara Oliveira e Rosa Maria (Associação de Moradores do Jardim Miriam e Adjacências)

TIPO DE CANTEIRO

Canteiro autogerido com trabalho mutirante e assalariado

SISTEMA CONSTRUTIVO

Alvenaria de blocos cerâmicos autoportantes e escadas independentes em estrutura metálica

FAMÍLIAS

144 (88 famílias no Tânia Maria e 56 famílias no Cinco de Dezembro)

Nota. Fonte: Vilaça, 2015.

5.3.2. Edifício Dandara

A área central da cidade de São Paulo sofreu com o deslocamento das atividades comerciais para a zona sudoeste, o que fez com que muitos edifícios ficassem devolutos. Assim, muitas famílias começaram a ocupar estes edifícios, o que

ficou mais evidente a partir do incêndio que ocorreu em maio de 2018 no Edifício Wilton Paes de Almeida, resultando no desabamento do edifício e deixando aproximadamente 200 famílias desabrigadas. Após este incidente, a Secretaria Municipal de Habitação, através do Grupo de Mediação de Conflitos, fez a vistoria de prédios que estavam devolutos e foram ocupados no centro de São Paulo. Foi constatada a existência de 51 ocupações, algumas das quais eram coordenadas por movimentos sociais organizados. Muitas dessas ocupações já tinham projetos de reforma, porém não dispunham de recursos para executá-los (D'Ottaviano e Bossuyt, 2024).

O Edifício Dandara é um desses casos de ocupação no centro de São Paulo. Este edifício sediou o Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região, desde 1970 até ao início dos anos 2000, período em que o Tribunal se deslocou para a zona Oeste da cidade e deixou o imóvel desocupado (Netto e D'Ottaviano, 2019).

Em 2007, a Unificação das Lutas de Cortiços e Moradia (ULCM) tentou ocupar o edifício, iniciando negociações com a Secretaria do Patrimônio da União em São Paulo (SPU-SP). Como resultado, no início de 2009, o imóvel foi doado à entidade, graças à aprovação da Lei Federal nº 11.481 de 31 de maio de 2007, que prevê a doação de imóveis de posse da União para construção de habitação de interesse social. A obra foi iniciada posteriormente, no final de 2014 (Netto e D'Ottaviano, 2019).

A desapropriação do edifício não teve custos, já que a propriedade não era privada, o que facilitou a viabilização do programa habitacional feito através do MCMV Entidades. Os fogos foram então passados para os moradores por meio de uma Concessão de Direito Real de Uso (Anitelli, 2021).

Como se tratava de um edifício de escritórios, foi necessário construir novas paredes para conformar as novas divisões da casa. Foram construídas paredes em Dry-Wall, divisórias leves, de rápida execução, que permitem eventuais mudanças e que não exigiram reforços estruturais (Anitelli, 2021).

Para garantir esta operação, foram destinados recursos federais do PMCMV, nomeadamente R\$76.000,00 por unidade habitacional e recursos municipais do programa Casa Paulista, mais R\$20.000,00 por unidade. Entretanto, houve uma

redução da verba federal e o município aportou mais recursos do Casa Paulistana, em média R\$3.900,00 por unidade habitacional (Netto e D'Ottaviano, 2019).

Durante a execução da obra, o processo de autogestão por parte da entidade ULCM se intensificou, tendo o apoio técnico da Integra. Apenas nesta fase iniciou-se a remuneração do trabalho técnico pelo Programa. A maior dificuldade foi gerenciar os custos de serviços imprevistos dentro de um orçamento fixo e por uma associação que não tinha capital de giro. Outro desafio foi a dificuldade que a entidade enfrentou para obter o Certificado de Conclusão de Obra, particularmente a licença do Corpo de Bombeiros, o que fez com que as famílias demorassem a se mudar para as novas casas. Apesar das obras já terem sido concluídas em dezembro de 2016, só tiveram autorização para entrar nas casas no final de 2017, o que acabou por acontecer apenas em março de 2018, devido a atrasos na emissão dos contratos pelo agente operador (Netto e D'Ottaviano, 2019).

Figura 13.

Edifício Dandara, antes e após a reabilitação



Nota. Fonte: Pedro e Teixeira, 2019.

O caso do edifício Dandara é um exemplo bem-sucedido de produção de habitação de interesse social em áreas centrais urbanas, reabilitando um edifício que estava desqualificado. A reabilitação de edifícios como o Dandara ajuda a revitalizar regiões abandonadas, tornando-as mais seguras e diversificadas, dar uso aos vazios

urbanos e aproveitar a infraestrutura já existente, o que reduz gastos públicos. Um fator importante que contribuiu para o sucesso do projeto foi o fato de o prédio já ser propriedade do Estado, o que evitou os altos custos e a disputa pelo mercado imobiliário local, normalmente muito competitivo e inacessível para famílias de baixa renda.

Não só o edifício Dandara foi adaptado para habitação de baixa renda na cidade de São Paulo. A tabela abaixo sintetiza outros exemplos, como o Hotel Cambridge, o Hotel Lord e o edifício Marisa Letícia.

Tabela 6

Edifícios no centro de São Paulo ocupados por ativistas de habitação e posteriormente convertidos em habitação de baixa renda no âmbito do MCMV-E.

Edifício	Uso anterior	Proprietário no momento da ocupação	Formalização	Número de unidades habitacionais	Status do projeto (2022)
Hotel Cambridge	Hotel	Propriedade privada	Expropriação pela prefeitura e subsequente doação	121	Em andamento desde 2019
Hotel Lord	Hotel	Propriedade privada	Expropriação pela prefeitura e subsequente doação	176	Em andamento desde 2019
Dandara	Tribunal trabalhista	Propriedade federal	Acordos de direito de uso com as entidades por 30 anos	120 (35–43 m ²)	Concluído em 2017. Residentes se mudaram em 2018
Marisa Letícia	Armazém / industrial	Propriedade federal	Doado às entidades	245 (41–42 m ²)	Concluído em 2019. Residentes se mudaram em 2020

Nota. Adaptado de D'Ottaviano e Bossuyt, 2024.

Nestes casos, o PMCMV-E enfrentou diversos desafios em relação ao financiamento e gestão. Diversos problemas imprevistos surgiram, como falta de informações estruturais, problemas nas fundações e outras exigências que demandavam um orçamento maior. Como o modelo financeiro do PMCMV-E não permitia aumentos de orçamento para cobrir custos inesperados com materiais ou

renovações, esses projetos enfrentaram atrasos significativos. Além disso, como o financiamento era liberado em parcelas após aprovações regulatórias, faltava capital de giro para responder rapidamente a essas emergências, dificultando ainda mais a conclusão das obras (D'Ottaviano e Bossuyt, 2024).

A participação dos moradores, por meio do mutirão foi crucial para o sucesso das renovações. Em edifícios como Dandara e Marisa Letícia, os moradores contribuíram financeiramente e fisicamente, desempenhando desde pequenas construções até a mobília dos espaços comuns. Essa participação não foi apenas uma necessidade logística, mas também uma parte essencial da estrutura social do movimento. Essa organização também influenciou o processo de alocação de unidades: a participação nas atividades do movimento e em comitês acumulava pontos, que ajudavam a determinar quem receberia a habitação. Esses elementos participativos fortaleceram o sentimento de pertencimento e empoderamento, como refletido nos depoimentos dos moradores, que destacaram a importância de garantir o direito à moradia e o valor de viver em uma localização central, apesar das barreiras socioeconômicas enfrentadas anteriormente (D'Ottaviano e Bossuyt, 2024).

O foco do PMCMV-E na propriedade individual gerou tensões com os princípios coletivos da autogestão. Embora a propriedade individual simplificasse a titularidade e o uso como garantia para empréstimos, ela também expunha as unidades habitacionais ao risco de mercantilização, especialmente com o aumento dos valores de imóveis centrais. Algumas famílias venderam ou sublocaram suas unidades de maneira informal, um fenômeno que ameaça a solidariedade e a acessibilidade de longo prazo que os movimentos de habitação buscam proteger. Reconhecendo esses desafios, a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) apresentou um projeto de lei que defende modelos de propriedade coletiva para evitar a mercantilização, inspirada nas experiências em São Paulo (D'Ottaviano e Bossuyt, 2024).

6. (OUTRAS) REFERÊNCIAS DE COOPERATIVAS DE HABITAÇÃO

Em Espanha, há o recente projeto La Borda, construído na 2018, em Barcelona. Trata-se de uma cooperativa habitacional que promoveu a participação dos moradores em todas as etapas do projeto, incluindo sustentabilidade ambiental e compras coletivas para redução de custos, demonstra como esse modelo pode ser bem-sucedido. O projeto conseguiu criar moradias acessíveis e colaborativas, com espaços públicos de uso comum, rompendo com o modelo especulativo e priorizando o valor de uso da habitação em vez do seu valor de troca.

O projeto La Borda é uma iniciativa de habitação cooperativa em Barcelona, concebida no contexto do programa *Acuerdo Ciudadano por una Barcelona Inclusiva*, que promove a colaboração entre instituições e a sociedade civil para o bem-estar social. Idealizado em 2012, o projeto teve início formal em 2014, quando um grupo de cidadãos criou uma cooperativa habitacional com o apoio de uma cooperativa de arquitetos (LaCol) e financiamento do banco cooperativo Coop57. Inspirado no modelo dinamarquês Andel, La Borda adota o conceito de “cessão de uso”, em que os moradores não possuem ou alugam suas unidades, mas pagam uma taxa mensal à cooperativa (Brysch, 2018).

O projeto promove decisões coletivas para compras, uso de energia, e manutenção de áreas comuns, como lavanderia e cozinha, otimizando espaço e reduzindo despesas. A tomada de decisões na La Borda ocorre em assembleias mensais, com comissões especializadas para arquitetura, convivência, administração e finanças. Este processo colaborativo, no entanto, gerou desafios, como a velocidade de decisões e a necessidade de diálogo entre comissões. O edifício possui uma estrutura que permite flexibilidade e expansão futura das unidades habitacionais. A construção utiliza madeira para garantir sustentabilidade e redução de custos e inclui sistemas de ventilação passiva para minimizar o consumo energético (Brysch, 2018).

O empreendimento está situado em um terreno cedido pela câmara por 75 anos. Partiu de uma iniciativa da comunidade para recuperar o parque industrial e

fortalecer o tecido cooperativo do bairro Sants, em Barcelona. O projeto segue três princípios fundamentais (ArchDaily Brasil, 2020):

- O primeiro é a redefinição da habitação coletiva, com a criação de 28 unidades residenciais de diferentes tamanhos (40, 60 e 75m²) e áreas comunitárias, que promovem a integração entre os espaços privados e públicos, incentivando a vida em comunidade. Essas áreas incluem cozinha, sala de jantar, lavanderia, espaço multiuso, quarto de hóspedes, área de saúde, jardins e espaços ao ar livre, todos conectados por um pátio central inspirado nas "corralas", um tipo tradicional de habitação coletiva da Espanha.
- O segundo princípio é a sustentabilidade e a qualidade ambiental. A construção foi pensada para ter o menor impacto possível tanto durante a obra quanto ao longo da vida útil do edifício, buscando proporcionar conforto com baixo consumo de energia, o que também contribui para a redução dos custos habitacionais. Foram adotadas estratégias passivas que maximizam o aproveitamento dos recursos naturais, como energia, água e materiais, visando minimizar o impacto ambiental.
- O terceiro princípio é a participação ativa dos moradores em todas as etapas do projeto. A autogestão foi uma característica central, e os futuros residentes se envolveram desde o planejamento até a construção e uso do edifício. A participação foi facilitada por uma comissão de arquitetura, que atuou como elo entre a equipe técnica e a assembleia geral, organizando oficinas para discutir e validar aspectos do projeto, como design, estratégias ambientais e tipologias de moradia (ArchDaily Brasil, 2020).

Figura 14.

Edifício La Borda



Nota. Fonte: ArchDaily Brasil (2020).

Já na América Latina, temos como referência a Federação Uruguaia de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), fundada em 1970, representando uma significativa organização habitacional no Uruguai. O modelo de autogestão promovido pela FUCVAM considera a construção de moradias não apenas como uma questão habitacional, mas fundamentalmente como um problema político,

enraizado na classe operária. A cooperativa opera sob o princípio da ajuda mútua, onde os cooperados participam ativamente na construção das casas, que são de propriedade coletiva, buscando desmercantilizar a habitação, assegurando a propriedade coletiva e cumprindo sua função social (Figoli, 2019).

O modelo uruguaio chegou ao Brasil como um paradigma nos anos 1980, gerando experiências autogeridas em São Paulo, com apoio de laboratórios de extensão universitária e assessorias técnicas, e promovendo o intercâmbio de ideias entre os movimentos sociais dos dois países. Essa experiência mais tarde, durante os anos 1990, também foi referência para políticas municipais de moradias autogestionárias nas cidades mineiras de Ipatinga e Belo Horizonte. Embora o Brasil tenha avançado nas práticas de autogestão, ainda enfrenta desafios relacionados à propriedade privada, em contraste com o sistema cooperativo uruguaio, que garante um modelo complexo de gestão imobiliária pelos cooperados. O caso uruguaio conta com uma legislação que assegura acesso à terra e financiamento para a produção habitacional como um direito social (Figoli, 2019).

A aquisição de terrenos, muitas vezes desafiadora devido aos preços do mercado, é facilitada através de “bancos de terras” administrados por prefeituras, que disponibilizam terrenos adequados para os projetos cooperativos (Antunez, 2015).

Um dos aspectos mais inovadores da legislação uruguaia é a possibilidade de propriedade coletiva. As cooperativas detêm a propriedade dos imóveis, enquanto os associados possuem direitos de uso enquanto forem membros da cooperativa. Assim, os moradores são donos de uma cota, mas não podem alugar ou vender suas casas. Se um membro decidir deixar a cooperativa, suas cotas são vendidas, com 10% retidos para um fundo comum. Isso significa que não há propriedade individual dos imóveis, o que contrasta com o modelo de mercado que prioriza a propriedade individual (Baravelli, 2007).

7. ENTREVISTAS SOBRE A SITUAÇÃO HABITACIONAL EM PORTUGAL E O PAPEL DAS COOPERATIVAS NA GARANTIA DO DIREITO CONSTITUCIONAL À HABITAÇÃO

Durante o desenvolvimento desta dissertação, foram realizadas entrevistas com profissionais selecionados devido ao seu envolvimento com os temas aqui presentes, como por exemplo o direito à habitação, políticas habitacionais portuguesas e cooperativas habitacionais. As entrevistas foram semi-estruturadas, com perguntas que abordaram a efetividade das políticas públicas atuais, especialmente diante da crise habitacional. Perguntou-se sobre a eficácia do programa 1º Direito para garantir acesso à habitação para populações vulneráveis e sobre as limitações das metodologias participativas dentro deste programa. Também se explorou o modelo do SAAL e o papel do cooperativismo habitacional, especialmente sua relevância no momento atual.

Uma das profissionais escolhidas foi Helena Roseta, arquiteta e política portuguesa, que colaborou no artigo 65º da CRP (habitação e urbanismo) e liderou o projeto Bairros Saudáveis. Roseta é reconhecida por seu trabalho na defesa do direito à habitação e dos processos de participação cidadã em Portugal. A segunda entrevistada foi Sílvia Jorge, arquiteta e importante pesquisadora do Programa 1º Direito. O terceiro entrevistado foi Luís Mendes, doutor em geografia e investigador, reconhecido por seu trabalho na área da habitação e políticas urbanas em Portugal. E também foram entrevistados os membros das cooperativas portuguesas Aldrava e Rizoma, Judit Morello e Vattani Saray.

Em entrevista realizada com Helena Roseta, foram abordadas experiências históricas e modelos de habitação cooperativos. A arquiteta afirmou que, em 50 anos, Portugal só teve 3 grandes programas de provisão de habitação pública: o SAAL, o PER e agora o 1.º Direito.

Roseta falou sobre o exemplo notável do SAAL, programa habitacional com caráter participativo e autogestionário semelhante ao Minha Casa Minha Vida – Entidades no Brasil. O SAAL seguia um modelo tripartido: envolvia a comunidade, as

brigadas técnicas multidisciplinares e o Fundo de Fomento da Habitação (FFH). O Estado financiava os projetos enquanto as comunidades locais se organizavam em comissões de moradores, que depois evoluíam para cooperativas. Essas cooperativas podiam contratar empréstimos junto ao Estado para viabilizar os projetos. As brigadas técnicas, compostas por equipes multidisciplinares contratadas pelo Estado, realizavam os projetos de construção com intensa participação da comunidade, num processo de diálogo contínuo. Segundo Roseta, esse trabalho gerou soluções arquitetônicas ricas e inovadoras, que resultaram em reconhecimento internacional. Contudo, enfrentou dificuldades de articulação e polarização política, além de dificuldades de gestão e administração dentro das cooperativas. Muitas iniciativas só foram finalizadas décadas depois.

A arquiteta afirma que este modelo é muito interessante e rico, sendo uma inspiração essencial para o século XXI, porque as pessoas devem participar na solução dos seus próprios problemas. Há uma percentagem grande da população que vive em condições precárias e que vai criando soluções de informalidade.

Roseta afirmou que, antes da revolução, havia as Cooperativas de Habitação Económica (CHE), mas eram cooperativas de propriedade. No fundo as pessoas se inscreviam naquelas cooperativas para conseguirem construir a preços mais baixos e com menor carga fiscal, gerando preços mais acessíveis. A seguir ao programa SAAL houve um grande apoio às CHE, que chegaram a construir, em pouco mais de 15 anos, cerca de 200.000 fogos no país todo. O Estado fornecia terrenos em direito de superfície, e as cooperativas pagavam ao longo de 30 anos. Contudo, com o tempo, o espírito cooperativo se diluiu à medida que as pessoas se tornaram proprietárias dos imóveis. Muitas vezes o Estado acabava por facilitar para que ficassem com a propriedade plena e foi se perdendo o caráter coletivo. Isto é, o que mobilizava as pessoas para a luta pelo cooperativismo era a conquista da casa própria e não os princípios de coletividade e solidariedade ali cultivados.

Roseta mencionou que o PER teve resultados muito interessantes em 10 anos, construindo cerca de 40.000 fogos nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto. No entanto, os novos bairros acabaram por gerar novos problemas. A ausência de participação dos moradores fez com que muitos não se identificassem com as soluções

oferecidas. Além disso, a relocação massiva concentrou populações de baixos rendimentos, criando fenômenos de guetização, que resultaram em vários desafios sociais. Esses bairros tornaram-se locais onde as pessoas evitam viver, devido às condições de exclusão e marginalização.

Roseta afirma que o Programa 1.º Direito se assemelha PER, não tem qualquer componente participativa e nem o apoio técnico financiado pelo Estado. O programa quer resolver carências habitacionais por meio da construção de novas unidades e também admite reabilitação, mas a componente de recuperação de situações de urbanismo informal não existe. Não serve para reabilitar ou recuperar um bairro autoconstruído, por exemplo.

Roseta também mencionou a importância de modelos inovadores como o Community Land Trust (CLT), ou Termos Territoriais Coletivos (TTC), que garantem que a terra permaneça sob controle comunitário, evitando especulação imobiliária e gentrificação. Mesmo quando a posse de terreno não é pública, deve ser possível garantir que há um coletivo proprietário daquele terreno, que garante que não seja comprado por um grande fundo imobiliário para o transformar, especular e gentrificar. O CLT garante, por exemplo, que um bairro seja recuperado e não seja transformado em um grande condomínio de luxo.

Roseta acredita que as câmaras municipais ainda têm papel fundamental ao manter a propriedade pública dos terrenos e incentivar programas de habitação participativa, como a nova iniciativa da Câmara de Lisboa, o programa Cooperativas 1ª Habitação Lisboa. Através da Carta Municipal de Habitação de Lisboa, foram identificados terrenos municipais disponíveis para construção, suficientes para a construção de 7.000 fogos. Não serão todos para cooperativas, para os demais, com escalas maiores, há também possibilidades de parcerias público-público ou público-privadas.

Por fim, a arquiteta reitera que, além da participação da população, a propriedade do solo também é muito importante. É importante que a propriedade do solo seja pública ou comunitária para se manter o controle sobre o território e prevenir a especulação.

Em entrevista realizada com Luís Mendes, o mesmo afirmou que o programa 1.º Direito está inserido nas Estratégias Locais de Habitação (ELH), financiadas pelo Plano de Recuperação e Resiliência (PRR). Com a abertura dos fundos do PRR para a habitação, que totalizam quase 3 mil milhões de euros em Portugal, os municípios precisaram desenvolver uma estratégia local de habitação e submetê-la ao Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU) para terem acesso a esses recursos. Desta forma, há uma descentralização da política habitacional para os municípios, embora a coordenação geral permaneça a cargo do Estado.

Mendes afirma que essa descentralização evidencia desigualdades, pois os municípios não possuem capacidades financeiras, técnicas e de recursos humanos iguais. Municípios mais capacitados, com facilidade em diagnosticar e elaborar boas estratégias habitacionais, conseguiram candidatar-se rapidamente e garantir os fundos do PRR. Por outro lado, municípios com menos recursos enfrentaram dificuldades em acessar os mesmos fundos para atender às suas necessidades de habitação.

Segundo Mendes, o diagnóstico inicial, feito em 2018, apontava a existência de cerca de 26.000 agregados familiares em condições habitacionais precárias. Entretanto, uma atualização recente revelou um aumento significativo, identificando cerca de 135.000 agregados. Com isso, o 1.º Direito enfrenta atrasos, desigualdades geográficas e números desajustados em relação às necessidades habitacionais atuais do país. Soma a isso a crise conjuntural que o setor da construção enfrenta, com escassez de mão de obra e aumento nos custos de produção, dificultando a atração de construtores para atender às licitações das câmaras municipais.

Dada a crise de mão de obra e os elevados custos de construção, será difícil construir grandes conjuntos habitacionais no curto prazo. Além disso, o processo de construção de novos bairros sociais é demorado, podendo levar pelo menos cinco anos desde o projeto até a conclusão. Embora a construção de novos imóveis seja possível, a urgência da crise habitacional exige soluções mais imediatas. Portugal tem cerca de 725.000 casas devolutas e, apesar de ter um excedente de habitações (1,5 milhão de casas a mais do que famílias), uma parte significativa dessas propriedades é utilizada como segunda residência, alojamento local ou pertence a emigrantes. Cerca de

metade dessas casas (725.000) estão efetivamente vazias, sem qualquer função econômica ou social.

Nesse contexto, Mendes refere que o Estado pode adotar medidas fiscais para incentivar a colocação dessas habitações no mercado de arrendamento acessível, por exemplo, agravando o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) em até oito vezes para casas devolutas ou, inversamente, oferecendo benefícios fiscais a quem disponibilizar imóveis devolutos para arrendamento a preços acessíveis.

Segundo o geógrafo, a questão da habitação é multidimensional e complexa, exigindo soluções escalonadas e calibradas para atender às diversas agendas dos *stakeholders*. Se houvesse uma oferta pública de habitação em torno de 30%, a procura não atendida pelo setor privado poderia ser absorvida pelo setor público, permitindo uma autoregulação do mercado. No entanto, com apenas 2% da habitação em Portugal sendo pública, essa autoregulação é inviável.

Mendes acredita ser improvável que o programa 1.º Direito consiga atender completamente às necessidades habitacionais, especialmente considerando que os fundos do PRR já estão esgotados. Ressalta a importância de promover habitação pública de qualidade e afirma que a participação popular deve ser central em qualquer processo de realojamento ou mudança habitacional, um elemento que foi crucial para o sucesso do SAAL, onde as pessoas participaram não apenas da construção, mas da concepção dos bairros. Sem essa participação ativa, podem surgir conflitos socioétnicos e problemas de segregação, como ocorreu no PER.

Além disso, é importante refletir sobre a adaptação de metodologias antigas, como a autoconstrução, à realidade das cidades do século XXI. Mendes afirma que, no contexto português, essas práticas já não se adequam, pois é exigido um maior rigor técnico e científico, especialmente em áreas urbanas.

Mendes diz que o Estado tem sido limitado em suas ações habitacionais por décadas de alienação de propriedades públicas. No entanto, as cooperativas habitacionais oferecem uma alternativa viável e essencial. Previstas na Constituição, as cooperativas permitem que grupos de cidadãos se organizem para construir ou reabilitar habitações de forma coletiva, sem o objetivo de lucro. Ao favorecer o

cooperativismo, o Estado poderia oferecer terrenos ou edifícios devolutos em regime de comodato ou direito de superfície, garantindo que as cooperativas possam desenvolver habitação acessível de qualidade, sem alienar a propriedade. A Nova Geração de Cooperativismo responde a essas questões, mas embora ainda não tenha sido descontinuada pelo novo governo, há incertezas quanto à sua continuidade.

Durante a entrevista com Sílvia Jorge, foi destacado que o Programa 1.º Direito possui um conceito amplo de indignidade habitacional, que abrange também questões como sobrelotação e inadequação para pessoas com necessidades especiais, por exemplo. A arquiteta ressaltou ainda que o programa é abrangente em termos de quem pode promover as soluções, que podem ser tanto os próprios beneficiários diretos quanto diversas entidades, como municípios, administração central, associações de solidariedade, associações de moradores, o terceiro setor e cooperativas. As soluções contempladas pelo programa são igualmente variadas, abrangendo desde novas construções até a reabilitação de imóveis, inclusive do parque habitacional público. Os agregados familiares aptos, a solução proposta e o responsável por promovê-la são identificados na Estratégia Local de Habitação, realizada pelo município. Quem não estiver incluído nessa estratégia, não consegue aceder ao 1.º Direito.

Sílvia Jorge afirma que as candidaturas de promoção pública, conduzidas principalmente por municípios e empresas municipais, têm sido as mais bem-sucedidas no acesso ao programa. Já o terceiro setor tem enfrentado dificuldades para acessar o financiamento. As cooperativas, embora teoricamente aptas a participar, têm uma presença pouco expressiva. Segundo Jorge, isso pode se dever a várias razões. Uma delas é o processo de candidatura, que é bastante burocrático. Além disso, a própria formulação das estratégias locais de habitação não contou com uma participação efetiva das cooperativas; muitos diagnósticos basearam-se em censos ou em listas de espera municipais. Municípios de menor porte conseguiram fazer um levantamento mais detalhado das necessidades habitacionais, mas isso nem sempre aconteceu em maior escala.

Outro fator apontado é o declínio das cooperativas, que tiveram seu auge no passado e só agora começam a retomar o debate. Poucas cooperativas têm promovido

soluções habitacionais no âmbito do programa. A complexidade do processo de acesso ao financiamento, segundo Sílvia, também dificulta a participação das cooperativas. Enquanto os municípios contam com equipas técnicas dedicadas exclusivamente ao 1.º Direito, as cooperativas, provavelmente, não dispõem dos mesmos recursos.

Com 308 municípios envolvidos e estratégias diversas, Sílvia aponta que, na maioria dos casos, não houve um processo participativo efetivo na elaboração das estratégias locais, mas apenas um processo de auscultação. Devido à urgência dos prazos, a participação foi limitada, já que esta envolve mais tempo. Como os processos do 1.º Direito estão vinculados ao PRR, devem ser concluídos até 2026. Além disso, em territórios mais sensíveis, a participação é ainda mais difícil, pois a população se vê envolvida em soluções que podem não se concretizar. Muitos municípios não estão dispostos a lidar com essa complexidade.

Em entrevista com Judit Morello e Vattani Saray, vários aspectos sobre o movimento de habitação cooperativa em Portugal foram abordados. Vattani Saray explicou que foi criada recentemente a Rede Co-habitar, uma rede informal de cooperativas e coletivos com foco em projetos de propriedade coletiva. Nesse sentido, se diferenciam da FENACHE, que agrupa cooperativas de habitação tradicionais. Embora ainda não haja habitações construídas pela rede, algumas das cooperativas já adquiriram terrenos e já têm projetos prontos.

A Aldrava, um projeto de habitação que começou em 2020, faz parte da secção de habitação da Rizoma desde 2022, o que lhe confere suporte legal. A cooperativa busca um terreno e já tem a colaboração de uma arquiteta, Sara Brysch. No entanto, decidiram não participar no concurso da Câmara de Lisboa (Cooperativas 1ª Habitação Lisboa), pois este já previa tipologias e localizações definidas, limitando a possibilidade de codesenho arquitetónico, financeiro e social – princípios fundamentais para a habitação colaborativa.

Judit Morello e Vattani Saray destacaram a importância de a propriedade ser coletiva para evitar a especulação imobiliária, apontando que a falta de financiamento adequado é um grande desafio. Mencionaram ainda que, em outros países, esse modelo cooperativo funciona com o apoio do Estado e da banca, citando o exemplo da FUCVAM, que implementa mecanismos estatais de proteção à propriedade coletiva.

Além disso, Morello enfatizou que a legislação portuguesa exige que, quando um cooperador sai, a cooperativa deve reembolsar o valor total da entrada inicial e das cotas mensais pagas durante todo o tempo de permanência, o que pode se tornar um ônus financeiro considerável para a cooperativa.

Saray também afirmou que, embora as cooperativas não contem com equipas técnicas formais, têm uma rede de apoio entre cooperativas. O objetivo não é a utilização de mão de obra dos cooperantes para a construção, mas sim a contratação de empreiteiros. Querem garantir a privacidade dos moradores, mas permitindo o compartilhamento de alguns espaços comuns.

8. REFLEXÕES CRUZADAS DE EXPERIÊNCIAS COOPERATIVISTAS

As cooperativas de habitação em Portugal têm suas origens no século XIX, no entanto, o papel das cooperativas habitacionais era bastante limitado. Após a Segunda Guerra Mundial, o número de cooperativas aumentou, mas sua atuação ainda era marcada por desconfiança política, pois muitas eram vistas como associadas a movimentos de oposição ao regime ditatorial.

A Revolução de 1974 trouxe uma transformação significativa nesse cenário, sendo criado o Regime Jurídico da Cooperação Habitacional neste mesmo ano. O número de cooperativas cresceu substancialmente, impulsionado por novos movimentos sociais e comunitários que emergiram com a democratização do país.

Nesse contexto, em 1974, foi criado um exemplo notável no contexto das cooperativas habitacionais em Portugal, o SAAL, cujo objetivo era enfrentar a severa crise habitacional que atingia grande parte da população. O SAAL oferecia apoio técnico especializado e incentivava a organização e participação ativa dos moradores de bairros precários no processo de construção das suas habitações. Essa iniciativa inovadora permitiu que as comunidades, se envolvessem diretamente na definição e construção dos seus bairros, trabalhando em conjunto com equipas técnicas multidisciplinares e tomando decisões de forma autogestionada. A abordagem do SAAL, de carácter democrático e colaborativo, rejeitava métodos autoritários, promovendo a autogestão e dando às populações o poder de decidir sobre o tipo de habitação que melhor atendesse às suas necessidades, além de fortalecer laços comunitários e sociais. Mas apesar de muito importante, o SAAL teve uma vida muito curta, tendo sido extinto em 1976.

Durante as décadas de 1980 e 1990, a atuação das cooperativas se intensificou, consolidando-se legal e institucionalmente. Elas promoveram milhares de habitações de custos controlados, especialmente nas áreas urbanas. Entretanto, ao contrário de outros países europeus, onde as cooperativas mantêm a propriedade das habitações para arrendar a preços reduzidos, em Portugal as habitações foram vendidas logo após a construção. Isso favoreceu o acesso à propriedade privada, mas excluiu a população

de baixa renda, que não conseguia obter crédito. Como consequência, o país não desenvolveu um parque habitacional cooperativo.

No entanto, desde 1995, a atividade das cooperativas de habitação tem diminuído de forma acentuada. Este declínio reflete as dificuldades enfrentadas pelo setor, particularmente no acesso a terrenos e na burocratização dos processos de construção.

O direito à habitação é garantido pela Constituição da República Portuguesa (Art. 65.º), desde 1976, e foi ampliado em 2001 para incluir questões relacionadas ao urbanismo. O Estado tem o dever de promover habitações económicas e sociais, além de incentivar iniciativas como a criação de cooperativas e a autoconstrução. Contudo, o mercado habitacional atual, voltado para o investimento financeiro e o crescimento económico, tem dificultado o cumprimento deste direito, excluindo grande parte da população de uma habitação digna. Assim, um modelo habitacional que não siga a lógica especulativa, como o cooperativismo habitacional, torna-se uma solução viável e urgente.

Entretanto, para que o modelo cooperativo seja fortalecido em Portugal, é necessário mais apoio financeiro e capacitação para as cooperativas. A criação e gestão dessas entidades requerem conhecimentos jurídicos, administrativos e contábeis, muitas vezes inacessíveis aos cooperadores, o que dificulta o crescimento do setor.

Além disso, é fundamental garantir que as habitações cooperativas não acabem por alimentar o mercado especulativo. Para isso existem mecanismos como a propriedade coletiva, o direito de superfície, o arrendamento cooperativo e a limitação da transferência do imóvel por um período de tempo estipulado previamente. O direito de superfície permite que o terreno público seja cedido à cooperativa, enquanto os moradores têm o direito de utilizá-lo por um longo período, impedindo a venda especulativa e garantindo o foco na habitação acessível. O arrendamento cooperativo mantém as habitações como propriedade da cooperativa, sendo arrendadas a preços acessíveis, preservando o caráter social e evitando que sejam comercializadas no mercado especulativo. Já a limitação do prazo para a transferência do imóvel restringe o tempo em que a unidade habitacional pode ser vendida após sua

aquisição, evitando vendas rápidas com fins apenas lucrativos e buscando evitar a especulação.

O desafio do acesso a terrenos é uma barreira adicional, e a reabilitação de casas devolutas, ocupando os vazios urbanos existentes, pode ser uma alternativa sustentável. Isso contribui para a densificação das cidades e para a sustentabilidade urbana, ao mesmo tempo que aproveita as infraestruturas urbanas existentes, evitando o espraiamento da cidade e a ocupação de áreas verdes.

Depois de várias décadas em que as cooperativas de habitação portuguesas quase desapareceram em termos de actuação e de construção, atualmente existem diversas iniciativas para impulsionar a acção das cooperativas habitacionais e, em particular, de uma “nova geração” de cooperativistas. Essas iniciativas primam por algumas alterações importantes relativamente ao histórico das cooperativas portuguesas: por exemplo, os recentes programas governamentais e locais privilegiam as cooperativas colectivas, e não as cooperativas de propriedade, ou seja, dá-se preferência a cooperativas que possam manter a propriedade em termos colectivistas, arrendando as habitações com rendas acessíveis. Esta modalidade diverge do histórico de acção das cooperativas habitacionais portuguesas, sobretudo nas décadas de 1980 e 1990, que, por diversas razões, sempre focaram a sua acção no acesso à propriedade.

Embora, efectivamente, nos últimos anos tenham surgido várias iniciativas do Governo e dos municípios para impulsionar a acção das cooperativas de habitação portuguesas, a verdade é que, neste momento, ainda se está apenas no domínio das intenções, sendo que se terá de aguardar para ver se no curto prazo os ambiciosos objectivos serão realmente alcançados, alavancando-se assim, novamente, as cooperativas portuguesas.

Ao comparar o PMCMV-E, no Brasil, com o programa 1.º Direito, em Portugal, nota-se que ambos têm o objetivo de promover habitação de interesse social e reduzir o déficit habitacional, com foco na inclusão de populações de baixa renda. No entanto, o PMCMV-E, com sua ênfase em autogestão e envolvimento direto de movimentos sociais, busca empoderar as comunidades na produção de habitação adaptada às suas necessidades. Apesar de enfrentar desafios burocráticos e de financiamento, o

programa brasileiro oferece um modelo participativo alternativo à produção de caráter mercadológico, que tende a resultar em habitações de qualidade e que promovem a inclusão social.

Ambos os programas enfrentam o dilema de equilibrar qualidade habitacional com quantidade de unidades entregues e, principalmente a dificuldade em evitar a segregação urbana, já que muitas vezes as unidades habitacionais são construídas em terrenos periféricos, com pouca infraestrutura e uma má inserção urbana. Entretanto, no caso do PMCMV-Entidades, a questão da segregação urbana busca ser combatida com as exigências da nova versão do programa, a partir de 2023.

As cooperativas habitacionais podem desempenhar um papel essencial na implementação de políticas habitacionais mais equitativas. A experiência brasileira do PMCMV-E com o Edifício Dandara, por exemplo, é bastante relevante para o caso de Portugal, que possui muitos imóveis devolutos. O Edifício Dandara destaca como a reabilitação de imóveis pode ser uma alternativa eficiente à construção de novas unidades, oferecendo moradia em áreas centrais e já consolidadas.

Em certa medida, a experiência do PMCMV-E pode beneficiar o programa 1.º Direito em Portugal, demonstrando que, apesar dos desafios, a participação comunitária e a autogestão podem criar alternativas mais eficazes para a crise habitacional. Para que isso se concretize, é necessário maior alocação de recursos e apoio institucional, garantindo que as cooperativas habitacionais possam desempenhar seu papel na criação de soluções inclusivas e sustentáveis, que coloquem os moradores no centro do processo decisório e contribuam para a construção de cidades mais equitativas, democráticas e sustentáveis.

Contudo, deverá também notar-se que no programa PMCMV-E os movimentos sociais urbanos podem se aproximar da lógica de mercado, pois o conceito de propriedade privada se consolida como a única opção legal viável. Ou seja, também o PMCMV-E poderá apreender com a recente experiência portuguesa – e no geral europeia – de promover cooperativas de habitação colectivas e que não promovam apenas o acesso à propriedade, mas prevejam a propriedade colectiva e o arrendamento a preços reduzidos.

Para alcançar o ODS 11, tornando as cidades e assentamentos humanos mais inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, é necessário fomentar modelos coletivos de produção urbana. Nesse contexto, as cooperativas desempenham um papel central, mas precisam atuar em conjunto com outras iniciativas. É essencial assegurar uma distribuição mais justa dos terrenos urbanos, garantindo que estejam bem localizados, com infraestrutura adequada e acesso a serviços essenciais. Além disso, a participação ativa da população nos processos de tomada de decisão, desenvolvimento dos projetos, execução e uso dos espaços deve ser garantida. Os projetos precisam ser diversificados, respeitando as particularidades culturais, regionais e os estilos de vida dos moradores. Devem também apresentar diversidade de uso, evitando a monofuncionalidade. Também é crucial fortalecer redes de cooperação entre as cooperativas, promovendo o intercâmbio de conhecimento e experiências, para que possam aprender com seus próprios erros e acertos, e se fortalecerem em suas demandas.

Os principais desafios são: a concepção coletivista do direito a moradia, o acesso a terra urbana, o financiamento da construção e a metodologia social e política do processo organizativo. Além do desenvolvimento de mecanismos para evitar a venda especulativa da propriedade.

O modelo atual cria habitação para virar mercadoria. O poder público investe dinheiro que vai ser apropriado por alguém. Além disso, faltam habitações públicas de qualidade. Ao invés de construir um programa que vai acabar favorecendo as construtoras e o mercado imobiliário, a experiência do FUCVAM, no Uruguai, demonstra como a propriedade coletiva pode ser uma alternativa eficaz à propriedade individual, permitindo que as moradias sejam vistas como bens de uso e não como mercadorias. Isso ajuda a desmercantilizar a habitação, garantindo segurança e estabilidade aos moradores. Também envolve a participação ativa dos membros na tomada de decisões, fortalecendo o sentimento de pertencimento e responsabilidade sobre o projeto coletivo, resultando em moradias que atendem melhor às necessidades da comunidade.

Uma carteira municipal de terras também se mostra fundamental. Assim as câmaras podem disponibilizar pequenos terrenos e imóveis devolutos para construção

de habitação popular através de cooperativas menores e autogeridas. A experiência da FUCVAM também destaca a importância da organização e mobilização comunitária. A educação e a capacitação também desempenham um papel crucial. A FUCVAM oferece cursos de formação em áreas como elétrica e hidráulica, permitindo que os moradores adquiram habilidades e contribuam ativamente para a construção de suas casas. O pagamento podendo ser feito ao longo do tempo e dentro das possibilidades de cada agregado familiar, além da possibilidade da utilização de mão de obra dos próprios cooperados, garantem que os custos sejam acessíveis e não sobrecarreguem os moradores.

Além do mais, o planejamento de áreas comuns e espaços públicos abertos contribui para a criação de um ambiente comunitário saudável, promovendo a interação social e a qualidade de vida. As lições da FUCVAM são relevantes não apenas para o Uruguai, mas também podem ser aplicadas em outros contextos, oferecendo uma forma eficaz de enfrentar os desafios habitacionais contemporâneos e construir sociedades mais equitativas.

É importante destacar que as experiências de autogestão ainda são exceções na produção de moradia popular. Desconstruir essa lógica dominante é um desafio significativo, uma vez que romper com o modelo amplamente reproduzido exige a ampliação de referências e o desenvolvimento de novas abordagens. Esse processo demanda tempo e espaço para debates mais profundos, além de um esforço contínuo para criar alternativas que fujam das soluções habitacionais convencionais, promovendo práticas mais inclusivas e participativas.

9. NOTAS FINAIS

O presente trabalho teve como objectivo fundamental estudar a experiência passada e presente das cooperativas de habitação, focando-se em particular nos casos português e brasileiro. Buscou compreender as principais políticas de habitação em Portugal, identificando as suas características fundamentais ao longo do tempo. Além disso, buscou-se analisar o papel das cooperativas de habitação no contexto português, observando sua atuação e evolução histórica. Outro objetivo foi investigar o potencial do cooperativismo habitacional como uma alternativa viável para atender comunidades que enfrentam maiores necessidades habitacionais. Por fim, pretendeu-se realizar uma comparação entre o Programa 1.º Direito, vigente em Portugal, e o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (PMCMV-E), implementado no Brasil, visando identificar similaridades, diferenças e possíveis lições aplicáveis aos contextos de ambos os países.

Durante a pesquisa, realizou-se uma ampla revisão bibliográfica sobre políticas habitacionais em Portugal, sobre as cooperativas habitacionais no país, e o potencial atual do cooperativismo habitacional. Foram encontradas limitações ao comparar o Programa 1.º Direito com o PMCMV-E, uma vez que ambos possuem origens e escalas distintas e refletem os contextos específicos de cada país. No entanto, essas diferenças não comprometem o estudo, uma vez que Portugal também enfrenta desafios habitacionais significativos e uma carência de recursos, características que o podem aproximar da realidade de alguns países do Sul Global.

Em Portugal, as cooperativas têm um longo historial de atuação, desde o século XIX, embora, como verificado no presente trabalho, apenas em 1974 tenham efectivamente ganho destaque, em particular com o SAAL. Numa análise retrospectiva, percebe-se que o SAAL se demonstrou de particular relevância histórica, não só porque alavancou e impulsionou a acção das cooperativas de habitação em todo o país (à data Cooperativas de Habitação Económica), mas também porque foi um momento episódico em que se procurou articular a solução dos denominados “bairros de barracas” com a ação das cooperativas de habitação (e, por consequência, das

comunidades locais). Conforme analisado no presente trabalho, os programas de realojamento que se seguiram nas décadas de 1980 e 1990 tinham um princípio de actuação *top-down*, que não previa a articulação com cooperativas de habitação ou com as comunidades locais. Em rigor, nessas décadas, as cooperativas de habitação ficaram reduzidas a acções relativamente autónomas, em grande medida direccionadas para a classe-média baixa com capacidade para aceder a propriedade, e não necessariamente para as famílias de mais baixos recursos. Depois de várias décadas de acção residual das cooperativas de habitação, estas recentemente voltaram a ganhar vulgar, primeiro, com o 1º Direito, em 2019, e, mais recentemente, com programas governamentais e municipais, em grande medida ainda por materializar.

Estas recentes intenções anunciadas pela administração pública portuguesa permitem-nos também refletir como o cooperativismo habitacional pode ser uma alternativa para apoiar as comunidades com maiores carências habitacionais.

Em rigor, percebe-se que as cooperativas de habitação, desde logo, no âmago do seu espírito cooperativista, possuem uma elevada capacidade para apoiar as comunidades mais necessitadas a alterar a sua condição habitacional. Além do mais, as cooperativas de habitação podem permitir à administração pública agir de forma mais próxima das comunidades, num modelo *bottom-up*, e não necessariamente no clássico *top-down*, que tem dominado este tipo de intervenções em Portugal. Contudo, os recentes anúncios públicos destinados para promover uma “nova geração de cooperativas de habitação” parecem, em grande medida, estar direccionados para a classe média portuguesa, e não necessariamente para apoiar as comunidades mais frágeis, como, por exemplo, se previa no SAAL. Ainda assim, existe claramente uma alteração de paradigma, com a intenção de recuperar e de promover as cooperativas de habitação, sobretudo de inquilinato, sendo importante que, no futuro, tal não só se materialize, como se preveja também de forma mais robusta a articulação entre as entidades públicas e o terceiro setor no que respeita em particular às comunidades com maiores carências habitacionais.

No Brasil, país utilizado como referência comparativa neste estudo, o PMCMV-E é, precisamente, destinado às comunidades com maiores carências habitacionais, mas passou por dificuldades várias, com menos de 1% do investimento total do PMCMV, o

que, ainda assim, resultou em mais de 38,9 mil unidades habitacionais construídas. Contudo, as experiências já executadas do PMCMV como um todo tem sido alvo de várias críticas, principalmente pela reduzida qualidade construtiva e pela localização periférica dos empreendimentos construídos. No caso do PMCMV-E, em muitos empreendimentos, estas questões são amenizadas. Quer isto dizer que o PMCMV-E poderia, ou deveria, ser alvo de maior dotação orçamental, permitindo uma maior ação e articulação com as comunidades locais. O PMCMV-E poderia, também, explorar novas soluções, como, por exemplo, de inquilinato, e não necessariamente de acesso à propriedade privada. Na nova versão do PMCMV-E foram incluídas modalidades como regularização fundiária e melhoria habitacional, mas não há menção ao aluguel social.

Voltando-se à realidade portuguesa, o presente trabalho procura responder à questão de investigação:

Diante da incapacidade do Estado em assegurar o direito constitucional à habitação a partir de programas e políticas tradicionais/convencionais, de que forma o modelo de cooperativismo habitacional pode se apresentar como uma alternativa viável e eficaz para apoiar as comunidades com maiores carências habitacionais?

A partir desta questão, podemos afirmar que o modelo de cooperativismo habitacional apresenta-se como uma das alternativas possíveis para atender comunidades com maiores carências habitacionais, desde que mantenha um compromisso com princípios democráticos e coletivos. Este modelo deve ir além de uma forma de construção mais econômica ou de um estilo de vida compartilhado, popular entre jovens de classe média. E é fundamental que não seja visto como uma oportunidade de investimento imobiliário. A relevância desse modelo reside em sua capacidade de operar de forma participativa, democrática, autogestionária, acessível e inclusiva para populações de baixa renda, ou até de renda média-baixa.

Ao contrário das experiências bem-sucedidas em países como Uruguai e Brasil, onde cooperativas atuam com apoio técnico e mão de obra das próprias famílias beneficiadas, o contexto português apresenta desafios técnicos e de disponibilidade que podem limitar essa abordagem.

Para que o modelo habitacional cooperativo funcione, o Estado teria um papel essencial ao fornecer apoio técnico e linhas de crédito específicas (e subsidiadas) para viabilizar a autogestão cooperativa. Além disso, seria necessário disponibilizar terrenos ou imóveis devolutos, com direito de superfície, localizados em áreas urbanas centrais, promovendo não apenas o direito à moradia, mas também à cidade. É importante que a propriedade não seja individual e sim coletiva, a fim de evitar a mercantilização da habitação e preservar seu caráter de direito social a longo prazo.

No Brasil, o Edifício Dandara, bem como os edifícios Marisa Letícia, Cambridge e Lord, abordados neste trabalho, demonstraram como é possível que propriedades devolutas localizadas em áreas urbanas centrais sejam convertidas em habitação para populações de baixa renda. Apesar das limitações quantitativas de programas como o PMCMV-E, sua importância qualitativa é inegável, oferecendo um exemplo de como um modelo habitacional participativo e autogestionado pode funcionar com subsídios estatais.

BIBLIOGRAFIA

- Acciaiuoli, M. (2015). Casas com escritos – uma história da habitação em Lisboa, Lisboa: Bizâncio
- Agarez, R. C. (2018). Cem anos de políticas públicas para a habitação em Portugal: Notas para uma história em construção. <http://hdl.handle.net/10174/23776>
- Almeida, A. C. (2020). HABITAÇÃO EM ÁREA CENTRAL VIA PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA ENTIDADES. Alternativas possíveis. XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, Curitiba. Disponível em <https://xviiienanpur.anpur.org.br/anaisadmin/capapdf.php?reqid=332>. Acesso em 16 jul. 2024.
- Amore, C. S. (2015). Minha Casa Minha Vida para iniciantes. In C. S. Amore, L. Z. Shimbo, & M. B. C. R. Rufino (Orgs.), Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros (pp. 11-27). Rio de Janeiro: Letra Capital. Disponível em http://www.observatoriodasmetropoles.net/images/abook_file/mcmv_nacional2015.pdf
- Andrade, D. P. (2019). O que é o neoliberalismo? A renovação do debate nas ciências sociais. Sociedade e Estado, 34(1), Artigo e009. <https://doi.org/10.1590/s0102-6992-201934010009>
- Antunes, G. (2018). Políticas de habitação, 200 anos. Casal de Cambra: Caleidoscópio.
- Antunes, G., & Seixas, J. (2019). Tendências recentes de segregação habitacional na Área Metropolitana de Lisboa. Cidades, Comunidades e Territórios, 39, pp. 55-82. doi:10.15847/citiescommunitiesterritories.dec2019.039.art01
- Antunes, G. (2019). Política de habitação social em Portugal: de 1974 à actualidade. Forum Sociológico 34 (2019): 7-17. <http://dx.doi.org/10.4000/sociologico.4662>

- Antunes, G., & Seixas, J. (2020). Housing Market Access in the Lisbon Metropolitan Area Between the Financial and the Pandemic Crises. *Critical Housing Analysis*, 7(2), pp. 58-72. doi:<https://doi.org/10.13060/23362839.2020.7.2.515>
- Antunes, G. (2020). The Troika memorandum and the housing market in Portugal (estudo solicitado pela Friedrich-Ebert-Stiftung Portugal). <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/lissabon/16543.pdf>
- Antunes, G. (2021). *Direitos Humanos e Habitação: evolução do direito à habitação em Portugal*. Lisboa, Portugal: Caleidoscópio.
- Antunes, G., & Seixas, J. (2022). Impactos da pandemia na evolução do acesso à habitação na Área Metropolitana de Lisboa. *Cidades, Comunidades e Territórios*, 45, pp. 55-79. doi:10.15847/cct.26600
- Agarez, R. (2018). *Cem anos de políticas públicas em Portugal 1918-2018*. Lisboa: Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.
- Alfonsín, B. (2005). Depois do Estatuto da Cidade: ordem jurídica e política urbana em disputa - Porto Alegre e o Urbanizador Social. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 7(2).
- Antunes, G. (2019). Política de habitação social em Portugal: de 1974 à actualidade. *Forum Sociológico*, 34, 7-17. <http://dx.doi.org/10.4000/sociologico.4662>
- Antunes, G. (2020). The Troika memorandum and the housing market in Portugal. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/lissabon/16543.pdf>
- Antunes, G. (2021). *Direitos Humanos e Habitação: evolução do direito à habitação em Portugal*. Lisboa: Caleidoscópio.
- Antunes, G., & Seixas, J. (2019). Tendências recentes de segregação habitacional na Área Metropolitana de Lisboa. *Cidades, Comunidades e Territórios*, 39, 55-82. <https://doi.org/10.15847/citiescommunitiesterritories.dec2019.039.art01>
- Antunes, G., & Seixas, J. (2020). Housing market access in the Lisbon metropolitan area between the financial and the pandemic crises. *Critical Housing Analysis*, 7(2), 58-72. <https://doi.org/10.13060/23362839.2020.7.2.515>

- Antunes, G., & Seixas, J. (2022). Impactos da pandemia na evolução do acesso à habitação na Área Metropolitana de Lisboa. *Cidades, Comunidades e Territórios*, 45, 55-79. <https://doi.org/10.15847/cct.26600>
- Antunez, H. (2015). FUCVAM: autogestão, ajuda mútua, democracia direta e propriedade coletiva. In I. Dickmann & I. Dickmann (Orgs.), *Cooperativas habitacionais autogestionárias: Construindo casas, transformando vidas* (pp. 89-115). Bento Gonçalves: Ação Cultural.
- Bandeirinha, J. (2007). *O processo SAAL e a Arquitectura no 25 de Abril de 1974*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Bandeirinha, J., Castela, T., Aristides, R. Alves, J. (2018). O Fundo de Fomento da Habitação de 1969 A 1982 - Ordenamento, alternativas e mercado. In, R. Agarez, (Coord.), *Habitação - cem anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018*. Lisboa: Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.
- Baravelli, J. E. (2006). *O cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo* (Dissertação de mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. <https://doi.org/10.11606/D.16.2007.tde-20052010-141433>
- Baratto, R. (2015). USINA 25 anos - Mutirões Tânia Maria e Cinco de Dezembro. ArchDaily Brasil. <https://www.archdaily.com.br/br/768645/usina-25-anos-mutiroes-tania-maria-e-cinco-de-dezembro>
- Barros, M. C. (2020). A política urbana no Brasil e em Portugal: contexto e evolução histórica. *Cidades, Comunidades e Territórios*, 41, 196-208. <https://doi.org/10.15847/cct.20453>
- Baravelli, J. (2006). *O cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo: Das cooperativas FUCVAM*. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Baratto, R. (2015, junho 18). USINA 25 anos - Mutirões Tânia Maria e Cinco de Dezembro. ArchDaily Brasil. Acessado em 22 de outubro de 2024, de <https://www.archdaily.com.br/br/768645/usina-25-anos-mutiroes-tania-maria-e-cinco-de-dezembro>

- Bonduki, N. (1992). *Habitação & Autogestão: construindo territórios de utopia*. Rio de Janeiro: FASE.
- Bonduki, N. (2008). Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Arq.urb Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, (1), 70-104. http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01.html
- Brasil. Planalto. (2024). Minha Casa, Minha Vida Entidades e Rural selecionam mais de 112 mil unidades habitacionais. <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2024/04/minha-casa-minha-vida-entidades-e-rural-selecionam-mais-de-112-mil-unidades-habitacionais>
- Brysch, S. (2018). Designing and building housing together: The Spanish case of La Borda . Conferência Internacional da European Network for Housing Research (ENHR): “More together, more apart: Migration, densification, segregation”, Uppsala, Suécia. Delft University of Technology, Faculty of Architecture and the Built Environment.
- Cerezas, D. (2003). *O poder caiu na rua: Crise de Estado e ações colectivas na revolução portuguesa 1974-1975*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.
- Costa Agarez, R. (2018). Cem anos de políticas públicas para a habitação em Portugal: Notas para uma história em construção. Lisboa: Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana. Disponível em: <https://www.portaldahabitacao.pt/nova-geracao-de-cooperativismo-para-a-promocao-de-habitacao-acessivel>
- Cerqueira, I. V. N. (2016). *As mil moradias* (Dissertação de mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. <https://doi.org/10.11606/D.16.2016.tde-02092016-164836>
- D’Ottaviano, C., & Bossuyt, D. M. (2024). Vertical incremental housing in São Paulo. The case of Minha Casa Minha Vida – Entidades. *International Journal of Housing Policy*, 1–26. <https://doi.org/10.1080/19491247.2024.2308716>.
- Edifício La Borda / Lacol. (2020). ArchDaily Brasil. <https://www.archdaily.com.br/br/945797/edificio-la-borda-lacol>

- Figoli, M. (2019). América Latina. In L. A. Ximenes & T. Velasco (Orgs.), Produção habitacional solidária: Panorama Internacional (pp. 48-61). Rio de Janeiro: IPPUR.
- Guerreiro, I., Rolnik, R., & Santoro, P. F. (2023, 15 de março). Moradia de aluguel no Minha Casa, Minha Vida: desafios e perigos. LabCidade. <https://labcidade.fau.usp.br/moradia-de-aluguel-no-minha-casa-minha-vida-desafios-e-perigos/>
- Hehl, R., & Ventura, P. (2019). Suíça. In L. A. Ximenes & T. Velasco (Orgs.), Produção habitacional solidária: Panorama Internacional (pp. 24-36). Rio de Janeiro: IPPUR.
- Jorge, S. (2022). A alavanca do 1.º direito: Um olhar sobre a primeira geração de estratégias locais de habitação. *Finisterra*, 57(119), 109-128.
- Leite, J. (2011). Passado e presente do cooperativismo português: Regime jurídico. Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie Publique, Sociale et Coopérative.
- Leôncio, E. M. C. G., Silva, A. F. C. da, & Fernandes, T. R. L. (2022). A possibilidade de recuperação da mais-valia urbana na legislação do IPTU nos municípios da RMNatal funcional. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, 8(15), 65-85.
- Maricato, E. (2006). O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4508/1/bps_n.12_ensaio2_ministerio12.pdf
- Mascarenhas, G. O. (2022). Outros canteiros: Possibilidades e limites da produção de moradias por autogestão de Belo Horizonte [Tese de doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais]. Repositório Institucional da UFMG. <http://hdl.handle.net/1843/47297>

- Mendes, L. (2017), Gentrificação turística em Lisboa: neoliberalismo, financeirização e urbanismo austeritário em tempos de pós-crise capitalista 2008-2009, *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 479-512.
- Mendes, L. (2020), “Onde pára o direito à habitação? O lugar da precariedade nas políticas de habitação em tempos de COVID-19”; in Pestana Lages, J.; Jorge, S. (org.). *Crise Pandémica e Crise de Habitação: Mulheres em Foco*. Lisboa, CET-DINÂMIA, ISCTE, Fundação para a Ciência e Tecnologia. pp. 68-71. ISBN: 978-989-781-365-8
- Ministério das Cidades. (2023). Instrução Normativa nº 28, de 4 de julho de 2023. Diário Oficial da União, seção 1, p. 3. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-28-de-4-de-julho-de-2023-494070714>
- Ministério das Cidades. (2023). Sobre o MCMV - Entidades. Gov.br. <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/programa-minha-casa-minha-vida/mcmv-entidades-1/sobre-o-mcmv-entidades>
- Miranda, A. C. M. de. (2019). Autogestão habitacional no Rio de Janeiro: O acúmulo de experiências e a influência do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades. *Anais do XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR)*. Disponível em <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais>
- Netto, A. R., & D'Ottaviano, C. (2019). Habitação em área central via Programa Minha Casa Minha Vida Entidades: Alternativas possíveis. *Anais XVIII ENANPUR*. <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais>
- Nunes, J. P. (2011). *Florestas de cimento armado – Os grandes conjuntos residenciais e a constituição da metrópole de Lisboa (1950-2005)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Paes, F. F. C. (2020). *Airbnbification of Lisbon: Effects of the short-term rentals in Lisbon (Vol. 1)* [Master's degree dissertation, University of Coimbra]. Faculty of Economics, University of Coimbra.

- Paiva, F. (1995). O dilema das cooperativas de habitação: Observância dos princípios ou eficácia económica? O caso de Lisboa (Dissertação de mestrado). Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa.
- Pereira Coutinho, F. (2013). A natureza jurídica dos memorandos da Troika. *Themis*, XIII(24/25), 147-179. <https://ssrn.com/abstract=2944615>
- Pinto, P. (2008). Urban social movements and the transition to democracy in Portugal – 1974-1976. *The Historical Journal*, 51(4), 1025-1046.
- Pinto, P. (2013). *Lisbon rising: Urban social movements in the Portuguese revolution – 1974–75*. Manchester: Manchester University Press.
- Pinto, T. C. (2023). Habitação: Um país com dois mundos. In Ricardo Paes Mamede (Ed.), *O Estado da nação e as políticas públicas 2023: Reformas estruturais*. (pp. 28-35). Lisboa: IPPS-ISCTE.
- Portal da Habitação. (n.d.). Nova geração de cooperativismo para a promoção de habitação acessível. <https://www.portaldahabitacao.pt/nova-geracao-de-cooperativismo-para-a-promocao-de-habitacao-acessivel>
- Portas, N. (1986). O processo SAAL: Entre o Estado e o poder local. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 18, 635-644.
- Portugal. (2023). Lei n.º 56/2023. Diário da República. https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=3709A0012&nid=3709&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=
- Raposo, F. (2023). Novas formas de viver: Cooperativas prontas para avançar e ajudar na crise da habitação em Lisboa. *A Mensagem*. <https://amensagem.pt/2023/11/26/cooperativas-de-habitacao-em-lisboa-novas-formas-de-viver/>
- República Portuguesa. (2018a). Decreto-Lei n.º 37/2018, de 04/06/2018 – Cria o 1.º Direito – Programa de Apoio ao Acesso à Habitação. Diário da República.
- República Portuguesa. (2018b). Portaria n.º 230/2018, de 17/08/2018 – Define o modelo e os elementos essenciais à instrução dos processos de candidatura a apoios ao abrigo do programa 1.º Direito. Diário da República.

- Ribeiro, J. P. G. (2012). Contributo Para a História do Cooperativismo Durante o Estado Novo [Dissertação de Mestrado, Escola de Ciências Sociais e Humanas, ISCTE-IUL]
- Rodrigues, E., & Mineiro, E. (2012). Do Crédito Solidário ao Minha Casa Minha Vida Entidades: Uma história em construção. In L. Lago (Org.), Autogestão habitacional no Brasil: Utopias e contradições (pp. 183-202). Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Rodrigues, A. M. (2004). Estatuto da Cidade: Função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. Cadernos Metrópole, 12, 9-25. <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8807>
- Rolnik, R., Klintowitz, D., Reis, J., & Bischof, R. (2014). Como produzir moradia bem localizada com os recursos do Programa Minha Casa Minha Vida: Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Autogestão. https://autogestao.unmp.org.br/wp-content/uploads/2014/08/Cartilha_-_Minha_Casa_Minha_Vida.pdf
- Rolnik, R., Pereira, A. L. dos S., Lopes, A. P. de O., Moreira, F. A., Borrelli, J. F. de S., Vannuchi, L. V. B., et al. (2015). Inserção urbana no PMCMV e a efetivação do direito à moradia adequada: uma avaliação de sete empreendimentos no Estado de São Paulo. In Minha casa.. e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital. Recuperado de http://www.observatoriodasmetropoles.net/images/abook_file/mcmv_nacional2015.pdf
- Romullo, B. (2015). USINA 25 anos - Mutirões Tânia Maria e Cinco de Dezembro. ArchDaily Brasil. Acessado em 22 Out 2024, de <https://www.archdaily.com.br/br/768645/usina-25-anos-mutiroes-tania-maria-e-cinco-de-dezembro>
- Santos, B. S. (2003). Produzir Para Viver: Os caminhos da produção não capitalista. Porto: Afrontamento.

- Saule Júnior, N., & Rolnik, R. (2001). Estatuto da Cidade: Novos horizontes para a reforma urbana (Cadernos Pólis, 4). São Paulo: Pólis.
- Souza, S. I. N. de. (2004). Direito à moradia e de habitação: Análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade. São Paulo, SP: Editora Revista dos Tribunais.
- Tatagiba, L., Chaves, A., Paterniani, S., Pismel, A., Coutinho, F., & Blikstad, K. (2015). Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades: O desafio da participação dos beneficiários. ResearchGate. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.30216.37121>
- UN-Habitat. (2023). SDG 11 synthesis report: High level political forum 2023. Rescuing SDG 11 for a resilient urban planet. Executive summary. https://unhabitat.org/sites/default/files/2023/11/sdg_11_synthesis_report_2023_executive_summary_2023.pdf
- Vasconcelos, R. S., & Camilo, T. A. (2023). Analysis of the Minha Casa Minha Vida Program, and the next steps to reduce the housing deficit according to the literature. Research, Society and Development, 12. <https://doi.org/10.33448/rsd-v12i1.39584>
- Vilaça, I.; Constante, P. (org.). Usina: entre o projeto e o canteiro. São Paulo: Edições Aurora, 2015. Prefácio: Sérgio Ferro. Disponível em: <https://bit.ly/38Dsj2r>. Acesso em: 23 out. 2020.