

M E M O R A N D O

PROGRAMA CAR - CASAS PRÉFABRICADAS

1. Por despacho conjunto dos Ministros dos Assuntos Sociais e da Habitação, Urbanismo e Construção, de 3 de Março de 1976 (publicado no Diário do Governo de 11 de Março) foi criada, junto do Ministério da Habitação, a Comissão para Alojamento de Refugiados (CAR), com vista a encontrar as soluções de alojamento dos retornados das ex-colónias, que permitissem desocupar os hotéis necessários para a época turística de 1976.
2. Entre as acções decididas e aprovadas, por resolução do Conselho de Ministros, em 12/3/76, contava-se o denominado Programa Habitacional Extraordinário de construção de 5 000 casas pré-fabricadas até 31/10/76, com a conclusão dos primeiros 2 000 fogos até 30/6/76.
3. Face às circunstâncias - afluxo massivo de retornados das ex-colónias, alojados precariamente em quartéis, edifícios religiosos, colónias de férias, estâncias balneares, pensões e hotéis - o lançamento de emergência, de um programa, significativo e sistemático de habitações pré-fabricadas afigurava-se, em princípio, acertado, criando uma oportunidade de desenvolvimento das técnicas e processos construtivos de um sector, abrangendo uma quinzena de empresas nacionais, com tradição e experiência no fabrico e montagem de elementos parcelares de habitações, tais como pavimentos, vigotas, painéis, etc.



4. Constituiu-se assim uma oportunidade de passagem a um grau superior de acti-
vidade, com os benefícios daí decorrentes para o progresso tecnológico e
industrial, de um sector em que a oferta e capacidade produtivas estão muito
aquém das necessidades do país.

O exemplo das escolas pré-fabricadas, ensaiado a partir de 1972, revelou-se
positivo, e o programa de habitações assim decidido, desde que tecnicamente
bem delineado e administrado, poderia reforçar essa experiência industrial.

5. Passados quatro meses, em Agosto de 1976, o Ministro da Habitação Eduardo
Pereira, anunciava o reforço deste programa para cerca de 15 000 fogos,
sendo parte para alojamento de retornados e outra parte para distribuição a
populações residentes, através das Câmaras Municipais.

Segundo relatório do Comissariado dos Desalojados, de Janeiro de 1977, esse
número veio a ser fixado finalmente em 11 700 fogos, destinando-se 6 950 a
retornados e 4 750 a residentes.

6. Para a execução deste programa criou o Ministério da Habitação um órgão
próprio na sua orgânica, a Comissão para o Alojamento de Refugiados - CAR -
em vez de confiar o programa ao Fundo de Fomento da Habitação, organismo ao
qual compete, legal e institucionalmente, a execução da política habitacional,
definida pelo Governo. O carácter de emergência do programa poderia, em prin-
cípio, justificar tal solução.

7. Para a obtenção dos terrenos procurou o Ministério da Habitação soluções
igualmente de excepção para este programa - relativamente ao que tem sido a
sua política de solos rotineira - apelando às Câmaras Municipais no sentido
da indicação, em prazos definidos, (como condição para poderem vir a benefi-

Serviço

Tenenas



ciar, na respectiva área, da instalação de casas deste programa), desbloqueando o Ministério as verbas necessárias à aquisição desses terrenos, com a indicação de que "não olhassem a preços".

8. Perante estas perspectivas, as Câmaras Municipais, habitnadas a esperar longos anos para obter tais participações do poder central responderam, na sua maioria, rápida e afirmativamente ao solicitado, tendo mesmo cedido terrenos já destinados para outros programas (bairros Camarários, SAAL, etc.) na convicção de verem instalados a curto prazo nos respectivos Concelhos umas dezenas ou centenas de fogos que minorassem as graves condições de alojamento de desalojados e famílias residentes de menores recursos.

9. No relatório já citado diz-se que "as habitações serão implantadas em terrenos devidamente infraestruturados integrados em esquemas urbanísticos especialmente estudados. Há ainda a preocupação de seleccionar terrenos situados em zonas de influência de estabelecimentos de ensino e assistenciais, organismos sócio-culturais e recreativos, tendo em vista a prestação de apoio e uma rápida integração nas estruturas da nova sociedade Portuguesa".

10. A data prevista para execução da 1ª. fase do programa - 31 de Outubro de 1976 - foi ultrapassada sem estar concluída uma só das 5 000 casas previstas. O mesmo se verificou, aliás, quando chegou a época turística de 1977, e se nessa altura os desalojados tiveram de abandonar os hotéis fizeram-no com soluções precárias, humana e socialmente inaceitáveis; os objectivos de emergência traçados ao programa não haviam sido cumpridos mas o facto também não foi publicamente explicado pelos responsáveis ou Governo, que publicamente se comprometera a concluir os 15 000 fogos, em prazo breve.



Distribuição de fogos

11. A partir de meados de 1977 iniciaram-se os concursos de distribuição dos fogos, através do Fundo de Fomento da Habitação, sem que houvesse casas concluídas, e se tenham iniciado as obras, na maioria dos Concelhos.

12. Começaram a fazer-se ouvir os protestos das Câmaras Municipais pelos atrasos verificados na montagem das casas, e a falta de qualidade das construções e urbanizações, em fase de realização.

A forma de encomenda

13. As encomendas feitas pela CAR às empresas foram-no sem o cumprimento dos mínimos preceitos e garantias de carácter técnico, financeiro, administrativo e legal:

- não foram realizados concursos nem seguido qualquer processo de qualificação das empresas;
- os compromissos entre a CAR e os empresários foram firmados por simples troca de correspondência, à margem de todas as normas da Administração Pública e de garantia efectiva para o Estado;
- os valores contratuais eram fixados pela oferta das empresas não tendo sido utilizado qualquer critério de avaliação;
- foi adoptada uma formula de revisão de preços, que contraria a respectiva legislação sobre empreitadas, beneficiando injustificadamente os empresários;
- foram processados adiantamentos às empresas, variando entre 10% e 20% do valor das encomendas, contra garantia bancária cobrindo somente metade do adiantamento;
- não se solicitou a intervenção e o apoio do Laboratório Nacional de Engenharia Civil, entidade à qual compete a apreciação e homologação de novos processos de construção. Isto apesar do LNEC estar a acompanhar,



desde 1972, a construção de escolas pré-fabricadas, possuindo toda a informação sobre o comportamento das construções.

- oligopólio de empresas*
14. Verificou-se que se existiam cerca de quinze empresas de pré-fabricados em Portugal - nem todas com os respectivos processos homologados - foram mais de 40 as contempladas com encomendas deste programa, muitas delas constituídas especificamente para trabalhar para a CAR, num processo bem típico dos métodos comerciais, mas totalmente afastado das normas empresariais e industriais. Em alguns casos, após recebimento de adiantamentos, houve abandono do programa.
15. Em Dezembro de 1977, data fixada para a conclusão do programa ampliado de 11 700 fogos, cerca de 21 meses após o respectivo início, sómente umas escassas dezenas se encontravam concluídos e habitados, frustrando-se assim os objectivos iniciais.
16. Entretanto verificava-se que os empreendimentos já executados ou em execução apresentavam, na sua maioria, graves defeitos construtivos e de implantação sobre o terreno, reveladores da total ausência de controle de execução e de coordenação das suas diversas fases:

- não execução atempada das infraestruturas - águas, esgotos, arruamentos, etc.;
- ausência dos respectivos projectos de infraestruturas ou mesmo impossibilidade material (por má localização) de conexão das redes dos bairros com os sistemas envolventes, no que a falta de coordenação com os órgãos autárquicos é altamente responsável;
- localização inadequada - sobre sapal em Castro Marim, sobre linhas de água em Azeitão, terrenos sem consistência em Camarate, etc.;

De tudo isto resultou que, em vários casos, os custos dos trabalhos de infra-estruturação de solo por fogo se veio a revelar da ordem do próprio custo dos



*Custos:
Tangem
no fim*

fogos num claro desvirtuamento das próprias virtualidades de um programa pré-fabricado.

Verificava-se ainda que as casas construídas apresentavam fendas, que os painéis não tinham as dimensões adequadas, que os próprios materiais se apresentam detiorados, etc. Exceptuando 2 ou 3 marcas, as casas tem um aspecto abarracado e degradado, os bairros não tem um mínimo de condições (os arranjos exteriores foram sistematicamente olvidados) e constituíram-se, desde a origem, como "ghettos" urbanos e sociais.

17. A análise do desenvolvimento do programa demonstra que a atenção dos responsáveis da CAP se centrou exclusivamente na concretização das encomendas às empresas, em obter meios financeiros, e os terrenos das Câmaras Municipais. Estas foram totalmente marginalizadas do processo de execução dos empreendimentos e a CAP não coordenou minimamente com a Direcção Geral do Planeamento Urbanístico a elaboração dos projectos e execução das infraestruturas. O controlo do fabrico, transporte e montagem dos pré-fabricados foi igualmente olvidado pela CAP.

Estes factos explicam a descoordenação que se verifica entre a execução das casas e infraestruturas, a falta de qualidade e os graves defeitos construtivos dos fogos bem como os atrasos referidos.

financiado 18. O programa arrancou com um financiamento de 400 000, posto à disposição do MHUC pelo Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego sob a forma de subsidio reembolsável, reforçado com a transferência, de verbas inscritas no orçamento do FPH. Previa-se igualmente o recurso a empréstimo bancário no montante de cerca de 3 milhões de contos.

19. As graves anomalias que se vinham verificando na execução do programa, o seu



desfalco técnico, administrativo, de prazos e objectivos, levou a uma profunda desconfiança das entidades financiadoras, FFH e Banca, começando o Fundo a pôr objecções ao prosseguimento da transferência de verbas para a CAR, e a Banca a assumir a posição de não conceder empréstimos à CAR, só se dispondo a fazê-lo se o FFH avalizasse os empréstimos.

20. Sem recursos financeiros, a partir de Dezembro de 1977, a CAR passou a recorrer à passagem de declarações de dívida descontadas na Banca pelas empresas.

Em Julho de 1978 as declarações de dívida - passadas às empresas, muitas vezes sem estas apresentarem justificativos e sempre previamente a qualquer operação de verificação - somavam cerca de 600 000 contos para atingirem 1 200 000 contos em Novembro do mesmo ano.

21. Esta situação levou o Conselho de Ministros do II Governo Constitucional,

pela Resolução nº.99/78, de 31/5/78, a determinar "A imediata integração dos programas habitacionais extraordinários desenvolvidos pela Comissão para o Alojamento de Refugiados (CAR) (.....) no âmbito das actividades do Fundo de Fomento da Habitação."

Por outro lado a mesma Resolução previa a constituição de uma Comissão na dependência do SEH, com o objectivo de :

- proceder à análise e avaliação das adjudicações de fornecimentos e montagens efectuados até à data da Resolução;
- visar e emitir os ordens de pagamento necessárias à conclusão dos trabalhos adjudicados até àquela data;



22. A referida Comissão, que se apoiou na estrutura da CAR, trabalhou fundamen-
talmente na preparação e proposição da homologação das adjudicações, resolu-
ção da questão das declarações de dívida, emissão de ordens de pagamento
para o FFH e transferência para este Organismo dos dossiers e programas.
23. Esta transferência para o FFH veio a revelar-se morosa devido à inexistência
na CAR de processos minimamente organizados, ausência de contabilidade (*),
desconhecimento da situação das obras e das encomendas, oposição de elementos
da Comissão CAR e das empresas.
- Iniciada a transferência em Outubro de 1978, os últimos processos só vieram
a ser entregues ao FFH em Maio de 1979, processos na sua maioria incompletos
e insuficientes para uma adequada gestão do programa.
24. Diversos factos revelam que a oposição "à priori" das empresas, à transie-
rência do programa para o FFH não se baseava no receio, legítimo, de ver
repetir-se aqui a morosidade e incapacidade do FFH em outras áreas, designa-
damente a administrativa, mas sim no designio de perpetuar a total ausência
de controle do programa pela entidade contratante, a Comissão CAR, funcionando
junto do Ministro da Habitação.
25. Se a incapacidade e morosidade do FFH são um facto em diversos sectores, é
indesmentível, no caso presente, que não lhe podem ser assacadas as respon-
sabilidades, pelo menos as mais pesadas, pela situação de verdadeiro escândalo
que o programa CAR constitui. Muito menos se compreende ainda, que atribuindo-
-lhe responsabilidades que não lhe cabem, se pretenda justificar a reconsti-
tuição de uma situação, ela sim responsável pelas condições de descalabro em
que o programa veio a ser entregue ao FFH; referimo-nos concretamente ao



(*) - A elaboração da Contabilidade foi iniciada somente em finais de 1978, sendo "especialista" o contratado pessoal para o efeito.

Despacho 9/A/79, de actual SEH, que cria um grupo de trabalho com funções paralelas à competência do FFH e com constituição paritária de funcionários do Organismo e de elementos ligados directamente às empresas interessadas no programa. Um desses elementos pertenceu à ex-comissão CAR até à respectiva extinção transitando directamente para o Secretariado da Associação de Empresas de Pré-fabricação, que reclama agora o lançamento de novos programas. Um outro técnico pertence aos quadros da SOMAPRE, 3ª. contratante em termos de valor, neste programa, empresa a que igualmente pertencia o Presidente da CAR, em 1976/77, Engº. Manuel Macara.

Situação

26. Em Julho de 1979, a situação material do programa era a seguinte:

- Fogos encomendados às empresas	12 301
- Concluídos (nem todos com infraestruturas)	3 000
- Em curso de execução	5 800
- Com possibilidade de arranque	2 500
- Sem possibilidade de montagem ou sem terreno	1 000

Em termos financeiros a CAR processou às empresas, até 1978, cerca de 2,5 milhões de contos, tendo o FFH entretanto processado mais 1,1 milhões.

Entretanto os compromissos globais do programa atingem seguramente 8 milhões de contos, sendo duvidoso que o produto final total ultrapasse o valor de 2 milhões de contos.

lm/



27. É certo que independentemente da natureza unilateral dos contratos, que alienaram completamente os interesses públicos e do Estado, presentemente a dívida às empresas (em parte coberta com declarações de dívida) ronda 1,5 milhões de contos. Urgente é solver este débito, a par da conclusão dos empreendimentos em curso.

O desenvolvimento dos últimos acontecimentos revelam orientações incorrectas e não isentas da parte do SE Habitação. A única saída será fazer acompanhar a substituição da Direcção demitida do FFH, por outra que garanta novo dinamismo ao Organismo e a resolução de graves atrasos e deficiências na execução da política habitacional, pela instauração de um inquérito à condução do programa CAR, desde o seu lançamento.

Assim se poderá fazer uma avaliação objectiva dos últimos acontecimentos, apurar responsabilidades no fracasso do programa CAR, esclarecer a opinião pública sobre questão tão importante e controvertida, exercendo-se simultaneamente uma saudável pedagogia a nível da Administração Pública.

