

DÉBORA AMÉLIA REIS DE OLIVEIRA VIOLAS

A HABITAÇÃO SOCIAL E A INTERVENÇÃO MUNICIPAL
O Caso de Vila Nova de Gaia

FACULDADE DE LETRAS DA UNIVERSIDADE DO PORTO

2003

DÉBORA AMÉLIA REIS DE OLIVEIRA VIOLAS

A HABITAÇÃO SOCIAL E A INTERVENÇÃO MUNICIPAL
O Caso de Vila Nova de Gaia

Dissertação de Mestrado em Geografia
Planeamento Urbano e Regional

Sob a orientação da Professora Doutora Fátima Loureiro de Matos

FACULDADE DE LETRAS DA UNIVERSIDADE DO PORTO

2003

À minha mãe e à memória de meu pai

AGRADECIMENTOS

Gostaria de deixar aqui expresso o meu sincero reconhecimento a todos quantos tornaram possível este trabalho.

Começo por realçar a Professora Doutora Fátima Loureiro de Matos, orientadora científica desta Tese, a quem devo todo o empenho, críticas e sugestões, permitindo-me aprofundar a reflexão sobre o tema, o estímulo e amizade que sempre pôs no acompanhamento desta orientação. Quero, também, deixar o testemunho de quanto beneficieei do seu profundo conhecimento relativo à problemática da habitação. Pela preciosa orientação, apoio incondicional e ajuda permanente, pela compreensão e paciência sempre demonstradas, manifesto a minha profunda gratidão.

Quero também expressar os meus agradecimentos a todos os professores do Curso de Mestrado em Planeamento Urbano e Regional, especialmente ao Coordenador, Professor Doutor José Alberto Rio Fernandes, pela compreensão e apoio demonstradas ao longo de todo este período.

Ao Dr. Jorge Queirós, presidente da Gaia Social, E.M., ao Dr. Aires, Técnico de Informática e ao Engenheiro Francisco Murillo, pelas informações e dados estatísticos indispensáveis à prossecução deste trabalho.

Ao Engenheiro Mário Duarte, da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia pela generosidade e informações que nos disponibilizaram.

À colega Ana Machado devemos o enorme contributo prestado na organização do trabalho em termos informáticos.

ÍNDICE GERAL

	Pág
Agradecimentos.....	III
ÍNDICE GERAL	IV
ÍNDICE DE FIGURAS	VI
ÍNDICE DE QUADROS	VII
ÍNDICE DE FOTOGRAFIAS.....	VIII

INTRODUÇÃO

1. Definição do tema e apresentação dos objectivos	1
1.1 Conceito de habitação social	8
1.2 Política habitacional na Europa – traços gerais	12
2. Estrutura do trabalho	15

CAPÍTULO I - POLÍTICA(S) DE HABITAÇÃO..... 17

1.1 A diversidade de agentes envolvidos na problemática habitacional.....	19
1.2 Políticas de promoção directa e políticas de promoção indirecta	23
1.3 Evolução das políticas de habitação na Europa	26
1.3.1 Inexistência de uma política de habitação.....	26
1.3.2 Do intervencionismo ao desinvestimento estatal	28
1.3.3 Novas tendências na política de habitação.....	30
1.4 A Política de Habitação em Portugal – Intervenções e Estrangulamentos	36
1.4.1. A Política de habitação anterior ao Estado Novo.....	36
1.4.2 A política de habitação do Estado Novo.....	39
1.4.3 A evolução das políticas após 1974: a intervenção e a liberalização	49
1.4.3.1 Políticas mais intervencionistas (1974-1976).....	50
1.4.3.2 Liberalização progressiva das políticas.....	59
1.4.3.3 As políticas e estratégias recentes	64
1.5 A Mobilidade Institucional.....	70

CAPÍTULO II - O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA POLÍTICA HABITACIONAL E A QUESTÃO DO REALOJAMENTO..... 74

2.1 O Município, Atribuições e Competências.....	74
2.1.1 A Administração Local – autonomia e recursos financeiros.....	75
2.1.2 A habitação social no quadro das políticas municipais.....	78
2.1.3 Política municipal de habitação social.....	81
2.1.3.1 A intervenção municipal directa e a colaboração com o Estado	84
2.1.3.2 As Câmaras Municipais e outros agentes.....	86
2.1.3.3 A recuperação e conservação do parque	87
2.1.4 A promoção de habitação social municipal	90
2.2. Dinâmicas de Habitação Social – estratégias de intervenção	92
2.2.2 A habitação social – características e modos de vida	102
2.2.2.1 Adaptação à mudança	103
2.2.2.2 Outros aspectos	105
2.2.2.3 Modelos de habitação social – o significado da casa	107
2.3 Integrar a Política de habitação Social numa Política Global de Cidade.....	113
2.4 O Município como agente do desenvolvimento social.....	116

CAPÍTULO III - EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO E ESTRUTURA DO PARQUE HABITACIONAL	121
3.1 Dinâmica da População	121
3.1.1 Crescimento, variação e densidade demográficas na AMP	122
3.1.2 Caracterização populacional	132
3.1.3 Dinâmica da população no quadro metropolitano	136
3.2 O Parque Habitacional: evolução e características	139
3.2.1 Alojamentos e formas de ocupação	144
3.2.2 As formas de propriedade dos alojamentos	150
3.3 Vila Nova de Gaia e a sua dinâmica urbana	156
3.3.1 As características da população	157
3.3.2 Características do parque habitacional de Vila Nova de Gaia	164
CAPÍTULO IV - A HABITAÇÃO SOCIAL MUNICIPAL EM VILA NOVA DE GAIA.....	168
4.1 A intervenção municipal.....	169
4.2 A habitação – um investimento social prioritário.....	172
4.3 Gaia Social, E.M. – a nova política habitacional.....	175
4.4 Um novo conceito de realojamento	181
4.5 Características dos empreendimentos sociais municipais: As urbanizações D. Manuel Martins, Perosinho e D. António Ferreira Gomes.....	188
4.5.1 Características dos Bairros.....	188
4.5.2 Características da população realojada	191
4.5.3 Condições habitacionais	199
CONCLUSÃO	202
ANEXOS	207
BIBLIOGRAFIA.....	212

Fig. 1 - A Hierarquia das Necessidades Segundo Maslow	1
Fig. 2 - Forma de ocupação no conjunto dos quinze países da EU	15
Fig. 3 - Evolução do número de cooperativas legalizadas e dos fogos concluídos	57
Fig. 4 - Composição funcional das despesas sociais em percentagem do total de despesas públicas (1972-1999).....	63
Fig. 5 - A Área Metropolitana em 2001	122
Fig. 6 - Variação da População Residente na AMP por Concelhos, entre 1991 e 2001	126
Fig. 7 - Densidade Populacional na Área Metropolitana do Porto, por Concelhos, em 1970	128
Fig. 8 - Densidade Populacional na Área Metropolitana do Porto, por Concelhos, em 1981	129
Fig. 9 - Densidade populacional na Área Metropolitana do Porto por Concelhos, em 1991	130
Fig. 10 - Densidade populacional na Área Metropolitana do Porto por Concelhos, em 2001.....	131
Fig. 11 - Estrutura Etária da População Residente nos Concelhos da AMP, 1981, 1991 e 2001	132
Fig. 12 - Variação das Famílias Clássicas Residentes, AMP, 1981/1991 e 1991/2001.....	135
Fig. 13 - Dimensão Média das Famílias na AMP.....	136
Fig. 14 - Edifícios, na AMP, segundo a Época de Construção.....	143
Fig. 15 - Índice dos envelhecimentos dos edifícios na AMP, por Concelhos, em 2001.....	144
Fig. 16 - Alojamento de uso sazonal na AMP, por Concelhos, em 2001	148
Fig. 17 - Alojamentos Clássicos de Residência Habitual por Regime de Ocupação na AMP, em 2001.....	150
Fig. 18 - O Concelho de Vila Nova de Gaia , em 2001	157
Fig. 19 - Evolução da População Residente por Freguesias no Concelho de Vila Nova de Gaia 1950/2001	158
Fig. 20 - Variação da População Residente em Vila Nova de Gaia por freguesias, entre 1960 e 1970	160
Fig. 21 - Variação da População Residente em Vila Nova de Gaia por freguesias, entre 1970 e 1981	160
Fig. 22 - Variação da População Residente em Vila Nova de Gaia por freguesias, entre 1981 e 1991	161
Fig. 23 - Variação da População Residente em Vila Nova de Gaia por freguesias, entre 1991 e 2001	161
Fig. 24 - Densidade Populacional em Vila Nova de Gaia, por Freguesias, em 1991	162
Fig. 25 - Variação da População Residente em Vila Nova de Gaia, por Freguesias, em 1981	163
Fig. 26 - Variação da População Residente em Vila Nova de Gaia, por Freguesias, em 1991	163
Fig. 27 - Variação da População Residente em Vila Nova de Gaia, por Freguesias, em 2001	164
Fig. 28 - Alojamentos Clássicos no Concelho de Vila Nova de Gaia, 1881, 1991 e 2001.....	165
Fig. 29 - Projecção do N° de Fogos em 2004	179
Fig. 30 - Dimensão dos Agregados Familiares na Urb. D. Manuel Martins	192
Fig. 31 - Dimensão dos Agregados Familiares na Urb. Praceta F.C. Perosinho	192
Fig. 32 - Dimensão dos Agregados Familiares na Urb. D. António Ferreira Gomes	193
Fig. 33 - Estrutura Etária da População Residente nas Urbanizações	194
Fig. 34 - População Residente nos Bairros por Ocupação.....	196

Quadro 1 - Habitação social arrendada recentemente concluída (% de toda a habitação concluída) em alguns países Europeus, 1980-1993	14
Quadro 2 - Regime de ocupação do parque habitacional (%)	32
Quadro 3 - Cooperativas de Habitação Económica	56
Quadro 4 - Apoios do Governo ao sector da habitação (1990-1999) (Valores em milhões de escudos)	65
Quadro 5 - Repartição Sectorial das Despesas de Investimento (%) dos Municípios	77
Quadro 6 - Programas e forma de intervenção municipal	82
Quadro 7 - Fogos construídos por agente promotor	91
Quadro 8 - Variação da População Residente por Concelho na AMP	123
Quadro 9 - Matriz de Origem/Destino das Viagens Casa-Trabalho na AMP	138
Quadro 10 - Viagens Casa-Trabalho na AMP	139
Quadro 11 - Alojamentos Familiares Clássicos, 2001	141
Quadro 12 - Edifícios Segundo o nº de Alojamentos e o nº de Pavimentos, 2001	141
Quadro 13 - Edifícios Segundo a Época de Construção, 2001 (%)	142
Quadro 14 - Número de Alojamentos Segundo a Forma de Ocupação, em 1981	145
Quadro 15 - Número de Alojamentos Segundo a Forma de Ocupação, em 1991	145
Quadro 16 - Número de Alojamentos Segundo a Forma de Ocupação, em 2001	145
Quadro 17 - Taxa de Variação dos alojamentos, 1981-1991 e 1991-2001	147
Quadro 18 - Variação dos alojamentos clássicos vagos	149
Quadro 19 - Alojamentos Clássicos de Residência Habitual, Segundo a Entidade Proprietária, em 1981, 1991 e 2001	151
Quadro 20 - Variação dos Alojamentos Clássicos de Residência Habitual Segundo a Entidade Proprietária, em 1981, 1991 e 2001	152
Quadro 21 - Alojamentos familiares ocupados pelo tipo de instalações existentes, 1991 e 2001	154
Quadro 22 - Situação habitacional das famílias	155
Quadro 23 - Carências de alojamentos (nº de famílias)	166
Quadro 24 - Nº de Fogos Sociais a Construir pela Câmara	170
Quadro 25 - Promoção de Habitação Social	171
Quadro 26 - Repartição do Investimento Global	173
Quadro 27 - Distribuição do Investimento Directo	174
Quadro 28 - Parque Habitacional Municipal do Concelho de Vila Nova de Gaia	177
Quadro 29 - Condições de Inserção Urbanística dos Bairros	183
Quadro 30 - Empreendimentos com Parques Infantis/Campos de Jogos	185
Quadro 31 - Estrutura Etária da População Residente nas Urbanizações e no Concelho	194
Quadro 32 - População Residente nos Bairros por Grau de Instrução	195
Quadro 33 - População Residente nos Bairros Segundo as Profissões	196
Quadro 34 - Rendimento Mensal dos Agregados Familiares Inquiridos Urb. D. Manuel Martins	197
Quadro 35 - Rendimento Mensal dos Agregados Familiares Inquiridos Perosinho	197
Quadro 36 - Rendimento Mensal dos Agregados Familiares Inquiridos D. António Ferreira Lopes	198

ÍNDICE DE FOTOGRAFIAS

Pág

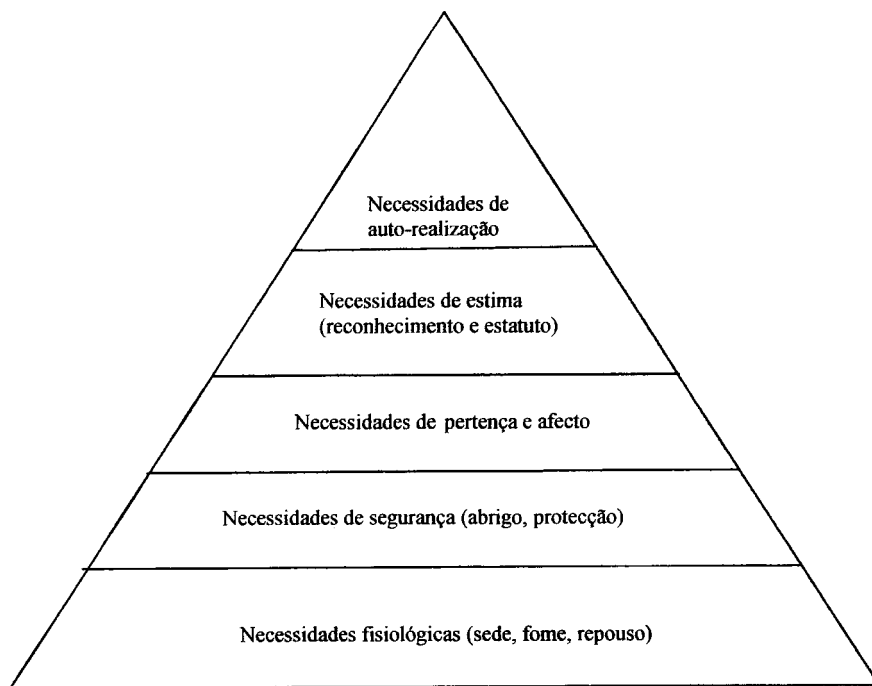
Fotog. 1 - Boa Nova (Valadares).....	182
Fotog. 2 - Penedo (Valadares).....	182
Fotog. 3 - Sandim (traseiras).....	184
Fotog. 4 - Sandim (frente).....	184
Fotog. 5 - Quinta da Marroca (Crestuma)	185
Fotog. 6 - Urbanização D. Manuel Martins	189
Fotog. 7 - Traseiras da Urbanização D. Manuel Martins	189
Fotog. 8 - Urb. Praceta F. C. Perosinho.....	190
Fotog. 9 - Urb. F. C. Perosinho (acesso)	190
Fotog. 10 - Urb. D. António Ferreira Gomes	191
Fotog. 11 - Urb. D. António Ferreira Gomes (parte lateral “exterior”)	191

INTRODUÇÃO

1. Definição do tema e apresentação dos objectivos

No limiar do século XXI, muitas pessoas não têm habitação em conformidade com os padrões de conforto e higiene dignos de uma sociedade moderna e desenvolvida. Sendo uma necessidade básica insubstituível, o seu estudo tem merecido um interesse cada vez maior, em diversas áreas de investigação. De facto, a habitação exerce na sociedade actual um conjunto de funções imprescindíveis à sobrevivência humana. Recorrendo à “Hierarquia das Necessidades Segundo Maslow”¹ (figura 1) podemos ver que a seguir às necessidades fisiológicas (sede, fome e repouso) surgem as necessidades de segurança onde se insere a habitação. Segundo a teoria de Maslow, as necessidades que qualquer indivíduo experimenta não têm a mesma importância, podendo ser hierarquizadas. Satisfeita a necessidade que lhe parece mais importante, o indivíduo procura satisfazer a necessidade seguinte.

Para além da função abrigo e segurança a habitação satisfaz uma diversidade de outras funções: reprodução da família; construção da personalidade individual; de integração social e de sociabilização; espaço de consumo; de produção de bens e serviços; de ócio e comunicação; símbolo de “status” social.



Fonte: Extraído de DUBOIS, Bernard – Compreender o Consumidor. Lisboa, Publicações D. Quixote, 1998, p. 42

Fig. 1 – A Hierarquia das Necessidades Segundo Maslow

¹ MASLOW, A. – *Motivation and Personality*. Harper & Row, 2ª edição, 1970. Referido por DUBOIS, Bernard – *Compreender o Consumidor*. Lisboa, Publicações D. Quixote, 1998.

O alojamento é, sem dúvida, um bem essencial, necessariamente caro, objecto de um investimento a longo prazo e, por vezes, inacessível às populações desfavorecidas, o que justifica (quase sempre) intervenções públicas. O mercado produz o que dá mais lucro e não o que é necessário, daí que a resolução do alojamento das famílias de menores recursos não se enquadre no sistema de mercado.

O direito à habitação, com «dimensão adequada, em condições de higiene e conforto que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar», é um direito fundamental e social, consagrado na Constituição da República Portuguesa (CRP) no ponto 1 do artigo 65º. A Constituição determina também que é ao Estado, em primeiro lugar, que cabe a garantia das condições e dos meios necessários «para que a cidadania possa traduzir-se numa real possibilidade de acesso à habitação». Uma das formas de garantir este direito é através da promoção, pela Administração Pública de habitação apoiada (habitação social ou económica), dirigida essencialmente aos estratos sociais de baixos rendimentos que, de outro modo, não conseguem assegurar o seu tecto.

A CRP determina que cabe ao Estado o papel incentivador: da construção privada, do acesso à habitação própria e do acesso à habitação arrendada (aditamento na revisão constitucional de 1997). Para assegurar o referido direito, a CRP prevê a intervenção do Estado no apoio e incentivo às comunidades locais, promovendo a criação de cooperativas de habitação e a auto-construção, estimulando a construção privada e o acesso à habitação própria, dentro de uma política geral de habitação que deve estabelecer, para os agregados familiares de fracos recursos, um sistema de renda compatível com o seu rendimento.

Relativamente às autarquias locais, está-lhes atribuído o papel de controlo do parque imobiliário, a definição das regras de ocupação, a transformação e uso dos solos e colaborar com o Estado na promoção da construção de habitações económicas e sociais (artigo 65º, nº 2 alínea b).

Contrariamente ao que aconteceu noutros países europeus², a produção do alojamento em Portugal foi claramente assumida pela iniciativa privada, embora regulamentada pelo Estado. O afluxo de populações às grandes cidades do litoral, principalmente de Lisboa e

² Após a II Guerra Mundial, e durante três décadas sensivelmente, os Estados Europeus avançaram com importantes programas de construção habitacional para fazer face à necessidade de reconstrução das cidades devastadas e ao crescimento demográfico que entretanto se verificou.

O sector locativo social adquire uma grande importância. Por exemplo, nos países Baixos, em 1985, ¾ dos alojamentos locativos são geridos por organismos sociais (associações para o alojamento ou colectividades locais).

Porto, a partir dos anos sessenta, não foi acompanhado de uma oferta de alojamento em quantidade e a preços acessíveis.

A população rural atraída para a grande cidade, com baixos níveis de escolaridade e ausência de formação técnica, exerce geralmente funções pouco qualificadas, do que decorrem baixos rendimentos, tornando-a vulnerável à pobreza. A precária situação económica destas populações não permite o pagamento de rendas elevadas nem a aquisição de terreno para construção cujos preços de mercado aumentam significativamente devido quer à grande procura quer à concorrência gerada por outros usos do solo originando-se forte especulação fundiária. Assiste-se, assim, à proliferação de “bairros de lata”, onde as condições de higiene e salubridade são deploráveis, à sobreocupação de edifícios, muitos dos quais bastante degradados e ao crescimento de loteamentos clandestinos sem infra-estruturas básicas, constituindo estas algumas das soluções desencadeadas pelas populações para poderem sobreviver na cidade.

Os programas de “habitação social” promovidos pelo Estado Novo eram escassos e, como defendem alguns autores³, destinavam-se quase exclusivamente à propaganda e reforço de favoritismos ou clientelismos político-ideológicos. A “habitação social” destinava-se a grupos cuja estrutura socioeconómica se enquadrava nas opções do regime e não às classes a quem originariamente se destinavam, as que mais dificuldades tinham em aceder a uma casa.

O desinteresse dos capitais privados pelo sector da construção (no que diz respeito aos grupos sociais de fracos recursos), a fraca oferta de habitação pública e a falta de resposta para alojar a mão-de-obra insolvente “dinamizou” o mercado ilegal, que constituiu uma das alternativas de resposta às necessidades crescentes de habitação. Nos finais da década de sessenta, a habitação clandestina torna-se significativa e, como veremos mais à frente, sofre um novo impulso após 1974⁴.

Apesar deste desinteresse e da política seguida foram construídos diversos empreendimentos.

Se o défice habitacional constituiu um dos problemas essenciais da sociedade portuguesa, durante décadas, actualmente existem outros, mas agora, relacionados com os

³ Nomeadamente GROS, Marielle C. – *O Alojamento Social sob o Fascismo*. Porto: Afrontamento, 1982; Baptista, Luís V. – *Cidade e Habitação Social: o Estado Novo e o Programa das Casas Económicas em Lisboa*. Oeiras: Celta Editores, 1991.

⁴ O fenómeno da construção clandestina teve uma importância relevante na AMP e no concelho de Vila Nova de Gaia em particular. Para mais informações ver o trabalho de MATOS, Fátima L. – *A construção clandestina em Vila Nova de Gaia – o caso dos bairros do Picão e da Madalena nascente*. *Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto – Geografia*. Porto: Instituto de Geografia da FLUP, Iª Série, Vol. VI (1990), p. 149-280.

próprios bairros em si, isto é, às preocupações com a satisfação das necessidades habitacionais juntam-se outras, no domínio da habitação, que se prendem com a integração social das famílias residentes.

De facto, grande parte dos bairros sociais depara-se, hoje, com assinaláveis problemas de má organização e de gestão, de pobreza, de desemprego, ausência de uma cultura de trabalho e desagregação de famílias. De referir que, frequentemente, se verifica consumo e tráfico de droga, roubos, alcoolismo e insegurança. Outros aspectos a salientar em relação a estes bairros é o seu ambiente degradado, com os espaços colectivos deteriorados, os muros “pintados”, as entradas e as escadas mal conservadas, vidros partidos e o lixo amontoado⁵.

Do que ficou dito, são de salientar dois aspectos: a penúria de alojamentos, que caracterizou a situação habitacional até aos anos 80, consequência da evolução económica, das políticas seguidas e dos movimentos migratórios para áreas já densamente povoadas; a emergência de novos problemas, que requerem soluções urgentes, em consequência dos processos de realojamento que foram, apesar de tudo, implementados (principalmente a partir da segunda metade do século XX), em espaços residenciais isolados pela descontinuidade urbana e funcional. A concentração de grupos de indivíduos, cuja precaridade das condições de vida, desqualificação profissional, marginalização e incapacidade de integração social são semelhantes, dificulta a adopção de novos padrões de vivência social e urbana, promotores de mobilidade social. Deste modo, o papel da habitação como factor de integração social fica comprometido.

Note-se que os graves problemas de exclusão social que, actualmente, caracterizam os bairros de habitação social parecem estar associados aos processos de realojamento que ocorreram nas últimas décadas, no nosso país⁶. Após a construção, que visava suprimir as carências de habitação, procedia-se a uma gestão administrativa descurando-se a intervenção

⁵ A concentração no mesmo bairro de pessoas com perfil socioeconómico similar parece ter gerado, por um processo de socialização negativa, efeitos perversos como a reprodução da cultura da pobreza que os caracterizava. O realojamento permitiu uma melhoria das condições de habitabilidade, mas não a integração social dos seus habitantes.

⁶ Saliente-se que os graves problemas de exclusão social não são exclusivos do nosso país. De facto, países como a França e o Reino Unido defrontam-se hoje com os mesmos problemas. Em França, por exemplo, durante os anos setenta, as políticas seguidas apostavam já na reabilitação técnica dos edifícios; nos anos oitenta, avançam com programas de “Développement Social des Quartiers”, que visam melhorar a vida social pela criação de equipamentos sociais, culturais e desenvolvimento de associações de moradores. Para uma análise mais pormenorizada ver, por exemplo: BONETTI, Michel – *Revalorisation des quartiers en crise: de la réhabilitation à la gestion urbaine intégrée*. Sociedade e Território. Porto : Afrontamento, nº 20 (Abril 1994), p.17-25.

social, isto é, não existia qualquer intervenção planeada e articulada com a população residente. Muitas das políticas sociais reduziram-se a intervenções de carácter assistencialista.

Da consciencialização desta situação impõe-se a adopção de soluções mais eficazes no combate à exclusão social, nomeadamente, o desenvolvimento de novas dinâmicas de intervenção, quer, não só, na produção de novos fogos, quer a nível de “O que produzir?”, “Onde?” e “Para quem?”. É preciso adequar a dinâmica de produção de novos fogos às características da procura.

Nem a promoção privada, nem o Estado, conseguiram responder ao défice habitacional, que persiste há anos. Das reflexões subjacentes à leitura de diversos trabalhos e de notícias veiculadas, diariamente, pela imprensa⁷, uma questão se levanta: a de compreender que intervenções estatais têm sido concretizadas, qual a sua evolução e as suas implicações na produção e resolução da questão habitacional.

Importa, assim, debruçarmo-nos sobre algumas questões subjacentes a esta problemática:

- Como é que a população de baixos recursos resolveu ou pode resolver o seu problema de alojamento, tendo em conta o seu rendimento e o custo da habitação?
- Qual a pertinência da intervenção do Estado na questão habitacional?
- Quem produz e quem deve produzir habitação?
- Que medidas podem e devem ser tomadas no realojamento?
- Que factores contribuem para a emergência dos diversos problemas sociais nomeadamente pobreza e comportamentos desviantes?
- Que papel desempenham os Municípios em todo o processo de construção, ocupação e gestão?

Interessa em seguida definir os objectivos do nosso trabalho. Assim, pretendemos, por um lado, identificar e compreender as condições que têm propiciado e/ou dificultado a promoção de habitação para as classes de baixos rendimentos. Neste sentido, abordaremos, para além da intervenção estatal, a actuação municipal na questão da habitação para populações de fracos recursos. Por outro lado, procuramos identificar e analisar as medidas que foram tomadas face aos novos problemas decorrentes da implantação de vastos conjuntos de habitação social nas periferias urbanas. Aqui, a nossa reflexão incidirá sobre as medidas que foram e devem ser desenvolvidas para propiciar uma real integração social e uma melhoria efectiva da vida das populações.

⁷ Diariamente somos confrontados com situações inais ou menos conflituosas que se registam nos bairros de habitação social, como casos de habitações extremamente degradadas, em situação de ruína eminente, ou ainda, com outros problemas ligados à falta de alojamentos existente, sobretudo, nos centros urbanos.

Neste trabalho é analisada em particular a actuação municipal na questão habitacional das populações insolventes, após a alteração do regime político, em 1974. Esta análise prende-se com importância do aumento das responsabilidades das autarquias em matéria de política de habitação, especialmente de habitação social, a partir desta altura, e que está associado à retirada progressiva da intervenção estatal da produção directa. Neste período registaram-se grandes transformações políticas, administrativas, económicas e sociais que tiveram reflexos no mercado habitacional.

Ao Governo e à Administração Central cabe definir o quadro normativo, apoiar financeiramente e incentivar, através de meios fiscais, o sector habitacional no seu todo, e aos Municípios está-lhes atribuído particularmente o papel na produção de solo urbanizado e a promoção de habitações de custos controlados. Interessa, portanto, reflectir de que modo os Municípios desenvolvem esta função, com que instrumentos e quais as estratégias.

Para além do défice habitacional, há que enfrentar os problemas associados à questão do realojamento. A concentração de inúmeras famílias desfavorecidas em grandes conjuntos de habitação social, desencadeia um efeito cumulativo de segregação social, de marginalização da população, de degradação rápida do espaço e de desvalorização dos bens imobiliários. Estes problemas obrigam a criar acções correctoras, de inserção dos habitantes e de ligação dos bairros à cidade.

Aos Municípios, além do desenvolvimento económico que vão dinamizando, atraindo empresas e desenvolvendo outras acções de promoção, interessa tratar globalmente e em profundidade os problemas da população, nomeadamente os que se prendem com a habitação. Neste sentido e, atendendo à importância que as Autarquias foram conquistando, quer como representantes dos interesses das populações locais, quer como intervenientes no processo de planeamento do seu território, importa analisar os procedimentos e as respostas desencadeadas pelas Câmaras, especificamente a Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, na resolução de tais problemas. Procurar-se-á conhecer a postura do poder local relativamente a políticas de enquadramento e de combate aos fenómenos, então surgidos, ligados aos conjuntos habitacionais densificados onde são realojadas populações economicamente fragilizadas.

A descentralização da produção de habitação social da Administração Central para as Câmaras Municipais, cooperativas, empresas privadas e instituições de solidariedade social foi progressiva e correspondeu a um reforço da área de intervenção das autarquias locais, quer como promotores, quer como facilitadores indispensáveis da promoção dos outros agentes descentralizados.

A nossa área de interesse é o Concelho de Vila Nova de Gaia que, estando inserido na Área Metropolitana do Porto (AMP) e sendo contíguo ao Concelho do Porto, tem (com ele) desempenhado um papel ora de fornecimento de mão-de-obra, ora de recepção de emigrantes vindos, essencialmente, de outros concelhos da Região Norte ou ligados à descentralização populacional que se foi registando ao longo das últimas três décadas, na AMP.

A tendência demográfica fundamental é a crescente repulsão do concelho do Porto correlativa da crescente atracção dos restantes concelhos da Área Metropolitana do Porto. Esta situação prende-se com o desenvolvimento do sector terciário, que vai ocupando áreas e edifícios originalmente habitacionais, com o aumento do preço do solo e da habitação no Porto, e com a difusão da indústria em meio rural. O crescimento populacional das cidades da periferia urbana do Porto, sobretudo de Vila Nova de Gaia (no último recenseamento ganhou 40 184 habitantes), Maia, Gondomar e Matosinhos, reflecte-se na procura de habitação originando, num primeiro período, uma urbanização espontânea, resultando numa forma de ocupação mais ou menos extensa, consequência de decisões e investimentos privados para ocupação pelo próprio, ao longo das principais vias de acesso à cidade. Neste primeiro período, o planeamento urbano foi quase totalmente negligenciado, em parte, resultado da velocidade destes fenómenos.

Numa segunda fase, a situação altera-se em resultado de um esforço de planeamento económico e territorial consequência do aparecimento de vários planos, nomeadamente os Planos Directores Municipais (PDM's), os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) e Planos de Urbanização.

A pressão habitacional no concelho de Vila Nova de Gaia decorre de alterações de base económica e da influência crescente da mobilidade, em resultado da acessibilidade proporcionada pelos novos eixos viários.

Recorremos a bibliografia diversa sobre o tema, a algumas dissertações de mestrado e de doutoramento. Não nos sendo permitido fazer inquéritos à população residente nos empreendimentos, na caracterização das famílias residentes, apenas utilizamos dados fornecidos pela Empresa Municipal Gaia Social. Relativamente ao trabalho de campo, importa referir que nos baseamos no reconhecimento dos empreendimentos de habitação social municipal do concelho de Vila Nova de Gaia, sua localização, inserção urbana, equipamentos e organização dos espaços exteriores.

Servimo-nos, do arquivo histórico da Câmara Municipal de V. N. de Gaia, principalmente, das Contas de Gerência, no levantamento dos investimentos realizados pela Câmara.

1.1 Conceito de habitação social

Falar em habitação social obriga-nos, em primeiro lugar, a reflectir e explicitar o seu conceito antes de abordarmos o fundo do problema, tanto mais que o «conceito tem sido predominantemente influenciado pela política sectorial dos sucessivos Governos, consoante os estratos populacionais que se procura abranger»⁸.

O que é a habitação social? O quadro que se reúne sob a designação de habitação social é multiforme pela sua localização, dimensão, arquitectura, grupos alvo, acesso, combinações financeiras e construção. Corresponde a um modo particular de ocupação e de localização dentro do espaço urbano, concentrando famílias que reúnem condições económicas e sociais específicas.

Objecto de várias interpretações, o conceito de habitação social aparece, por vezes, pouco claro e impreciso na dependência das condições de espaço e de tempo em que é formulado.

Proporcionar habitações acessíveis às famílias (portuguesas) deve ser uma das principais preocupações da política habitacional⁹, pelo que há que produzir habitações de baixo custo e em condições de utilização por famílias de fracos rendimentos. Neste sentido, António Pinto¹⁰ esclarece que habitação social é uma «habitação de custos controlados, com características dimensionais e técnicas máximas, definidas estas para garantir que, dentro dos níveis de preço compatíveis com os rendimentos dos estratos familiares abaixo da média, haja uma qualidade habitacional adequada».

Abílio Cardoso¹¹, sobre a figura de habitação social, refere que «a noção de habitação social está geralmente ligada à ideia de alojamentos de construção subsidiada, promovidos pelo Estado, pelo município ou por instituições de solidariedade ou cooperação social para as

⁸ GOMES, Fernando – *Sessão de Encerramento*. Alocução Final das “Jornadas Técnicas de Habitação Social”. LNEC. Lisboa Nov.1984, p. 293

⁹ A política de habitação não deve cingir-se à produção de habitação social. Ela deve definir o quadro normativo em que se insere o sector habitacional: apoiar outras formas de promoção (cooperativas e promoção individual), flexibilização e diversificação da promoção (como da apoiada pelo Estado); o sistema de financiamento (por exemplo a criação de um sistema de financiamento que estimule a poupança prévia e reduza a sua dependência do Orçamento de Estado e do crédito bancário); a questão do arrendamento urbano; a questão da reabilitação do parque existente.

¹⁰ PINTO, António M. – *Sessão de Abertura das “Jornadas Técnicas de Habitação Social”*. LNEC, Lisboa Nov.1984, p. 8.

¹¹ CARDOSO, Abílio – *Considerações sobre o enquadramento geral da política de habitação social*. Jornadas Técnicas de Habitação Social, Lisboa, Nov. 1984, p.28.

classes sociais mais pobres. Três ideias são, portanto importantes: 1) promoção por instituições sem fins lucrativos; 2) destinada a insolventes; 3) com subsídio. Esta é uma definição limitativa, porque muito específica. Há a vantagem em partir de uma definição mais geral para não fechar desde o início as diferentes possibilidades. Assim, entende-se por habitação social um tipo especial, não necessariamente homogéneo, de habitação, cujas características construtivas, de produção e consumo são definidas pelo Estado e cuja promoção dele depende directa ou indirectamente. Assim entendida, habitação social seria talvez melhor designada por protegida, apoiada ou regulada».

Também, António Coelho¹² defende que «toda a habitação deveria ser social, considerando aspectos de bem-estar, apropriação e vitalização; e a própria designação/estigma de “habitação social” não deveria ter razão de existir». Defende ainda que as designações de “habitação de custos controlados” e “económica” são bastante mais correctas.

Se alargarmos a escala de análise, a diversidade de conceitos sobre o alojamento social é tanto maior na medida em que existe uma diversidade de tipos de alojamentos sociais consoante os países. A habitação social é também entendida como uma habitação cuja construção e, por consequência, as rendas são subsidiadas por fundos públicos. Este tipo de habitação difere de outras formas nos seguintes aspectos: é fornecida a um preço que não é objectivado em relação ao lucro; a sua atribuição é administrativa, de acordo com as necessidades; a quantidade e qualidade são reguladas politicamente¹³.

A habitação social carrega a ideia de subsídio público. Destinada a grupos/famílias com baixos rendimentos, a sua disponibilização é o reconhecimento de que existem famílias que não têm condições de acesso à habitação no sistema de mercado.

Referida muitas vezes como “habitação sem lucro”, esta forma de habitação está fora do sistema de mercado, pelo que não se constroem excedentes, dentro desta promoção, para a distribuição comercial¹⁴. Contudo, em alguns países europeus, existem “associações” (de habitação) que podem promover habitação (social), mas com um lucro limitado. Daí que a habitação social não possa ser considerada habitação sem lucro. Também existem situações

¹² COELHO, António B. – *É Preciso Integrar a «Habitação Social» na Continuidade Urbana. Sociedade e Território*. Porto : Afrontamento, nº 20 (Abril 1994), p. 71.

¹³ OXLEY, Michael; SMITH, Jacqueline – *Housing Policy and Rented Housing in Europe*. London: E & FN Spon, 1996, p. 82.

¹⁴ Idem, *ibidem*.

em que o Estado subsidia directamente a habitação ao proprietário-ocupante, sendo esta habitação considerada habitação social¹⁵.

Convém sublinhar, também, a perspectiva de que o termo «habitação social» não existe por definição em alguns países, sendo substituído pelo «d’habitat d’utilité publique». Apesar de ter as características da habitação social, difere desta, porque não é concebida para alojar populações específicas e o seu acesso não está preso a qualquer critério de rendimento. Sobressai a noção de prioridade em relação às necessidades sociais que não são satisfeitas pelo mercado, havendo uma maior mobilidade e uma maior capacidade de acção¹⁶.

Ora, do que ficou dito, é difícil definir com precisão o conceito de habitação social. No entanto, podemos salientar como indicadores comuns o modo de financiamento, o tipo de intervenções diferentes da lógica comercial, o assumir pelo Estado de parte do seu custo e critérios de atribuição, adaptação do preço segundo o nível de rendimentos das famílias como elementos considerados preponderantes na sua definição. Neste contexto, face a diversas características, consoante os países, Ghekiere¹⁷ apresenta uma definição-tipo ajustável aos diferentes países da União Europeia. Para este autor «Un logement social est un bien-logement dont la fixation des niveaux de quantités offerts et de prix est exogène au marché du logement et résulte d’une décision de l’Etat adoptée dans une logique de substitution au marché».

Por seu turno, «La Banque Mondiale, dans son approche économique, met l’accent sur l’habitat accessible aux ménages dont le revenu est faible, généralement inférieur au revenu médian de la population considérée.»¹⁸

Ainda, à volta do conceito de habitação social, e paralelamente aos conceitos “institucionais” aflorados, surgem-nos outros, grosseiramente associados, com frequência, à marginalidade e exclusão social. A habitação social é constituída por bairros cuja comunidade

¹⁵ Em vários países europeus, nomeadamente Espanha, Portugal, Luxemburgo, Bélgica, Itália e França, o Estado subsidia a habitação ao proprietário-ocupante no sentido de subsidiar residências para famílias de baixos rendimentos. Segundo Oxley e Smith, tais habitações podem ser consideradas como habitação social. Idem, *ibidem*, p. 83.

¹⁶ Esta situação verifica-se em países da Europa do Norte. As colectividades locais definem os critérios de acesso e atribuem os alojamentos, tendo em conta a noção de prioridade em relação às necessidades sociais que não são satisfeitas pelo mercado. GHEKIERE, Laurent – *L’offre en habitat dans l’Union européenne*. In *Quel habitat pour les ménages à faibles revenus ?*. Les Entretiens de la Caisse des Dépôts. Paris: La documentation Française, 2001, p. 19-20.

¹⁷ GHEKIERE, Laurent – *Marchés et Politiques du Logement dans la CEE*. Paris : La Documentation Française, 1991, p. 28.

¹⁸ HOVNAVIAN, Claude – *Aspects Techniques de L’habitat Social au Portugal*. Jornadas Técnicas de Habitação Social. Lisboa, Nov. 1984, p. 204.

tem, pelo menos aparentemente, uma reputação pouco lisonjeira ou mesmo mal aceite pelos outros, pela opinião pública. É um lugar “onde nunca ninguém vai a não ser que lá se more” e, muitas vezes, conotado com a designação de *ghetto*. Também, para a opinião pública, a habitação social materializa-se em grandes conjuntos habitacionais de “torres” e “edifícios em banda”, de arquitectura uniforme, em cimento armado, desprezados pelos seus ocupantes e ensombrados pelo fantasma da exclusão, desemprego ou pobreza. Podemos juntar, ainda, o estigma que os moradores destes bairros sentem com intensidade ao interiorizarem a imagem pública socialmente desvalorizada.

Não podemos, no entanto, deixar de salientar a existência quer de empreendimentos habitacionais de Câmaras Municipais e de Cooperativas que apresentam grande qualidade¹⁹ com novos modelos construtivos, mais próximos (ou semelhantes) dos produzidos pelo mercado de gama média-baixa, quer ainda o esforço que tem sido desenvolvido por alguns serviços municipais na integração e coabitação de alguns grupos socio-culturais ditos difíceis, em alguns bairros sociais.

Importa, ainda sublinhar dois aspectos fundamentais: a realidade construída²⁰ (o tipo de construções, o apoio financeiro, a legislação e a localização) e a realidade sentida / vivenciada (as características da população, o seu nível socio-cultural, os problemas que surgem associados à exclusão social e que estão ligados quase exclusivamente a estes bairros). Por vezes, esta realidade sobreleva e altera aquela: quantas vezes ao observador o que se impõe é uma imagem de degradação ou desqualificação, os conflitos, o consumo e tráfico de droga, os grafites e o lixo.

Concluimos que, tal como outrora, a habitação social destina-se a populações de fracos recursos, que foi e continua a ser subsidiada e regulada dentro de determinados parâmetros de qualidade, dimensão, arquitectura, custos e rendas. Existindo, no entanto, diferentes critérios que variam, não apenas no espaço, isto é, segundo os países, mas também no tempo.

No que concerne ao nosso trabalho, por habitação social entendemos a habitação que beneficia, para a sua construção, da ajuda directa ou indirecta dos poderes públicos, promovida por instituições de solidariedade social, cooperativas, empresas privadas e autarquias locais, tendo como objectivo alojar as camadas de menor poder económico.

¹⁹ Para mais informações, consultar MENDES, Clara (Coord.) – *Habitat II: plano nacional de acção-habitação*. Lisboa, Ministério do Equipamento do Planeamento e da Administração do Território, Secretaria de Estado da Habitação e Comunicações, 1999, p. 64-67.

²⁰ Os bairros sociais correspondem, geralmente, a áreas habitacionais modestas e assumem a forma de extensos e monótonos conjuntos residenciais, de edifícios idênticos entre si e com apartamentos acanhados para albergarem o maior número de famílias.

A satisfação do “direito à habitação” requer a tomada de decisões políticas efectivas. O direito à habitação é assegurado, portanto, através de uma política de habitação que «peut être définie comme un ensemble cohérent de mesures adoptées et mises en oeuvre par l’Etat dont l’objectif principal consiste, au moyen d’instruments d’intervention sur le marché du logement, à assurer un équilibre global entre l’offre et la demande dans le respect de normes de prix et de quantités fixées»²¹.

De modo semelhante, Amaral Gomes²² refere que «uma política de habitação consistirá genericamente num conjunto de medidas, instrumentos e acções que, de uma forma integrada e coerente, levem à satisfação das necessidades em habitação de uma dada população. O financiamento, entendido como o conjunto dos recursos financeiros e a forma como estes são aplicados, representa um dos instrumentos principais de qualquer política de habitação.» Uma política habitacional é, portanto, o conjunto de condições que influenciam o desenvolvimento e até a promoção de habitação, localização e regulação.

1.2 Política habitacional na Europa – traços gerais

Em matéria de política de habitação a nível Europeu existe uma certa desigualdade na partilha de competências. A política de habitação é definida e implementada à escala nacional, à escala regional ou segundo uma partilha de poderes entre as duas escalas. Assim, podemos identificar três categorias de repartição dos poderes entre os diferentes níveis: uma competência exclusiva do Estado Central (Dinamarca, França, Irlanda, Grécia, Portugal, Holanda, Reino Unido, Luxemburgo); uma competência partilhada entre o Estado e as regiões (Espanha, Itália e Alemanha); uma competência exclusiva das regiões (Bélgica).

A definição dos objectivos da política de habitação é o motor do poder central nos países em que a política de habitação é centralizada. Nos países em que a competência no domínio da habitação se reparte entre o Estado Central ou Federal e as regiões ou o poder local, a situação muda. O Estado define as orientações e os objectivos dentro da política nacional do alojamento que serão adaptadas ou completadas pelas regiões ou poder local em função das suas necessidades. Este tipo de organização surge em países como a Espanha e a Alemanha, em que as regiões têm poder e meios para definir a sua própria política local, no

²¹ GHEKIERE, Laurent – *Marchés et Politiques du Logement dans la CEE*. Paris : La Documentation Française, 1991, p. 29.

²² GOMES, Amaral – *Financiamento do Sector da Habitação*. Livro Branco sobre a Política da Habitação em Portugal, Documentos Anexos. Lisboa, 1993.

quadro da política nacional definida pelo Estado. No caso da Bélgica, a definição dos objectivos é da competência das regiões, não existindo um quadro nacional de intervenção.

Relativamente aos meios de intervenção, isto é, às diferentes medidas e instrumentos a adoptar, existe uma grande complexidade entre os países. A escolha e a aplicação dos instrumentos é condicionada pelo enquadramento institucional e pelas estruturas administrativas do país e da dimensão para a qual o Governo decide trabalhar. No entanto, Ghekiere²³ identifica três grupos de países:

- Um grupo de países, composto pela França, Grécia, Luxemburgo, Portugal e Reino Unido, que concentra o conjunto de poderes a nível nacional e a execução de certos instrumentos de intervenção é da competência das administrações locais por desconcentração de poderes;

- Um segundo grupo, composto pela Dinamarca, Países Baixos, Espanha e Alemanha, em que a política de habitação é da exclusiva competência do Estado Central, mas certas decisões relativas às ajudas públicas, segundo a natureza do investimento ou da escala do operador, dependente do seu financiamento parcial e gestão, têm sido descentralizados; há portanto, uma flexibilidade e adaptabilidade às estruturas locais;

- Por último, um terceiro grupo descentralizado, como é o caso da Bélgica, em que quer a definição quer a competência e a implementação estão confiadas às suas regiões: não há definição de um quadro nacional de intervenção; o Estado Central conserva, todavia, competências em matéria fiscal e de legislação do arrendamento.

A habitação social é desenvolvida por uma variedade de agentes promotores, conforme os países incluindo municipalidades, *housing associations*, outras organizações sem fins lucrativos e empresas privadas.

As características do parque habitacional público também variam segundo os países. Como veremos no capítulo I, dentro da União Europeia, a Holanda destaca-se como sendo o país que tem o maior sector de arrendamento social com 36%, seguida da Suécia com 23% e do Reino Unido com 22%. Contrariamente, a Grécia é o único país da UE que não tem habitação social arrendada. No entanto, em outros países, como a Espanha, Portugal, Luxemburgo, Bélgica, Holanda, Itália e França, existe um sector de proprietários-ocupante subsidiado, destinado às famílias com baixos rendimentos.

Relativamente à construção de habitação social arrendada e à sua contribuição para o volume total de habitação, ela varia entre os países e tem mudado ao longo do tempo. Assim, por exemplo, no Reino Unido tem-se registado uma diminuição de construções novas neste

²³ GHEKIERE, Laurent – *Les Politiques du Logement dans L'Europe de Demain*. Paris: La Documentation Française, 1992, p. 61-65.

sector, seguido pela Irlanda, enquanto a França, a Alemanha e, principalmente, a Dinamarca, entre 1980 e 1991, registaram um aumento da importância da construção social arrendada (Quadro 1).

No passado, a construção de habitações sociais era usada pelo Estado, em alguns países, numa forma “contra-ciclo”, em períodos de baixo desenvolvimento do sector privado da construção. As proporções de mudança ao longo dos tempos, em algumas circunstâncias, são função dos níveis relativos de construção do sector privado²⁴.

Quadro 1 - Habitação social arrendada recentemente concluída (% de toda a habitação concluída) em alguns países Europeus, 1980-1993

	Bélgica	Dinamarca	Alemanha	França	Irlanda	Holanda	Portugal	R.U.
1980	-	24	11	15	22	34	-	45
1991	1	42	16	19	9	27	2 ¹	17
1993	23	34	12 ²	28	10	27	-	21

¹1990, ²1992.

Extraído de OXLEY, Michael e SMITH, Jacqueline – *Housing Policy and Rented Housing in Europe*. London: E & FN Spon, 1996, p. 84.

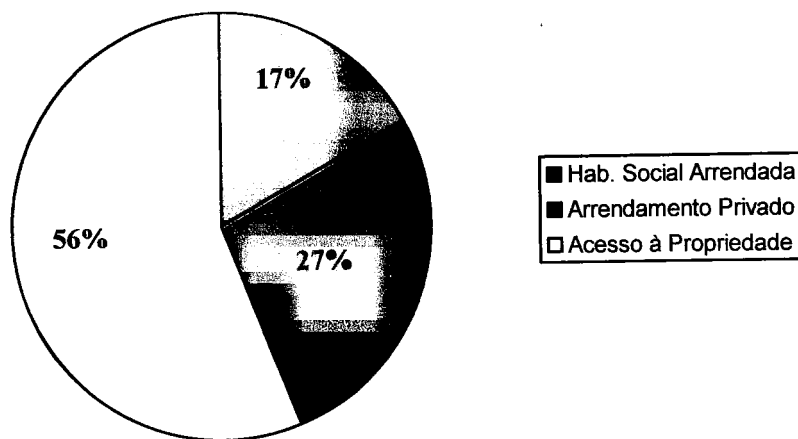
No que concerne ao estatuto de ocupação, nos quinze países da UE identificamos três grandes grupos: proprietário ocupante; arrendamento privado; habitação social arrendada. Este último sector, apesar de muito desenvolvido em vários países no passado, representa 17% do parque total de alojamentos (figura 2). A política de venda dos alojamentos locativos sociais aos seus habitantes, pelos países que detinham um património importante, conduziu a uma acentuada diminuição deste sector.

Quanto ao arrendamento privado, representa 27% do parque total de alojamentos da União Europeia. A tendência também é para uma diminuição em alguns Estados membros.

O sector que hoje domina e que tem conhecido progressos importantes é o do acesso à propriedade²⁵ ou seja, o dos proprietários ocupantes (56%).

²⁴ OXLEY, Michael; SMITH, Jacqueline – *Housing Policy and Rented Housing in Europe*. London: E & FN Spon, 1996, p. 84.

²⁵ O acesso à propriedade em países como a Alemanha e a Holanda, por exemplo, de forte tradição locativa, tem aumentado. O crescimento económico, o baixo nível de desemprego e as taxas de juro baixas são factores que justificam esta situação.



Fonte: GHEKIERE, Laurent – *L'offre en habitat dans l'Union européenne*. In *Quel habitat pour les ménages à faibles revenus ?* Paris : La Documentation Française, 2001, p. 19.

Fig. 2 – Forma de ocupação no conjunto dos quinze países da EU, 2001

Em Portugal, a produção habitacional foi sempre insuficiente para as necessidades. Este problema atingiu maior intensidade nos centros urbanos de maior desenvolvimento económico, particularmente em Lisboa e Porto e, mais recentemente, Setúbal, Braga e Coimbra, situação esta que é consequência do desenvolvimento regional desequilibrado.

Desde há vários anos que a pesquisa no campo da habitação social tem constituído um tema constante de discussão em conferências, congressos e emissões televisivas. Reflectindo, também, uma crescente preocupação com a questão habitacional e seus problemas, têm surgido numerosos trabalhos, muitos dos quais, embora não tratando o tema de forma sistemática ou exaustiva, fazem abordagens mais ou menos alargadas do mesmo.

2. Estrutura do trabalho

Importa, agora, fazer uma referência à estrutura do trabalho, que está dividida em 4 capítulos.

No primeiro capítulo começamos por uma análise dos modelos e instrumentos de intervenção na promoção habitacional e uma referência às políticas europeias: A intervenção do Estado Português na promoção de habitação é igualmente focada, fazendo apelo à evolução das medidas políticas adoptadas em diversas épocas do Estado Novo e, posteriormente, a intervenção após a alteração do regime político em 25 de Abril de 1974. Esta intervenção teve reflexos, tanto na promoção directa e indirecta de alojamentos, como na influência do comportamento dos diferentes agentes deste sector, desde empresas e proprietários fundiários aos agregados familiares. Subjacente a esta reflexão encontra-se a

necessidade de abordarmos as lógicas de surgimento e implementação de políticas sociais, nomeadamente no campo da habitação.

No segundo capítulo, procuramos ilustrar o aumento das responsabilidades das autarquias locais em matéria de política de habitação. No início do século XX, as políticas dos municípios incidiam no simples controlo do uso e transformação do solo. Ao longo do século passaram a abranger outras áreas, nomeadamente, as relacionadas com as questões económicas e sociais. Relativamente à habitação, os municípios têm assumido um protagonismo crescente nas últimas décadas. Esta situação prende-se com a progressiva diminuição da intervenção da Administração Central na produção directa de habitação, que ocorreu ao longo da década de oitenta, especialmente após a extinção do Fundo de Fomento da Habitação em 1982.

Do mesmo modo, pretendemos elucidar sobre os processos de realojamento social em Portugal segundo as lógicas tradicionais e as novas “motivações” que subjazem à formulação das diferentes políticas e/ou estratégias sociais. Durante décadas, os processos de realojamento não se articulavam com políticas urbanas mais globais nem se inseriam em programas sistemáticos de desenvolvimento social.

Com o capítulo três pretendemos fazer uma análise da situação demográfica e da mobilidade da população no concelho de Vila Nova de Gaia, enquadrada no contexto metropolitano. A desconcentração populacional do concelho do Porto e o crescimento populacional dos concelhos limítrofes, nomeadamente do concelho de Vila Nova de Gaia revela uma atractividade da área envolvente ao centro urbano principal.

O diagnóstico da situação do parque habitacional no conjunto metropolitano, salientando o caso de Vila Nova de Gaia insere-se, ainda, no capítulo três. As transformações urbanas ocorridas nas duas últimas décadas são um “indicador” da evolução da pressão construtiva no território metropolitano e, consequentemente da actuação dos poderes locais.

No capítulo quatro, centramo-nos em Vila Nova de Gaia. Procuramos avaliar a situação do parque social municipal e as respostas face, quer às necessidades, quer aos problemas sociais associados às características da população realojada.

CAPÍTULO I

POLÍTICA(S) DE HABITAÇÃO

Um dos principais objectivos da política de habitação é a satisfação de uma das necessidades básicas da população – o direito a um alojamento condigno – sendo este um dos direitos sociais reconhecidos aos cidadãos de qualquer Estado democrático. Deste modo, a política de habitação apresenta três características essenciais²⁶: uma dimensão social; uma dimensão económica; uma dimensão territorial. A dimensão social assenta, por um lado, no facto dos estratos da população considerados insolventes, sem condições para adquirir ou arrendar casa no mercado, precisarem de apoio, o qual se consubstancia em subsídios atribuídos pelo Estado. Por outro lado, o aumento dos preços do imobiliário, consequência de um crescimento económico e urbanístico intenso, dificulta o acesso à habitação de uma fracção da população trabalhadora, o que, dentro de uma “política de redistribuição do rendimento”, impõe bonificações financeiras, incentivos fiscais, subsídios de renda, etc. Ainda, no âmbito social, o combate à formação de *ghettos*, predominantemente na periferia das grandes cidades, com todos os problemas associados, justifica uma “política de integração social”.

A dimensão económica está associada à criação de empregos e, por consequência, ao aumento do consumo, em situações de recessão. Simultaneamente, a política de habitação pode ser um bom instrumento para fomentar a poupança e, assim, limitar as tendências consumistas, actuando, neste caso, sobre a conjuntura económica em sentido contrário.

Por último, uma dimensão territorial. A política de habitação é um complemento indispensável da política de ordenamento do território, uma vez que uma parte do solo urbano é ocupada pelos conjuntos habitacionais. A reabilitação do parque habitacional dos centros históricos das cidades e o combate ao desenvolvimento anárquico das suas periferias também devem ser considerados na política de habitação e ordenamento.

Pelo que acabamos de expor, pode deduzir-se que a política de habitação incorpora uma vertente social e uma vertente de ordenamento do território não se confinando, somente, ao sector da construção e obras públicas.

²⁶ DIAS, Júlio – *Tendências das Políticas Europeias Quanto aos Modelos de Habitação Social. Sociedade e Território*. Porto: Afrontamento, nº 20 (Abril 1994), p. 91-92.

Nuno Serra²⁷, ao abordar o lugar da política de habitação no conjunto das políticas sociais, salienta que uma das características é o seu reduzido significado, apesar da sua importância e de o alojamento constituir uma necessidade básica, reconhecida pela generalidade dos Estados-Providência. Como refere, só em situações conjunturalmente excepcionais tem merecido uma atenção e esforço orçamental, semelhante aos sectores da saúde, educação, desemprego e segurança social. Para esta constatação aponta quatro tipos de causas. Primeiro, o direito à habitação, no sentido da universalidade e da responsabilidade estatal, não é um direito consagrado por um grande número de países. Dentro das responsabilidades do Estado, a habitação ocupa um lugar relativamente recente e no domínio das necessidades não se insere «nas necessidades primárias ou vitais, mais directamente associadas à sobrevivência fisiológica».

Também, a carência de alojamento é uma questão muito complexa que se reveste de causalidades e manifestações diversas, exigindo uma grande diversidade de mecanismos e estratégias de intervenção. Fazendo uma referência a Bourne²⁸, este aponta as necessidades especiais de certos grupos, as inacessibilidades aos muito pobres, a segregação socio-espacial, a discriminação, as imperfeições do mercado local, entre outras, como determinantes na adopção, pelo Estado, de políticas e estratégias, «com eventuais implicações de custo na necessariamente diversificada organização burocrática daí decorrente».

Outro aspecto que, para Serra, permite explicar o fraco peso das políticas habitacionais no sistema das políticas sociais é a questão fundiária. O princípio da propriedade privada, área bastante “melindrosa”, tem limitado a intervenção do Estado. Também, como esta intervenção tem sido orientada para situações essencialmente de maior carência, e para grupos minoritários específicos, a proporção dos beneficiários com menor poder reivindicativo acaba por ser muito inferior ao que se observa em sectores como a saúde e a educação. Assim, compreende-se o fraco significado da política de habitação no conjunto das políticas públicas.

Por fim, aponte-se os níveis de emprego público gerados que, sendo muito inferiores aos observados noutros sectores, nomeadamente na saúde e na educação, independentemente da alteração da sua política, não terá o mesmo impacto que se pode esperar, da alteração política noutros sectores.

²⁷ SERRA, Nuno – *Estado Território e Estratégias de Habitação*. Coimbra: Quarteto Editora, 2002, p. 77-80.

²⁸ BOURNE, Larry S. – *The Geography of Housing*, 1ª ed. London, Edward Arnold V. H. Winston & Sons, 1981, p.169-170.

Em suma, a questão habitacional apresenta diversas particularidades, cujas consequências se reflectem na reduzida importância do conjunto das políticas sociais, sendo objecto predominante das políticas de desmantelamento²⁹ do Estado-Providência.

1.1 A diversidade de agentes envolvidos na problemática habitacional

Como aborda Nuno Serra³⁰, as políticas de habitação dependem de diversos factores de natureza endógena e exógena, «cuja especificidade e interdependência condicionam de modo significativo a configuração territorial de intervenção do Estado». Esta intervenção oscila entre a promoção directa e a intervenção indirecta, apoiando ou regulando a iniciativa privada.

Por princípio, o Estado perspectiva a habitação como um direito, um bem social, cuja provisão deve ser assegurada, quer pela promoção directa de alojamentos, quer pela interferência reguladora sobre os agentes imobiliários privados. Estes visam a obtenção de lucros, influenciando, significativamente, o custo da habitação, tornando mais difícil às famílias de baixos rendimentos o acesso a este mercado.

O processo de promoção de alojamentos revela-se complexo devido à diversidade de agentes, estratégias e interesses envolvidos. As tensões e contradições subjacentes a esta complexidade espelham o conflito entre modelos de promoção públicos ou privados.

Para compreendermos os modelos da política de habitação e as estratégias públicas de intervenção, importa em primeiro lugar fazer uma abordagem aos sistemas de provisão de habitação.

As diferentes formas de provisão identificam-se pelos agentes envolvidos e pela sua relação com o processo de produção e consumo da habitação, assim como pelo tipo de vínculos que estabelecem com os outros intervenientes, isto é, os conflitos e negociações no que respeita ao controlo e valorização do produto³¹.

Em Portugal, segundo os dados estatísticos de que dispomos podemos distinguir três tipos de sistemas de provisão: a pública; a promoção para o mercado e a promoção por iniciativa directa das famílias.

²⁹ Refira-se como exemplo, o Reino Unido em que a redução das despesas, sobretudo, na esfera da promoção directa de habitação social tem tido grande êxito dentro das políticas neo-liberais, para além, da venda de parte do parque habitacional público. SERRA, Nuno, op. cit, p. 80.

³⁰ Idem, *ibidem*, p. 88 e sgs.

³¹ MATOS, Fátima L. – *A Habitação no Grande Porto – Uma perspectiva geográfica da evolução do mercado e da qualidade habitacional desde finais do séc. XIX até ao final do milénio*. Porto: FLUP. Dissertação de Doutoramento, 2001, p. 58-59.

A promoção pública está orientada, fundamentalmente, para situações de insolvência, realojamento. A lógica desta forma de promoção assenta na função reguladora social no sentido de garantir a equidade, procurando eliminar situações habitacionais consideradas degradantes e intoleráveis. Deste modo, o Estado surge como regulador e moderador dos mecanismos de mercado com vista a uma distribuição mais justa de um bem.

O poder público tem então um papel central, quer através do financiamento e promoção de habitação social, quer através da garantia de outras condições fundamentais, nomeadamente, o planeamento do uso do solo, a regulamentação da construção, a política de solos e a instalação de infra-estruturas. Este tipo de provisão engloba uma grande diversidade de agentes: Governo Central, Câmaras Municipais, cooperativas, empresas (ao abrigo de Contratos de Desenvolvimento Habitacional) e Instituições Particulares de Solidariedade Social³².

Relativamente aos destinatários, os grupos sociais com maior capacidade de solvência tendem a adquirir habitação produzida por cooperativas ou por autarquias locais, enquanto os grupos sociais de menores rendimentos são arrendatários de fogos do Estado, das Câmaras Municipais ou de Instituições de Solidariedade Social.

Esta estrutura, que em Portugal tem tido um papel residual, funciona como alternativa, quando as outras estruturas são inadequadas, no sentido em que não dão resposta a todas as necessidades de alojamento, principalmente às famílias de fracos rendimentos (que o normal funcionamento do mercado não contempla). Todavia, como refere Cardoso «o pequeno peso global desta estrutura não impede a sua importância em determinadas conjunturas espaço-tempo»³³.

³² CARDOSO, Abílio – *Dinâmica de estruturação de uma metrópole de um país da periferia da Europa: o processo de urbanização da Área metropolitana do Porto desde os anos cinquenta*. In CARDOSO, A. – Do Desenvolvimento do Planeamento ao Planeamento do Desenvolvimento. Porto: Afrontamento/D.E.C. da FEUP, 1996, p.19-44.

³³ Em determinadas situações esta estrutura teve uma importância relevante. Foi o que aconteceu com o Plano de Melhoramentos de Cidade do Porto (Decreto Lei nº 40 616, de 20 de Maio de 1956) que, no que diz respeito à habitação pública, os objectivos foram totalmente cumpridos. Construíram-se 8 500 habitações públicas na cidade do Porto, o que é significativo tendo em conta que tinham sido construídos até então apenas 3000 fogos deste tipo. Do mesmo modo, saliente-se a habitação cooperativa que, embora com menor peso, tem vindo a desempenhar um papel de relevo, desde finais dos anos setenta, no Concelho de Matosinhos. CARDOSO, Abílio, op. cit., p. 35.

O modelo construtivo dos bairros produzidos por esta estrutura de provisão³⁴ e a sua localização tem contribuído para um certo efeito de segregação, o que se reflecte na imagem e síndrome negativo do bairro social³⁵.

Quanto à promoção destinada ao mercado, esta está sujeita às leis da oferta e da procura. Os agentes procuram maximizar o lucro, minimizando os custos. Neste caso, a habitação é perspectivada como uma mercadoria, susceptível de venda ou arrendamento. O preço da habitação é condicionado pelos custos do solo e da produção, pelo lucro, justificado pelo investimento de capital e pela continuidade do processo de promoção, dependendo o seu montante das condições de mercado e da velocidade de rotação do capital. O funcionamento do mercado regista uma selectividade do acesso, determinada pelo nível de rendimento das famílias que ocupam os alojamentos e, conseqüentemente, uma hierarquia dos espaços produzidos. Este modo de funcionamento dá origem, portanto, a mecanismos de segregação espacial³⁶. A promoção do sector privado (empresarial) está ao alcance dos estratos de rendimentos médios e elevados. As famílias com rendimentos mais baixos não podem suportar os custos elevados de acesso à propriedade. Os processos de promoção privados, segundo a lógica económica que o mercado habitacional impõe, determinam, assim, uma hierarquização dos destinatários.

O acesso à habitação é condicionado pelo nível de rendimento de cada família. O mercado surge assim subdividido em vários submercados que oferecem diversos produtos, cujos preços são diferentes. Como refere Fátima Matos³⁷, «o que acontece é uma estratificação da oferta habitacional em vários submercados, cada um com os seus utentes, preços de equilíbrio e promotores próprios, ocupando áreas territorialmente distintas, não se misturando».

No entanto, a estratificação do mercado habitacional não consegue responder a todos os níveis de rendimento face aos preços da oferta, pelo que muitas famílias são excluídas do

³⁴ Que o mesmo autor designa por “empreendimento” – tipologia que dissolve a rua como elemento urbanístico essencial, transformando-a em mero canal de passagem e libertando a edificação de uma relação directa com ela. CARDOSO, Abílio, op. cit., p. 24.

³⁵ CARDOSO, Abílio, *ibidem*, p. 35.

³⁶ As áreas residenciais estão segregadas de acordo com a classe ou nível de rendimentos dos residentes, o que não exclui a coexistência de grupos sociais diferenciados nalgumas. A segregação está relacionada com a evolução da cidade e reflecte as alterações da sociedade em que o nível económico documentado pelo consumo é o referencial individual principal. Sobre esta questão veja-se, por exemplo, SALGUEIRO, Teresa B – *A Cidade em Portugal*. Porto: Afrontamento. 1992, p 351-359.

³⁷ MATOS, Fátima L. – *A Habitação no Grande Porto – Uma perspectiva geográfica da evolução do mercado...* p. 33. (citando SALGUEIRO, Teresa B., *ibidem*, p. 354).

sistema de aprovisionamento residencial. Nesta situação, a satisfação do seu direito à habitação só é possível com a intervenção do Estado. Este tem de intervir directamente, promovendo habitação social ou, indirectamente, através de subsídios, isenção de taxas, criação de sistemas bonificados de crédito, de regulamentos à construção e do planeamento urbanístico.

Várias análises sobre a habitação registam que o Estado e o mercado não podem existir um sem o outro, isto é, quer o mercado mais livre depende do apoio e regulação do Estado, quer o sistema mais centralizado de promoção habitacional requer alguns mecanismos de mercado para poder funcionar com eficiência³⁸.

Por último, o sistema de provisão de alojamentos pelas famílias é caracterizado pelo facto de o agente responsável pela gestão do processo ser simultaneamente o beneficiário directo da habitação. Neste sistema, as estratégias assentam, essencialmente, na auto-construção familiar total ou parcial (do alojamento) e na construção por administração directa. A participação de outros agentes verifica-se em situações de aquisição de terreno, contrato com empreiteiro e no recurso a empréstimos bancários. Pode acontecer, também, a participação de agentes públicos, quando a construção é apoiada pelo Estado ou autarquias. De qualquer forma, a produção do alojamento não tem por objectivo a valorização do capital investido, apenas um valor de uso.

Este tipo de promoção caracteriza-se «pela limitada dimensão do seu processo construtivo, assente em pequenos projectos, sobretudo para ocupação própria, realizados por empresas de pequena dimensão, com frequente contribuição de trabalho familiar ou de especialistas trabalhando por conta própria»³⁹. A esta forma de produção corresponde a dominância da habitação própria e, normalmente, é financiada sem recurso aos mecanismos institucionais de crédito⁴⁰.

Importa salientar, dada a sua dinâmica construtiva em determinados espaços e num certo período de tempo, dentro deste tipo de provisão: a construção clandestina. Esta caracteriza-se em linhas gerais, por uma auto-construção evolutiva, sem licenciamento, feita em função das poupanças familiares, que normalmente não recorre a apoio bancário.

³⁸ MATOS, Fátima L. – *A Habitação no Grande Porto – Uma perspectiva geográfica da evolução do mercado e da qualidade habitacional desde finais do séc. XIX até ao final do milénio*. Porto: FLUP. Dissertação de Doutoramento, 2001, p. 35.

³⁹ Idem, *ibidem*, p.60.

⁴⁰ CARDOSO, Abílio, op. cit., p. 34.

Concluindo, podemos afirmar que o Estado e as Câmaras Municipais tendem a promover habitação, predominantemente para arrendamento, enquanto as empresas são o promotor preponderante de habitação para venda no mercado e as famílias promovem alojamentos, essencialmente para ocupação própria.

1.2 Políticas de promoção directa e políticas de promoção indirecta

Os governos podem influenciar a oferta de habitação usando uma série de subsídios, impostos e regulamentações. Podem, também, optar pela ausência de qualquer tipo de regulamentação e controlo. A escolha dos instrumentos depende dos objectivos da política habitacional adoptada e das causas dos problemas habitacionais para os quais a política está direccionada.

Com vista à distribuição segundo os grupos e as necessidades, a intervenção pública directa traduz-se na construção de habitação social ou de habitação a custos controlados, na aquisição pelo poder público de alojamentos construídos pelo sector privado e, ainda, na apropriação pública de fogos devolutos pelo Estado ou autarquias. A política de promoção directa resulta, assim, na formação de um sector habitacional público e as formas de ocupação podem ser, como referimos atrás, o arrendamento ou a casa própria, em condições de aquisição acessíveis às populações mais insolventes não se registando lucro para o Estado. Neste caso, o que se pretende é assegurar as condições de acesso à habitação dos estratos mais carenciados e, portanto, a concretização dos imperativos legais do direito à habitação.

Numa lógica de mercado, cuja maximização do lucro afasta os segmentos da população de baixos rendimentos do acesso à habitação, a promoção directa constitui a resposta mais imediata na resolução deste problema.

Para o desenvolvimento deste tipo de intervenção, a política fundiária revela-se como uma questão central, uma vez que o preço do solo assume uma importância relevante nos custos de produção e, consequentemente, do alojamento. Desde logo, a disponibilidade de solos infraestruturados, nos locais apropriados e a preços compatíveis com a produção de habitação social, afecta a sua produção em quantidade e a preços acessíveis. Tendo em vista, não só a obtenção de terrenos para a construção imediata de habitações sociais, mas também a criação de reservas de solo para a viabilização de futuros programas de habitação ou de equipamentos de interesse público, o Estado pode recorrer à expropriação, aquisição de solos e regulamentação do direito de preferência.

Este tipo de promoção, como referimos acima, destina-se, fundamentalmente, a agregados familiares de fracos recursos ou insolventes. No entanto, as classes médias podem

também beneficiar deste tipo de promoção em conjunturas de grave carência habitacional ou quando a política de habitação assume uma importância significativa no conjunto das políticas sociais do Estado (como aconteceu na Europa após a Segunda Guerra).

A promoção e construção habitacional têm uma necessidade de capital extremamente elevada e tendencialmente crescente. As dificuldades na sua obtenção justificam a limitada abrangência social deste tipo de promoção, sendo difícil, portanto, a política de acesso à habitação permanecer no âmbito da promoção directa. Assim, a intervenção do Estado no sector é frequentemente alargada por políticas de promoção indirecta. Ainda no âmbito da intervenção directa no mercado saliente-se o controlo dos preços da habitação, a regulamentação ao nível dos direitos e deveres dos agentes económicos.

A política de promoção indirecta engloba as medidas que visam o incentivo da promoção privada ou semi-pública, mas também as medidas que visam a regulação do próprio mercado habitacional, tanto na perspectiva da produção, como na perspectiva do consumo. Neste contexto, sobressai a diversidade de agentes envolvidos assim como a variedade de modalidades e programas de acesso ao alojamento.

As formas de intervenção são, portanto, variadas e implicam negociação e articulação do Estado com entidades privadas. No domínio da oferta, uma das formas de intervenção corresponde à criação de condições de apoio à construção de alojamentos por promotores privados ou semi-públicos, dentro de critérios de acessibilidade social (controlo dos valores de venda ou arrendamento), de padrões de construção e de qualidade previamente definidos. Este tipo de intervenção baseia-se na concessão de subsídios à construção, facilidades no acesso ao crédito ou ao solo (cedência de terrenos infraestruturados ou comparticipação pública na sua aquisição) e facilidades fiscais.

Outra vertente de intervenção é a que respeita à função reguladora do mercado habitacional no sentido de controlar o acesso, de impedir e resolver situações de inacessibilidade ou crise de habitação. Neste domínio, salienta-se actuações sobre o mercado, através do controlo do arrendamento, com introdução do congelamento, limitação e indexação das rendas aos valores da inflação e regulamento dos contratos de arrendamento. A actuação a este nível revela-se, por vezes, problemática⁴¹.

A nível do consumo, as políticas indirectas visam o fomento das capacidades de solvência dos agregados familiares. Neste sentido, são diversos os instrumentos utilizados:

⁴¹ Segundo Oxley e Smith, alguns economistas defendem que o controlo das rendas é inevitavelmente indesejável. O controlo é censurado por criar escassez reduzindo a qualidade das habitações em stock, “encorajando” o mau estado e promovendo o mercado negro como medidas procuradas para contornar o controlo. Idem, *ibidem*, p. 35.

concessão de subsídios à habitação, contemplando os regimes de arrendamento, subsídios à renda e de acesso à propriedade (crédito bonificado) e criação dos sistemas de poupança-habitação; facilidades fiscais na aquisição (isenção de Siza e deduções das amortizações no IRS, por exemplo); apoio à reabilitação e à auto-construção, comparticipação financeira nos custos de (re)construção e isenções de taxas; actuação sobre os custos de transacção, planeamento e “zonamento”, regulamentos à construção; programas de reconstrução/reconversão de áreas degradadas.

As políticas de promoção indirecta cobrem um leque de alternativas, suficientemente amplo, para poder responder a uma grande diversidade de necessidades dos diferentes estratos sociais. As vantagens deste modelo de intervenção prendem-se com a diversidade de instrumentos de apoio. As políticas de promoção indirecta permitem, por um lado, conciliar os objectivos sociais e económicos das políticas de habitação (estimulam o consumo, o investimento privado e permitem a redução dos custos de natureza burocrática e financeira) e, por outro lado, permitem uma maior versatilidade e liberdade de escolha, propiciando maior rentabilidade do investimento⁴². Todavia, algumas desvantagens são de assinalar: exigirem uma capacidade mínima de solvência e os beneficiários tenderem a pertencer predominantemente à classe média. Este modelo revela-se propício «a práticas especulativas e ganhos acrescidos para o investimento, ao permitir inflacionar e artificializar o custo das habitações no caso dos apoios à aquisição, e dos preços de aluguer, no caso dos subsídios ao arrendamento⁴³». Finalmente, os objectivos sociais da promoção podem ser subvertidos se os apoios financeiros à promoção privada forem utilizados em habitação de luxo⁴⁴.

A política habitacional oscila, portanto, normalmente, entre as posições dos defensores da intervenção directa do Estado, através da utilização de instrumentos que visam o incremento da promoção pública directa, e os defensores de uma intervenção indirecta, assente predominantemente (ou quase exclusivamente) em incentivos à aquisição de casa própria.

⁴² SERRA, Nuno, op. cit., p. 96

⁴³ Idem, *ibidem*, p. 97

⁴⁴ WEBSTER, David – *Il finanziamento degli alloggi pubblici: problemi per la sinistra*. 1982. Referido por SERRA, Nuno, *ibidem*, p. 97. Daí que, por exemplo, o actual Governo tenha eliminado o crédito bonificado por se verificarem situações abusivas na sua concessão.

1.3 Evolução das políticas de habitação na Europa

A política de habitação, ensombrada de contradições aparentes, centra-se entre a vontade de sustentar um aparelho produtivo submetido às contingências do mercado e entre as preocupações sociais que conduzem a política de habitação a desenvolver esforços no sentido de protecção social e na luta contra a exclusão.

A história da habitação social é fruto do conhecimento e da compreensão das condições de habitação das populações trabalhadoras urbanas, através dos diferentes momentos da constituição destas, da evolução da produção de alojamentos, da sua gestão e das conjunturas políticas que determinaram as suas condições de produção.

A habitação social acompanha a história das políticas e estratégias sucessivas que têm presidido à sua constituição, bem como a evolução das políticas sociais.

O aparecimento das diversas formas de poder público no mercado do alojamento impôs-se sobretudo no século XX, nos diferentes países. As políticas públicas têm como objectivo atenuar as carências dos investimentos privados e fornecer um alojamento às classes sociais a que o sector privado não dá resposta. Esta intervenção toma formas mais ou menos intensas, segundo os países. Mais tarde, quando as necessidades quantitativas estão mais ou menos satisfeitas, a preocupação recai sobre os aspectos qualitativos, conduzindo à reabilitação de alguns bairros sociais, à construção de novos modelos de alojamentos sociais públicos e a reabilitação do parque habitacional mais antigo, sobretudo nos centros urbanos.

Procuramos resumir as várias fases das políticas de habitação na Europa de modo a podermos estabelecer termos de comparação para avaliar a situação em Portugal.

Não existe uma política de habitação comum na UE, esta é da responsabilidade de cada Estado membro, situação que, contudo, parece estar a mudar havendo já a tentativa de se fazer um esforço conjugado na definição de algumas orientações, tal como acontece para outros sectores, nomeadamente a Agricultura, Pesca e Turismo.

1.3.1 Inexistência de uma política de habitação

A emergência da «questão da habitação» está ligada aos processos de urbanização e de industrialização que surgem a partir, principalmente, da segunda metade do século XIX. A «questão social» suscita na classe política a consciência de que é necessário o empenho numa política nova e activa de integração da classe operária no campo social. As condições de habitação das camadas operárias e a procura das possibilidades de melhoria daquelas vão crescendo nas preocupações de uma fracção da burguesia e dos políticos.

As descrições das condições de habitação da época apontavam para a ausência de higiene, insalubridade, promiscuidade, inexistência de canalização de água e de saneamento. Ressaltam a precaridade do alojamento como sintoma de miséria e responsabilizam a péssima ou má situação habitacional pela degradação física e depravação moral das «classes laboriosas». A promiscuidade que reina impressiona e preocupa, essencialmente, filantropos e socialistas, que estabelecem uma ligação entre miséria moral e miséria social⁴⁵. Os poderes públicos recusam-se a intervir para melhorar a situação, não querendo alterar ou pôr em causa o princípio da propriedade privada.

A questão da habitação não se situa no centro do projecto urbanístico. Do mesmo modo, o alojamento dos operários não faz parte das preocupações do patronato industrial. A distância entre as denúncias da crise da habitação e a inércia dos actores políticos e sociais é grande.

Esta inércia e desresponsabilização vão alterar-se. A preocupação de moralizar os operários, por um lado, e de fixar a mão-de-obra, por outro, conduz o patronato, num primeiro momento, a construir casernas junto às unidades de produção e, mais tarde, novas tipologias habitacionais, salientando-se as *Vilas* em Lisboa e *Ilhas* no Porto, as *Dumbell Houses* e *Railroad Houses*, em Nova York e os *Courons*, em França. Do mesmo modo, registam-se experiências, apesar de residuais, no domínio da construção, implementadas por operários, através de mecanismos de natureza cooperativa, por pequenas firmas com vista ao arrendamento e ainda, por motivações sociais, «organizações privadas com objectivos de natureza essencialmente filantrópica»⁴⁶.

Estas iniciativas enquadram-se na necessidade de minimizar os custos de reprodução da força de trabalho e nos receios de propagação de doenças e epidemias. Uma tomada de consciência crescente das condições degradantes e desumanas do alojamento das classes operárias e uma vontade de apaziguamento social determinam a intervenção no âmbito da higiene e da salubridade dos alojamentos.

Em França, são instituídos os «conseils d'hygiène» e de salubridade (decreto de 18 de Dezembro de 1848) e, em 1850, é votada uma lei em que se recomendava «aux conseils municipaux la création de commissions chargées de contrôler l'insalubrité des logements et d'indiquer les mesures indispensables d'assainissement»⁴⁷. Surgem, também, nesta altura, em

⁴⁵ MORET, Frédéric - *Le logement et la question social (1830-1870)*. In *Logement et habitat l'état des savoirs*. Paris: Éditions la Découverte, 1998, p. 21.

⁴⁶ SERRA, Nuno op. cit., p. 105.

⁴⁷ MORET, Frédéric, *ibidem*, p. 22.

Inglaterra, projectos higienistas e as primeiras Leis sanitárias⁴⁸. Ainda em França, nos finais do século XIX, surge a “Société des Habitations à Bon Marché” e a partir da primeira Guerra Mundial os HLM (Habitation à Loyer Modéré). Do mesmo modo, em Portugal, sobressai o aspecto sanitário. Em Dezembro de 1864 surgem as primeiras leis sobre este assunto e, no princípio do século XX, o regulamento de saúde «institui um sistema de vistorias, abre a possibilidade de expropriar e de destruir as casas dos bairros insalubres, propõe a criação de um cadastro sanitário das casas de habitação»⁴⁹.

Apesar dos regulamentos e das medidas cada vez mais amplas, até à II Guerra Mundial, a intervenção do Estado «não regista rupturas de fundo assinaláveis, por um lado, devido a obstáculos levantados pelo peso social e económico da propriedade fundiária e imobiliária e, por outro, pela vigência de um modelo de acumulação em que a realização de mais-valia e o incremento da produtividade são conseguidos essencialmente pelos baixos níveis salariais praticados»⁵⁰.

1.3.2 Do intervencionismo ao desinvestimento estatal

Até à II Guerra Mundial a habitação social não evolui e a tendência é para um agravamento, devido à pressão demográfica. A partir do início da década de 50 e até meados da década de 70, consolida-se um novo modelo de intervenção do Estado. Durante este período as condições sociais, económicas e políticas transformam-se: aumento demográfico sem precedentes, urbanização galopante, reestruturação das actividades económicas, forte crescimento económico largamente redistribuído sob a forma de poder de compra e aumento do nível de vida. No campo sócio-político são as alterações no âmbito da formação escolar e profissional, na protecção social e no auxílio no acesso à propriedade do alojamento que sobressaem. No domínio da habitação regista-se uma promoção em massa de alojamentos sociais, acompanhada de uma melhoria das condições de habitação.

Após a II Guerra Mundial, múltiplos factores conduzem à definição de um modelo de intervenção do Estado no sector habitacional, de que resultou uma forte promoção de alojamentos sociais, beneficiando quer as classes mais carenciadas, quer a generalidade dos estratos que integram a classe média.

⁴⁸ SERRA, Nuno, op.cit., p. 105; GROS, Marielle C. – *O Alojamento Social sob o Fascismo*. Porto: Afrontamento, 1982, p. 7-9.

⁴⁹ GROS, Marielle, *ibidem*, p. 10-11.

⁵⁰ SERRA, Nuno, *ibidem*, p. 106.

A necessidade de reconstrução das cidades devastadas pela guerra e, naturalmente, a escassez de alojamentos, o crescimento demográfico (baby boom) e o surto de industrialização e urbanização registados neste período foram fundamentais para a justificação da intervenção do Estado no sector da habitação. O alojamento torna-se uma prioridade nacional dentro das políticas financeiras do Estado. Esta primeira fase corresponde ao período Keynesiano e da construção do Estado-Providência (1945-1975).

Os países mais desenvolvidos da Europa conseguiram, assim, de um modo geral, atingir o equilíbrio global entre a oferta e a procura, resolvendo, no essencial, as suas necessidades no domínio da habitação. Esta intensa intervenção do Governo no sector permitiu a construção de consideráveis parques de arrendamento social. Além disso, através da criação de fundos, de subsídios, de créditos às famílias e do incentivo às poupanças familiares, apoiou a ocupação própria.

Toda a actividade pública de promoção e construção estava centralizada em estruturas do Estado que geriam os fundos, estabeleciam as “rendas sociais” e os preços de venda das habitações. Note-se que a política seguida visava a satisfação das necessidades habitacionais da população em geral e não apenas a de construir para os mais pobres. Assentava numa lógica de substituição dos mecanismos de mercado. Estes programas assentaram no investimento público directo⁵¹ (provenientes do Orçamento do Estado e das contribuições para a Segurança Social).

Na década de 70, o “choque petrolífero” e as consequências económicas do movimento de descolonização que se seguiu à II Guerra Mundial puseram em causa o modelo do Estado-Providência e a sua política económica Keynesiana. Com efeito, a modificação das condições económicas, políticas e sociais, que se registaram nos anos 70, reflectiu-se no modelo de políticas habitacionais desenvolvido até aí. Avançam as ideias neoliberais, o que, a nível da política de habitação, implicou uma desintervenção do Estado, isto é, uma diminuição da promoção pública de alojamentos.

A política de habitação passou de uma intervenção maciça, para responder às necessidades, a uma política que tende a limitar-se à regulação ou correcção das tendências do mercado, no sentido de uma substituição progressiva das “ajudas à pedra” pelas “ajudas à pessoa”, através de subsídios de renda e de fomento à aquisição de casa própria.

⁵¹ Em França, por exemplo, foi criada uma contribuição obrigatória para o esforço de construção – lei do 1%. Esta lei obrigava os trabalhadores e as empresas a contribuir com 1% da massa salarial para fundos de apoio à construção habitacional. Foi possível, assim, criar recursos suplementares para a construção de alojamentos sociais.

Outros aspectos da desintervenção do Estado foram a alienação do património público arrendado aos locatários, a revisão periódica das “rendas sociais” e a partilha do processo construtivo com as Autarquias e Regiões⁵². No campo do financiamento da habitação, salienta-se a liberalização do crédito hipotecário o que contribuiu para uma maior concorrência entre instituições bancárias relativamente às taxas de juro praticadas, limitando-se o Estado a atribuir bonificações de juros e prémios de investimento.

A crise que se inicia em 1973 terá como consequência a fragilização económica crescente dos indivíduos que, por sua vez, se reflecte na debilidade do percurso familiar residencial. De facto, regista-se um abrandamento do acesso à propriedade pelas famílias de recursos mais fracos., em resultado da deterioração do contexto socioeconómico. Os preços aumentam, o financiamento torna-se mais desfavorável e o risco de desemprego exige maior prudência. Esta situação determina uma deterioração das condições de acesso à habitação.

1.3.3 Novas tendências na política de habitação

No final da década de 80 e início da década de 90, surge um novo contexto socioeconómico caracterizado pelo abrandamento do crescimento, estagnação do poder de compra das famílias e aumento das taxas de juro. Esta situação tem como consequência a inacessibilidade crescente e carência absoluta de habitação, a degradação social e o aparecimento de importantes bolsas de pobreza associadas ao desemprego. Na área do social surgem novos fenómenos, nomeadamente a expansão da toxicodependência, da sida, da criminalidade, que afectam particularmente os jovens das áreas metropolitanas e a imigração do Leste e do Norte de África. Estas condições determinam um novo modelo para as políticas económicas e sociais dos países ocidentais.

Simultaneamente, os processos de integração europeia condicionam os parâmetros das políticas económica e social. A formação do Mercado Único, com todas as medidas que conduziram à União Económica e Monetária e à União Política Europeia, condiciona a

⁵² Refira-se o caso da Alemanha, em que a nova política de alojamento se inscreve num contexto de partilha de competências entre o Estado federal (*Bund*) e as regiões autónomas (*16 Länder*). O Governo federal determina o quadro fiscal, a regulamentação da construção, a legislação dos arrendamentos e o volume do subsídio a ser atribuído ao programa de habitação social. As *Länder* são responsáveis pela execução da política do alojamento uma vez que asseguram, a partir de uma dotação regional complementar à da *Bund*, a afectação das ajudas públicas, definem o número de alojamentos (para arrendar ou para venda) a serem construídos e estabelecem os critérios de qualidade dos alojamentos. GHEKIERE, Laurent – *Marchés et Politiques du Logement dans la CEE*. Paris : La Documentation Française, 1991, p.290-291; MATOS, Fátima L. – *A Habitação no Grande Porto – Uma perspectiva geográfica da evolução do mercado e da qualidade habitacional desde finais do séc. XIX até ao final do milénio*. Porto: FLUP. Dissertação de Doutoramento, 2001, p.91.

autonomia dos governos nacionais em matéria económica e social⁵³. Os constrangimentos orçamentais impõem, também, uma alteração da política habitacional.

Deste modo, em vários países europeus as novas tendências de política de habitação definem-se com um conteúdo pós-liberal. Assim, em países como a França e a Alemanha, foram implementados planos, liderados pelas Autarquias e Regiões, para responder aos novos fenómenos sociais, desencadeados pela imigração de Leste e Norte de África, pelo aparecimento de bolsas de pobreza e exclusão social. A intervenção passa pela construção de novas casas ou reabilitação de bairros mais antigos. Noutros países, ainda com carências quantitativas, como a Espanha, a Grécia e a Itália, o investimento em habitação é maior.

Constata-se, então, a recuperação da política de “ajuda à pedra”, registando-se uma partilha das responsabilidades com as autarquias e os promotores independentes, verificando-se igualmente, que os Estados europeus dão prioridade à política de “ajuda à pessoa”, através do subsídio de renda e do apoio à aquisição ou reabilitação de casa própria.

Outro aspecto das novas tendências das políticas de habitação é o reforço da liberalização do crédito hipotecário (exigida pela integração europeia e pelo Mercado Único) e utilização dos mecanismos fiscais (concessão de incentivos fiscais aos sectores que, de qualquer modo, se mobilizem para os objectivos da política habitacional). Tendo em conta esta evolução, a orientação geral é «mais Estado e mais mercado», uma vez que, a par da função correctora sobre os desajustamentos não resolvidos pelo mercado, o Estado intervém activamente sobre esses desajustamentos, quando estes atingem uma maior dimensão social e estrutural.

Apesar das disparidades entre os países, podemos salientar algumas características fundamentais nos mercados dos países da UE. Sobressai, desde logo, a tendência geral de acesso à propriedade⁵⁴ em detrimento do regime de arrendamento. Como se constata pela análise do Quadro 2, os proprietários ocupantes são largamente majoritários em 9 parques habitacionais. O caso dos Países Baixos (53%) e da Alemanha (43 %) justifica-se pela construção intensiva de casas para arrendamento social após a II Guerra Mundial. Todavia, mesmo estes países têm registado um comportamento semelhante aos padrões correntes da Europa. O parque social é quase inexistente em Espanha, mas dominante nos Países Baixos.

⁵³ Por exemplo, o investimento público na habitação tem que estar de acordo com as políticas de controlo dos défices orçamentais e de combate à inflação definidas a nível europeu.

⁵⁴ Em França, o número de famílias de proprietários ocupantes passou de 35% em 1954 para 54% em 1996, graças principalmente ao crédito imobiliário, situação que se torna dominante na maior parte dos países desenvolvidos a partir do final da década de 80. A situação da Grã-Bretanha, que registou um grande aumento dos proprietários ocupantes, na segunda metade do século XX, explica-se pela alteração da política do governo conservador que pôs à venda uma grande parte do parque de arrendamento social.

Esta tendência da difusão do acesso à propriedade prende-se com o aumento do poder de compra das famílias com a valorização do alojamento como destino de aplicação das suas poupanças, com a maior facilidade na concessão de créditos à habitação e descida progressiva das respectivas taxas de juro.

Quadro 2 - Regime de ocupação do parque habitacional (%)

Países	Proprietários Ocupantes	Arrendamento Privado	Arrendamento Social	Outros Estatutos	Ano
Alemanha	43	50	7	0	1998
Áustria	56	20	21	3	1998
Bélgica	74	16	7	3	2000
Dinamarca	51	26	19	4	2000
Espanha	82	10	1	7	1998
Finlândia	60	16	14	10	1997
França	54	21	17	8	1996
Grã-Bretanha	69	9	22	0	2001
Grécia ^{a)}	77	23	0	0	1990
Irlanda	78	16	9	3	1998
Itália	69	11	5	15	1998
Luxemburgo	70	27	3	0	1995
Países Baixos	53	11	36	0	2000
Portugal	64	25	3	8	1998
Suécia ^{b)}	42	17	23	18	1995

Fonte: Dossiers du Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme e de la Mer Français, 2003.

URL: <http://www.logement.equipement.gouv.fr/>

^{a)} Extraído de OXLEY, Michael e SMITH, Jacqueline – *Housing Policy and Rented Housing in Europe*. London: E & FN Spon, 1996

^{b)} Extraído de MORVONNAIS, Patrick – *Comparaisons internationales*. In *Le logement et habitat l'état des savoirs*. Paris: Éditions La Découverte, 1998.

Outro aspecto a salientar é o desinteresse crescente dos investidores privados pelo mercado de arrendamento devido às políticas bastante restritivas no campo do arrendamento mantidas por países como a Itália, Reino Unido, França, Irlanda, Bélgica, Luxemburgo e Portugal. Para contrariar esta tendência, os governos dos países europeus têm promulgado leis, visando a liberalização das rendas mais antigas e a flexibilização dos regimes de arrendamento⁵⁵. Todavia, tem sido muito difícil atrair o investimento privado.

Em suma, após uma época em que se verifica a implementação de uma verdadeira política pública de habitação, principalmente para responder às necessidades, surge uma outra fase caracterizada pelo descomprometimento progressivo dos poderes públicos dos circuitos de financiamento do alojamento. Este abrandamento inscreve-se no contexto político e socioeconómico, profundamente renovado em relação ao que presidiu ao lançamento do sistema de financiamento público da habitação no início dos anos cinquenta.

⁵⁵ Por exemplo, a lei dos contratos a prazo de 5 anos (sendo possível até contratos de um ano, renováveis ou não) publicada em Portugal, que não difere muito das publicadas noutros países, nomeadamente, em França, Reino Unido e Irlanda.

Regista-se uma tendência de deslocação para o nível local, quer das orientações, elaboração e condução das políticas de habitação, quer da regulação das relações entre a oferta e a procura.

Também, a internacionalização crescente da economia favorece o retorno das teses liberais, que põem em causa a legitimidade da intervenção do Estado no campo económico e, naturalmente, na produção e financiamento do alojamento. A criação da poupança-habitação e do mercado hipotecário, para incentivar as famílias e os bancos a participarem no financiamento da habitação, reflectem o desinvestimento dos poderes públicos neste sector. Outro factor de desinvestimento é a satisfação das necessidades quantitativas de alojamentos.

Saliente-se, contudo, que alguns países europeus promoveram um conjunto de alterações legislativas que irão fomentar o “alojamento social”. Destaca-se o caso de França que, considerando a habitação um bem de primeira necessidade, reduziu a taxa de IVA para 5,5% para a construção nova (desde Dezembro de 1996) e para a reabilitação de alojamentos do parque existente (depois de 1 de Outubro de 1997).

Outra legislação importante é a Lei Besson (Loi nº 90-449 de 31 Maio de 1990) que torna obrigatória a elaboração de Planos departamentais de acção para o alojamento dos mais desfavorecidos, onde participam os institutos administrativos, colectividades locais e associações humanitárias e sociais. O Plano define as categorias de pessoas elegíveis, analisa as necessidades e fixa os objectivos a atingir. Este Plano é público e institui um Fundo de Solidariedade para o Alojamento co-financiado pelo Estado e Departamentos que permite acordar as ajudas financeiras às famílias desfavorecidas.

No tocante às competências comunitárias⁵⁶ relativas ao alojamento, importa referir os três domínios em que é mencionado, apesar de muito limitado: a construção de alojamentos sociais para os trabalhadores das áreas relativas ao tratado da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA)⁵⁷; os alojamentos para imigrantes⁵⁸; o alojamento para deficientes⁵⁹.

⁵⁶ Nenhum dos documentos base, nomeadamente no Tratado de Roma (1957), no Acto Único (1985), nos Tratados da União Económica e Monetária e União Política, contemplam o alojamento. Do mesmo modo, o alojamento não faz parte das acções elegíveis dos fundos estruturais (FEOGA, FEDER, FSE), que visam corrigir as disparidades económicas e sociais entre as regiões da Comunidade.

⁵⁷ O artigo 54º do tratado CECA constituiu a base legal para a construção de alojamentos sociais financiados pela Comissão das Comunidades Europeias. Esta situação visava melhorar a competitividade dos produtores do carvão e do aço. Ghekiere refere que esta situação é semelhante à dos higienistas e outros industriais filantropos do fim do século XIX, em que o alojamento era visto como um factor de competitividade dos trabalhadores. GHEKIERE, Laurent – *Les Politiques du Logement dans L'Europe de Demain*. Paris : La Documentation Française, 1992, p. 92.

No entanto, o “apelo” ao direito comunitário, com todas as implicações, está cada vez mais presente no sentido de melhorar a eficácia social da política da habitação.

Em 1988 surge o CECODHAS (Comité Europeu de Coordenação da Habitação Social) que tem como objectivos: (1) a promoção das actividades dos organismos e sociedades de alojamento social em toda a Europa; (2) o reforço da troca de ideias e de experiências entre os seus membros; (3) disponibilizar um serviço de informação aos seus membros; (4) a promoção das boas práticas profissionais através de conferências, seminários, publicações e outras actividades; (5) a observação da evolução do direito e das políticas comunitárias e o reforço da influência do CECODHAS nos debates europeus; (6) facilitar o acesso aos financiamentos europeus pelos seus membros; (7) lutar pelo direito a um alojamento decente para todos os cidadãos europeus. Os seus membros são as organizações nacionais e regionais, representativas do sector da habitação social nos quinze Estados membros da UE, fazendo parte, também, oito membros de outros países europeus. Acresce que, todos os membros são de organizações não governamentais e sem fins lucrativos. No conjunto, os membros do CECODHAS construíram 35 milhões de fogos (10 milhões para venda e 25 milhões para arrendamento).

Os bairros ocupados pelos grupos sociais de fracos recursos e marginalizados assumem uma importância e preocupação de primeiro plano, tanto em cidades europeias como norte americanas. Os poderes públicos há 1/4 de século que fazem um esforço para travar os processos de degradação desses grandes conjuntos habitacionais, mas dificilmente o têm conseguido. Ascher⁶⁰ refere que para travar a espiral de degradação ou «mesmo pôr em marcha uma dinâmica de valorização, os poderes públicos associam a todo o arsenal da ajuda social (RMI⁶¹, abonos de família, ajuda personalizada para a habitação, etc.) intervenções nos alojamentos, nos espaços públicos, nos equipamentos e no urbanismo, esforços esses indispensáveis». Apesar do desenvolvimento de mecanismos de intervenção a vários níveis, diversas análises não revelaram qualquer prova de resultados muito satisfatórios. Algumas associações funcionam bem «mas, no essencial, as intervenções públicas mantêm-se sobretudo assistenciais, quase caritativas».

⁵⁸ Os trabalhadores imigrantes e suas famílias foram objecto de atenção. No artigo 9º do regulamento CEE nº 1612/68 os dependentes dos Estados membros ocupados sobre o território dum outro Estado membro, beneficiam dos mesmos direitos que os nacionais em matéria de alojamento.

⁵⁹ De 1977 a 1987 a acção da Comissão em matéria de alojamento consistiu em financiar e subvencionar operações locais e inovações de adaptação de alojamentos às necessidades específicas das pessoas.

⁶⁰ ASCHER, François – *Metapolis – Acerca do Futuro da Cidade*. Oeiras: Celta Editora, 1998, p. 95.

⁶¹ RMI, Revenu Minimum d'Insertion (equivalente ao Rendimento Mínimo Garantido).

Na última década, face à evolução da sociedade, traduzida em mutações económicas e sociais, surgem algumas iniciativas no que diz respeito à inserção social, de luta contra a exclusão social e do desenvolvimento social urbano, inscrevendo-se numa lógica em que a habitação é uma parte integrante dos problemas de exclusão social em meio urbano. A intervenção comunitária no sector do alojamento não pode ser negligenciada, uma vez que a sua acção tem vindo a desenvolver-se, quer no quadro de um reforço da dimensão social do mercado interior e do papel potencial que pode jogar o alojamento, quer no processo de aproximação das diversas legislações nacionais, contribuindo para coordenar a organização do mercado do alojamento e a responsabilidade dos diversos agentes que nele intervêm⁶².

O aumento das desigualdades sociais no seio da União e o desenvolvimento da pobreza e de processos de exclusão que tende a concentrar-se em áreas urbanas específicas, determinaram uma reflexão sobre estas questões e justificaram a emergência de uma tomada de posição e acção da União sobre as questões ligadas ao alojamento, nomeadamente a inclusão da questão do alojamento em vários programas comunitários de âmbito social⁶³.

Portanto, no tocante à habitação, e no plano de intervenção no âmbito de uma dimensão essencialmente social, podemos salientar o desenvolvimento de alguns programas que visam o reforço da dimensão social da União. O alojamento, sendo «uma componente indissociável das acções de inserção, de formação, de desenvolvimento urbano e de luta contra a exclusão»⁶⁴, torna-se objecto de programas como a Luta Contra a Pobreza, Programa HORIZON, Programa de Desenvolvimento Local e de Emprego (LEDA), de luta contra o desemprego de longa duração (ERGO) e o Programa de Reabilitação das Áreas Urbanas (URBAN).

Estes exemplos permitem-nos ver o lugar que o alojamento ocupa nos programas e acções comunitárias. Se por um lado o alojamento não é elegível, as diferentes acções comunitárias empreendidas não podem abstrair-se do lugar e do papel do mesmo na revitalização do tecido urbano, na luta contra a exclusão social, no reforço da coesão económica e social.

⁶² GHEKIER, Laurent – *Les Politiques du Logement dans L'Europe de Demain*. Paris : La Documentation Française, 1992, p. 37.

⁶³ Por exemplo, em Dezembro de 2000, em Nice, os Chefes de Estado e de Governo aprovaram uma estratégia visando combater a exclusão social. Um dos objectivos desta estratégia é melhorar o acesso ao alojamento.

⁶⁴ MATOS, Fátima Loureiro de – *A Habitação no Grande Porto...* p. 86

1.4 A Política de Habitação em Portugal – Intervenções e Estrangulamentos

Ao abordarmos o período antecedente a Abril de 1974, pretendemos clarificar os contextos sócio-políticos anteriores, em que radicam as medidas da política de habitação social. O percurso destas medidas é multifacetado, principalmente as orientações da intervenção estatal na construção de habitações económicas para grupos e categorias sociais de baixos rendimentos.

1.4.1. A Política de habitação anterior ao Estado Novo

Nos finais do século XIX e princípios do século XX, a situação habitacional das classes trabalhadoras era degradante. As pessoas habitavam em cubículos sem conforto nem higiene, sem ar, sem luz, sem abastecimento de água nem saneamento. A estas condições de alojamento, propícias ao aparecimento e desenvolvimento de doenças, que não raramente conduziam à morte, juntavam-se condições de salubridade e higiene urbana absolutamente deploráveis.

O grave problema habitacional, representado por casas insalubres, húmidas, espaços exíguos sobrelotados, merece a atenção de dirigentes, médicos, higienistas e reformadores sociais que, em artigos da imprensa, obras e temas de congressos⁶⁵ ou conferências, denunciam as consequências nefastas de uma tal situação e clamam por uma enérgica actuação dos poderes públicos. Apesar das denúncias, da discussão e do intenso debate sobre esta questão, contrariamente ao que acontece noutros países em que situações desta natureza atraem a inquietação dos legisladores⁶⁶, em Portugal, nenhuma acção dos poderes públicos parece ser possível assinalar.

⁶⁵ São vários os testemunhos do final do século XIX e princípios do século XX que descrevem a situação habitacional dos operários, principalmente nas cidades de Lisboa e Porto. Salientemos, por exemplo, os casos de Ricardo Jorge, *Demografia e Higiene na Cidade do Porto, 1889*; Álvaro Cândido Furtado de Antas, *A Insalubridade do Porto 1902*; A. de Almeida Garrett, *Tuberculose e Habitação no Porto, 1913/14*. Estes exemplos e outras citações são apresentados por GROS, Marielle C. – *O Alojamento Social sob o Fascismo*. Porto: Afrontamento, 1982.

⁶⁶ Por exemplo, em França a “lei Siegfried” de 1884 cria os “Comités locaux d’habitation à bon marché (HBM)”, esta lei pouco eficaz é substituída em 1906 pela lei Strauss que permite uma participação financeira do Estado na construção dos HBM e cria os empréstimos da “Caisse des dépôts”. A lei de 23 de Dezembro de 1912 cria os “offices publics commmmuniaux et departartementaux d’habitations à bom marche”, criando-se, assim, um serviço público de alojamento.

Desde finais do Século XIX que se alimentavam alguns projectos⁶⁷ para assegurar a sanidade pública e a construção. Contudo, não passam do papel ou de meras intenções. No entanto, não cabe, no âmbito deste trabalho, fazer uma abordagem à questão e dimensão do problema na sua génese.

O problema da insalubridade das cidades e das habitações dificilmente suscita, na classe política, a necessária consciência para a tomada de medidas efectivas sobre as condições de habitação dos trabalhadores. Para Gros⁶⁸, «a implementação de formas de controlo sanitário sobre as construções existentes, a criação de infra-estruturas de saneamento, a fiscalização de novas construções implicam acções que contrariam os princípios liberais e ofendem os interesses dos proprietários do solo urbano em geral, e dos tugúrios, em particular».

Nem as Câmaras Municipais, nem o Governo consideravam da sua responsabilidade a construção de habitações de “baixo custo”. As preocupações do Governo e das Câmaras «eram, por um lado, dar incentivos aos promotores privados para construírem habitações destinadas a pessoas de fracos recursos e, por outro, controlar a actividade desses construtores privados»⁶⁹.

O Decreto nº 4 137, de 24 de Abril de 1918, representa a primeira intervenção do Estado na tentativa de resolução da questão habitacional da classe operária urbana. Gros⁷⁰ sublinha que «constitui ponto singular a promulgação do Decreto nº 4 137, de 24 de Abril de 1918, ao abrigo do qual o Governo se propunha realizar um esforço decidido para o desaparecimento dos bairros “infectos e lúgubres” de Lisboa e Porto, e de cuja aplicação resultou para esta última cidade a construção do Bairro Sidónio Pais». Até aí, as poucas iniciativas, com vista à melhoria das condições habitacionais dos trabalhadores tiveram origem no sector privado e, frequentemente, associadas às entidades empregadoras e

⁶⁷ GROS, Marielle, op. cit., p. 94 ; GROS, Marielle - «*Pequena História do Alojamento Social em Portugal*». *Sociedade e Território*. Porto: Afrontamento, nº 20 (Abril 1994), p. 81; MATOS, Fátima Loureiro de - *Os bairros sociais no espaço urbano do Porto: 1901-1956. Análise Social*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Vol. XXIX, nº 127, (1994-3º), p. 682.

⁶⁸ GROS, Marielle, op. cit., p. 94; GROS, Marielle - «*Pequena História do Alojamento Social em Portugal*. *Sociedade e Território*. Porto: Afrontamento, nº 20, Abril 1994, p. 81.

⁶⁹ TEIXEIRA, Manuel C. - *As estratégias de habitação em Portugal, 1880-1940. Análise Social*, Vol. XXVII, nº 115, 1992, p. 74.

⁷⁰ GROS, Marielle - «*Pequena História do Alojamento Social em Portugal*. *Sociedade e Território*. Porto: Afrontamento, nº 20, Abril 1994, p. 80.

associações filantrópicas⁷¹. As Câmaras Municipais, sem enquadramento legal e financeiramente fragilizadas, dificilmente conseguiam potenciar qualquer tipo de resposta às preocupações com a salubridade, higiene e saúde públicas.

Todavia, este primeiro programa de participação financeira do Estado na construção de “Bairros Sociais” redundou em fracasso, devido, entre outros factores, à ausência de recursos financeiros do Estado e, por outro lado, devido «à força das convicções liberais, na época»⁷².

A situação habitacional, principalmente em Lisboa e Porto, foi-se agudizando. As classes trabalhadoras tinham dificuldade em encontrar alojamento condigno e são exploradas por especuladores imobiliários⁷³, que vão construindo ou adaptando as «vilas»⁷⁴ e os «pátios»⁷⁵, no caso da cidade de Lisboa e as «ilhas»⁷⁶, no caso da cidade do Porto. Também

⁷¹ Uma das iniciativas mais importantes de carácter filantrópico é a desencadeada pelo jornal *O Comércio do Porto*, que promove uma subscrição pública, e de que resulta a construção de três bairros (87 habitações), em terrenos cedidos pelo Município, que também controla as obras. Para uma análise mais pormenorizada sobre aspectos da filantropia, consulte-se, por exemplo, GROS, Marielle, op. cit., p. 99-101; MATOS, Fátima Loureiro de – *Os bairros sociais no espaço urbano do Porto: 1901-1956. Análise Social*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Vol. XXIX, nº 127, (1994-3º), p. 682 e 683.

⁷² GROS, Marielle – «*Pequena*» *História do Alojamento Social em Portugal. Sociedade e Território*. Porto: Afrontamento, nº 20, Abril 1994, p. 82. Todavia, deve-se referir que o município do Porto construiu entre 1914 e 1917, quatro colónias operárias (Antero de Quental, Estêvão de Vasconcelos, Dr. Manuel Laranjeira e Viterbo Campos) constituídas por moradias individuais que, contudo, não responde ao défice habitacional da cidade.

⁷³ «Esta necessidade de habitação para a classe operária encontrou resposta no sector privado, que a viu como uma possibilidade de rentabilizar os terrenos pouco valorizados e o investimento de pequenos capitais na construção de alojamentos precários.» FERREIRA, Maria Júlia – *O Bairro Social de Arco do Cego – uma aldeia dentro da cidade de Lisboa. Análise Social*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Vol. XXIX, nº 127, (1994-3º), p. 698.

⁷⁴ As «vilas» correspondem a conjuntos planeados de pequenos alojamentos que ocupavam o interior dos quarteirões., existindo, por vezes, um prédio de rendimento à face da rua. A sua construção deve-se a construtores, a grandes comerciantes e, em algumas situações, a industriais que se lançam na produção de habitações para as classes de fracos recursos.

⁷⁵ Ao contrário das «vilas», os «pátios» surgem como uma forma semi-espontânea de alojamento, isto é, corresponde à adaptação de estruturas pré-existentes e espaços livres anexos às habitações, visando a densificação da ocupação. Não há uma preocupação com o planeamento ou regularidade.

⁷⁶ Estrutura habitacional de alojamento da classe operária que cresce numa cidade onde a indústria começa a dar os primeiros passos. As «ilhas» são uma forma de habitação que se traduziu no aproveitamento dos espaços livres existentes no interior de lotes estreitos, regra geral nas traseiras das habitações da classe média. Normalmente situavam-se na proximidade das fábricas e, em face do nível económico dos operários, extremamente baixo, este tipo de alojamento era a resposta possível às carências de habitação de um elevado

volumes crescentes de proletários instalam-se nas áreas mais antigas da cidade, por vezes, ocupando velhos edifícios ou casarões degradados e sobreocupados. A densidade das áreas mais antigas aumenta e as suas condições de salubridade diminuem.

Se, em 1902, havia 1 048 «ilhas» no Porto com 11 129 fogos habitados por cerca de 50 mil pessoas, em 1929, o seu número atingia 1 152 com cerca de 15 mil fogos⁷⁷. As casas são muito pequenas (minúsculas nos conceitos actuais), de construções muito deficientes e húmidas, insalubres, sem água e saneamento, sem condições de higiene, mal arejadas e iluminadas, vivendo nelas famílias numerosas que facilmente são contaminadas com diversas enfermidades, nomeadamente a tuberculose, havendo, conseqüentemente, elevadas taxas de mortalidade. Os riscos de epidemias e de incêndios são elevados. No entanto, pouco se fez para melhorar as condições de alojamento das classes trabalhadoras.

1.4.2 A política de habitação do Estado Novo

É com o Estado Novo que a questão habitacional conhece uma intervenção estatal directa. O Programa das “Casas Económicas” (o célebre Decreto Lei nº 23 052, de 23 de Setembro de 1933) define os princípios da intervenção do Estado quanto à questão habitacional das classes trabalhadoras. Neste sentido, esse programa tem como objectivo permitir o acesso à propriedade pelos moradores-adquirentes e correspondeu, no fundo, ao culminar de propostas ensaiadas durante a “Ditadura Nacional”. Em colaboração com as Câmaras Municipais, as corporações administrativas e os organismos corporativos, o Estado passa a intervir no processo de produção de casas económicas. «Para tal foram criados os serviços de construção de casas económicas junto do Ministério das Obras Públicas e a Repartição das Casas Económicas, no Instituto Nacional do Trabalho e Previdência.»⁷⁸

A isenção de impostos, empréstimos com taxas de juro baixas e a concessão de facilidades na aquisição de terrenos são medidas que pretendiam, para além do objectivo

número de famílias. Os principais promotores eram pessoas de recursos económicos limitados, nomeadamente, comerciantes ou artesãos, que empregavam as suas poupanças na construção deste tipo de habitação. A sua reduzida capacidade de investimento só lhes permitia construir habitação de baixa qualidade e, portanto, aquela que respondia à procura por parte dos trabalhadores de baixos rendimentos. Ver TEIXEIRA, Manuel A. Correia – *Do entendimento da cidade à intervenção urbana. O caso das «ilhas» da cidade do Porto. Sociedade e Território*. Porto: Afrontamento, nº 2, Fevereiro 1985, p. 74-89; TEIXEIRA, Manuel C. – *Habitação Popular na Cidade Oitocentista – As Ilhas do Porto*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica, 1996.

⁷⁷ SALGUEIRO, Teresa Barata – *A Cidade em Portugal*. Porto: Afrontamento, 1992, p. 197.

⁷⁸ Matos, Fátima L. – *Os bairros sociais no espaço urbano do Porto 1901-1956. Análise Social*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Vol. XXIX, nº 127, 1994, p.687.

enunciado, também despertar, nos organismos corporativos e instituições de previdência social, o interesse pela construção de casas económicas. Todavia, a baixa remuneração do capital investido “afastou” as empresas privadas, mantendo o Estado uma intervenção mais directa.

O Programa das Casas Económicas, segundo alguns autores, teve como modelo de referência o britânico da cidade jardim. São conjuntos constituídos por residências unifamiliares geminadas ou em banda, com pequeno logradouro, em regime de propriedade resolúvel. Duarte Pacheco⁷⁹ demonstra, logo em 1934, a necessidade de se considerar diversas classes e tipos de casas económicas, tendo em conta as diferentes categorias de salários familiares e as necessidades das famílias, consoante a fase do seu ciclo de vida. Este primeiro diploma estipula, assim, duas classes (A e B) e, dentro de cada classe, três tipos⁸⁰. «As condições de elegibilidade para estes fogos estavam reservadas aos sócios dos sindicatos nacionais, aos funcionários do Estado, civis e militares, de corpos administrativos e operários dos respectivos quadros permanentes, aos sócios das instituições de previdência social e aos empregados das empresas concessionárias de serviços públicos e outros em colaboração com o Estado.»⁸¹ Outros aspectos relativos aos critérios de atribuição das casas são a idade dos concorrentes, a regularidade do emprego para além de aspectos relacionados com a moral e comportamento profissional.

Os critérios de atribuição dos fogos afastaram muitos dos mais necessitados, aqueles que viviam em alojamentos com piores condições. As rendas praticadas eram inacessíveis aos agregados familiares com escalões de rendimento mais baixos. Deste modo, muitos potenciais candidatos estavam, à partida, excluídos. Assim, aos candidatos excluídos pelo nível das rendas, juntavam-se muitos outros que estavam, naturalmente, excluídos por não obedecerem aos critérios referidos acima.

A qualidade das construções melhorou, mas o custo elevado dos terrenos e a morosidade do processo expropriativo contribuem para a escassez de fogos.

⁷⁹ Citado em BAPTISTA, Luís V. – *Cidade e Habitação Social: o Estado Novo e o Programa das Casas Económicas em Lisboa*. Oeiras: Celta Editores, 1999, p. 48.

⁸⁰ Um tipo destinado especialmente a casais sem filhos, um segundo tipo destinado a casais com filhos pouco numerosos e o outro a casais com filhos dos dois sexos ou com muitos filhos de um só sexo.

⁸¹ SILVA, Carlos Nunes – *Mercado e políticas públicas em Portugal: a questão da habitação na primeira metade do século XX. Análise Social*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Vol. XXIX, nº 127, 1994, p. 663 e 664; este aspecto é também referido por GROS, Marielle – *A habitação social...* p. 122 e por SERRA, Nuno, op. cit., p. 175.

Esta situação e o crescente aumento populacional em Lisboa e Porto não foi acompanhado pela oferta, devido à falta de estímulos à produção de novos alojamentos e, por conseguinte, a construção clandestina, as barracas e a sobrelotação vão proliferando.

Consciente de que muitas famílias viviam uma situação económica que as tornava incapazes de aceder à casa económica, pelo menos num fase de aguda carência habitacional, o Governo lança o “programa das casas desmontáveis” para alojar a população dos bairros de lata. O Governo, através do Decreto Lei nº 28 918, de 12 de Agosto de 1938, prevê a edificação de 2000 casas económicas e lança o “programa das casas desmontáveis” para alojar provisoriamente a população dos bairros de lata. O «programa das casas desmontáveis», complementar do das casas económicas, tinha como objectivo proporcionar às famílias que viviam em barracas alojamento com um mínimo de condições.

Em 1943, com o Decreto-Lei nº 33 278 de 24 de Novembro, surgem mais duas classes (C e D) de casas económicas, abrangendo maior número de destinatários deste tipo de habitação.

Em 1945, novos programas de habitação social são implementados para “estratos diferenciados da população”. Este conjunto de iniciativas é composto por programas que se dirigem a um leque mais alargado da população. Por exemplo, o programa das “casas de renda económica” (Lei nº 2 007, de 7 de Maio e Decreto-Lei 35 611, de 25 de Abril de 1946 que a regulamentou), para famílias da classe média que não conseguissem ter acesso às do Decreto-Lei nº 23 052 por razões diversas e o programa de “casas para famílias pobres”⁸² (Decreto-Lei nº 34 486 e Decreto Lei nº 35 106), para famílias que não conseguissem ter acesso às casas económicas por razões de ordem económica, em substituição do “programa das casas desmontáveis”, aumentam, assim, a variedade de opções, possibilitando que um maior número de pessoas tenha acesso a um alojamento. Dois anos mais tarde, o Decreto-Lei nº 36 212, de 7 de Abril de 1947, promove a modalidade de “casa de renda limitada”.

Estes novos programas procuram «novas formas de associação entre a iniciativa privada e os poderes públicos»⁸³, o que reflecte uma «estratégia de redução da intervenção do Estado pelo incentivo do sector privado»⁸⁴.

A insatisfação e o reconhecimento de que o programa base da política de habitação social – programa das casas económicas – não proporcionava o acesso à habitação a uma

⁸² O programa das “casas para pescadores”, dada a sua especificidade socio-profissional, pode ser incluído no programa “casas para famílias pobres”. Este programa habilitava as Misericórdias, Câmara Municipais e Juntas de Freguesia a construir pequenos bairros de casas unifamiliares.

⁸³ SILVA, Carlos Nunes – *Mercado e políticas públicas em Portugal: a questão da habitação...* p. 665.

⁸⁴ SERRA, Nuno, op. cit., p.178, 180.

larga faixa da população, induziu o Governo a lançar vários programas complementares. Partilhamos da opinião expressa por vários autores e resumida por Carlos Silva⁸⁵, de que a criação dos diversos programas é o reconhecimento da inacessibilidade das casas económicas aos segmentos da população mais carenciados. O programa das casas económicas, considerado como o principal programa do regime, atravessou e serviu de referência a todos os programas que, após a II Guerra Mundial, foram definidos.

A intervenção do Estado na construção de casas económicas cómodas e higiénicas surge, como já referimos, com o Decreto-Lei nº 23 052, de 1933 através, de «um financiamento de ordem pública». O programa das casas económicas «inseriu-se num conjunto mais vasto de diplomas legislativos os quais visaram a realização do Estado Corporativo estabelecido pela Constituição de 1933»⁸⁶. Relativamente ao financiamento deste programa o Estado participou com 50%, sendo o restante montante participado pelas entidades que colaboram, nomeadamente, Câmaras Municipais, corporações administrativas e organismos corporativos⁸⁷.

Os resultados ficaram sempre aquém do que era proposto (ou a sua concretização tinha lugar anos mais tarde)⁸⁸ e a realidade afastada das intenções. Apesar dos destinatários serem preferencialmente famílias pobres, o que aconteceu, frequentemente, foi que estas não conseguiam atingir o nível de rendimentos que as tornasse elegíveis⁸⁹.

Esta intervenção estatal previa três fases distintas. Numa primeira, o Estado detinha o controlo da situação, o financiamento, a aquisição dos terrenos, a construção, a distribuição e a administração das casas, promovendo a construção de casas económicas, através do Ministério das Obras Públicas e da Sub-Secretaria de Estado das Corporações e Previdência Social. Numa segunda fase, a intervenção do Estado concentra-se na questão fundiária (passando a tratar dos mecanismos necessários à disponibilização dos terrenos) e na construção, competindo às instituições de Previdência Social, organismos corporativos e

⁸⁵ SILVA, Carlos Nunes, op. cit., p.

⁸⁶ SILVA, Carlos Nunes, *ibidem*, p. 106-107.

⁸⁷ No entanto, não será de desprezar os donativos particulares, as prestações das casas distribuídas e os rendimentos dos depósitos efectuados na Caixa Geral de Depósitos, no Crédito e Previdência que constituem também fontes do *Fundo das Casas Económicas*. No investimento, estabelece-se uma taxa de rentabilização de 5% e uma amortização dos empréstimos fixada em 20 anos. SERRA, Nuno, op. cit., p. 175.

⁸⁸ A este propósito consulte-se, por exemplo MATOS, Fátima Loureiro de – *Os bairros sociais no espaço urbano do Porto...* p. 693.

⁸⁹ Convém referir que a demora na construção dos bairros (por vezes mais de dez anos), elevava o custo final dos fogos e traduzia-se num desvio em relação aos objectivos iniciais em matéria de composição social dos ocupantes.

grandes empresas concessionárias de serviços públicos o financiamento, a distribuição e administração das casas. Na terceira fase, estas e outras entidades tomariam a seu cargo todo o processo de construção e administração das casas económicas⁹⁰.

Naturalmente que, ao lançar o programa, o Estado pretendia dar-lhe consistência e, progressivamente, afastar-se da resolução do problema fundiário, passando-o para a iniciativa privada. Todavia este objectivo nunca foi atingido. A construção de casas económicas para as classes trabalhadoras e de fracos recursos não constitui um incentivo para o capital privado, devido ao baixo rendimento que proporcionava⁹¹.

A implementação dos programas de alojamento social, criados nas duas primeiras décadas do regime, privilegia os distritos de Lisboa (50,7%), Porto (14,3%) e Setúbal (7,2%) que são os que apresentam também as mais elevadas taxas de urbanização⁹². Esta actuação do Estado vai ao encontro das carências decorrentes do crescimento urbano, nomeadamente das áreas metropolitanas. De notar que são também os distritos com níveis de industrialização e urbanização mais significativas que apresentam maior dinamismo do mercado habitacional⁹³. De modo geral, as áreas menos urbanizadas, os espaços com perfil marcadamente rural, não foram objecto das preocupações do Estado em matéria de promoção de habitação social, o que, para Serra⁹⁴, «reflecte, de resto, uma ausência mais ampla no domínio da protecção social das populações rurais portuguesas».

De salientar, contudo, que a promulgação do programa não obscurece a importância da iniciativa governamental, pois constituiu a base para a intervenção do Estado na promoção de habitação social e resolução do grave problema da falta de alojamentos e sua qualidade para as classes trabalhadoras. Representa, também, o reconhecimento da necessidade de uma intervenção pública sistemática no campo habitacional.

A política de habitação do Estado Novo, nas duas primeiras décadas, procurou com a habitação unifamiliar, como modelo da casa portuguesa, um meio «de defesa da instituição familiar e de conservação da ordem social existente» (preâmbulo do Decreto-Lei 28 912, de 12 de Agosto 1938)⁹⁵. «A promoção destes bairros visava, sobretudo, uma função política e

⁹⁰ Ver GROS, Marielle – *O Alojamento Social sob o Fascismo*. Porto: Afrontamento, 1982,...p. 113.

⁹¹ SERRA, Nuno, op. cit., p. 176.

⁹² Idem, *ibidem.*, p. 185.

⁹³ Idem, *ibidem.*, p. 187-189.

⁹⁴ Idem, *ibidem.*, p. 189.

⁹⁵ GROS, Marielle, *ibidem* p. 119; FERREIRA, António F. – *Por Uma Nova Política de Habitação*. Porto: Afrontamento, Col. Cidade em Questão, 1987, p. 61; SILVA, Carlos Nunes – *Política Urbana em Lisboa, 1926-1974*. Lisboa: Livros Horizonte, Lda, Col. Cidade de Lisboa, 1994, p. 126.

uma função simbólica: normalização social e familiar, afirmação da capacidade realizadora do Regime e do seu providencialismo social.»⁹⁶

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, a industrialização e a urbanização registam dinâmicas assinaláveis, associadas a alterações económicas, sociais, políticas, e à deslocação das populações rurais, cuja precaridade das condições de vida nos campos «não deixava muitas opções para além da emigração e do êxodo rural para os principais centros urbanos do interior e, sobretudo, do litoral do país»⁹⁷. A concentração da população nos grandes centros urbanos acentuou a carência de fogos. O Estado, confrontado com o aumento das carências habitacionais nos centros urbanos, especialmente de Lisboa e Porto e com a especulação fundiária, que inviabiliza o modelo da habitação unifamiliar, grande consumidora de espaço, adopta novas soluções de habitação social. Tendo como objectivos manter ou diminuir, se possível, os custos da habitação social e facilitar a mobilidade da mão-de-obra, substitui a casa unifamiliar⁹⁸ pelos blocos plurifamiliares e altera o sistema de renda resolúvel. Na década de sessenta são, então, construídos bairros de habitação plurifamiliar, sobretudo nas periferias das duas principais cidades (Porto e Lisboa) rompendo com a malha urbana tradicional e introduzem-se, pela primeira vez, alguns elementos urbanísticos defendidos na Carta de Atenas⁹⁹.

A migração contínua para o litoral, essencialmente para as áreas metropolitanas, pela falta de capacidade das cidades médias para sustentar a população, conduz ao acentuar da macrocefalia portuguesa. As transformações económicas e sociais reflectem-se na alteração da importância relativa dos sectores de actividade, com o declínio do sector primário e um aumento dos sectores secundário e terciário. Sendo a sua localização, predominantemente, urbana, promoveu o movimento contínuo – êxodo rural – que marcou a mobilidade interna da população. Segundo Ferreira¹⁰⁰, «a taxa de urbanização do continente quedava-se nos 20% em 1950; atingiu 23,1% em 1960; e alcançou 26,4% em 1970. Estes níveis são reveladores do

⁹⁶ FERREIRA, António F. – *Por Uma Nova Política de Habitação*. Porto: Afrontamento, Col. Cidade em Questão, 1987, p. 61.

⁹⁷ SERRA, Nuno, op. cit., p. 191.

⁹⁸ Razões económicas sobrepuseram-se à ideologia da casa unifamiliar. Com a Lei nº 2 092, de 9 de Abril de 1958, é abolido o requisito da casa unifamiliar.

⁹⁹ Os novos projectos apresentam-se organizados em unidades de vizinhança, predominando habitações colectivas, a existência de grupo escolar e um centro cívico em alguns casos um centro cívico. SILVA, Carlos Nunes – *Política Urbana em Lisboa, 1926-1974*. Lisboa: Livros Horizonte, Lda, Col. Cidade de Lisboa, 1994 p. 141.

¹⁰⁰ FERREIRA, António F. – *Por Uma Nova Política de Habitação*. Porto: Afrontamento, Col. Cidade em Questão, 1987, p. 61.

grande desfasamento urbanístico e industrial relativamente aos países europeus». A fraca industrialização e, consequentemente, a baixa taxa de urbanização justificam a falta da necessidade premente de uma política de habitação como aconteceu noutros países europeus¹⁰¹.

Após a II Guerra Mundial, mais precisamente na década de 50, o Estado desvincula-se da habitação social, sendo esta assumida pelas Instituições de Previdência. Simultaneamente, como referimos acima, o aumento da procura habitacional e a especulação fundiária determinaram a construção de “um novo tipo de bairros sociais” constituídos por edifícios plurifamiliares e configurando urbanizações que rompem com a construção tradicional ao longo da rua originando as malhas em quarteirão.

Até 1957, as casas económicas são construídas quase exclusivamente com recursos do Estado. A partir desta altura são aplicados capitais das instituições de previdência social¹⁰² e, em termos socio-espaciais, a intervenção do Estado tende a limitar-se.

No meio de uma política desarticulada e que reflecte uma diminuição da participação estatal, sobressaem dois programas que são implementados em Lisboa e no Porto. O Decreto-Lei nº 40 616, de 1956, regulamenta o *Plano de Melhoramentos para a Cidade de Porto* que seria financiado, quer pelo Estado, quer pela Câmara Municipal. Os objectivos visavam a melhoria das condições de habitação das populações que residiam nas “ilhas”. O Plano de Melhoramentos teve implicações na transformação das lógicas de crescimento da cidade. Teve impacto a nível urbanístico, económico e social. Iniciou-se um processo de construção (construíram-se 6 072 fogos) e de deslocação para a periferia das populações urbanas mais carenciadas residentes em “ilhas”. Entre 1956 e 1966, construíram-se treze bairros, dos quais apenas dois se situaram em áreas centrais: Bom Sucesso e Fernão de Magalhães.

Em 1959, surge um outro programa, o *Plano de Construções de Novas Habitações na Cidade de Lisboa*, regulamentado pelo Decreto-Lei nº 42 454, de 18 de Agosto, e que afecta uma grande área ao «habitat social» para novos bairros, em Chelas e nos Olivais. O financiamento ficou a cargo do Fundo de Desemprego e dos capitais da Previdência e a construção a cargo da Previdência Social, cooperativas e instituições públicas. Neste caso, procura-se resolver situações de sobreocupação de prédios, o realojamento por motivo de obras de urbanização e recuperação de edifícios e substituir bairros de lata por habitações condignas.

¹⁰¹ Assunto já abordado neste mesmo capítulo.

¹⁰² As instituições de previdência tornaram-se a principal fonte de financiamento do programa de casas económicas. Todavia, o Estado manteve um grande poder de controlo. SILVA, Carlos Nunes – *Política Urbana...*, p. 108.

Outra das alterações na política do Estado no domínio da habitação «consiste na transição progressiva do empenhamento directo do Estado para mecanismos de comparticipação, que foram ganhando um significado crescente na esfera das estratégias de financiamento da habitação social»¹⁰³. Deste modo, a Lei nº 2092, de 9 de Abril de 1958, completada pelo Decreto Lei nº 43 186, de 23 de Setembro de 1960, alarga o número de instituições (Caixas Sindicais de Previdência, Caixas de Reforma ou Previdência, Casas do Povo, Associações de Socorros Mútuos) que são autorizadas a afectar os seus capitais a empréstimos destinados à resolução de problemas habitacionais, dos seus beneficiários.

Em 1962, o Decreto Lei nº 44 645, de 25 de Outubro, prevê certas modalidades preferenciais de financiamento e de aquisição de terrenos, no quadro de um sistema de auto-construção pelos chefes de família. Esta medida enquadra-se na ideia de serem as próprias populações a resolverem o seu problema habitacional, ao mesmo tempo que se lhes exigia uma participação financeira cada vez mais pesada, permitindo, simultaneamente, ao Estado reduzir os encargos directos com a habitação.

Através do mesmo Decreto-Lei, é lançado o programa das casas de auto-construção. Com este programa, os candidatos tinham acesso a solo urbanizado a baixo custo, empréstimos até 25% do custo global, isenções fiscais e assistência técnica gratuita. O Governo pretendia controlar a expansão dos clandestinos e bairros de lata, valorizando a cooperação entre ocupante e os familiares e amigos. Todavia teve resultados muito limitados, aliás, como em todos os programas, cujos resultados ficaram aquém dos objectivos enunciados. Note-se, contudo, que muitas vezes as medidas não são concretizadas, degradando-se, deste modo, a situação ao longo dos anos.

Só com a preparação do Plano Intercalar de Fomento¹⁰⁴ (1965-67) se regista uma visão crítica da política habitacional até então seguida e, portanto, o reconhecimento do seu

¹⁰³ SERRA, Nuno, op. cit., p. 194.

¹⁰⁴ À semelhança do que aconteceu noutros países desenvolvidos, Portugal aderiu à “moda” dos planos de desenvolvimento económico de médio prazo. O I Plano de Fomento (1953-58) incidiu no investimento público em infra-estruturas e indústria de base. O II Plano de Fomento (1959-64) procurou apresentar um diagnóstico da economia portuguesa. Identificava os principais estrangulamentos ao desenvolvimento e fixava objectivos económicos globais. Todavia, no essencial, consistiu num conjunto de programas de investimentos sectoriais, não contemplando, apesar de tudo, todas as áreas. No Plano Intercalar de Fomento (1965-67) verifica-se uma mudança significativa em relação aos antecessores. Tenta definir um planeamento global e uma coordenação entre os programas sectoriais de acordo com projecções macroeconómicas. Inclui objectivos de natureza social, contemplando os sectores da habitação, da saúde e da educação em conjunto com os sectores produtivos e com as infra-estruturas. O III Plano de Fomento (1968-73) aponta os problemas com os desequilíbrios regionais e assenta em programas de investimentos sectoriais relativos às actividades produtivas,

fracasso. Esse plano apresenta um capítulo especialmente dedicado à habitação e preconiza uma intervenção acrescida do Estado. Neste Plano Intercalar de Fomento, defende-se a estruturação de uma política de habitação, à escala nacional, mediante a criação de órgãos e instrumentos necessários para o efeito. Em concreto, o Plano Intercalar propõe a construção de 21 671¹⁰⁵ alojamentos no triénio 1965-67, a implementação de medidas para atrair o crédito para a construção de alojamentos sociais e uma expansão das expropriações de terrenos¹⁰⁶ para a realização de programas habitacionais e respectivas obras de urbanização.

O III Plano de Fomento (1968-73) prevê a construção de 49 430¹⁰⁷ fogos pelas entidades públicas e semi-públicas e a previsão da promoção de 200 mil habitações pela iniciativa privada. Este Plano concede uma especial importância às questões fundiárias, destacando-se a constituição de reservas de terrenos, o incremento das expropriações e a estabilização dos preços dos solos. Defende-se, mais uma vez, a necessidade «de definir e articular institucionalmente uma “política global de habitação”, reafirmando a sua necessária relação com as questões do planeamento urbanístico, e aponta ainda para o prosseguimento de medidas tendentes a orientar a iniciativa privada para a “construção de habitações de interesse social”»¹⁰⁸.

Todavia, como refere Fonseca Ferreira¹⁰⁹, os empreendimentos não se iniciaram antes de 1974, as expropriações de terrenos para a promoção pública de habitações marcaram passo e as tentativas de reconversão produtiva da indústria de construção fracassaram.

Com a chegada de Marcelo Caetano ao poder (1968), inaugura-se uma «fase de maior intervenção do Estado no sector habitacional»¹¹⁰. Apesar de uma certa continuidade do regime salazarista, no que diz respeito à manutenção das estruturas político-administrativas, surge

às infra-estruturas, ao ensino, à habitação e à saúde. Orienta-se, também, para aspectos ligados ao comércio externo, ao emprego e à produtividade. O IV Plano de Fomento (1974-79) apresentava-se bastante ambicioso mas com a mudança de regime político não foi aplicado. LOPES, José da Silva – *Políticas Económicas, 1960/1995. Cadernos do Público* nº 5, 1996.

¹⁰⁵ SERRA, Nuno, op. cit., p. 197.

¹⁰⁶ «Quanto à política de terrenos, o Estado terá de dispor da faculdade de declarar de utilidade pública urgente todas as expropriações necessárias para a execução dos empreendimentos incluídos no Plano Intercalar de Fomento referentes não só à construção de habitações como ainda a obras de simples urbanização e equipamentos complementares.» Plano Intercalar de Fomento, vol. 2 pp. 481-83. Citado em GROS, Marielle Christine – *O Alojamento Social sob o Fascismo*. Porto: Afrontamento, 1982, p.146.

¹⁰⁷ GROS, Marielle Christine, *ibidem*, p.147.

¹⁰⁸ SERRA, Nuno, op. cit., p. 198.

¹⁰⁹ FERREIRA, António F. – *Política(s) de habitação em Portugal. Sociedade e Território*. Porto: Afrontamento, nº 6, Janeiro 1988, p. 57.

¹¹⁰ SERRA, Nuno, *ibidem*, p. 207.

uma época de acesa discussão em torno dos sectores urbanístico, habitacional, da construção, sendo tomadas diversas medidas de carácter institucional e legislativo, conducentes a uma maior intervenção do Estado na esfera da reprodução da força de trabalho.

No «Colóquio sobre Política de Habitação», organizado pelo Ministério das Obras Públicas, em 1969, e no Congresso da Oposição Democrática, realizado em 1973, sobressai a necessidade de uma intervenção significativa no sector, atendendo às carências de alojamentos¹¹¹ existentes, a importância da definição e operacionalização de «uma política inspirada nos princípios universalistas dos direitos sociais»¹¹². Defende-se, também, a racionalização e industrialização da produção da habitação, o fortalecimento do capital industrial a operar no sector da construção civil e a criação de condições para um rápido crescimento das empresas¹¹³.

Na formulação de uma política de habitação são encetadas, no final da década de sessenta e início da década de setenta, diversas iniciativas, das quais se destaca a criação do Fundo de Fomento da Habitação (FFH), em 1969, (Decreto Lei nº 49 033 de 28 de Maio) e que seria reformulado em 1971. Esta estrutura administrativa, centralizando as diversas vertentes da questão habitacional, ocupa um «lugar central nas políticas do sector, gerindo os processos de promoção e financiamento dos programas de promoção directa e as medidas de estímulo ao investimento privado»¹¹⁴ (entre as suas atribuições refira-se os estudos, as obras relativas à urbanização e renovação urbana). O FFH foi concebido como órgão promotor e gestor da urbanização, gozando de capacidade financeira própria.

Com a criação do FFH, procurou-se unificar a política estatal relativa ao sector, mas não se registaram alterações significativas neste domínio. A questão habitacional agravou-se. Esta situação reflecte-se no crescimento das habitações clandestinas, na expansão dos bairros de lata, no aumento de situações de sublocação e de sobrelotação¹¹⁵ do parque existente, bastante degradado e com deficientes condições de habitabilidade. Outro aspecto, refere-se ao desfasamento entre os preços dos alojamentos e o poder de compra dos estratos populacionais que deles necessitavam.

¹¹¹ Seria necessário a construção de 600 mil fogos, em 1970, para suprir a falta de alojamentos. FERREIRA, António F. – *Por Uma Nova Política de Habitação*. Porto: Afrontamento, Col. Cidade em Questão, 1987, p. 66.

¹¹² SERRA, Nuno, op. cit., p. 208.

¹¹³ FERREIRA, António F. – *Por Uma...*, p. 64; SILVA, Carlos Nunes, op. cit. p. 153.

¹¹⁴ SERRA, Nuno, *ibidem*, p. 209.

¹¹⁵ Abílio Cardoso, na sua tese de doutoramento, *State Intervention in Housing in Portugal 1960-1980*, University of Reading, 1983, refere que, em 1970, e segundo o Censo à Habitação, 100 000 agregados familiares viviam em barracas ou partilhavam um alojamento alugado.

Em 1971, é criada a Empresa Pública de Urbanização de Lisboa (EPUL), seguindo-se a criação da Secretaria de Estado da Habitação e Urbanização (SEHU), em 1972. De modo a intensificar a intervenção do Estado no crescimento e planeamento dos espaços urbanos, a Direcção Geral dos Serviços de Urbanização sofre uma reestruturação. Simultaneamente, é promulgada diversa legislação no âmbito da política fundiária e do licenciamento urbanístico, ganhando particular destaque a Lei dos solos, de 1970 (Decreto Lei nº 576). No sentido de resolver o problema da falta de terrenos para urbanizar, este Decreto-Lei consagra a possibilidade de recorrer à “expropriação sistemática”. Deste modo, os terrenos tornam-se mais acessíveis aos promotores imobiliários e aos construtores, permitindo desenvolver o sector em termos de produtividade e modernização e, simultaneamente, atrair o investimento privado¹¹⁶.

Apesar destas iniciativas e da tentativa de industrialização da produção de habitação, o Regime não teve capacidade para desenvolver uma estrutura política aberta à modernização económica, social e institucional e aos valores do liberalismo.

Concluindo, podemos afirmar que o Poder Central durante a primeira fase do Estado Novo assumiu um estatuto de intervenção directa no sector habitacional, situação que progressivamente se foi alterando, passando esta responsabilidade para outros intervenientes (Caixas de Reforma e Previdência, Sindicais, Casas do Povo, Associação Socorros Mútuos, entre outros) reduzindo assim, a sua participação no mercado habitacional. Situação esta, que como veremos mais à frente fica perfeitamente clara, quando nos anos oitenta extingue o FFH e cria o IGAPHE (Instituto de Gestão e Alienação do Parque Habitacional do Estado), órgão criado, como o próprio nome indica, para a alienar o parque habitacional público.

1.4.3 A evolução das políticas após 1974: a intervenção e a liberalização

As alterações ocorridas na sociedade portuguesa, nos princípios da década de sessenta¹¹⁷, reflexo da abertura ao exterior e dos investimentos estrangeiros, determinaram uma diversificação das necessidades sociais, nomeadamente ao nível do alojamento. O

¹¹⁶ SERRA, Nuno, op. cit., p. 209.

¹¹⁷ As alterações na sociedade portuguesa na década de sessenta prendem-se com três factores fundamentais. O forte êxodo rural e emigração com consequente diminuição da mão-de-obra reflectindo-se no aumento dos salários e, naturalmente, nos custos da construção. Um outro acontecimento importante diz respeito à Guerra colonial, que se traduziu num crescimento das despesas militares, diminuindo assim a possibilidade de investimento, nomeadamente, no domínio social. Por fim, a integração económica de Portugal na EFTA, que se traduziu num maior investimento estrangeiro nos sectores e áreas geográficas determinadas pelos Planos de Fomento.

problema habitacional acentuou-se, correlativamente, com o processo de urbanização e de industrialização. A escassez de alojamentos de carácter predominantemente social e as más condições de habitabilidade de grande número de pessoas, que se foram acumulando (como vimos no ponto anterior), reforçam a necessidade de uma política habitacional mais produtiva.

O regime ditatorial e a urbanização tardia, e ainda limitada, deixou numerosos traços, em particular a centralização das políticas de alojamento e a debilidade do sector social. O sector da construção manteve-se tradicional e a auto-construção popularizou-se. Em 1960, «Portugal situava-se na cauda da Europa com a produção anual de 3,26 fogos/1000 habitantes, cerca de um terço da média do velho Continente»¹¹⁸. Entre outros aspectos, caracterizadores da situação habitacional em resultado da política seguida, são de reter: especulação fundiária e imobiliária nos principais centros urbanos; carências de alojamentos, que rondariam os 500 mil fogos; edifícios antigos degradados¹¹⁹; habitat rural precário com carências de vária ordem (electricidade, água, esgotos); expansão dos clandestinos, bairros de lata, existência de «ilhas» e «vilas» degradadas, fogos superlotados, condições sanitárias e de segurança deficiente. Em determinadas situações, vivia-se na mais desumana promiscuidade.

Como relembra Fonseca Ferreira¹²⁰, «na vigência do Regime ditatorial foram-se acumulando carências e más condições de habitabilidade; intensificou-se a especulação fundiária e imobiliária; e frustraram-se os projectos de reforma intentada pelos sectores liberais». Não surpreende, portanto, todo o ambiente reivindicativo que se seguiu ao 25 de Abril de 1974 e a intervenção política então seguida.

Em Abril de 1974, quando se dá a Revolução e, conseqüentemente, a alteração do regime político, a situação habitacional era particularmente grave. Além das carências habitacionais, as estruturas produtivas do sector da construção apresentavam uma grande debilidade¹²¹.

1.4.3.1 Políticas mais intervencionistas (1974-1976)

Numa primeira fase (1974 a 1976), o Estado adopta uma série de medidas de cariz intervencionista, de que podemos salientar: a criação do programa SAAL (Serviço de Apoio

¹¹⁸ FERREIRA, António F. *Por uma Nova...*, p. 59; ver também, Livro Branco sobre Política da Habitação em Portugal. ENH, 1993, p. 30.

¹¹⁹ Devido à inexistência de uma política de conservação e recuperação de edifícios e ao congelamento das rendas nas cidades de Lisboa e Porto, em 1943, (principal responsável pela degradação crescente do parque habitacional).

¹²⁰ FERREIRA, António F. *ibidem*, p. 68.

¹²¹ FERREIRA, António F., *ibidem*, p. 67.

Ambulatório Local); a instituição dos Contratos de Desenvolvimento para a Habitação (CDH); criação das Cooperativas de Habitação Económica (CHE's); apoio técnico e financeiro às autarquias; criação do Programa de Recuperação de Imóveis Degradados (PRID); alteração do arrendamento; maior intervenção no planeamento urbano e alteração à política de solos. Esta fase de grande intervenção do Estado caracteriza-se, portanto, por um lado, pelo «relançamento e reformulação de programas criados em décadas anteriores» e, por outro, como refere Serra¹²², pelo ensaio de «novas formas de intervenção estatal no sector, que reflectem simultaneamente o pulsar da conjuntura política e social e a tentativa de aproximação às estratégias habitacionais próprias de uma sociedade semi-periférica, como a portuguesa».

Convém realçar que, neste período, o país vivia um clima de grande movimentação popular. Surgem, principalmente nas áreas urbanas, várias Comissões e Associações de Moradores, reivindicando melhores condições de habitação, a construção de bairros sociais, de creches, saneamento básico e outros equipamentos sociais. Estas Comissões e Associações de Moradores ocupam algumas casas devolutas e exigem, igualmente, que a construção dos bairros sociais tenha lugar nos próprios locais onde residem, demonstrando disponibilidade para participarem na sua construção. Esta situação condiciona, de certo modo, a posição do Estado, que não podia ficar indiferente às dinâmicas destes movimentos sociais que, para além de outras questões, se desenvolveram em torno do problema do alojamento e dos equipamentos colectivos.

Face ao aumento crescente das necessidades, agravadas pela queda da produção do sector privado¹²³ e pelo retorno de populações das ex-colónias, o Estado, através do FFH, financia programas de promoção directa¹²⁴ e, simultaneamente, fornece apoio técnico e financeiro a outros programas, nomeadamente, empréstimos às Câmaras Municipais, ajudas à recuperação de imóveis degradados, ao realojamento de repatriados, à auto-construção e às Cooperativas de Habitação.

¹²² SERRA, Nuno, op. cit., p. 216.

¹²³ Veja-se FERREIRA, António F – *Por Uma Nova...* p. 59, 70 e 239.

¹²⁴ A promoção directa corresponde a empreendimentos directamente realizados pelo FFH. Engloba dois programas: *Planos Integrados* e *Realizações Diversas*. Para responder às necessidades de alojamento da mão-de-obra para as indústrias, em rápido desenvolvimento nos anos 70, são concebidos os Planos Integrados que são empreendimentos de grandes dimensões (mais de 1000 fogos) situados em áreas polarizadas, áreas de maior expansão demográfica, como, por exemplo, Almada e Setúbal. No caso das Realizações Diversas, os empreendimentos são de pequena e média dimensão, disseminados por todo o país. Estes programas destinam-se aos estratos insolventes da população e as rendas são estabelecidas em função dos rendimentos.

A produção directa sofre um grande impulso a partir de 1976, mas reduz drasticamente em 1979.

Como já referimos, após o 25 de Abril a política segue duas estratégias: por um lado, dá continuidade a programas criados anteriormente e, por outro, avança com medidas inovadoras, como é o caso do programa Empréstimos às Câmaras Municipais, regulamentado pelo Decreto-Lei nº 658/74, de 23 de Novembro e, mais tarde, reformulado pelo Decreto-Lei nº 817/76, de 11 de Novembro. Estes diplomas prevêm a concessão de empréstimos a curto prazo às Câmaras Municipais com taxa de juro bonificado para a «construção de empreendimentos habitacionais, cujos fogos se destinavam a ser comercializados de acordo com os parâmetros da renda limitada»¹²⁵. O programa visava lançar no mercado fogos mais baratos, minorar os efeitos da crise no sector da construção civil, relançar a pequena indústria da construção civil e contrariar a quebra da procura privada de fogos para habitação própria¹²⁶. Às Autarquias, competia a cedência de terrenos infraestruturados e a realização de todas as tarefas de âmbito mais prático de operacionalização dos projectos¹²⁷. As Câmaras Municipais, com o apoio do FFH¹²⁸, realizaram empreendimentos de pequena e média dimensão (16 a 50 fogos, predominantemente)¹²⁹.

Com um êxito imediato, este programa viria, no entanto, a partir do início dos anos oitenta, a enfraquecer devido, como aponta Ferreira¹³⁰, à demora «na concessão de crédito pela Caixa Geral de Depósitos aos compradores dos fogos; ao baixo grau de reintegração dos empréstimos ao FFH; e à adulteração dos critérios de financiamento». Ferreira defende ainda que uma «administração dinâmica e normas previamente estabelecidas» evitariam estas lacunas que são exteriores ao programa.

Dentro das novas iniciativas de promoção habitacional após o 25 de Abril, destaca-se o Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL), que corresponde, porventura, à intervenção mais inovadora do Estado Português no sector habitacional e aquela que reflecte uma vontade

¹²⁵ FERREIRA, António F., op. cit., 1987, p. 95.

¹²⁶ FERREIRA, António F., op. cit., 1987, p. 95-98; SILVA, Carlos Nunes – *Poder Local e Território – Análise Geográfica das Políticas Municipais, 1974-1994*. Lisboa, Tese de Doutoramento, 1995, p. 328.

¹²⁷ A partir de 1977, o programa pode contar com a colaboração dos Serviços Municipais de Habitação e dos Gabinetes de Apoio Técnico, que muito contribuíram para o seu êxito.

¹²⁸ «Para além da coordenação do programa e do seu financiamento, o FFH contribuiu com apoio técnico a nível de projecto, da apreciação das propostas, do acompanhamento das obras e da elaboração de normas para a comercialização das habitações» FERREIRA, António F. – *Por Uma Nova Política de Habitação*. Porto: Afrontamento, Col. Cidade em Questão, 1987, p. 97.

¹²⁹ Para uma análise mais cuidada veja-se FERREIRA, António F., *ibidem*, quadro da p. 96 ; FERREIRA, António F – *Política(s) de habitação em Portugal. Sociedade e Território*. Porto: Afrontamento, nº 6, Janeiro 1988, quadro 2, p. 57.

¹³⁰ FERREIRA, António F. – *Por Uma Nova...* p. 98.

de mudança de políticas acabando por dar resposta às reivindicações das Comissões e Associações de Moradores. Este processo pôs decisores, técnicos e moradores em interacção.

O Ministério da Administração Interna e a Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo, através de um despacho conjunto, institucionalizam o SAAL. Este projecto tinha como objectivo a reabilitação das áreas habitacionais mais degradadas e a sua filosofia assenta na participação directa dos moradores. Estes, organizados em Associações ou Cooperativas, eram parceiros de equipas técnicas pluridisciplinares criadas numa perspectiva descentralizada. Pretendia-se a apropriação dos novos espaços residenciais pelos seus futuros utentes, pelo que todo o processo de concepção, planeamento, construção, gestão e utilização dos espaços livres, se desenvolve com a colaboração dos moradores.

Em vez da construção de novos bairros de realojamento nas áreas periféricas, dá-se prioridade à reabilitação de bairros degradados, nomeadamente à reabilitação das «ilhas». Com este projecto defende-se a fixação das populações nos locais onde já residiam, contrariando assim a “expulsão” do alojamento social para a periferia, através da implantação dos novos bairros nos terrenos das áreas degradadas que, na maior parte dos casos, estavam inseridos na malha urbana e em terrenos bastante centrais.

O SAAL foi, portanto, um projecto que se apoiou nos movimentos populares representados pelas Comissões ou Associações de Moradores. Às Autarquias Locais e ao Estado, através do FFH e das brigadas técnicas de apoio local, competia o apoio jurídico, organização administrativa e contabilística, elaboração dos projectos e do processo de construção, cedência de terrenos infraestruturados e financiamentos bonificados¹³¹. As comissões de moradores formadas reuniam-se para resolver o seu problema de habitação. No entanto, dificuldades na disponibilidade de terrenos impossibilitaram, frequentemente, a execução e concretização dos objectivos: fornecer habitações condignas aos associados. A morosidade de todo o processo de expropriação e elaboração dos projectos contribuiu para o bloqueamento do programa e conduziu ao descrédito da própria população. O tempo de duração deste projecto foi reduzido.

Segundo Fonseca Ferreira¹³², são diversos os factores que contribuíram para a extinção ou o “insucesso” do programa, nomeadamente as indefinições na orientação da política

¹³¹ FERREIRA, António F. – *Por Uma Nova Política de Habitação...* p. 84.

¹³² FERREIRA, António F. *ibidem*, p. 83-94. Para uma análise mais aprofundada consulte-se, entre outros, COELHO, Margarida – *Uma experiência de transformação no sector habitacional do Estado. SAAL – 1974/1976. Revista Critica de Ciências Sociais*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, nº 18/19/20, (Fevereiro 1986), p. ; COELHO, Mário Brochado – *Um processo organizativo de moradores (SAAL/Norte – 1974/76)*.

habitacional, a complexidade do próprio processo e a (in)disponibilidade de terrenos, a regulamentação das condições de financiamento por aprovar e a inexistência de regulamentação das relações SAAL/Autarquias, apesar do papel atribuído às Câmaras pelos despachos fundadores do SAAL.

Reconhecendo a importância do sector privado, quer em termos de produção de alojamentos, quer em termos de relançamento da economia global, foram “relançados” os CDH¹³³, na tentativa de mobilizar a iniciativa privada para a construção de custos controlados.

A implementação dos CDH (Decreto Lei 663/74, de 26 de Novembro) tinha como objectivo a construção de «cerca de 15 000 fogos/ano de renda limitada e estimular a reconversão estrutural da promoção imobiliária privada»¹³⁴. Para estimular a iniciativa privada na produção deste tipo de alojamento são concedidos incentivos diversos: a garantia de aquisição da totalidade ou parte dos fogos edificados; isenções fiscais; financiamento regular e bonificado. Todavia, as diversas parcelas do custo das habitações estavam sujeitas a controlo, como, por exemplo, limitava-se o custo máximo de construção por m². Estes contratos, celebrados entre o FFH, as Instituições Especiais de Crédito e as empresas ou grupos de empresas da construção civil, foram responsáveis pela construção de cerca de 18 mil casas de renda limitada entre 1976 e 1992, com uma incidência de cerca de 35% da produção realizada nos distritos de Lisboa, Porto e Setúbal¹³⁵.

Esta medida de política propiciava a reconversão da actividade do sector e o modo de funcionamento das empresas num sistema de produção industrial cujas margens de lucro, embora limitadas, eram garantidas. De facto, como salienta Fonseca Ferreira¹³⁶, «ao proporcionar a continuidade da produção, possibilitava-se o apetrechamento técnico e em equipamento das empresas; com a garantia de compra, visava-se subtrair às empresas a função comercial; limitando-se o preço dos terrenos e de outras parcelas, condicionava-se a especulação fundiária e imobiliária, cancro que debilitava a estrutura produtiva do sector».

Revista Crítica de Ciências Sociais. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, nº 18/19/20, (Fevereiro 1986), p. 645-671; *Livro Branco do SAAL*, 1976.

¹³³ Os CDH são contratos de habitação social acordados entre os municípios, o FFH (mais tarde o INH), empresas privadas de construção civil e outras instituições financiadoras. O CDH sucedeu a um programa semelhante designado por «programa das casas de renda limitada» (D.L nº36 212, de 7 de Abril de 1947, já referido). Este programa visava uma associação entre a iniciativa privada e o Estado no sentido de incentivar o interesse pela habitação social.

¹³⁴ FERREIRA, António F. – *Por Uma Nova Política de Habitação...* p. 69.

¹³⁵ SERRA, Nuno, op. cit., p. 216.

¹³⁶ FERREIRA, António F., *ibidem*, p.100.

Uma outra medida inovadora encetada nesta fase de grande intervenção estatal é o Programa de Renovação de Imóveis Degradados (PRID), criado em 1976 (DL 704/76, de 30 de Setembro, alterado posteriormente pelo Decreto-Lei nº 449/83 e Decreto-Lei nº 286/84). Este programa tinha como objectivo a recuperação de imóveis degradados (área, aliás, em que Portugal está muito atrás de outros países Europeus) com a ajuda do Estado (via FFH), através da concessão de empréstimos e subsídios às autarquias e particulares para a realização de obras de reparação, conservação e beneficiação de habitações do domínio público e privado (património próprio ou apoiando os privados).

Apesar da significativa adesão, nos primeiros anos, das Câmaras e de particulares, e da execução alcançar resultados muito positivos, este projecto não teve o sucesso esperado, devido à manutenção do congelamento das rendas¹³⁷ nas cidades de Lisboa e Porto e seu alargamento a todo o país após 1974 e à insuficiência do crédito concedido, uma vez que o seu valor era determinado em função do rendimento mensal bruto e da dimensão do agregado familiar. Sendo os proprietários e os inquilinos pessoas de poucas posses, quando recorriam ao crédito, o empréstimo era muito baixo. Registe-se, também, que a transferência de financiamento para as Instituições Especiais de Crédito e para o Instituto Nacional de Habitação (Decreto Lei nº 449/83 e legislação complementar) bem como o agravamento das condições de financiamento (taxas de juro e prazos de amortização) resultou na quebra de interesse pelo programa¹³⁸.

Nesta fase de forte intervenção estatal no domínio da habitação, regista-se, ainda, o relançamento do cooperativismo habitacional¹³⁹, com a criação das Cooperativas de

¹³⁷ No centro das cidades, grande parte dos prédios são arrendados. Este é um dos factores que tem levado à degradação dos edifícios nas áreas mais antigas das cidades. De facto, o congelamento das rendas impediu os senhorios de procederem à necessária recuperação das habitações, pois não obtinham rendimento suficiente. Do mesmo modo, os moradores proprietários idosos e com fracos rendimentos dificilmente conseguem proceder a obras de beneficiação. Por isso, muitos edifícios apresentam-se em mau estado de conservação.

As baixas rendas pagas pela função residencial não estimulam, portanto, os proprietários a assegurar a manutenção dos edifícios que acabam por sofrer acentuado processo de degradação.

¹³⁸ FERREIRA, António F. - *Por Uma Nova...* p.116; SERRA, Nuno, op. cit., p. 223-224.

¹³⁹ «As cooperativas surgem como um movimento social moderado, criado pelos cidadãos de rendimentos baixos e médios, com o objectivo de completar a acção do Estado no domínio da habitação social. As cooperativas foram, deste modo, consideradas um dos agentes a incrementar na promoção de alojamentos para a resolução das graves carências habitacionais existentes, sobretudo das camadas mais desfavorecidas da população.» MATOS, Fátima Loureiro de - *A Habitação no Grande Porto – Uma perspectiva geográfica da evolução do mercado e da qualidade habitacional desde finais do séc. XIX até ao final do milénio*. Porto: FLUP. Dissertação de Doutoramento, 2001, p. 439.

Habitação Económica (CHE's). Embora não sendo recente¹⁴⁰, o cooperativismo habitacional em Portugal vai sofrer um estímulo com a democratização política. Com a publicação dos Decreto Lei 730/74 e Decreto Lei 737-A/74, define-se o regime jurídico e cria-se a modalidade de Cooperativas de Habitação Económica. Em 1975, cria-se, no FFH, que tutela o programa, um sector de apoio às cooperativas, para coordenar esta medida. Como documenta o quadro 3 e a figura 3, registou-se um grande surto de novas cooperativas entre 1976 e 1978, devido ao apoio jurídico, técnico e financeiro do FFH. O número de associados também evolui. O decréscimo do número de cooperativas, após 1978, prende-se com a desactivação do núcleo de apoio às cooperativas existente no FFH. Em relação à produção, verifica-se um desenvolvimento bastante irregular, mercê, essencialmente, de restrições financeiras, impostas em alguns períodos e da instabilidade criada pelas frequentes mudanças de orientação política.

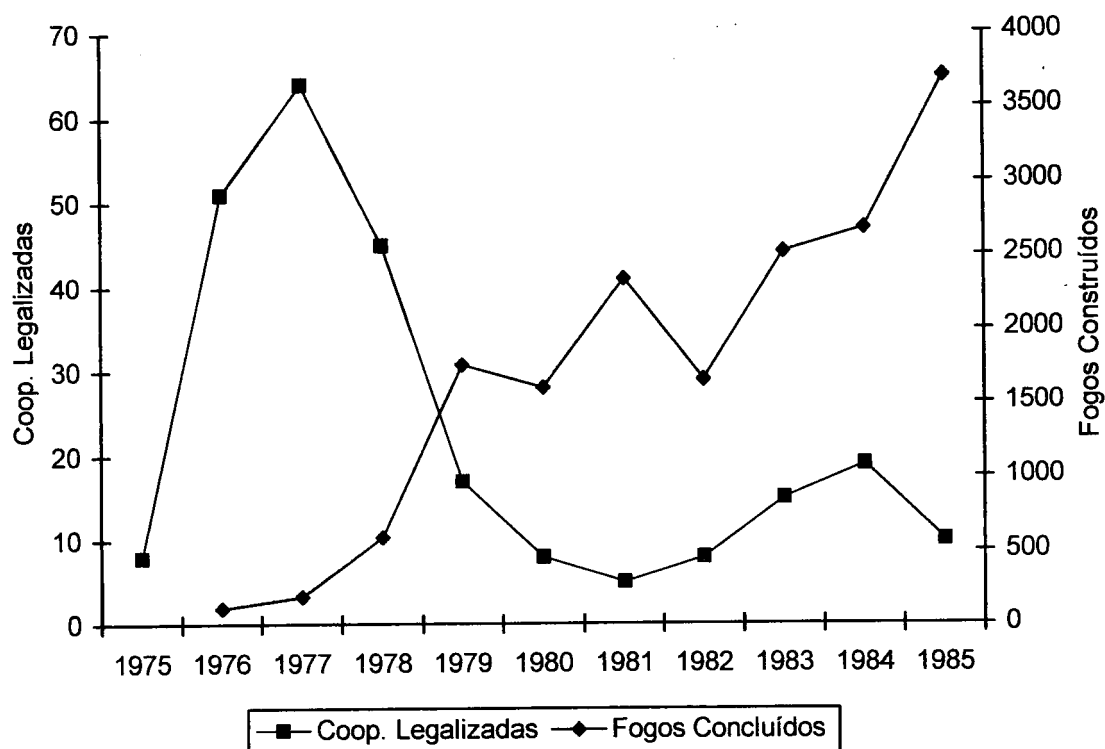
Quadro 3 - Cooperativas de Habitação Económica

Ano	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	Total
Cooperativas Legalizadas	8	51	64	45	17	8	5	8	15	19	10	250
Cooperativas C/Actividade	8	53	117	162	163	165	169	171	186	202	209	209
Cooperadores	568	22 615	40 140	42862	44 308	45 451	47 000	48 000	50 000	52 000	54 000	54 000
Fogos Concluídos		112	191	596	1 759	1 607	2 341	1 659	2 521	2 680	3 704*	17 170

*Inclui 948 fogos financiados pelo INH

Fonte: adaptado de FERREIRA, António F. – *Por uma Nova Política de Habitação*. Porto: Afrontamento, 1987, p. 245.

¹⁴⁰ Na verdade as primeiras cooperativas de habitação em Portugal surgem antes do 25 de Abril. A primeira cooperativa – a Cooperativa Popular de Construção Predial – criada em 1894, surge associada aos movimentos sociais reivindicativos de melhores condições de vida, e tinha como objectivo adquirir terrenos para a construção de alojamentos em Lisboa. Nos anos 40 e 50, com a expansão da indústria no país e com o crescimento urbano, surge um novo conjunto de cooperativas principalmente em Lisboa e Porto, funcionando essencialmente como Caixas de Crédito Imobiliário. Ver MATOS, Fátima L. – *Habitação Cooperativa no Grande Porto (1974/94)*. *Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto – Geografia*. Porto: Instituto de Geografia da FLUP, 1ª Série, Vol. X/XII (1994/5), p. 19-36.



Fonte: adaptado de FERREIRA, António F. – *Por uma Nova Política de Habitação*. Porto: Afrontamento, 1987, p. 246.

Fig. 3 - Evolução do número de cooperativas legalizadas e dos fogos concluídos.

Em Março de 1976, surge o Programa Habitacional Extraordinário (Programa de Casas Pré-Fabricadas), cujo objectivo era a construção de 5 000 casas pré-fabricadas, e cria-se a Comissão para Alojamento dos Refugiados (CAR). A emergência do programa impunha-se face ao fluxo massivo de populações das ex-colónias. Cinco meses mais tarde eleva-se para 15 000 o número de fogos a construir. Para este programa adoptaram-se várias medidas de excepção: criação de uma estrutura própria, na directa dependência do Ministro (em vez de recorrer ao FFH); responsabilização das Câmaras Municipais na indicação dos terrenos, em prazos bem definidos¹⁴¹; disponibilização das verbas e execução das expropriações necessárias pelo Ministério. Apesar do carácter de emergência fixado ao programa, os prazos previstos não foram cumpridos e, na época turística de 1977, quando muitos dos retornados foram obrigados a abandonar os hotéis onde estavam alojados provisoriamente, tiveram que adoptar soluções de alojamento «inaceitáveis do ponto de vista humano e social»¹⁴². Importa

¹⁴¹ De um modo geral, as Câmaras foram rápidas na disponibilização dos terrenos. Muitos dos terrenos estavam destinados a outros programas, mas as Câmaras, na esperança da concretização de dezenas ou centenas de fogos que solucionavam as más condições de habitação, acabam por disponibilizá-los para este programa. FERREIRA, António F. – *Por Uma Nova...* p. 110.

¹⁴² FERREIRA, António F., *ibidem*, p.110-111.

referir que as próprias casas tinham defeitos de construção, localização inadequada e falta de infra-estruturas¹⁴³.

Em 1962, foi criado o programa de auto-construção (como referimos atrás) e, após o 25 de Abril de 1974, tentou-se dinamizá-lo com a promulgação do Decreto-Lei nº 53/77, de 16 de Fevereiro. Deste modo, todos os indivíduos com um rendimento inferior ao salário mínimo nacional passam a ter acesso ao programa. Apesar da grande procura, o programa não teve impacto relevante devido, em parte, aos responsáveis do FFH o considerarem, por despacho regulamentador, «de aplicação excepcional e supletiva»¹⁴⁴.

Ainda dentro deste período de intervenção, registe-se a alteração da legislação do arrendamento urbano e a adopção de diversas medidas de carácter legislativo e institucional em termos de solos urbanos e de política urbanística. Na questão do arrendamento, são tomadas medidas como o congelamento das rendas (alargamento a todo o país do regime que já vigorava nos concelhos de Lisboa e Porto), mas possibilitando a actualização das rendas na celebração de novos contratos, a obrigatoriedade de arrendamento dos fogos devolutos e legitimação de eventuais ocupações, entretanto concretizadas (Decreto-Lei nº 445/74, de 12 de Setembro, e nº 198A/75). Reflectindo a necessidade de constituir bolsas de terrenos nacionalizados e municipalizados e a promoção pública directa de habitações, o Decreto-Lei nº 794/76, de 5 de Novembro, vem reforçar a Lei dos solos de 1970, definindo uma política de expropriações.

No que concerne à intervenção das autarquias locais e no domínio da política urbanística e de solos, são criados os Gabinetes de Planeamento Urbanístico (GPU), os Grupos de Coordenação das Obras Municipais (GCOM), Os Serviços Municipais de Habitação (SMH) e os Gabinetes de Apoio Técnico (GAT).

De seguida, o Governo lança também o sistema de crédito bonificado à aquisição de casa própria que foi sucessivamente reformulado ao longo dos anos. No “rescaldo” destas medidas, quer o sector público, quer o sector privado, manifestaram incapacidade para satisfazer as necessidades de alojamento, verificando-se, igualmente, um aumento das rendas, no caso dos novos contratos celebrados, o que provocou o incremento da construção clandestina que, constitui, praticamente, a única solução para satisfazer a procura não solvente¹⁴⁵.

¹⁴³ Este programa esteve rodeado de várias vicissitudes e incoerências. Para um maior aprofundamento consulte-se FERREIRA, António F. – *Por Uma Nova...* p.109-114.

¹⁴⁴ FERREIRA, António F., *ibidem*, p.94.

¹⁴⁵ A construção clandestina é uma realidade antiga, como já referimos atrás, reflexo da insuficiente oferta de habitação legal, pública e privada. Nas décadas de sessenta e setenta, principalmente após 1974, viveu-

Relativamente à questão do financiamento, os recursos das instituições bancárias, nacionalizadas entretanto, substituem, progressivamente, os fundos da Previdência e há um alargamento dos fundos provenientes do orçamento de Estado. Para além destas medidas e das referidas acima (como o SAAL, os Empréstimos às Câmaras e os CDH's), que reflectem uma mudança significativa relativamente a intervenções anteriores, outras apostam na continuidade da política habitacional dos últimos anos do Estado Novo. Durante este período (1974-1976), a construção de habitação social aumentou¹⁴⁶. Porém, intensificou-se a especulação imobiliária e aumento dos preços do mercado legal, tornando a aquisição inacessível às camadas sociais mais carenciadas.

1.4.3.2 Liberalização progressiva das políticas

Entre 1976 e 1980 assiste-se a uma inflexão das orientações seguidas nos anos anteriores, no sentido de uma progressiva liberalização da política habitacional e urbanística. O Estado passou a ter uma política de desintervenção no mercado da habitação, reduzindo o seu esforço, em termos de promoção habitacional, e passando a dividi-lo com as Autarquias.

O Decreto-Lei nº 117E/76 (Fevereiro) cria o Ministério da Habitação Urbanismo e Construção e marca decisivamente a mudança de rumo da política habitacional. Este Ministério avança com a implementação de um sistema de crédito à aquisição de casa própria, com juros fortemente bonificados e, simultaneamente, a redução do esforço de promoção directa e apoiada no sector público, revelando, assim, uma redefinição das políticas do sector.

De facto, foram extintos alguns programas, como o SAAL e o CAR e outros foram congelados como o CDH, que seria reformulado mais tarde (Decreto-Lei nº 236/85, de 5 de Julho e Decreto-Lei nº 38/89, de 1 de Fevereiro). O programa “Empréstimos às Câmaras Municipais” viu o seu financiamento francamente reduzido e os processos de expropriação de terrenos destinados a diversos programas foram congelados. Estas medidas tiveram como

se uma fase de fraca ou nula repressão sobre os loteadores e sobre as construções ilegais de que resultou a proliferação e dispersão do fenómeno e a consolidação de bairros de grandes dimensões. Esta situação beneficiava da aplicação de pequenas poupanças e mobilizava mão-de-obra sub-empregada ou desempregada. O trabalho era contínuo ou por fases, segundo as circunstâncias. Estas urbanizações assentam em loteamentos ilegais, em áreas não equipadas com as infra-estruturas necessárias, como saneamento e arruamentos. Muitas vezes a acessibilidade é má e os terrenos ocupados não são próprios para construção.

¹⁴⁶ Por exemplo, como Fonseca Ferreira refere «a intervenção do FFH passou de cerca de 1 100 fogos em 1974 para cerca de 9 000 em 1975 e 14 800 em 1976». Ver FERREIRA, António Fonseca – *Política(s) de habitação em Portugal. Sociedade e Território*. Porto: Afrontamento, nº 6, Janeiro 1988, quadro 2, p. 57.

consequência a redução significativa da promoção habitacional de iniciativa pública, não se registando, todavia, um aumento substancial da produção no sector privado¹⁴⁷.

O acordo com o FMI, em 1978, conduziu à suspensão do lançamento de novos empreendimentos públicos e cooperativos e ao sector privado foram impostos “tectos” de crédito às instituições respectivas. Simultaneamente, a elevação das taxas de juro tornou os custos da produção elevados, diminuindo a capacidade de acesso das famílias.

Entre 1978 e 1980, registaram-se cortes nos investimentos do sector público, medidas enquadradas numa política económica e financeira de austeridade, cujo objectivo era a estabilização económica e o controle da inflação. Assim, as promoções públicas e cooperativas de habitação foram reduzidas. O mercado de arrendamento tinha praticamente sido eliminado com o congelamento das rendas a nível nacional, em 1974.

As cooperativas sofrem vários contratemplos, do que resulta a suspensão de empreendimentos e a dificuldade no arranque de vários projectos cooperativos. Sublinhe-se, assim, entre outros, a redução dos apoios financeiros à promoção de custos controlados, a retenção ou congelamento da maioria dos processos de expropriação dos terrenos, então em curso e a desactivação do núcleo de apoio às CHE's existente no FFH, após 1978 (o que dificultou a sua actividade).

Importa referir, também, que a extinção do FFH, em 1982, e a criação do INH, em 1984, teve reflexos na actividade das CHE's. O Estado transferiu para a banca a responsabilidade dos empréstimos a longo prazo e assim a política de financiamento passa a depender menos do Orçamento Geral do Estado. Deste modo, o sistema de financiamento às cooperativas sofre profundas mudanças, de que resultou a alteração das iniciativas promocionais a cargo das cooperativas. Acrescente-se ainda que, com a criação do INH, as cooperativas viram a execução dos seus projectos dificultada devido à suspensão do apoio técnico do Estado.

Do que dissemos, pode-se concluir que houve uma redução gradual da promoção directa e a adopção de medidas que visam o incremento e diversificação dos mecanismos de crédito e o relançamento da promoção privada habitacional¹⁴⁸. Esta segunda fase caracteriza-se, de resto, num primeiro momento, pela promulgação de diversos diplomas desarticulados entre si. Este período ficou marcado pelo congestionamento das áreas urbanas, em resultado

¹⁴⁷ Para uma análise pormenorizada sobre a promoção habitacional consulte-se FERREIRA, António Fonseca – *Política(s) de habitação em Portugal. Sociedade e Território*. Porto: Afrontamento, nº 6, Janeiro 1988, quadro 1 e quadro 2, p. 55 e 57.

¹⁴⁸ «O financiamento à aquisição de habitação própria é “eleito” como o principal (quase exclusivo) instrumento do fomento habitacional» Livro Branco sobre a Política de Habitação em Portugal. ENH, 1993, p.3.

do aumento das taxas de crescimento populacional e do retorno de populações das ex-colónias.

A partir de 1981, verifica-se uma liberalização do mercado habitacional. Os programas de iniciativa pública e cooperativa deixaram de ser apoiados ou esse apoio passou a ser muito reduzido. O regime de arrendamento urbano sofre alteração¹⁴⁹ e o sistema de crédito à aquisição de habitação própria regista um reforço (Decreto-Lei nº 435/80), tornando-o acessível a camadas mais amplas da população. Os organismos da Administração Central abandonam, praticamente, a promoção de habitação de renda económica.

No domínio das competências administrativas, regista-se a descentralização da administração pública, com a promulgação dos Decretos-Lei nº 701 A/76, nº 79/77 e nº 1/79. Esta legislação define as funções do poder autárquico e mecanismos de financiamento, mas é ambígua no tocante às atribuições do poder central e local na promoção de habitação social. Saliente-se que os Serviços Municipais de Habitação (SMH), criados com o Decreto-Lei nº 797/76, de 6 de Novembro (alterações posteriores constantes no Decreto-Lei nº 261/77, de 22 de Junho e Lei nº 84/77, de 14 de Novembro) reflectem o aumento de competências do poder local.

Os SMH, sendo administrativa e financeiramente autónomos, apresentam limitações em termos de financiamento pela falta de transferência dos meios financeiros. Com a natureza de serviços especiais, aos SMH compete a atribuição e gestão das habitações do sector público, o estudo das necessidades habitacionais a satisfazer pela construção de novos fogos e colaborar em programas destinados à recuperação e conservação do parque habitacional.

Numa clara filosofia de desintervenção estatal no sector, destaque-se, ainda, a questão do arrendamento, revogando-se a lei de 1974, através do Decreto-Lei nº 148/81, que introduz as modalidades de renda relativas ao mercado livre e condicionado. O valor das rendas condicionadas passa a ser definido em função dos custos de construção ou do valor comercial do edifício, sendo a taxa de capitalização do investimento de 7%. Quanto às rendas do mercado livre, o Estado não intervinha na fixação dos seus valores, estes seriam estabelecidos pelo jogo da oferta e da procura, embora, na vigência dos contratos, não pudessem ser actualizados.

Ainda dentro da política de desintervenção, seguida pelo Estado a partir de 1976, sublinhe-se o incentivo à aquisição de casa própria¹⁵⁰, quer pelo mecanismo de bonificação do crédito, quer pela concessão de benefícios fiscais. Substitui-se, portanto, o apoio à promoção

¹⁴⁹ Liberalizou-se, parcialmente, o mercado do arrendamento (Decreto-Lei nº 148/81).

¹⁵⁰ Refira-se que o Decreto-Lei nº 2029 de 1958 já previa o acesso ao crédito para aquisição de habitação, restringindo-o, no entanto, aos beneficiários da Previdência e aos funcionários do Estado.

directa a custos controlados (ou seja, as “políticas de apoio à pedra”) pelo apoio indirecto à promoção pelo mercado (ou seja, “a política de apoio à procura”). A consequência desta estratégia foi o aumento dos preços dos fogos, a diminuição do mercado de arrendamento, o desequilíbrio do sistema bancário e, como defende Ferreira¹⁵¹, «no crédito à aquisição de casa própria investiu o Estado avultados meios financeiros em benefício, afinal, de estratos populacionais restritos: os promotores imobiliários e as classes médias urbanas», acrescentando ainda que «cerca de um terço do crédito bonificado foi concedido a famílias que suportariam financiamentos não bonificados», em detrimento dos agregados familiares mais necessitados.

Nesta linha de actuação, de neutralização progressiva da promoção estatal em termos habitacionais e dinamização do mercado imobiliário, sublinhe-se as modificações na política fundiária, nomeadamente as alterações no texto constitucional, resultantes da revisão de 1982, em que o princípio da “nacionalização e municipalização de solos” dá lugar ao conceito de “expropriações necessárias”.

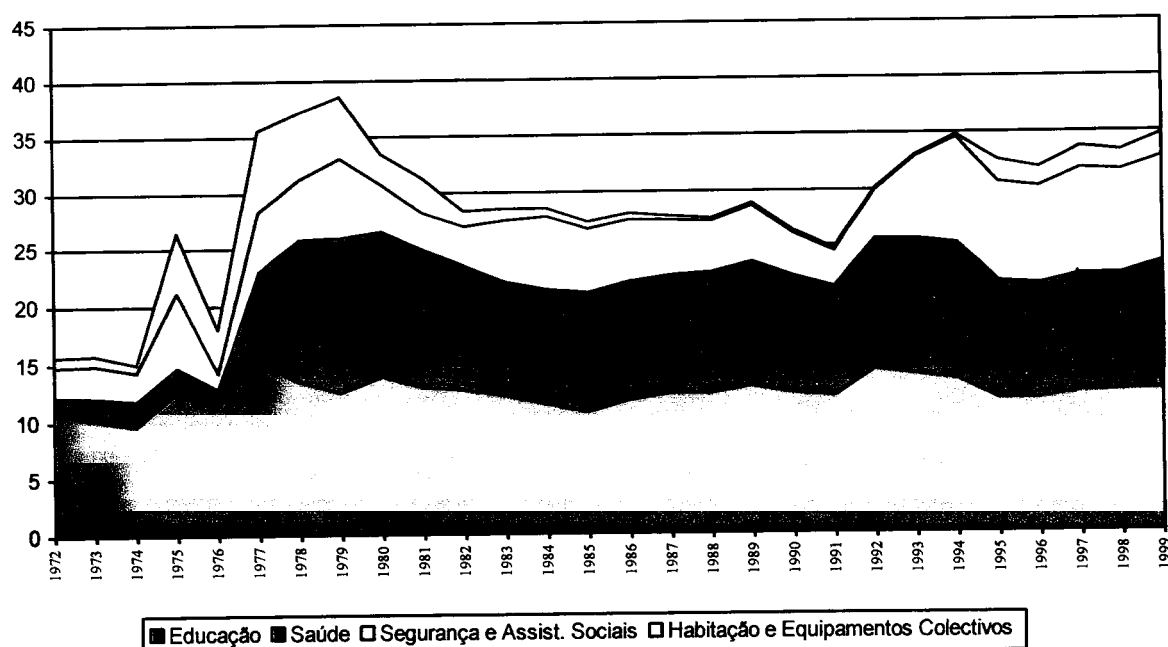
A partir de 1985, após um período de recessão económica, regista-se um apreciável crescimento económico e uma estabilidade governativa. Todavia, a habitação continuou a não fazer parte das preocupações mais prementes dos governantes.

Após a criação do INH¹⁵² (Decreto-Lei nº 177/84), foram tomadas diversas medidas que faziam supor algumas mudanças importantes, criando as bases para a dinamização do mercado habitacional. Neste sentido, publica-se a Lei nº 46/85 – revisão do Regime do Arrendamento Urbano – que tem o propósito de correcção das rendas antigas e do condicionamento das novas; publica-se o Decreto-Lei nº 4/88 que cria o Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados (RECRIA); o incentivo à aquisição de casa pelos jovens (Decreto-Lei nº 328-B/86); aparece o incentivo ao arrendamento jovem; as contas Poupança-habitação; os vários regimes de crédito (alguns entretanto extintos como o crédito bonificado jovem).

Nos anos seguintes, a demissão do Estado relativamente ao sector é visível através da diminuição das verbas do Orçamento de Estado atribuídas à habitação, relativamente a outros sectores sociais (como a Educação e a Saúde, por exemplo) (figura 4).

¹⁵¹ FERREIRA, António F. – *Por Uma Nova...* p. 53.

¹⁵² Com a extinção do FFH surge o Fundo de Apoio ao Investimento Habitacional (FAIH) que o substitui (Decreto Lei nº 217/82). Esta nova entidade recorre aos serviços técnicos e administrativos do Crédito Predial Português, denotando-se uma lógica de liberalização do sector. Em 1984, o FAIH é substituído pelo INH.



Fonte: Adaptado de SERRA, Nuno – *Estado, Território e Estratégias de Habitação*. Coimbra: Quarteto, 2002, p. 137 e quadro A.2, p. 279-280.

Fig. 4 - Composição funcional das despesas sociais em percentagem do total de despesas públicas (1972-1999)

Dentro das principais políticas sociais, a percentagem de dotação orçamental adjudicada à habitação é a menor. Este valor inclui, quer a promoção de habitação social, quer as construções de equipamentos colectivos que absorvem a maior parte desse montante. No período considerado, em média, a Habitação e Equipamentos Colectivos receberam cerca de 1,9% do O.E., enquanto a Saúde obteve cerca de 9,2%, a Educação 12,3% e a Segurança e Assistência Sociais 5,5% do O.E.¹⁵³

Importa salientar a irregularidade da promoção de habitação pelo sector público durante este período. Os valores mais elevados registaram-se entre 1977 e 1984, altura em que o número de fogos construídos ultrapassou as 5 mil unidades por ano. A partir daqui o seu número diminuiu.

Os objectivos da habitação social são definidos apenas em 1983 (Portaria nº 508/83, de 17/05) e consistem em proporcionar às famílias de fracos rendimentos e carenciadas de alojamento as condições mínimas de habitabilidade e o acesso à habitação. Com a Portaria nº 828/88 de 29 /12, as habitações de custos controlados são equiparadas a habitações sociais.

Em 1995, no âmbito de programas de habitação social para arrendamento, destinadas ao realojamento de populações residentes em barracas, alarga-se o espaço de intervenção a outras entidades (Instituições Particulares de Solidariedade Social e pessoas colectivas que prosseguem fins assistenciais).

¹⁵³ SERRA, Nuno, op. cit., p. 136-137.

No que concerne aos Programas de Habitação Social para arrendamento, o Decreto-Lei nº 110/85, de 17 de Abril e o Decreto-Lei nº 226/87, de 6 de Junho, reflectem também uma descentralização e uma maior cooperação entre a administração central e local.

A primeira fase foi marcada, portanto, pela preponderância de preocupações que visaram o progressivo envolvimento do sector público no desenvolvimento urbano, tanto directa como indirectamente. A segunda fase caracterizou-se pela redução nos investimentos do sector público. A estabilização económica e o controle da inflação exigiam uma política económica e financeira de austeridade.

1.4.3.3 As políticas e estratégias recentes

As estratégias de habitação, nas décadas de 80 e 90, apontam para um reforço crescente e consolidação do incentivo à aquisição de casa própria. Esta situação, como refere Serra¹⁵⁴, «passa a constituir, indubitavelmente, o eixo central das políticas habitacionais».

O regime de financiamento à aquisição de habitação própria, com juros bonificados pelo Estado, foi implementado em 1976, como referimos atrás. A taxa de juro (fixa ao longo da vida do empréstimo), montantes e prazos eram definidos em função dos rendimentos e as bonificações eram limitadas a fogos que não ultrapassassem 6 000\$00/m² e 1 000 contos de custo global¹⁵⁵. Este regime sofreu sucessivas alterações e adaptações às características dos agregados familiares (Decreto-Lei 515/77, Decreto-Lei 435/80, Decreto-Lei 459/83 complementado com a Portaria 5/84). Com o Decreto-Lei nº 328-B/86, torna-se possível a aplicação do crédito na aquisição de terrenos destinados à construção de habitação própria, residências secundárias e de prédios para alugar.

Os benefícios, em termos de taxas de juros e prazos de amortização, vão-se alargando e alarga-se também o número dos beneficiários e as entidades a quem é permitido conceder crédito. Por exemplo, com os Decretos-Lei nº 406/83 e nº 35/86, é possível os bancos comerciais concederem crédito, situação até então restrita aos Institutos Especiais de Crédito¹⁵⁶.

É a partir de meados da década de oitenta, através de diplomas como, por exemplo, o Decreto-Lei nº 201/85 e o Decreto-Lei nº 328 B/86, posteriormente regulado pelo Decreto-Lei nº 349/98, que surgem as condições dos regimes actualmente existentes de crédito à

¹⁵⁴ SERRA, Nuno, op. cit., p. 232.

¹⁵⁵ FERREIRA, António F. – *Por Uma Nova Política...* p. 51.

¹⁵⁶ As Instituições Especiais de Crédito correspondem à Caixa Geral de Depósitos, o Crédito Predial Português e o Montepio Geral.

habitação: regime geral de crédito, regime de crédito bonificado, regime de crédito jovem bonificado (entretanto extinto) e regimes especiais, nomeadamente o regime poupança-habitação, o regime poupança emigrante e o crédito para deficientes.

Ora, vemos que ao longo deste período se consolidaram as bases para que o crédito à aquisição de casa própria se imponha cada vez mais de forma acentuada, como o principal instrumento de política do sector em Portugal.

Ainda no campo das políticas e estratégias de habitação, nas duas últimas décadas assiste-se também à liberalização do mercado do arrendamento e incentivos ao arrendamento jovem, ao reforço de renovação do parque habitacional e à orientação dos programas de intervenção directa do Estado para situações mais problemáticas, em termos de carência de alojamento¹⁵⁷.

No decurso da década de noventa, para além dos apoios à aquisição de casa própria, podemos identificar uma certa diversidade, em termos de intervenção estatal, que se traduz no reforço, quer da promoção directa e do apoio ao arrendamento público e privado, quer da reabilitação de edifícios. Neste sentido, utilizando os dados da Secretaria de Estado da Habitação apresentados por Serra¹⁵⁸, facilmente constatamos que, do ponto de vista financeiro, as verbas dispendidas no sector da habitação têm vindo a aumentar (Quadro 4).

Quadro 4 - Apoios do Governo ao sector da habitação (1990-1999) (Valores em milhões de escudos)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total	%
Parque de Arrendamento Público												
- Realojamento de famílias	2 934	2 799	5 317	4 169	5 176	5 668	9 761	19 456	22 295	22 077	99 652	9,7
- Renovação e equip. bairros sociais	3 562	1 666	1 728	1 057	1 426	1 447	3 618	7 575	8 253	8 343	38 675	3,7
Total inv. Realizado-Estado Central	6 496	4 465	7 045	5 226	6 602	7 115	13 379	27 031	30 548	30 420	138 327	13,4
Percentagem no total do invest.	19,8	11,4	11,7	8,1	8,2	7,1	11,1	18,1	16,5	15,3	13,4	
Parque de Arrendament Privado												
- Incentivo ao arrendam. jovem	0	0	151	1 956	3 643	5 099	7 280	8 734	10 366	10 807	48 036	4,7
- Apoio à rec. de edific. arrendados	319	742	1 186	2 053	2 443	3 059	4 138	5 526	5 952	5 620	31 038	3,0
Total inv. Realizado-Estado Central	319	742	1 337	4 009	6 086	8 158	11 418	14 260	16 318	16 427	79 074	7,7
Percentagem no total do invest.	1,0	1,9	2,2	6,2	7,6	8,1	9,4	9,5	8,8	8,3	7,7	
Apoio aquisição de casa própria												
-Comparticipação estatal (bonificação)	16081	22 069	32 639	32 357	38 942	45 508	45 937	48 984	69 538	81 820	433875	42,0
Deduções de IRS	9 980	11 940	19 140	22 940	28 720	40 040	50 250	59 300	68 340	69 912	380562	36,9
Total inv. Realiz. (Estado Central)	26061	34 009	51 779	55 297	67 662	85 548	96 187	108284	137878	151732	814437	78,9
Percentagem no total do invest.	79,3	86,7	86,1	85,7	84,2	84,9	79,5	72,4	74,6	76,4	78,9	
Total	32876	39 216	60 161	64 532	80 350	100821	120984	149575	184744	198579	1031838	100

Fonte: Adaptado SERRA, Nuno – *Estado, Território e Estratégias de Habitação*. Coimbra: Quarteto, 2002, p. 233.

¹⁵⁷ SERRA, Nuno, op. cit., p. 232.

¹⁵⁸ SERRA, Nuno, *ibidem.*, p. 233.

No caso do apoio à casa própria, na década de 90, as despesas do Estado rondam os 79% do total de apoios ao sector habitacional (42% correspondem a bonificação do crédito e 37%, a despesas decorrentes de deduções em sede de IRS).

O prolongado congelamento das rendas teve efeitos económicos e sociais, nomeadamente a redução do parque de arrendamento privado e a degradação dos edifícios. Perante esta situação e as fortes pressões dos senhorios e empresários da construção, surge nova legislação durante as décadas de 80 e 90. Por exemplo, a Lei nº 46/85 revoga os diplomas relativos ao congelamento das rendas, podendo o senhorio optar pelos regimes de renda livre ou condicionada. Procura-se corrigir injustiças e atenuar os efeitos negativos, consequências do prolongado congelamento das rendas.

O Decreto-Lei nº 321-B/90, que define o Regime do Arrendamento Urbano (RAU), constitui um quadro legal mais adequado e tentador ao investimento em habitações para arrendar. «A liberdade de fixação do nível das rendas, o regime de contratos de duração limitada e os condicionamentos introduzidos, na legislação de 1990, à transmissão do direito de arrendamento são condições de claro aperfeiçoamento da legislação, recomendando estabilidade nesses domínios.»¹⁵⁹

Ainda no âmbito do arrendamento, são criados diplomas, quer para estimular a atractividade do mercado de arrendamento, quer para incentivar o arrendamento destinado aos jovens. Assim, o Decreto-Lei nº 68/86 cria um subsídio ao arrendamento, beneficiando, sobretudo, agregados da classe média; o Decreto-Lei nº 20/91 isenta de IRS os novos contratos; o Decreto-Lei nº 337/91 possibilita o abatimento fiscal do valor das rendas; o Decreto-Lei nº 166/ 93 define o Regime de Renda Apoiada para arrendamento de cariz social e o Decreto-Lei nº 162/92 – Incentivo ao Arrendamento Jovem – atribui um subsídio a agregados familiares jovens, cuja média de idades seja inferior a 30 anos.

Também no domínio do sector do arrendamento se registou, recentemente, uma descida do IVA (de 17% para 5%) nas obras de manutenção e conservação de edifícios. Todos estes passos são importantes no incentivo ao investimento em habitação para arrendar. O apoio ao arrendamento privado tem vindo a aumentar, especialmente a partir da segunda metade da década de 90 (Quadro 4).

Entretanto, a partir de finais da década de oitenta, o Estado manifesta preocupações com a recuperação e reabilitação do edificado. Neste sentido, são promulgados vários programas com vista à execução de obras de conservação, beneficiação e recuperação de

¹⁵⁹ Livro Branco sobre a Política de Habitação em Portugal. ENH, 1993, p. 90.

fogos e imóveis degradados¹⁶⁰: PRAUD (que substitui o PRID) criado com o Despacho nº1/88, de 20 de Janeiro, RECRIA (já referido), criado em 1988 (DL nº 4/88, de 14 de Março e alterado pelo DL nº 420/88, de 30/11, pelo DL nº 197/92 de 22/09, DL nº 104/96, de 31/07 e Portaria 914/92 e pelo DL nº 329-C/2000, de 22/12); REHABITA (DL nº 105/96, de 31/07); RECRIPH (DL nº 106/96, de 31/07); a implantação do Programa Comunitário URBAN (DL nº 262/95, de 04/10) e o SOLARH (DL nº 7/99 alterado pelo DL nº 39/2001 de 9 /02).

A reabilitação, ao melhorar as condições físicas internas e externas dos imóveis, com a manutenção do uso e do estatuto dos residentes, proporciona boas condições de salubridade à população. É, portanto, uma opção oposta à construção de novos bairros sociais, onde, como será analisado mais à frente, muitas vezes se perpetuam condições de marginalidade e de miséria.

O RECRIA (Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados) tem como objectivo apoiar a recuperação de imóveis com pelo menos um fogo arrendado. A execução do projecto depende dos municípios em coordenação com o INH e abrange todo o país. Relativamente ao financiamento, podem ser atribuídos subsídios até 65% do valor das obras a realizar¹⁶¹.

Os núcleos urbanos históricos podem beneficiar de um outro regime, extensão do RECRIA, designado por REHABITA, e que se destina a apoiar obras de conservação, beneficiação ou reconstrução de edifícios habitacionais.

O Programa URBAN I, financiado pela UE, apoia a revalorização e requalificação das áreas urbanas que reunirem condições de degradação de alojamentos, carências de infra-estruturas básicas, pobreza, desemprego, toxicodependência e marginalidade particularmente grave. Este programa assenta na cooperação entre a Administração Central, Autarquias e Instituições Privadas¹⁶². Já foi aprovado o URBAN II, no âmbito do 3º Quadro Comunitário

¹⁶⁰ Refira-se, contudo, como já salientamos atrás que o primeiro programa tipo foi criado em 1976, o PRID, que teve nos primeiros anos uma grande adesão sendo financiado a recuperação de 9 438 fogos e entre 1977 e 1982 28 115 fogos. No entanto a alteração introduzida pelo Decreto-Lei 449/83 agravou particularmente as condições de financiamento o que conjuntamente com a falta de dinamismo da política habitacional, o programa não voltou a ter qualquer impacto.

¹⁶¹ O RECRIA não tem podido dar resposta a todas as situações. O processo de atribuição dos subsídios é moroso e alguns só são concedidos a meio da obra, colocando, assim, entraves à recuperação dos fogos e dos edifícios face aos avultados encargos iniciais que têm de ser efectuados pelos senhorios. Os inquilinos podem recorrer ao RECRIA, em substituição do senhorio, mas o processo é complicado e moroso.

¹⁶² Ao abrigo deste Programa URBAN I, foram recuperados, entre outros, os bairros do Casal Ventoso, em Lisboa; o bairro do Cerco, no Porto; e S. Pedro da Cova, Gondomar.

de Apoio (2000-2006) estando propostas as áreas: Porto/Gondomar, Lisboa/Vale de Alcântara e Amadora/Damaia-Buraca.

Outro programa é o IORU (Programa Intervenção Operacional Urbana), sub-programa do Programa Operacional Ambiente e Revitalização Urbana, no âmbito do II Quadro Comunitário de Apoio, permite a recuperação do parque habitacional público das Câmaras e a construção de equipamentos desportivos, lazer e espaços verdes bem como a implantação de pequenas actividades económicas nos bairros sociais.

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

No âmbito do Programa de Renovação Urbana (medida 2) surge o Programa Arco-Íris. É um programa específico para o Parque do Estado, sendo gerido pelo IGAPHE¹⁶³. Através deste programa têm sido reabilitados alguns bairros do património do Estado, incidindo esta reabilitação no espaço físico do edifício, espaços públicos dos bairros, acompanhado, em alguns casos, com operações de animação e promoção social (equipamentos colectivos, serviços sociais, apoio na saúde pública e acções de formação). Trata-se, portanto, de um programa de reabilitação integrada tal como o URBAN.

Após um período de desvalorização da promoção directa e uma preocupação no domínio da aquisição de casa própria, como referimos, o Estado começa a dar sinais de um crescente intervencionismo no âmbito da promoção directa de habitação. Esta atitude prende-se com as carências habitacionais e as condições de vida em muitos bairros degradados, principalmente de Lisboa e concelhos limítrofes, denunciadas no Primeiro Encontro Nacional de Habitação, em Fevereiro de 1993 e, quase simultaneamente, pela Presidência Aberta realizada por Mário Soares, na Área Metropolitana de Lisboa.

Assim, em 1993, é promulgado um pacote legislativo concebido para solucionar carências habitacionais, com o objectivo último de proceder ao realojamento das famílias que vivem em barracas (Decreto-Lei nº 163/93, de 7 de Maio). Este programa, *Programa Especial de Realojamento* (PER)¹⁶⁴, aplica-se às áreas metropolitanas de Lisboa e Porto. Esta medida, limitada do ponto de vista territorial, visa responder a particularidades do crescimento metropolitano. O Governo, com a colaboração das Câmaras Municipais que aderiram ao

¹⁶³ O Programa Arco-Íris tem como objectivos: assegurar a gestão integrada de bairros em crise, com a participação activa dos moradores; melhorar a qualidade de vida dos utentes dos fogos; otimizar os recursos aplicados na reabilitação física dos bairros.

¹⁶⁴ O PER é co-financiado pelo IGAPHE até 50%, a fundo perdido, e pelos municípios no restante, podendo recorrer ao INH para financiamento bonificado ou a qualquer outra instituição de crédito.

plano, perspectiva a construção de habitação social, acompanhada de medidas de reabilitação do espaço urbano e de medidas de inserção social e económica das populações.

Simultaneamente, também para as Áreas Metropolitanas, surge o Programa de Construção de Habitações Económicas (Decreto-Lei nº 164/93, de 7 de Maio, posteriormente alterado pelo Decreto-Lei nº 181/94, de 29 de Junho), que tem por objectivo a construção de habitações a custos controlados, o combate à especulação imobiliária e a diminuição das carências habitacionais. Nota-se uma preocupação de se proceder a uma actualização anual do preço máximo de venda de terrenos, no âmbito deste programa.

Estes programas implicaram a intervenção directa dos municípios e centram-se exclusivamente nas duas Áreas Metropolitanas. Em relação a estes programas, saliente-se a possibilidade da aquisição de fogos a empresas através de CDH.

Em 1995, o PER é alargado a outras entidades como as IPSS's e pessoas colectivas que prosseguem fins assistenciais (Decreto-Lei nº 87/95, de 5 de Maio e Decreto-Lei nº 93/95 de 9 de Maio). Um pouco mais tarde, o Decreto-Lei nº 79/96, de 20 de Junho, permite que as famílias possam escolher o local e o fogo mais adequado ao seu realojamento – PER-Famílias. Esta medida visa uma melhor inserção das famílias a realojar nos tecidos urbanos, contribuindo assim para uma maior satisfação residencial. A concessão de comparticipações e financiamento a fundo perdido (que pode ir até 50% do valor do fogo) destina-se a apoiar qualquer família abrangida pelo PER, na aquisição ou reabilitação de fogos (em qualquer parte do país, se for pertença da família e esta aí instale a sua residência permanente).

«O PER ao ser lançado apresenta-se como uma “*necessidade urgente*” e uma “*medida prioritária*” na procura de soluções para o problema da habitação estando centrado no objectivo concreto de “*total extinção*” das barracas (...) das duas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e “*consequentemente realojamento daqueles que nelas residem*”»¹⁶⁵.

Apesar de o PER apresentar um carácter de excepionalidade dirigida a um grupo e territórios bem definidos (famílias residentes em barracas das AMP's) registaram-se alguns esforços na sua flexibilização, nomeadamente através do PER-famílias, do PER-equipamentos (Portaria 420/96 de Agosto) e do acesso prioritário de candidaturas a outros programas de intervenção sócio-territorial integrados no II Quadro Comunitário de Apoio (caso do IORU e Integrar) como complementares do PER.

¹⁶⁵ FREITAS, Maria João Lopes – *Habitação e Cidadania – no trilho da complexidade de processos relacionais generativos*. Dissertação de Doutoramento, Lisboa, ISCTE/LNEC, 2001, p. 209.

1.5 A Mobilidade Institucional

Desde finais da década de sessenta até ao final do século, foram criadas várias estruturas no sentido de racionalizar a intervenção do Estado na questão habitacional. Deram-se passos importantes na concretização de políticas que se pretendiam “eficazes”, mas a falta de meios adequados, coadjuvados com uma desarticulação entre os diversos programas, afectou a sua acção em termos de fomento habitacional.

O FFH surge em 1969, como resposta à necessidade sentida de “dar condições” à prossecução de medidas de política habitacional estabelecidas legalmente e que acabavam, de uma maneira ou de outra, por não serem concretizadas. Lembre-se que no “Colóquio Sobre o Problema Habitacional”, realizado em 1967, da iniciativa da Associação dos Inquilinos Lisbonenses, se constatou a existência de doze organismos, pertencentes a sete ministérios, com competências na área da promoção pública de habitação.

Este organismo reuniu «vastas e diversificadas competências no domínio da aquisição e urbanização de terrenos, na elaboração de projectos, na promoção directa e distribuição de habitações sociais e do apoio técnico e financeiro a entidades como as Câmaras Municipais, as Cooperativas, etc.»¹⁶⁶. Apesar destas competências, até 1974, este organismo “andou” um pouco ao sabor de interesses fundiários e imobiliários, e das alterações das orientações políticas que se foram sucedendo após 25 de Abril de 1974, do que resultou um certo “desnorte” na sua actuação. Como instrumento de intervenção na promoção habitacional do Estado Novo, teve, até 1974, um papel discreto¹⁶⁷.

De um marasmo que o caracterizou numa fase inicial, em resultado da pressão exercida pelos tributários da especulação fundiária e imobiliária, passa, a partir da alteração do regime político, a ter uma acção preponderante na intervenção e produção associada à política intervencionista do Estado. As suas responsabilidades, apesar de substancialmente acrescidas, não foram acompanhadas dos meios indispensáveis à prossecução da sua actividade. No entanto, a sua participação aumentou por via da promoção pública local e/ou nacional. Nos dois primeiros anos, esse organismo regista um esforço da intervenção pública, quer no fomento directo de habitações, quer na diversificação dos apoios e programas de produção indirecta, nos domínios da política urbanística e de solos. O esforço, a nível da promoção indirecta, manifestou-se através da criação de diversos programas de apoio técnico

¹⁶⁶ FERREIRA, António F. – *Por Uma Nova Política de Habitação*. Porto: Afrontamento, Col. A Cidade em Questão, 7, 1987, p.118.

¹⁶⁷ FERREIRA, António F., *ibidem*, p.119.

e financeiro aos promotores privados e cooperativos, tais como os Contratos de Desenvolvimento, os Empréstimos às Câmaras Municipais, as Cooperativas de Habitação Económica, o SAAL e o PRID.

Mais tarde (1978), as restrições financeiras impostas à economia portuguesa pelo FMI (a que já nos referimos) tiveram como consequência o abrandamento da actividade e, por arrastamento, do fomento habitacional.

O FFH era uma macro estrutura vocacionada para a promoção de grandes empreendimentos e que dificilmente aceitava soluções que não se coadunassem com a sua vocação ou filosofia, pelo que o número de fogos promovidos através de programas como o SAAL e CDH tiveram uma expressão pouco significativa e a promoção individual foi insignificante. O organismo regista um aumento acentuado na sua actividade, ligado à intensificação da intervenção do Estado após a alteração do regime político em 1974. Foi incumbido da execução de diversos programas habitacionais e apoio à constituição dos SMH. A promoção média anual aumentou excepcionalmente¹⁶⁸.

Sendo um instrumento privilegiado de implementação das políticas intervencionistas do Estado, o seu papel acaba de ter suporte quando se dá a desintervenção estatal no domínio da habitação. Além disso, a gestão ruínosa e o seu elevado passivo financeiro acabam por tornar inviável a sua manutenção. Em 1982, o FFH foi extinto (Decreto Lei nº 214/82) e surge o Fundo de Apoio e Investimento Habitacional (FAIH), que, reflectindo a opção do Estado na redução da promoção habitacional pública, aparece integrado na gestão do Crédito Predial Português, o que o torna como que em agente para-bancário.

Em substituição do FFH, foi criado, como vimos atrás, o Fundo de Apoio ao Investimento Habitacional (FAIH). Relativamente a este novo organismo, a alteração mais significativa, e dentro de uma lógica de liberalização do sector, prende-se com o recurso aos serviços técnicos e administrativos do Crédito Predial Português, o que, como refere Ferreira¹⁶⁹, correspondeu a «uma solução que representava a quadratura do círculo: financiamento da habitação social com fundos e critérios de rentabilidade comercial». Deste modo, a política de financiamento passa a estar menos dependente do Orçamento Geral do Estado (OGE).

A quebra da actividade económica em geral e as restrições financeiras directas reflectem-se nos sectores da construção e da habitação que mergulham numa crise de que só viriam a recuperar nos finais de 1985.

¹⁶⁸ FERREIRA, António F. – *Por Uma Nova...* p. 120.

¹⁶⁹ FERREIRA, António F., *ibidem*, p. 74.

Entretanto, em 1984, o FAIH seria substituído pelo Instituto Nacional de Habitação (INH), criado pelo Decreto-Lei nº 177/84 e para o qual transitariam as respectivas competências e património. As atribuições do INH contemplam o financiamento, os estudos e as funções normativas. Todavia nada foi referido quanto ao apoio técnico e à promoção de habitações de renda económica para as populações insolventes.

Em 1987, foi criado o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE) – Decreto-Lei nº 88/87¹⁷⁰, de 24 de Fevereiro – organismo que assumiu as funções de lançamento de programas de interesse municipal, gestão e alienação do parque habitacional do Estado. Saliente-se que, o IGAPHE surge claramente como resposta a uma assumida retirada do Poder Central na liderança do mercado de habitação social, pois a estratégia foi reduzir significativamente o número de fogos do seu parque habitacional de arrendamento público¹⁷¹.

Com a extinção do FFH, a iniciativa da promoção e a propriedade dos fogos passam a ser essencialmente municipais. À administração central reserva-se o enquadramento normativo e o financiamento. A promoção dos fogos passa a ser feita através dos CDH celebrados entre o INH, autarquias e empresas, pelas Cooperativas de Habitação Económica (através de contratos de financiamento à construção com o INH ou outras instituições de crédito legalmente autorizadas a conceder financiamento à habitação de custos controlados); pelas autarquias locais, Associações de Municípios e Empresas Municipais ou Intermunicipais.

Concluindo, podemos afirmar que a partir dos anos setenta o Estado vai-se retirando da promoção directa, e mesmo quando o faz opta por uma partilha com outros agentes no sentido de reforçar a variedade e pluralidade da oferta.

A produção legislativa que foi surgindo como vimos acima, tem-se orientado sobretudo por, progressivamente, ter vindo a viabilizar medidas de apoio e suporte à oferta e procura no mercado habitacional.

Apesar, de durante os anos setenta e oitenta, o Estado ter produzido um conjunto de legislação de incentivo à produção de habitação económica (SAAL, Cooperativas de

¹⁷⁰ São atribuições do IGAPHE: a gestão, conservação e alienação do parque habitacional, equipamentos e solos que constituem o seu património, conceder apoio técnico a autarquias locais e outras instituições promotoras de habitação social e apoiar o Governo na definição das políticas de arrendamento social e alienação do parque habitacional público (artigo 2º do Decreto Lei nº 88/87, de 24 de Fevereiro).

¹⁷¹ Na verdade, actualmente o IGAPHE gere cerca de 25 000 fogos, quando tinha recebido do ex-FFH cerca de 40 000. A esta medida associa-se o alargamento progressivo da área de intervenção do poder local, quer como promotor, quer como criador de condições para a promoção social de outras entidades.

Habitação, Empréstimos às Câmaras, CDH), o Estado intensifica, igualmente, o seu investimento sobretudo na viabilização da oferta e procura geral no mercado, com os já referidos, incentivos à criação de crédito à compra de habitação e com a criação de crédito bonificado.

Será apenas na década de noventa, quando o mercado habitacional apresenta um forte dinamismo, deixando no entanto por satisfazer algumas franjas da procura, que o Estado lança um pacote legislativo de suporte à promoção de habitação social em maior escala (o PER) e começa-se a interessar pela dinamização do sector de arrendamento quer através de incentivos à procura, como é o caso Incentivo ao Arrendamento Jovem, quer à oferta, através da dinamização da reabilitação do parque habitacional mais antigo e do descongelamento das rendas, continuando a intervir na regulação do mercado habitacional através de legislação relativa ao quadro fiscal.

CAPÍTULO II

O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA POLÍTICA HABITACIONAL E A QUESTÃO DO REALOJAMENTO

2.1 O Município, Atribuições e Competências

O desenvolvimento estará sempre condicionado pela capacidade de intervenção dos municípios e assenta, sobretudo, em estratégias de natureza municipal e intermunicipal. Uma maior intervenção das autarquias no desenvolvimento social depende de um adequado reforço no plano das atribuições e das competências do poder local e um significativo aumento da respectiva autonomia financeira. Tais pressupostos exigem, não o alheamento ou a demissão do poder central, mas um reforço em torno de políticas redistributivas à escala nacional no plano das competências e dos recursos financeiros, além de uma adequada atenção no domínio da política do Estado, na certeza de que a política macroeconómica ou as diferentes políticas sectoriais (Educação, Emprego, Habitação, Saúde, etc.) podem ter repercussões muitas vezes mais decisivas para o desenvolvimento regional que a mais eficaz política local.

Concordamos com Abílio Cardoso¹⁷², quando este refere «tomando “desenvolvimento” na sua acepção mais lata como designando processos sustentados de melhoria do bem-estar económico, social e ambiental, este desenvolvimento deverá normalmente implicar melhoria das condições de habitação, enquanto essa mesma melhoria constituirá, em si e por si mesma, desenvolvimento. A habitação será então parte integrante do desenvolvimento regional, concebido como desenvolvimento articulado do espaço territorial conducente à potenciação equilibrada dos recursos existentes e à justiça redistributiva.»

O regime ditatorial, que durou mais de quatro décadas, implicou uma série de condicionantes em que a saída desse regime resultou na busca da legitimidade, através de um processo de mudança profundo, sendo o desenvolvimento do poder de intervenção municipal uma das suas expressões mais características. Na área da habitação, as autarquias locais não detinham competências exclusivas no que respeita à sua promoção. Em termos gerais, as Câmaras Municipais desempenhavam um papel de controlo (fiscalização) no que diz respeito à actualização das rendas

Com a Revolução de 1974, o municipalismo viu relativamente reforçados os seus poderes. O poder local assumiu um grande protagonismo e exprimiu uma vontade clara de

¹⁷² CARDOSO, Abílio – *Habitação Desenvolvimento e Autarquias Locais*. In CARDOSO, Abílio – Do Desenvolvimento do Planeamento ao Planeamento do Desenvolvimento. Porto: Afrontamento e Departamento de Engenharia Civil da FEUP, 1996, p. 135.

liderança na definição de áreas de desenvolvimento. As “opções” iniciais concentraram-se na infraestruturação, correspondendo às necessidades básicas e mais prementes das populações.

As propostas formais (quadro normativo) e o contexto económico e social em que as Câmaras Municipais se inserem determinam a sua intervenção nas diversas áreas.

Apesar dos diplomas e programas que foram surgindo no âmbito das competências, as Autarquias não conseguiam, por si só, “assumir todos os encargos inerentes ao planeamento, urbanização e construção”, salientando-se as dificuldades financeiras como o obstáculo fundamental à sua prossecução. A relação dos municípios com o poder central caracterizou-se sempre por uma grande dependência financeira, na aprovação dos planos e na aplicação da lei dos solos.

Actualmente o poder local português tem pouca autonomia financeira e a capacidade de intervenção e de gestão dos serviços é menor que na maior parte dos países do norte da Europa. Esta situação justifica a menor eficiência dos poderes central e local no que respeita à questão da habitação.

2.1.1 A Administração Local – autonomia e recursos financeiros

Só a partir do 25 de Abril de 1974 é que o poder local ganhou uma verdadeira autonomia política, administrativa e financeira. Em Portugal existe uma forte e antiga tradição municipalista, mas as autarquias locais sempre estiveram submetidas a uma tutela da Administração Central, fortemente centralizada.

A partir de 1974, com o processo de democratização iniciado, modificou-se profundamente o quadro jurídico-legal do poder local, de que resultou uma maior autonomia política, administrativa e financeira. Os Municípios e as Freguesias foram adquirindo uma estrutura orgânica e económica o que lhes conferiu um carácter de poder político local. Esta situação é manifestamente importante, pelas suas atribuições e pelos serviços que prestam à população.

A Constituição de 1976 reconhece as autarquias e os eleitos locais e define um quadro institucional e financeiro que garante a afirmação da autonomia local. O primeiro passo importante na descentralização das decisões políticas locais diz respeito ao enquadramento jurídico das competências. Em relação à matéria das atribuições de competências das autarquias locais, a primeira Lei que a regulou foi a nº 79/77, de 25 de Outubro (Lei da Autarquias Locais). Esta define, portanto, os interesses ou fins que devem reger as actividades dos Municípios e os poderes funcionais que permitem a concretização dos objectivos fixados, a nível de equipamentos, saneamento, energia e transportes. Todavia, a Lei limitou-se a dispor

sobre a estrutura e a competência dos órgãos autárquicos segundo os preceitos constitucionais. Não se verificou, no entanto, uma equivalente transferência ao nível financeiro.

O Decreto-Lei nº 77/84, de 8 de Março, é o diploma¹⁷³ que efectivamente prevê a transferência de amplas atribuições para a administração local e de importantes competências de decisão para os órgãos autárquicos. Define as competências da exclusiva responsabilidade das autarquias a par de competências susceptíveis de serem exercidas em colaboração com os vários departamentos da Administração Central através de acordos. Os poderes englobam a identificação, elaboração e aprovação de projectos, o financiamento e a execução de empreendimentos bem como a sua manutenção, gestão e financiamento em diversos sectores, nomeadamente os do equipamento regional e urbano, saneamento básico, energia, transportes e comunicações, ensino e educação, cultura e saúde. Este Decreto-Lei estabelece o regime de delimitação e da coordenação das actuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos.

Com o Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março, são regulamentadas as atribuições das autarquias locais, assim como a delimitação de competências entre a administração central e local, em matéria de investimento.

A par do alargamento do poder de intervenção dos Municípios registou-se um reforço da autonomia financeira e de gestão com a aprovação da Lei das Finanças Locais (Lei nº 1/79, de 2 de Janeiro, e alterações subsequentes Decreto Lei nº 98/84, de 29 de Março, Lei nº 1/87, de 6 de Janeiro e Lei nº 42/98, de 6 de Agosto). De facto, é com a referida Lei que se verifica o enquadramento jurídico-financeiro que permitiu um funcionamento mais ordenado das competências locais. Os antigos subsídios centrais foram extintos e introduziu-se três figuras jurídicas na questão da autonomia financeira das Câmaras: constituição do Fundo de Equilíbrio Financeiro¹⁷⁴ – as finanças locais serão formadas pela participação em 18% das receitas calculadas na base das despesas correntes e de capital do orçamento de Estado;

¹⁷³ Foi revogado pela Lei nº 159/99, de 14 de Setembro que «estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, bem como de delimitação da intervenção da administração central e da administração local concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local». No tocante à habitação, compete aos órgãos municipais: a) disponibilizar terrenos para a construção de habitação social; b) promover programas de habitação a custos controlados e de renovação urbana; c) garantir a conservação e manutenção do parque habitacional privado e cooperativo, designadamente através da concessão de incentivos e da realização de obras coercivas de recuperação dos edifícios; d) fomentar e gerir o parque habitacional de arrendamento social; e) propor e participar na viabilização de programas de recuperação substituição de habitações degradadas, habitadas pelos proprietários ou por arrendatários.

¹⁷⁴ De salientar que o Fundo de Equilíbrio Financeiro transfere uma percentagem muito reduzida das verbas estatais, se as compararmos com o que acontece com a maior parte dos países europeus.

comparticipação em 18% sobre os impostos estatais; a totalidade das receitas sobre impostos locais (contribuição predial rústica e urbana, imposto sobre veículos, sobre serviços de incêndio e sobre turismo, taxas, multas e derrama).

No tocante ao orçamento, os Municípios dispõem de recursos próprios resultantes de impostos, de taxas e tarifas específicas, de verbas transferidas da Administração Central¹⁷⁵, de empréstimos bancários, de fundos comunitários e de receitas resultantes da venda de bens de investimento. Ainda, relativamente ao financiamento, registe-se que a adesão de Portugal à Comunidade Europeia em 1986 implicou o recurso a novas fontes de financiamento ao abrigo do FEDER 86/89 e dos Quadros Comunitários de Apoio.

As autarquias locais, para além de uma organização mais funcional, vão adquirindo uma maior autonomia administrativa e financeira e, naturalmente, o alargamento do seu poder de intervenção.

A estratégia adoptada pela maioria dos Municípios até meados da década de 90 traduziu-se por intervenções sectoriais e no domínio das obras públicas. A partir de 1974 até meados da década de oitenta, a gestão autárquica centrou-se num programa de acção relativo às infra-estruturas e equipamentos sociais. Como podemos ver no quadro 5, a acção directa das Câmaras incidiu em obras no domínio do urbanismo, rede viária, saneamento básico e habitação (social), e, com menor peso, em actividades ligadas à educação, cultura e turismo.

Quadro 5 - Repartição Sectorial das Despesas de Investimento (%) dos Municípios

Sectores	1977	1979	1981	1983
Urbanismo	35	24	35	32
Rede Viária	25	29	22	26
Saneamento Básico	16	18	17	19
Habitação	17	12	10	8
Educação e desporto	4	3	5	7
Electricidade	3	4	2	1
Acção Social	-	1	1	1
Outros Investimentos	-	9	8	6

Fonte: extraído de MOZZICAFREDO, Juan (et al) – *O Grau Zero do Poder Local*. Sociologia: Problemas e Práticas. Mem Martins: Publicações Europa-América, nº 4, 1988, p. 55.

¹⁷⁵ As transferências financeiras do Estado para os municípios e para as freguesias, no âmbito do Fundo Geral Municipal (FGM), do Fundo de Coesão Municipal (FCM) e do Fundo de Financiamento às Freguesias (FFF) são processadas pela Direcção Geral da Administração Local.

Este tipo de investimento justifica-se pela necessidade, para a gestão autárquica, de resolver os problemas mais prementes dos concelhos. Isto é, o baixo grau de desenvolvimento, que caracterizava a sociedade portuguesa, levou as autarquias a direccionarem as suas intervenções para a construção de infra-estruturas, descurando a intervenção de âmbito social.

Assim a partir de 1974, os municípios passaram a desempenhar um papel de promotores do bem-estar das populações, contribuindo para a melhoria da sua qualidade de vida.

Como vimos, o Município tem vindo a assumir maiores responsabilidades em diversas áreas, nomeadamente em matéria de política habitacional, fruto, em grande parte, da legislação e capacidade financeira. Reconhece-se a emergência de uma nova fase na história da actuação dos municípios em prol das populações mais desfavorecidas. O desenvolvimento é um conceito globalizante e centra-se nas pessoas, visa a melhoria do bem-estar e da qualidade de vida. Naturalmente que o crescimento económico é fundamental para haver desenvolvimento, mas não basta. É imprescindível que o progresso económico se traduza na melhoria das condições sociais, culturais, psicológicas e ambientais.

Sendo assim, as autarquias devem caminhar no sentido de um redimensionamento da respectiva intervenção, integrando o social e o económico, o político e o cultural e não continuarem numa postura de procurar suprir apenas as necessidades em infra-estruturas e equipamentos básicos que, embora importantes, por si só não são suficientes. Deste modo, tendo em vista o desenvolvimento e a qualidade de vida do território e, consequentemente, a melhoria das condições de vida das suas populações, as autarquias têm vindo a protagonizar uma intervenção cada vez mais activa na promoção e desenvolvimento de sectores na área do social, até porque várias autarquias já resolveram os problemas relativos às infra-estruturas básicas, podendo agora investir na área social e ambiental.

2.1.2 A habitação social no quadro das políticas municipais

Desde sempre, como já referimos atrás (cap. I), a intervenção pública na construção de habitações foi muito irregular e reduzida. A inexistência de uma (verdadeira) política habitacional coerente a nível nacional reflectiu-se, naturalmente, a nível municipal.

Com a descentralização administrativa operada a partir de 1974 e o reforço da autonomia local, as Câmaras Municipais passam a concentrar novas atribuições no domínio da habitação de que resultou um alargamento progressivo da área de intervenção do poder local, quer directamente enquanto promotores (de habitação social), quer indirectamente, na

criação de condições para a promoção social de outras entidades (IPSS, cooperativas de habitação e empresas privadas).

Como vimos, a seguir a Abril de 1974, a política habitacional segue duas estratégias: uma de intervenção pública directa e outra que visou dinamizar a promoção privada. Dentro deste quadro, as medidas que foram implementadas nunca se enquadraram dentro de uma política de habitação a nível nacional. Daí que, em termos municipais, as actuações neste domínio tenham estado sempre dependentes dos sucessivos normativos e financiamentos da administração central.

Outro aspecto importante a salientar é o de que, apesar da uniformidade do quadro normativo e das funções que lhe cabem no modo de regulação, o poder local é espacialmente diferenciado, sendo diversas as estruturas e estratégias, consequência dos diferentes níveis de desenvolvimento dos vários municípios. Do mesmo modo, as diferentes estruturas e dinâmicas territoriais, produtivas e sociais, implicam uma grande heterogeneidade de práticas e de graus de envolvimento dos municípios. Se por um lado a intervenção municipal na habitação é uma resposta à necessidade de reprodução da força de trabalho, por outro visa garantir habitação às famílias de baixos rendimentos, para as quais a oferta privada não existe, porque os lucros são baixos ou inexistentes, solucionando um problema social e, simultaneamente, contribuindo para a reprodução da mão-de-obra¹⁷⁶.

Apesar da competência municipal para intervir, como refere Abílio Cardoso¹⁷⁷, isso não quer dizer obrigação de o fazer. De facto, contrariamente ao que acontece em alguns países europeus, em que as legislações impõem às respectivas administrações locais ou regionais a provisão de habitação aos sem abrigo, em Portugal, não existem obrigações deste tipo no quadro jurídico. No caso das Câmaras Municipais apenas lhes são exigidas três tipos de intervenções¹⁷⁸: (1) controlar o processo de localização, construção e loteamento urbano através do licenciamento de obras; (2) obrigar à realização de obras de conservação ou recuperação de imóveis, podendo substituir-se ao proprietário quando este se recusa a fazer as reparações necessárias; (3) realojar famílias deslocadas devido a demolições no interesse público (Decreto-Lei nº 539/75) ou devido a expropriações executadas pelas Câmaras em benefício próprio ou de entidades concessionárias de serviços públicos.

¹⁷⁶ SILVA, Carlos Nunes – *Poder Local e Território. Análise Geográfica das Políticas Municipais, 1974-1994*. Lisboa: FLUL, 1995. Tese de Doutoramento.

¹⁷⁷ CARDOSO, Abílio – *O Planeamento Municipal e a Habitação*. Escher, Colecção CCRN, 1991, p. 62; CARDOSO, Abílio – *Do Desenvolvimento do Planeamento ao Planeamento do Desenvolvimento*. Porto: Afrontamento e Departamento de Engenharia Civil da FEUP, 1996, p. 139.

¹⁷⁸ Idem, *ibidem*, p. 19 e p. 139.

Não sendo a habitação da sua competência exclusiva¹⁷⁹ as Câmaras Municipais dispõem de várias formas de intervenção. Abílio Cardoso¹⁸⁰ apresenta essas formas de intervenção classificadas de acordo com o papel que as Câmaras assumem em cada intervenção. Neste sentido, o papel das Câmaras pode ser de: promotores directos ou facilitadores da promoção por outros; comparticipação no financiamento da construção ou da aquisição final para ocupação própria; seleccionadores e distribuidores das habitações; proprietários dos fogos construídos ou adquiridos.

O papel de promotores directos decorre da execução de programas de habitação social (realojamento no âmbito de programas de empréstimos às Câmaras Municipais, arrendamento social e habitação para venda a custos controlados), enquanto o apoio a outras entidades é uma condição indispensável quer no acesso ao crédito do INH para aquisição e/ou infraestruturação do solo por outros agentes de promoção de habitação social, quer no caso do financiamento ao abrigo do CDH no que diz respeito ao acesso das empresas de construção a crédito do INH, e a outras entidades bancárias às quais é permitida a concessão de crédito à habitação de custos controlados.

No tocante ao financiamento sublinhe-se que na promoção autárquica existe sempre uma parte de auto-financiamento. Este sofreu alterações no âmbito da repartição das responsabilidades públicas, entre a administração central e a administração local, no que diz respeito à habitação. Esta situação insere-se no âmbito da responsabilidade pela bonificação de juro que os sistemas de crédito normalmente envolvem: por exemplo o programa RECRIA prevê que o pagamento das bonificações seja repartido entre o IGAPHE e a administração local (60% e 40% respectivamente); em programas de realojamento (Decreto-Lei nº 278/88, de 5 de Agosto) em que existe a possibilidade da aquisição dos fogos pelos seus ocupantes, o subsídio a fundo perdido até 40% pode ser concedido, a cargo, em partes iguais, do IGAPHE e do Município; no processo de comercialização dos fogos dos CDH's (Decreto-Lei nº 39/89, de 1 de Fevereiro) com contrapartida do pagamento de metade da bonificação implícita no financiamento da construção, em complemento da parte a cargo do INH.

As Câmaras têm a seu cargo a selecção da população a realojar e a distribuição das habitações que promovem e também podem ser responsáveis pelas promovidas pelo Estado e

¹⁷⁹ Através do Decreto-Lei nº 366/85, de 11 de Setembro, verifica-se que a promoção da habitação social não é atribuição exclusiva quer das autarquias, quer da Administração Central. Defende-se a via da cooperação e da coordenação de esforços entre a Administração Central e a Administração Local em matéria de habitação, face à problemática das questões em causa.

¹⁸⁰ CARDOSO, Abílio – *O Planeamento Municipal e a Habitação*. Escher, Colecção CCRN, 1991, p. 68.

pelas produzidas ao abrigo dos CDH's. É também responsabilidade das autarquias a atribuição de lotes quando desenvolvem programas de autoconstrução e elaboração de protocolos para a construção de habitação de custos controlados com outras entidades, como empresas de construção via CDH (PER), cooperativas de habitação e IPSS.

Como proprietárias, as Câmaras Municipais arrendam as habitações que possuem, dentro do regime de renda apoiada.

Refira-se, contudo, que as autarquias, cada vez menos produtoras directas de habitação social, têm vindo a assumir-se como as principais operadoras deste mercado ao adquirirem casas para dar resposta aos programas de realojamento (caso do PER e também de outros programas ao abrigo do Decreto-Lei nº 226/87).

2.1.3 Política municipal de habitação social

As políticas económica e financeira definidas pelo Governo são fundamentais na configuração dos limites em que as soluções para o problema da habitação (social) podem ser encaradas. Todavia, o papel dos municípios é determinante na implementação dessas políticas, daí a importância da sua “margem de manobra” no contexto das competências.

Sem pretender efectuar uma nova abordagem à evolução das políticas habitacionais (assunto abordado no capítulo I), importa sublinhar alguns programas ou instrumentos importantes na descentralização do sector e, portanto, fazer uma referência ao quadro normativo que “orienta” a intervenção municipal no domínio da habitação.

Um primeiro aspecto a sublinhar é a criação dos SMH, através do Decreto-Lei nº 797/76, de 6 de Novembro, e que constituiu um grande passo na descentralização do sector. Com natureza de serviços especiais dotados de autonomia financeira e administrativa e com personalidade jurídica, podem inclusivamente ter natureza de serviços municipalizados. Ao criar esta estrutura (SMH), este diploma visava conferir às Câmaras Municipais novas responsabilidades na gestão, conservação e atribuição dos fogos de promoção pública (construídos ou adquiridos pelo Estado). Para que as autarquias pudessem responder de uma forma mais eficaz aos problemas dos munícipes, o diploma visava, também, a concessão de apoios financeiros e técnicos. A instalação/constituição dos Serviços Municipais de Habitação foram apoiadas pelo FFH para o que se criou um grupo de trabalho de apoio técnico.

Todavia, o Decreto-Lei nº 84/77, de 9 de Dezembro, anula a autonomia administrativa e financeira e a personalidade jurídica dos SMH. Assim, estes serviços passaram a ter natureza e estrutura comum dos demais serviços municipais especiais.

Relativamente à intervenção no domínio da habitação o quadro 6 procura sintetizar os programas de habitação (social ou não¹⁸¹) que foram surgindo e a forma de participação municipal. A diversidade de instrumentos permite um leque de alternativas, mais ou menos vasto, que serve de base à definição e implementação de políticas municipais com objectivos diferenciados. Estes instrumentos podem ou não ser plenamente utilizados, de acordo com os interesses ou informações das próprias Câmaras. Embora a intervenção formal por parte dos municípios incida numa grande diversidade de contextos, individualizaram-se três de acordo com a sua especificidade: a intervenção municipal directa e a colaboração com o Estado; as Câmaras Municipais e outros agentes; as Câmaras Municipais e a reabilitação.

Quadro 6 - Programas e forma de intervenção municipal

	Programas	Finalidade	Participação Municipal
A intervenção directa e a colaboração com o Estado	Casas pré-fabricadas (CAR/FFH) RCM 19/03/76	•Inicialmente alojar retornados •Na segunda versão revista alargamento a outras famílias	•Disponibilidade de solos •Infra-estruturas urbanísticas •Assistência Técnica •Isenção fiscal municipal
	Empréstimos às Câmaras Municipais DL 658/74, 23/11 DL 817/76, 11/11 DL 6/84, 6/01; DL 398/84, 24/12; Port. 987-A/84, 28/12; DL 105/88, 30/03; DL 385/89, 8/11	•Minorar os efeitos da crise no sector da construção civil •Relançar a pequena indústria da construção civil •Lançar no mercado fogos mais baratos •Contrariar a retracção da procura privada de fogos para habitação própria •Envolver as Câmaras na promoção habitacional	•Promotor •Seleção de projectos •Preparação dos terrenos (a autarquia participa com terrenos seus ou pode recorrer a empréstimos para aquisição e infraestruturação de terrenos) •Consulta aos empreiteiros •Adjudicação e fiscalização das obras •Aquisição de fogos já construídos •Comercialização dos fogos •Apoio aos compradores na obtenção de crédito junto da CGD
	Acordos de colaboração Estado/Municípios ou Associação de Municípios para a realização de programas de habitação social DL 110/85, 17/04; Port.221/85, 14/04; DL 366/85, 11/9; DL 480/85, 13/11; DL 366/86, 31/10; DL 266/87, 6/06; DL 225/88, 28/06	•Realojamento de residentes em barracas	•A definir em cada um dos acordos •Deve prever a realização de programas de habitação social destinado a realojamento de populações residentes em barracas •Disponibilização gratuita de terrenos para si e para a promoção do Estado
	Realojamento em regime de arrendamento (revoga o anterior) DL 226/87, 6/6; DL 150-A/91, 22/4	•Realojamento de residentes em barracas, em regime de arrendamento	•Disponibilização gratuita dos terrenos •Infraestruturação dos terrenos •Construção dos equipamentos •Manutenção e gestão dos empreendimentos de habitação arrendada
	Apoio à promoção municipal para venda de fogos a custos controlados integrados em operações de realojamento DL 220/83, 26/05; Port. 860/84, 15/11; DI 222/84, 05/07DL 278/88, 5/8	•Apoiar a promoção municipal de fogos para venda a custos controlados destinados a realojar famílias residentes em barracas •Permitir àqueles agregados terem acesso, por esta via, à aquisição de casa •Reduzir o esforço financeiro das autarquias e Adm. Central com os realojamentos •Alargar o universo de intervenção para o mesmo volume de recursos •Estimular a poupança das famílias e o sentido de propriedade	•Disponibilização gratuita dos terrenos •Infra-estruturação dos terrenos •Construção dos equipamentos •Comparticipação financeira para reduzir o preço do fogo
	Programa Especial de Realojamento (PER) DL 163/93, 7/5; Port. 775/93, 3/09; Port. 782/93, 6/09; Lei 34/96, 29/09	•Erradicação definitiva das barracas existentes nas áreas metropolitanas (realojamento)	•Promoção (ou aquisição) de fogos para realojamento e das respectivas infra-estruturas •50% do valor dos empreendimentos e infra-estruturação ou aquisição do terreno 50% do valor dos fogos(no caso de adquiridos

¹⁸¹ Alguns programas não estando direccionados para habitação social tiveram implicações para as famílias dos estratos sociais a que aquela se dirigia, daí a sua referência.

	Programa de Construção de Habitações Económicas (PCHE) DL 164/93, 7/05; Port. 717/93, 4/08; Port. 766/93, 4/08 DL 166/93, 7/05; DL 167/93, 7/05	•Construção de habitação económica para arrendamento ou venda (regime de renda apoiada) (regime de propriedade resolúvel)	pelos municípios); para os custos não comparticipados os municípios podem recorrer a empréstimos com juros bonificados •Atribuição dos fogos à população a realojar •Manutenção e gestão dos empreendimentos de habitação arrendada •Demolição das barracas •Manter actualizados os registos dos agregados familiares constantes do levantamento apresentado e dos respectivos rendimentos.
As Câmaras e outros agentes	Casas de autoconstrução DL 44645 (1962) e DL 53/77	•Destinado a famílias pobres aproveitando a mão-de-obra dos envolvidos e alguma poupança destes	•Disponibilidade de solos a preços acessíveis e infraestruturados, em regime de direito de superfície •Apoio técnico (projecto) •Assistência técnica gratuita •Isenção fiscal local •Organização do processo individual de candidatura
	Cooperativas de Habitação Económica DL 264/82, 8/07; DL 349/83, 30/07; DL 930/83, 18/10; DL 308/88, 12/05; DL 419/89, 30/11; DL 163/92, 5/08; DL 183/92, 22/08; DL 162/93, 7/05; DL 145/97, 11/06 DL 76/85, 25/03; DL 477/85, 12/11; Port. 164/85, 25/03; DL 419/89, 30/11 Port. 367/87, 4/05; DL 385/89, 8/11 Port. 302/88, 12/05; Port. 371/97, 6/06	•Construção para propriedade individual •Construção para propriedade colectiva •Aquisição e infraestruturção de terrenos •Construção de equipamento social, garagens, arrecadações e espaços comerciais	•Disponibilização de solos (ou facilidades na sua obtenção através de expropriação, direito de superfície ou venda a preços médios) •Apoio técnico •Isenções fiscais e de taxas municipais
	Contrato de Desenvolvimento para Habitação (CDH) DL 663/74, 26/11; DL 236/85, 5/07; DL 39/89, 01/02; DL 165/93, 7/05; DL 166/93, 7/05; DL 167/93, 7/05 Port. 367/88, 10/05; DL 385/89, 8/11 Port. 302/88, 12/05; Port. 320/89, 4/05	•Construção de fogos a custos controlados, por empresas privadas, para venda ou arrendamento •Criar condições para que a iniciativa privada se sinta interessada na habitação social, no âmbito do DL 608/73, de 14 de Novembro •Aquisição ou infraestruturção do terreno •Construção de equipamento social	•Abrir concurso para atribuição dos fogos •Intervir no controlo administrativo do processo de comercialização •Garantia de aquisição de fogos para arrendamento •Podia substituir o FFH para todos os efeitos, excepto para a fixação das tipologias e preços
	SAAL Desp. MAI/MESA, 6/8/74	•Apoiar as iniciativas das populações mal alojadas (desde que organizadas em associações de moradores ou cooperativas) •A apropriação dos locais (valiosos) ocupados pelas camadas populares de forma marginal •Reconversão de alojamentos degradados	•Disponibilizar terrenos em condições favoráveis às associações de moradores, em direito de superfície, com possibilidade de comparticipação estatal •Controlo urbanístico •Apoio na organização das associações e na gestão social •Dar garantia dos empréstimos •Apoio técnico (organização do estaleiro)
As Câmaras e a Reabilitação	PRID DL 704/76, 30/9; DL 449/83, 26/12; Port. 1077/83, 31/12; DL 386/84, 5/12; Port. 373/86, 21/07 Municípios (GTL) Port. 889/84, 5/12; Port. 914/92, 22/09	•Reparação, conservação e beneficiação do património habitacional público e privado, urbano e rural, incluindo ligação às redes de saneamento e electricidade •Concessão de empréstimos e subsídios (750 contos/fogo) Bonificação (Municípios 11%; Particulares 9%)	•Organização do inventário dos fogos e previsão da verba necessária à reabilitação •Seleccionar as intervenções prioritárias •Propor ao FFH os empréstimos a conceder por este aos particulares •Gestão de ordem técnica e administrativa relativa às obras •Fiscalização das obras •Realizar obras de reparação, beneficiação ou conservação no seu património habitacional •Realizar aquele tipo de obras em substituição dos proprietários •Conceder empréstimos às freguesias, IPSS, IUP, CHC, para obras de reabilitação, beneficiação e conservação
	RECRIA DL 4/88, 14/01; DL 420/89, 30/11; DL 197/92, 22/9 (Municípios e Privados) Port. 182/88, 24/03; Port. 914/92, 22/09; DL 329-C/2000, 22/12	•Comparticipação no custo das obras de conservação e de beneficiação de fogos cujas rendas foram objecto de correcção extraordinária (L 46/85 artº 16º - de 20 de Setembro) (desde que exista um fogo nestas condições, o apoio é extensivo a todos os fogos do edifício)	•Financiamento de 40 % da comparticipação pública a fundo perdido •Informar os particulares sobre a participação municipal, se houver •Financiamento do valor das obras não comparticipadas a conceder pelo INH ou por instituição de crédito •Elaboração do orçamento quando a iniciativa é do inquilino

			•Enviar os processos dos particulares ao IGAPHE no caso de concelhos fora de Lisboa e Porto
	PRAUD Desp. 1/88, 20/01; Desp. 23/90, 21/11	•Recuperação de áreas urbanas degradadas (financiamento da GGOT)	•Comparticipação a fundo perdido
	REHABITA DL 105/96, 31/7 DL n° 329-B/2000, 2/12	•Reabilitação dos núcleos históricos declarados áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, nos termos do art. 4° do DL n° 794/6, 5/11	Gestão de ordem técnica e administrativa relativa às obras •Fiscalização das obras •Realizar obras de reparação, beneficiação ou conservação
	RECRIPH DL 106/96, 31/7	•Apoia a execução de obras nas partes comuns de prédios habitacionais, em regime de propriedade horizontal	•Recepção de pedido de financiamento •Encaminhamento dos pedidos para o IGAPHE
	SOLARH DL 7/99; DL 39/2001, 9/ 02	•Concessão de empréstimos sem juros para a realização de obras em habitação própria permanente de famílias carenciadas em núcleos históricos •Apoio a proprietários idosos e agregados familiares de fracos recursos	•Recepção de pedidos de empréstimo •Encaminhamento dos pedidos para o INH

2.1.3.1 A intervenção municipal directa e a colaboração com o Estado

O Programa das casas pré-fabricadas tinha como objectivo alojar os retornados sem alojamento. Posteriormente o objectivo alargou-se à integração social, pelo que a atribuição de fogos deste tipo foi feita também a não retornados (RCM 19/03/76 e RCM 31/12/76).

O programa *Empréstimos às Câmaras Municipais* (Decreto-Lei n° 658/74, de 23 de Novembro, Decreto-Lei n° 817/76 de 11 de Novembro e diversa legislação promulgada entre 1983 e 1989 quer para a aquisição e/ou infraestruturação de terrenos, quer para arrendamento a longo prazo) possibilita a participação das autarquias na construção, em parcelas de terreno de que dispõem e, numa primeira fase, procura obstar a retracção que se vinha sentindo no sector da construção. Estes empréstimos permitem a construção de habitações de custos controlados para venda ou arrendamento. O financiamento (até 1985 pelo FFH e depois pelo INH e pelo IGAPHE e por capitais dos próprios municípios) é estabelecido através de acordos celebrados entre os municípios, o IGAPHE (50% do investimento a fundo perdido) e o INH (50% a longo prazo).

Recorde-se que a partir de finais da década de 70 e princípios da década de 80, a descentralização da política de habitação social¹⁸² para os municípios, a opção política de incentivo à compra de casa própria (através da liberalização do crédito e criação do crédito bonificado) e o recuo progressivo da promoção pública estatal contribuiu para o

¹⁸² Lembre-se que esta descentralização decorre, em parte, das exigências em matéria de planeamento e ordenamento do território, contribuindo para o aumento do património fundiário dos municípios, para além de que, ao nível dos processos de urbanização assiste-se ao reforço dos objectivos subjacentes aos PDM's, tornando cada vez mais difícil as práticas de construção clandestina, devido ao aumento de fiscalização municipal (DL 400/84).

desenvolvimento, por parte dos municípios, de estruturas e modos de relacionamento que lhes permitiram desenvolver políticas locais de alojamento, sendo ainda compensado o recuo do Estado Central em termos de promoção directa de habitação social. Esta situação veio agravar a já débil condição financeira das Câmaras.

No caso da promoção de habitação de custos controlados (destinados a venda ou arrendamento) incluem-se vários programas com finalidades específicas em que as Câmaras são promotores directos ou apenas parte envolvida. Em 1985 o Governo lança algumas medidas, nomeadamente os acordos de colaboração entre a administração central e os municípios, que visavam a eliminação das barracas (Decreto-Lei nº 366/85, de 11 de Setembro). No entanto, a inexistência de meios limitou a capacidade de intervenção municipal.

Dois anos mais tarde o programa é relançado através do regime de comparticipações a fundo perdido empregue a casos de realojamento, em regime de arrendamento (Decreto-Lei nº 226/87, de 6 de Junho). No ano seguinte surge um programa de apoio à promoção municipal a custos controlados para venda e visava as famílias envolvidas em programas de realojamento (Decreto-Lei nº 278/88, de 5 de Agosto).

Para além destes programas direccionados para a promoção municipal, em 1985 o Governo define um regime de financiamento aos municípios para a promoção de fogos para arrendamento social (Decreto-Lei 110/85, de 17 de Abril). O Governo criou uma linha de crédito a conceder aos municípios, empresas municipais e intermunicipais que construam habitações para arrendamento. A partir de 1990 as Câmaras passam a poder comprar as casas de habitação social postas à venda pelo IGAPHE, regime de aquisição alterado em 1993 (Decreto-Lei 288/93).

Em 1993 o Governo faz aprovar um pacote legislativo sobre habitação (para as AM do Porto e Lisboa) de que resultou a promulgação de três programas: o Programa Especial de Realojamento¹⁸³ (PER), o Programa de Construção de Habitação Económica (PCHE) e o PER-Famílias. Estes programas têm como objectivo a erradicação de barracas e outros alojamentos degradados e integram aspectos novos, nomeadamente, a nível da produção e apoio às famílias na utilização dos alojamentos, defendidos à algum tempo pelos técnicos sociais. Salientamos a questão da localização, nos casos em que os terrenos ocupados pelas barracas pertencem às autarquias, estes são obrigatoriamente destinados à construção dos novos bairros; a maior preocupação com a qualidade dos empreendimentos e com a integração dos bairros no espaço construído envolvente; a construção de equipamentos; a possibilidade de autopromoção pelas famílias ou de aquisição/renovação de alojamentos

¹⁸³ Lançado na sequência do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza, instituído em 1991.

(PER-Famílias); o alargamento do PER a Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS)¹⁸⁴ ou pessoas colectivas de utilidade pública (por exemplo cooperativas de habitação económica) possibilitando, também, a aquisição dos fogos directamente no mercado ou através de acordos de colaboração com empresas de construção (através dos CDH); e o acompanhamento e inserção das famílias a realojar através da celebração de acordos com o Ministério do Emprego e Segurança Social no âmbito do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza¹⁸⁵.

Todavia são de sublinhar dois inconvenientes: (1) o PER não pode ser aplicado em realojamentos excepcionais ou para realojar famílias vítimas de despejo; (2) só se aplica nas áreas metropolitanas apesar de existirem situações de habitação degradada noutros municípios.

2.1.3.2 As Câmaras Municipais e outros agentes

Nesta vertente de intervenção o Programa de autoconstrução já instituído em 1962 (Decreto-Lei nº 44645, de 25 de Outubro) destinado a famílias pobres, foi alvo de algumas alterações, nomeadamente o alargamento ao número de famílias, continuou em vigor após 1974 (Decreto-Lei nº 53/77, de 16 de Fevereiro). É um programa que permite uma adaptação relativamente fácil às condicionantes dos interessados e constitui uma alternativa à construção clandestina dadas as características do programa¹⁸⁶.

Relativamente ao movimento cooperativo, lançado por legislação no final de 1974 (Decreto-Lei nº 737-A/74, de 23 de Dezembro), as autarquias foram desde logo chamadas a disponibilizar terrenos em condições favoráveis. No entanto, o processo tornou-se bastante moroso o que resultou num baixo número de fogos construídos. A partir de meados da década de 80 as cooperativas passaram a promover habitação de custos controlados com empréstimos

¹⁸⁴ Saliente-se, contudo, que apesar deste alargamento do PER às IPSS, segundo FREITAS, Mª João Lopes – *Habitação e Cidadania no Trilho da Complexidade de Processos Relacionais Generativos*, p. 230, apenas duas IPSS se candidataram ao PER, uma na AML e outra na AMP.

¹⁸⁵ Segundo a mesma autora, o recurso a programas complementares ao PER, para apoio à inserção social das famílias a realojar ou outros aspectos (construção de equipamentos, espaços públicos, etc.) foi bastante variado, referindo quinze no total (das duas Áreas Metropolitanas) apesar de serem o IORU, o Integrar e o Programa de Luta Contra a Pobreza os que foram mais utilizados. (FREITAS, Idem. Ib, p. 230). A importância dos projectos ligados à Renovação Urbana (caso do IORU) demonstra a importância que o PER, também está a ter, como instrumento de requalificação do território.

¹⁸⁶ Venda pelas Câmaras de lotes infraestruturados, oferta de projectos-tipo, isenção de taxas municipais e fiscais, construindo as famílias, directamente as suas habitações por autoconstrução total ou parcial, com recurso a crédito bancário ou mobilizando capitais próprios no prazo de dois anos.

à construção do INH. No que respeita ao apoio municipal, este foi muito importante na fase de arranque do movimento cooperativo através da cedência de terrenos a preços simbólicos (geralmente obtidos por expropriação ou por compra).

Os Contratos de Desenvolvimento Habitacional (Decreto-Lei nº 663/77, de 26 de Novembro, alterado pelos Decreto-Lei nº 236/85, de 5 de Julho e Decreto-Lei nº 39/89, de 1 de Fevereiro) são estabelecidos através de protocolos entre o INH, os Institutos Especiais de Crédito, as empresas de construção e as autarquias. Este programa visa motivar as empresas de construção para a promoção de custos controlados que se destinam a venda. As empresas beneficiam, além de várias isenções fiscais (SISA e encargos de registo predial), de empréstimos pelos municípios ou pelo IGAPHE.

Em 1993 o Governo introduz alterações ao programa (Decreto-Lei nº 165/93, de 7 de Maio). Estas alterações enquadram-se no pacote legislativo sobre habitação no qual se inclui o PER. Refira-se, aliás, que o recurso à compra de fogos produzidos pelos CDH's, foi uma das estratégias utilizadas por várias Câmaras Municipais para conseguir concretizar o PER dentro dos prazos estabelecidos com o INH.

Vimos que uma das primeiras iniciativas para a eliminação de barracas e a reabilitação de habitação degradada foi através do programa SAAL, permitindo aos moradores ficarem na mesma área. Relativamente a este programa as Câmaras Municipais tinham como função apoiar as iniciativas das populações desde que organizadas em associações de moradores ou cooperativas.

2.1.3.3 A recuperação e conservação do parque

Outra das áreas em que as Câmaras Municipais intervêm, com financiamentos disponibilizados pelo Estado, é a da reabilitação. A intervenção pública nesta área deve-se ao estado de degradação a que chegou grande parte do parque habitacional¹⁸⁷, parque este que constitui uma componente importante na resolução das necessidades habitacionais e na requalificação das áreas antigas.

Discrimina-se a seguir os diversos programas incluídos nesta área de intervenção:

- Programa de Recuperação de Imóveis Degradados (PRID) formulado em 1976 (Decreto-Lei 704/76, de 30 de Setembro, alterado pelos DL 449/83, de 26 de Dezembro e DL 386/84, de 5 de Dezembro) é o mais antigo programa de recuperação de habitação. O

¹⁸⁷ Os factores desta degradação são múltiplos. Já fizemos uma breve referência no capítulo I. Todavia interessa salientar o elevado custo da habitação nova e das obras de conservação e beneficiação em comparação com os rendimentos das famílias.

programa visa a recuperação, conservação ou beneficiação de fogos ou imóveis pertencentes às Câmaras ou a particulares, através da concessão de empréstimos e subsídios. Com este programa os municípios tiveram uma colaboração significativa no domínio da reabilitação de edifícios.

- Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados (RECRIA) instituído em 1988 (DL nº 4/88, de 14 de Janeiro, e alterado pelos DL nº 420/88, de 30 de Novembro, DL nº 197/92, de 22 de Setembro, DL nº 104/96, de 31 de Julho, Portaria nº 914/92 e pelo DL nº 329-C/2000, de 22 de Dezembro) destina-se a apoiar obras de conservação e de beneficiação de fogos cujas rendas tenham sido objecto de correcção extraordinária (artº 16º da Lei 46/85). A utilização deste programa pelos municípios enquadra-se mais numa filosofia de salvaguarda e defesa do património histórico-cultural, foi utilizado, sobretudo, para reabilitar património das Câmaras, adquirido aos proprietários que não queriam fazer obras.

- Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas (PRAUD) criado em 1988 (Despacho nº 1/88, de 20 de Janeiro e substituído pelo Despacho nº 23/90, de 21 de Novembro) é um programa direccionado para áreas territoriais e não meramente para a habitação.

- Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas (REHABITA) surge com o Decreto-Lei nº 105/96, de 31 de Julho e tem como objectivo a recuperação e revitalização dos centros históricos declarados áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística nos termos do DL 794/76, de 5 de Novembro, que possuam planos de urbanização, planos de pormenor ou regulamentos urbanísticos aprovados e aos centros urbanos antigos reconhecidos nos termos dos nºs 2 e 3 do artigo 1º do DL 426/89 de 6 de Dezembro. Este programa visa apoiar as Câmaras Municipais na realização de acções concertadas de reabilitação e realojamento. Neste sentido, apoia a reconstrução de edifícios habitacionais propriedade dos municípios, bem como a construção ou aquisição de fogos pelo município, desde que sejam destinados ao realojamento provisório ou definitivo de famílias que tenham de ser realojadas para viabilizar as operações de reabilitação urbana. Neste caso os apoios revestem a forma de comparticipação a fundo perdido nas condições do PER e empréstimos bonificados nas condições do PER.

- Paralelamente, com Decreto-Lei nº 106/96 de 31 de Julho, é criado o Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal (RECRIPH), destinado a compartilhar o financiamento de obras de recuperação de prédios habitacionais antigos. As operações a realizar nas partes comuns beneficiam de uma comparticipação do IGAPHE e do Município e as operações a

realizar nas diversas fracções, de um financiamento (concedido pelo INH ou outra instituição de crédito autorizada), que pode ir até ao valor total das obras dentro das condições estabelecidas no regime geral de crédito bonificado. Apoia a execução de obras nas partes comuns de prédios habitacionais, em regime de propriedade horizontal, construídos antes da entrada em vigor do Regulamento Geral das Edificações Urbanas (REGEU) ou cuja licença de utilização tenha sido emitida até 1 de Janeiro de 1970.

Estes dois programas (REHABITA e RECRIPH) foram criados para apoio à reabilitação de edifícios no âmbito do arrendamento privado e têm subjacente a convicção de que a qualificação das habitações pode promover o relançamento do mercado de arrendamento e, especificamente, a resolução da questão das rendas congeladas. Significa isto, que a possibilidade de actualização do valor das rendas é, portanto, uma condição para a necessária reabilitação dos edifícios. O Estado subsidia o diferencial dos respectivos montantes ou apoia financeiramente a realização das obras¹⁸⁸.

- Programa de Solidariedade e Apoio à Recuperação de Habitação (SOLARH) criado pelo Decreto-Lei n° 7/99 e alterado pelo Decreto-Lei n° 39/2001, de 9 de Fevereiro, destina-se a um segmento da população que não beneficiava de qualquer apoio do Estado, no domínio da habitação. Inclui-se neste grupo proprietários idosos e agregados familiares de fracos recursos, a quem não era aplicável o crédito à habitação. O apoio incide sobre habitação própria permanente; habitações devolutas que sejam propriedade dos municípios, de IPSS, de pessoas colectivas de utilidade pública administrativa que prossigam fins assistenciais ou de cooperativas de habitação e construção; habitações devolutas propriedade de pessoas singulares, quando estas se insiram em prédios que tenham pelo menos uma habitação cuja renda tenha sido objecto, ou fosse susceptível de correcção extraordinária nos termos da Lei n° 46/85, de 20 de Setembro. Este programa apoia a execução de obras de conservação e de beneficiação em habitação própria e permanente através da concessão de empréstimos sem juros, acordados pelo INH, até um limite máximo de 11 971 euros.

Por último, importa assinalar a proposta de fusão destes quatro programas num só, apresentada pelo Governo¹⁸⁹, com vista a imprimir uma maior celeridade na reabilitação dos centros urbanos antigos. Entre outros princípios, saliente-se a simplificação da instrução dos processos de candidatura; simplificação da fórmula de cálculo das participações a conceder; concessão de empréstimos bonificados para a parte não participada; incentivo à

¹⁸⁸ Já vimos (Capítulo I, quadro 4) que na última década os apoios ao arrendamento privado têm vindo a aumentar (7,7% do esforço financeiro do Estado).

¹⁸⁹ Saliente-se, que já em 1998 o anterior Governo anunciou a alteração do Recria o que veio a suceder em 2000 com o DL 329-C/2000, de 22 de Dezembro.

reabilitação de conjuntos edificados, englobando *quarteirões* e *frentes de rua*; o apoio financeiro engloba, também, a construção de unidades residenciais, equipamentos sociais e lugares de estacionamento, bem como o arranjo dos espaços exteriores.

Para a gestão das operações de reabilitação urbana serão criadas Sociedades de Reabilitação Urbana (SRU)¹⁹⁰ cuja participação dos Municípios será determinante.

Esta área torna-se cada vez mais importante no que toca à dinamização dos espaços urbanos, contribuindo para uma adequada sustentabilidade do parque habitacional, evitando-se a expansão da construção de novas habitações, permitindo a “reciclagem” do parque.

2.1.4 A promoção de habitação social municipal

O aumento das competências autárquicas no domínio da habitação tem permitido resultados significativos. A promoção habitacional, quer através de capitais próprios dos municípios, quer de financiamento do FFH (até 1985) ou do INH e do IGAPHE registou um aumento assinalável. Até 1974, a promoção pública¹⁹¹ não foi além de 8%, em média. Entre 1974 e 1976 registou-se uma quebra na taxa de participação da promoção pública apoiada seguindo-se um significativo reforço a partir de 1977 que foi até 1984, ano em que se atingiu um máximo de 7 278 fogos (Quadro 7)

Do mesmo modo, a melhoria apreciável das condições de conforto nas habitações parece-nos estar associada ao aumento do protagonismo do poder local, após 1974. Assim, registaram-se acréscimos em indicadores como o número de alojamentos com electricidade, com abastecimento de água e com casa de banho. Em 1970, 53% dos alojamentos não tinha água canalizada, 39% não tinha retrete, 67% não tinha instalação de banho e 36% sem electricidade. A situação modificou-se, diminuíram os valores dos indicadores referidos, para 2,1%, 7,6%, 9,1% e 0,5% respectivamente, em 2001. A situação habitacional quanto às condições de salubridade registou uma melhoria clara.

¹⁹⁰ As SRU poderão ser criadas pelos municípios, por si só, em parceria com o Estado ou com organismos públicos.

¹⁹¹ Corresponde à promoção desenvolvida pelos organismos públicos e semi-públicos. De referir que o Estado e as autarquias são responsáveis pelo maior número de fogos construídos. A promoção pelas empresas públicas e organismos semi-públicos é pouco relevante.

Quadro 7 - Fogos construídos por agente promotor

	Sector Privado				Sector Público				Sector Coope- rativo	Total
	Parti- culares	Organ. privados	Inst. priv. s/ fim lucrativo	Total	Estado e Autarq.	Empr. públicas	Org. semi- públicos	Total		
1970	...	...	...	24 570		...		3 221	184	27975
1971	29 779	2 630	...	32 409	697	...	2 756	3 453	145	36 007
1972	32 466	2 955	...	35 421	1 872	...	3 023	4 895	295	40 611
1973	33 977	3 164	...	37 141	2 347	...	2 212	4 559	233	41 933
1974	35 723	5 087	...	40 810	1 363	...	976	2 339	253	43 402
1975	24 536	5 027	...	29 563	1 219	...	961	2 180	224	31 967
1976	22 676	5 219	...	27 895	1 219	77	674	1 970	163	30 028
1977	22 181	6 691	24	28 896	5 828	20	...	5 848	149	34 893
1978	22 831	7 211	1	30 043	4 197	38	...	4 235	101	34 379
1979	23 624	7 490	22	31 136	4 964	190	...	5 154	140	36 430
1980	23 891	8 170	23	32 084	5 532	133	...	5 665	482	38 231
1981	21 474	10 664	53	32 191	5 436	54	...	5 490	916	38 597
1982	23 153	10 023	0	33 176	5 798	227	...	6 025	590	39791
1983	21 214	10 647	15	31 876	5 458	44	...	5 502	749	38 127
1984	22 084	10 655	0	32 739	7 228	50	...	7 278	1 233	41 250
1985	20 808	10 804	126	31 738	2 107	20	...	2 127	1 610	35 475
1986	22 685	11 596	174	34 455	1 262	154	...	1416	1 403	37 274
1987	20 905	13 761	111	34 777	1 159	232	...	391	2 665	38 833
1988	23 862	18 521	31	42 414	1 029	157	...	1 186	2 374	45 974
1989	26 711	23 884	108	50 703	3 963	66	...	4 029	3 420	58 152
1990	28 415	26 512	280	55 207	2 454	1 006	...	3 460	3 414	62 081
1991	28 831	28 964	13	57 808	1 410	189	...	1 599	3 822	63 229
1992	24 504	21 650	37	46 191	1 898	536	...	2 434	3 560	52 185
1993	28 501	28 681	128	57 310	1 540	62	...	1 602	4 287	63 199

Fonte: INE, Estatísticas Industriais; Estatísticas da Construção e da Habitação; FERREIRA, António F. – *Por Uma Nova Política de Habitação*. p. 239; SERRA, Nuno – *Estado Território e Estratégias de Habitação*. p. 281-282; ENH 1993, p. 123.

Relativamente à promoção cooperativa e segundo dados fornecidos pelo FFH, pelo INH e pelo próprio movimento cooperativo, o número de fogos construídos entre 1977 e 1990 é de cerca de 40 000. O número de fogos construídos tem sido crescente, passando dos cerca de 250, em 1974, para rondar os 4 mil em 1993 (quadro 7). Do mesmo modo o peso do sector na totalidade da construção de habitações tem aumentado. Assim de 0,6% da promoção de alojamentos em 1974 passou para os cerca de 6% em 1996.

Outra vertente de intervenção foi a reabilitação. A idade do parque, o prolongado congelamento do arrendamento urbano e a ausência de uma política de conservação explicam a característica vetusta do parque habitacional. Em 1991, 16,5% do parque tinha mais de 30 anos

Finalmente, convém destacar que a distribuição geográfica da promoção não foi homogénea. Isto é, cerca de 2/3 do investimento municipal em habitação foi da responsabilidade dos municípios urbanos salientando-se a AML e os municípios de maior dimensão demográfica. A promoção pública é espacialmente diferenciada e a orientação política dominante nas autarquias determina a implementação deste ou daquele programa¹⁹².

2.2. Dinâmicas de Habitação Social – estratégias de intervenção

Se a questão principal, que durante décadas atormentou os Poderes Públicos, era “fornecer” casa aos mais insolventes, os que tinham mais dificuldades no acesso às mesmas, actualmente a questão torna-se mais complexa, pois as carências não foram, ainda, resolvidas e tem surgido todo um conjunto de novos problemas ou novas configurações a que urge dar resposta. Uma observação directa, de qualquer cidadão, conduz à constatação de inúmeros problemas que têm surgido nos bairros sociais, especialmente nos mais massificados.

Hoje falamos em novas dinâmicas de habitação social e da problemática de exclusão social. A atribuição de uma casa não constitui, por si só e para esta população, condição para a transformação do seu modo de vida e, conseqüentemente, para a adopção de estratégias de mobilidade ascendente. Isto é, o simples acesso a uma casa não permitiu a reconstrução de novas formas de identidade e processos cumulativos de promoção social, como seria desejável. Os problemas de exclusão social são multidimensionais e exigem a colaboração de uma multiplicidade de instâncias, desde os próprios moradores à Administração Central, passando por outros parceiros com recursos, nomeadamente empresas, escolas e IPSS's. Este modelo de “partenariado”¹⁹³ prevê a reunião de esforços de todos os que se preocupam com a resolução destes problemas¹⁹⁴.

¹⁹² Veja-se, por exemplo, SILVA, Carlos Nunes – *Poder Local e Território – Análise Geográfica das Políticas Municipais, 1974-94*. Lisboa: FLUL. Dissertação de Doutoramento, 1995, p. 338-359.

¹⁹³ O que dá sentido ao partenariado é o facto dos parceiros jogarem, uns em relação aos outros, um papel de ligação e complementaridade e não de substituição. O partenariado é ocasião de trabalho em equipa, de abertura de horizontes e de rentabilização de recursos.

¹⁹⁴ A experiência noutros países, nomeadamente, em França, mostrou que a reabilitação dos edifícios e a melhoria do urbanismo dos bairros são insuficientes para romper o círculo vicioso. A reinserção destas populações exige todo um trabalho complexo e progressivo e que deve preceder à transformação do espaço. Neste sentido é necessário investir na luta contra o insucesso escolar e a toxicodependência, no reforço da vida associativa, na implantação de serviços e de equipamentos e na melhoria dos transportes. É um trabalho que exige parceria activa entre os municípios, a administração pública e as associações de habitantes. LACAZE, Jean-Paul – *A Cidade e o Urbanismo*. Lisboa: Instituto Piaget, Biblioteca Básica de Ciência e Cultura, 1995, p.120.

Durante o Estado Novo, as casas económicas acabavam por ser ocupadas, muitas vezes, não pelas pessoas a quem originariamente se destinavam, como já referimos. Actualmente, o realojamento tem incidido, efectivamente sobre populações ditas problemáticas, do ponto de vista económico e social, as quais padecem de um conjunto de disfunções, para além da pobreza, e que têm que aprender ou reaprender a viver condignamente, numa verdadeira casa.

Um dos problemas que ainda se procura resolver, em Portugal, situa-se na esfera da produção de habitação, uma vez que é necessário realojar as populações que vivem em barracas e outras situações de alojamento precário. Todavia, está em causa a forma e as condições como o realojamento se processa, pelos impactos que produz. Para além dos problemas de produção e acesso ao alojamento, registam-se outros, mais ou menos complexos, ligados ao que se pode designar por “desenvolvimento social urbano”.

Alguns países Europeus, nomeadamente Inglaterra e França, recorreram quer a demolições de bairros construídos nas décadas de 50 e 60, considerados irrecuperáveis¹⁹⁵, quer a programas de requalificação social e urbana dos bairros degradados. Isto prende-se com a resolução de problemas mais complexos e, portanto, dentro de um processo, como dissemos, de “desenvolvimento social urbano”.

No domínio da questão habitacional têm sido desenvolvidos diversos trabalhos no âmbito do realojamento, quer das suas causas, quer das suas consequências. Esta situação prende-se com a crise instalada nos bairros sociais, que actualmente são considerados responsáveis pela criminalidade, venda de droga e insegurança urbana, constituindo um problema quer em Portugal, quer no estrangeiro. Das experiências sobre a intervenção a nível técnico, social e económico pode-se tirar ilações sobre as limitações e os insucessos da reabilitação de bairros sociais e rentabilizar em acções futuras, um modelo de realojamento mais eficaz.

Assim, procuramos sublinhar os seguintes aspectos:

- os “vários problemas” com que se confronta o parque habitacional público, habitado por grupos sociais homogéneos, tendo em comum dificuldades económicas e de integração socio-urbanística, situação que contribui para que a gestão desses parques seja complexa, difícil e com várias facetas negativas: há portanto problemas a resolver e é sobre eles que devemos reflectir em primeiro lugar;

- os aspectos positivos, até porque a resolução dos problemas detectados deve beneficiar da exploração dos aspectos positivos e da forma como os agentes institucionais,

¹⁹⁵ Os bairros sociais construídos segundo o modelo massificador, criou *ghettos* sociais, trazendo mais problemas do que aqueles que pretendiam resolver.

em interacção com os moradores, têm procurado enfrentar esses problemas. Os problemas são, como veremos à frente, mais sociais e socio-urbanísticos porque é de pessoas que se trata e a melhoria da sua qualidade de vida é um factor essencial. São, igualmente, problemas económico-financeiros, porque, por um lado, essa é uma debilidade do sistema, visto que os recursos são escassos, quer os disponíveis para investimento, quer os que resultam da propriedade dos bairros, pois as rendas pagas são muito baixas e na grande maioria do parque público as famílias só pagam a renda social fortemente subsidiada. Por outro lado, não podemos esquecer que estamos a tratar com grupos insolventes.

Associados a estes problemas estão os de natureza política, os de natureza administrativo-institucional e os técnicos, estes decorrentes, sobretudo, das implicações económicas devido a um legado patrimonial com deficiências originais e acumuladas ao longo do tempo, mas cuja reabilitação, sabe-se como fazê-la¹⁹⁶.

2.2.1 As lógicas tradicionais do realojamento: o insucesso dos bairros sociais

No início dos anos cinquenta, o processo de industrialização no nosso país desencadeou grandes movimentos internos da população portuguesa. Os fracos recursos económicos das pessoas recém chegadas à cidade¹⁹⁷, associados às carências habitacionais da época, conduziram ao aparecimento de bairros de barracas e clandestinos (1ª fase de construção ilegal), constituindo, desde logo, uma das primeiras fases de um processo de desqualificação social¹⁹⁸ de marginalização urbana e de exclusão social. A proliferação dos

¹⁹⁶ Para uma análise mais profunda ver CABRITA, António M. Reis; COELHO, A. Baptista; FREITAS, Mª João – *Gestão Integrada de Parques Habitacionais de Arrendamento Público – guião recomendativo*. Lisboa, LNEC, 2000.

¹⁹⁷ O Estado Novo adopta um modelo de desenvolvimento económico baseado, fundamentalmente, em baixos salários e no fortalecimento dos aparelhos repressivos, situação que afectou o desenvolvimento social. Também, numa lógica de crescimento polarizado em várias áreas do país (Lisboa, Porto e Setúbal), o crescimento industrial, acompanhado de um forte fluxo migratório, quer a nível interno (como o êxodo rural), quer a nível externo, privilegia as áreas litorais na concentração da actividade económica, em detrimento das regiões interiores que se desertificam.

¹⁹⁸ Paugam identifica três fases do processo de desqualificação social. A primeira tem a ver com a perda do emprego, trabalhos precários e as dificuldades de inserção profissional. Esta experiência é humilhante, principalmente, para os que sempre tiveram um emprego estável, pela distância que os separa dos que continuam a trabalhar. O sentimento de inferioridade e vergonha invade-os, pois sentem-se comparados a pessoas desqualificadas. Os jovens experimentam um sentimento de angústia face ao futuro. A segunda fase caracteriza-se pela dependência em relação à assistência social. Frequentam estágios de formação profissional e esperam encontrar um emprego. Quando tal não acontece, podem entrar num processo de transformação da sua personalidade. Finalmente, após sucessivas desilusões a vários níveis, as pessoas perdem o sentido da sua vida, o

bairros degradados acompanha, de certa forma, o crescimento demográfico muito rápido dos centros urbanos (sobretudo nas duas AM's). Contudo, a expansão mais intensa dos referidos bairros (especialmente na Área Metropolitana de Lisboa) está intimamente relacionada com os imigrantes provenientes das ex-colónias portuguesas, a partir de meados dos anos 70, intensificando-se depois nos anos 80, devido às guerras e às fomes que se seguem à independência das colónias¹⁹⁹.

Se há verdade que ninguém contesta é a da precaridade das habitações e das condições pouco dignas em que as populações vivem nestes bairros. Para além da fragilidade dos materiais e das deficiências da construção que os caracteriza, a reduzida dimensão dos alojamentos é outro aspecto negativo a salientar. A densidade de ocupação das habitações é muito elevada, com todas as consequências que decorrem da sobreocupação do espaço, como a falta de privacidade, ausência de um espaço próprio e riscos de instabilidade familiar.

Relativamente à população, ressalta o baixo nível de escolaridade, as elevadas taxas de analfabetismo²⁰⁰, a incidência do desemprego (principalmente nas camadas mais jovens) de empregos precários, os quais, por sua vez, estão na origem de escassos rendimentos e, conseqüentemente, de níveis de vida instáveis. As suas fontes de rendimento resultam, muitas vezes, de subsídios: de desemprego, de doença, da assistência social, pensões e abonos.

Desde meados dos anos 60, sensivelmente, a erradicação destas condições habitacionais degradantes tem sido uma das prioridades dos sucessivos Governos. Promover o realojamento das famílias em habitações condignas é, entre outros, um passo essencial na luta contra a pobreza e a exclusão social²⁰¹.

Todavia, os problemas que atingem hoje os bairros sociais mais antigos têm vindo a assumir enorme relevância, sendo motivo de preocupação das entidades estatais, dos técnicos que desenvolvem aí o seu trabalho, das populações residentes e da sociedade civil em geral.

que pode conduzir à marginalidade. Algumas procuram na bebida a compensação para o seu fracasso. PAUGAM, Serge – *L'habitat socialement disqualifié*. In ASCHER, François – *Le Logement en Questions. L'habitat dans les années quatre-vingt-dix : continuité e ruptures*. Paris: Éd. de l'Aube, 1995, p.213-234.

¹⁹⁹ Ver análise desenvolvida por SALGUEIRO, Teresa Barata – *Lisboa Periferias e Centralidades*. Oeiras: Celta Editora, 2001, p. 197-200.

²⁰⁰ O analfabetismo, ao remeter um grupo populacional para uma situação particularmente vulnerável face à evolução e exigências do mercado de trabalho, constitui, por si só, uma poderosa forma de exclusão social. Por outro lado, as pessoas nesta condição de baixa ou nula escolarização tendem a apresentar um baixo nível de auto-estima que desvaloriza o seu papel social.

²⁰¹ Contudo saliente-se que a erradicação destas situações habitacionais e o realojamento das famílias em habitações condignas é um combate que está ainda longe do seu fim.

Na verdade o modelo de “habitação social” construído a partir dos anos sessenta constituiu um elemento gerador de problemas diversos, desde o desenraizamento, concentração de necessidades, desadaptação ao tipo de construção, entre outros. Para Rodrigues e Stoer²⁰², «...este modelo de habitação económica é ao mesmo tempo causa e efeito de conflitos sociais graves, que conduzem cada vez mais ao seu questionamento, enquanto modelo de solução de carências habitacionais».

Fazendo uma retrospectiva sobre as experiências/práticas de realojamento, nas últimas décadas em Portugal, reconhece-se um relativo fracasso a vários níveis: foram criados grandes conjuntos residenciais com monofuncionalidade residencial, com acentuada densificação do espaço construído; com reduzidos ou nulos equipamentos; com falta de espaços verdes e de estacionamento; com espaços públicos inacabados ou mesmo já vandalizados e os edifícios apresentam muitas vezes opções tipológicas e soluções arquitectónicas desajustadas dos hábitos, da origem e aspirações dos moradores (grandes condomínios, edifícios altos com materiais baratos e geralmente com desenho simplista e repetitivo).

A juntar ao exposto, evidencia-se, também, que os programas de construção de alojamentos sociais não foram acompanhados de programas integrados de acção social. Dito de outro modo, realojar consistiu na atribuição de casas, resultando no surgimento de uma série de problemas de que salientamos, entre outros, os laços de dependência entre agentes e as populações realojadas, a “guetização” e degradação dos bairros sem qualquer apoio com vista à inserção social das famílias abrangidas.

A melhoria de abrigo para numerosas famílias não resolveu os seus problemas económicos, sociais, familiares e de vizinhança, em muitos casos agravaram-se mesmo.

Da vasta literatura sobre as questões do realojamento, suas causas e consequências, sobressaem ilações e fundamentos indiscutíveis sobre as suas limitações e insucessos.

Um primeiro aspecto a focar é o da dimensão dos bairros e o “modelo de habitat”. São grandes conjuntos habitacionais sem história, de cimento armado, sem “alma” e de grande homogeneidade arquitectónica, espaço urbano contrário, na sua própria forma, ao da cidade. Os bairros de realojamento distribuem-se de forma diversa pela cidade, mas com uma localização predominantemente periférica²⁰³, isolados do conjunto da cidade e de difícil acesso ou mal servidos de transportes públicos.

²⁰² RODRIGUES, Fernanda; STOER, Stephen – *Acção Local e Mudança Social em Portugal*. Lisboa: Fim de Século Edições, 1993, p.50.

²⁰³ A implantação de bairros em áreas afastadas, solução aparentemente mais económica (terrenos mais baratos e onde havia maior bolsa de terrenos vazios), é técnica e socialmente inapropriada, pois origina inconvenientes de vária ordem desde o desordenado crescimento das infra-estruturas urbanísticas e dos

Acrescente-se ainda que, estes bairros apresentam carências a nível dos equipamentos e dos espaços públicos (para o lazer, descanso e prática desportiva ou para estacionamento automóvel). Alguns transformam-se, em pouco tempo, no que se pode designar por conjuntos de “ghettos verticais”²⁰⁴. Em termos de imagem, “o amontoado de prédios” assemelha-se a bairros de lata embora, naturalmente, o tipo de construção e de materiais utilizados seja diferente. A má qualidade das construções facilita a degradação (face mais visível de outros problemas sociais que lhe estão associados) e a exiguidade dos fogos não possibilita a privacidade das pessoas. Por vezes, a degradação precoce dos edifícios atinge graus de insalubridade inaceitáveis. O lixo aparece um pouco por todo o lado, os jardins, quando existem, encontram-se descuidados; os pavimentos das ruas e os passeios muito degradados, as entradas, galerias e escadas estão mal conservadas, sendo muitas delas abertas, tornando-as desconfortáveis, ou então, foram fechadas ao sabor de cada morador, o que contribui, ainda mais, para a imagem de degradação geral.

Um segundo aspecto a salientar são as características sociais e económicas das populações realojadas. Trata-se geralmente de famílias numerosas com fracos recursos, com trabalho precário ou desempregadas, existindo, igualmente, uma elevada percentagem de idosos, características, estas, limitadoras do desenvolvimento pessoal e social. O baixo nível de escolaridade e a desqualificação profissional dificultam o acesso ao mercado de trabalho, tornando precários os vínculos laborais o que limita as possibilidades de mobilidade social e habitacional. A concentração espacial de populações socialmente homogéneas (culturalmente heterogéneas ou não²⁰⁵) contribuiu para criar estigmas sociais, para um aumento de

equipamentos sociais, com o agravamento dos seus custos de instalação e funcionamento. Acrescente-se, também, o afastamento dos locais de trabalho dos habitantes, com as inevitáveis repercussões nos orçamentos familiares.

²⁰⁴ «Le terme du ghetto, réservé avant la guerre au regroupement des réfugiés juifs, a connu, en particulier depuis la fin des années quatre-vingt, une grande expansion aussi bien dans le discours politique que dans les médias et les rapports administratifs. Son emploi est souvent destiné à provoquer. Il suffit parfois que des problèmes de délinquance soient signalés dans tel ou tel quartier pour que celui-ci soit aussitôt qualifié de ghetto. L’usage généralisé de ce mot contribue souvent à occulter les différences de modes de vie qui peuvent exister dans les cités et les formes diverses d’adaptation de leurs habitants. Il sert davantage à mettre en scène la pauvreté et l’exclusion d’une partie de la population qui y réside qu’à en expliciter les mécanismes.» PAUGAM, Serge – *L’habitat socialement disqualifié*. In ASCHER, François – Le Logement en Questions. L’habitat dans les années quatre-vingt-dix : continuité e ruptures. Paris: Éd. de l’Aube, 1995, p.214.

²⁰⁵ Apesar da homogeneidade socioeconómica existe, contudo, uma certa diferenciação cultural fruto do confronto de culturas, mais urbanas ou mais rurais, culturas geracionais distintas, ou ainda, cada vez mais pela co-vizinhança de diferentes etnias e suas culturas específicas.

comportamentos anti-sociais, um clima de insegurança urbana e de tensões em que estas comunidades vivem.

A inexistência de contactos com outros grupos de referência dificultou a aquisição de outros padrões e de outras possibilidades de vivência social urbana de forma a estimular as expectativas de promoção social. O abandono em que tradicionalmente se encontram estes grupos de risco (sobretudo as mulheres inactivas, os jovens em idade activa mas sem emprego, os adultos desempregados e os idosos) cria um clima nada favorável à sociabilização das crianças e dos jovens adolescentes que, por insucesso, abandono escolar e, quase sempre, por falta de actividades a eles dirigidas, engrossam os grupos de risco. Estes aspectos têm sido propiciadores ao isolamento socio-urbanístico, nomeadamente das mulheres adultas e dos idosos, à delinquência e toxicodependência, sobretudo dos jovens, ao alcoolismo, particularmente dos adultos inactivos, o que contribui para o aparecimento de actividades marginais ou ilícitas como o tráfico de droga, a prostituição e o roubo.

A insegurança é uma constante. O mal-estar social instalou-se e frequentemente, surgem conflitos étnicos, raciais e xenófobos.

Vários autores defendem que o realojamento promove a segregação, facilitando o aparecimento de gangs e, conseqüentemente, manifestações de violência²⁰⁶. De facto, os bairros de realojamentos têm conduzido à concentração de grande número de famílias com fracos recursos, transformando-se em locais com inúmeros problemas psico-sociais (como os referidos no parágrafo anterior). Apesar do realojamento resolver algumas questões, como a melhoria das condições de habitação, não tem, todavia, permitido o combate à pobreza e à exclusão social²⁰⁷. Muitas vezes, a política de habitação social reduziu-se à promessa de uma casa ou a uma acção de dádiva de novas casas²⁰⁸.

²⁰⁶ A segregação e marginalização suscitam «nos grupos de adolescentes comportamentos agressivos e a desconstracção por meio do vandalismo». LACAZE, Jean-Paul – *Cidade e o Urbanismo*. Lisboa: Instituto Piaget, Biblioteca Básica de Ciência e Cultura, 1995, p.79.

²⁰⁷ Para Rodrigues (et al) «a exclusão configura-se como um fenómeno multidimensional, como um fenómeno social ou um conjunto de fenómenos sociais interligados que contribuem para a produção do excluído. Coexistem ao nível da exclusão, fenómenos sociais diferenciados, tais como o desemprego, a marginalidade, a discriminação, a pobreza entre outros». RODRIGUES, Eduardo V. (et al) – *A Pobreza e a Exclusão Social: Teorias, Conceitos e Políticas Sociais em Portugal*. Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto – Sociologia. Porto: Instituto de Sociologia da FLUP, Vol. IX, 1ª Série, nº 9 (1999), p. 64.

²⁰⁸ Apesar de importante, fundamentalmente para a mudança e promoção habitacional destas populações, a atribuição de casas não é suficiente numa estratégia global de melhoria da qualidade de vida e promoção pessoal e social das famílias.

Pensar que o problema das famílias que residem em barracas e em casas degradadas é apenas habitacional é um erro, pois existe uma multiplicidade de problemas de natureza individual e social. O simples realojamento de famílias resulta, muitas vezes, no “relojamento” dos inúmeros problemas que ficam por resolver. Geram-se, assim, situações de reprodução dos anteriores modos de vida, agravadas por alguns “efeitos perversos”²⁰⁹ que o realojamento introduziu.

Finalmente, o tradicional “autismo” da administração pública. De facto, a burocratização dos processos técnico-administrativos, processos “desfasados das realidades”, sem o envolvimento das populações visadas, a ausência de uma análise aprofundada da complexidade desta realidade conduziu a intervenções sectoriais descoordenadas, reduzindo o problema do realojamento, muitas vezes, a um problema financeiro e urbanístico. Na verdade, há escassez de recursos económicos e humanos para que as entidades responsáveis possam intervir eficazmente, daí que, na maioria das situações, estes bairros ou têm reduzida intervenção social, atendendo ao que seria necessário, ou têm sido objecto de uma intervenção muito recente – cujos resultados ainda não são evidentes – ou, ainda, são objecto de intervenções cuja eficácia e adequação aos problemas locais tem tido dificuldades em se afirmar.

Numa altura em que os problemas habitacionais nas grandes cidades eram prementes, impunha-se, como prioridade de acção conferida às instituições com responsabilidades nesta área, a construção de alojamentos. Face às dinâmicas sociais que se foram instalando e complexificando-se, torna-se necessário um esforço conjugado no sentido de uma intervenção mais adequada. Todavia, a ausência de uma clara definição de funções, a nível das políticas habitacionais e da gestão dos bairros, entre a Administração Central e as Autarquias conduziu ao abandono de grande parte destes bairros, por um período de tempo muito longo.

Ainda em estreita ligação com a concentração de estratos populacionais de idênticas características socio-económicas e com comportamentos desviantes, sublinhe-se a interiorização que esta população faz das suas condições socio-económicas e habitacionais. A vivência em bairros de “má reputação” origina sentimentos de profunda humilhação nos habitantes, ao serem vistos como pessoas de quem se conhece o descrédito, a má fama. Por isso, preferem encobrir/esconder o nome do seu bairro²¹⁰, gerando-se igualmente sentimentos

²⁰⁹ Sobre este assunto veja-se, por exemplo, o artigo de ABRANTES, Teresa – *Os efeitos perversos dos bairros sociais: observações e sugestões*. Sociedade e Território. Porto: Afrontamento, nº 20 (Abril 1994), p.50-54.

²¹⁰ PAUGAM, Serge – *L’habitat socialement disqualifié*. In ASCHER, François – Le Logement en Questions. L’habitat dans les années quatre-vingt-dix : continuité e ruptures. Paris: Éd. de l’Aube, 1995, p.221.

de perda de auto-estima, de desagrado pelo bairro e de aceitação da pobreza como destino e fatalidade.

Para Isabel Guerra²¹¹, «os moradores destes bairros sentem com intensidade este estigma social não porque assumam, em si individualmente um estatuto de desviante, mas porque interiorizaram essa imagem pública socialmente desvalorizada atribuindo-a a determinados elementos do próprio bairro. Pela assimilação que é feita entre o bairro e os seus habitantes, habitar nesses bairros é arriscar a imagem de se ser marginal, delinquente, indesejável». A concentração contribui, portanto, para estigmatizar globalmente a população residente e reforçar a convicção de que foram relegados para um bairro de que todos conhecem a má fama.

A degradação exterior dos edifícios contribui igualmente para a desvalorização destes por parte da população. A deterioração dos espaços colectivos é mais preocupante: os muros exteriores pintados de “graffitis” ou “tags”, entradas e escadas em más condições de conservação, com vidros partidos e caixas do correio arrombadas, imagem que reflecte o índice de uma miséria moral e de relações sociais edificadas sobre a desavença, o conflito ou mesmo sobre a violência entre os habitantes²¹².

«A sobreposição de um cenário urbano degradante com um clima sócio-psicológico como o acima descrito, interestimulando-se, é o factor mais grave pela dificuldade em se inverter a dinâmica negativa do processo assim instalado.»²¹³

Como já referimos, o nível de escolaridade da maior parte da população é baixo assim como o nível de formação profissional. Deste modo, muitas famílias excluídas (do mercado do trabalho) vêem os seus filhos reproduzirem a vida dos pais. Sem esperança de “sucesso”, correm o risco de reproduzirem situações de exclusão e de cultura da pobreza. Tal como refere Rodrigues (et al)²¹⁴, «acresce o facto de a exclusão ter um carácter cumulativo, dinâmico e persistente, encerrando no seu núcleo processos de reprodução (através da transmissão geracional) e evolução (pelo surgimento de novas formas), que garantem as suas vias de persistência, constituindo simultaneamente causa e consequência de múltiplas rupturas

²¹¹ GUERRA, Isabel – *As Pessoas não são Coisas que se Ponham em Gavetas*. Sociedade e Território. Porto: Afrontamento, nº 20 (Abril 1994), p.11.

²¹² PAUGAM, Serge – *L’habitat socialement disqualifié*. In ASCHER, François – *Le Logement en Questions. L’habitat dans les années quatre-vingt-dix : continuité e ruptures*. Paris: Éd. de l’Aube, 1995, p.229.

²¹³ CABRITA, António M. Reis; COELHO, A. Baptista; FREITAS, M^o João – *Gestão Integrada de Parques Habitacionais de Arrendamento Público – guião recomendativo*. Lisboa, LNEC, 2000, p. 33.

²¹⁴ RODRIGUES, Eduardo V. (et al) – *A Pobreza e Exclusão Social: Teorias, Conceitos e Políticas Sociais em Portugal*. Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto – Sociologia. Porto: FLUP, nº 9 (1999), p. 63-101.

na coesão social, implicando manifestações de dualismos e de fragmentação social». A subescolarização da mão-de-obra aí residente evidencia uma situação de grande vulnerabilidade. A deficiente preparação profissional implica dificuldades de adaptação às novas exigências das economias baseadas no conhecimento e na sociedade de informação, sendo o risco de exclusão acrescido.

Durante a década de oitenta, em resultado de políticas desintervencionistas nos países desenvolvidos da Europa²¹⁵, surgem importantes bolsas de pobreza e de degradação social. Os sistemas de saúde, segurança social, equipamentos públicos, entre outros, apresentavam uma situação precária. Os Estados sentem-se incapazes para enfrentar “novos fenómenos” na área do social, nomeadamente a droga e a sida, que afectam as populações mais jovens, e a intensa imigração de Leste e do Norte de África para os países da UE²¹⁶. A este propósito refere Isabel Guerra²¹⁷: «os anos 80 viram aumentar o desemprego e a dualização da sociedade o que teve como efeitos o acentuar dos fenómenos de segregação sócio-espacial».

Enquanto na Europa são lançados programas de requalificação social e urbana dos bairros degradados²¹⁸, Portugal ainda enfrenta problemas de carência habitacional e negligencia programas de realojamento integrados em políticas urbanas nos quais a participação das populações a quem se destinam os imóveis seja uma realidade.

A instabilidade e o mal-estar das franjas da população em situação de exclusão (ou em risco dela), impõem o reequacionar dos objectivos e estratégias de desenvolvimento. É já pacífico afirmar que a intervenção deverá ser criativa nos objectivos, inovadora nas metodologias e fundamentada nas especificidades do contexto local de vida.

²¹⁵ Abordado no capítulo I.

²¹⁶ DIAS, Júlio – *Tendências das Políticas Europeias Quanto aos Modelos de Habitação Social. Sociedade e Território*. Porto: Afrontamento, nº 20 (Abril 1994), p.91-100.

²¹⁷ GUERRA, Isabel – *As Pessoas não são Coisas que se Ponham em Gavetas. Sociedade e Território*. Porto: Afrontamento, nº 20 (Abril 1994), p.12.

²¹⁸ Em França, a política de revalorização dos bairros sociais, política limitada apenas à reabilitação técnica dos edifícios, só regista alguns progressos com a implantação dos Programas de “*Developpement Social des Quartiers*” durante os anos 80. Estes programas, articulando a reabilitação, o planeamento urbano e a melhoria dos serviços públicos (sociais, culturais e educativos), não resolvendo em profundidade os problemas que se põem aos bairros, têm atenuado sensivelmente os efeitos dramáticos que, devido ao agravamento da crise económica, atinge a população. Contudo, não têm atingido os resultados em conformidade com os meios que lhes têm sido dispendidos e das esperanças que tinham suscitado o seu desenvolvimento. BONETTI, Michel – *Revalorisation des Quartiers en Crise: de la Réhabilitation à la Gestion Urbaine Intégrée. Sociedade e Território*. Porto: Afrontamento, nº 20 (Abril 1994), p.17-25.

Do exposto, a questão que se coloca é: como intervir nos processos de realojamento, isto é, quais as acções a promover, ligadas às políticas de habitação (e gestão), de modo a fomentar uma mudança social?

Esta questão remete-nos para uma abordagem das características habitacionais e sua importância no âmbito do modo de vida.

2.2.2 A habitação social – características e modos de vida

A habitação constitui um elemento essencial à sobrevivência humana. É um bem complexo, heterogéneo e durável e deve responder a diversas necessidades sociais. Outras características inerentes à habitação são a imobilidade e o seu alto custo, de que resultam problemas específicos no que diz respeito à concepção e gestão dos investimentos em habitação social.

K. J. Lancaster²¹⁹ considera a sua descrição e definição multidimensionais: o alojamento é um espaço de liberdade caracterizado por vários atributos (tamanho, superfície, equipamentos); assegura a vida social que torna possível a complexidade do seu ambiente (vizinhança, equipamentos sociais, escolares e culturais, proximidade de comércio); é também o reflexo do estatuto social que lhe confere a sua aparência (arquitectura, qualidade dos materiais, tipo de construção) e é um abrigo contra as agressões exteriores. A habitação é assim fundamental, pois possibilita o abrigo, o conforto e a organização da vida familiar.

Além de ser uma necessidade e um bem de uso, é, ainda, um património (para os filhos), uma forma de investimento que garante a segurança no futuro, e uma forma de captação de poupanças²²⁰.

O significado da habitação varia, quer com o tempo, quer segundo a cultura e os diferentes grupos sociais. Quanto às condições habitacionais das classes trabalhadoras, como vimos, elas têm sido alvo da preocupação dos poderes públicos. Esta situação prende-se com a necessidade de proporcionar habitações com determinadas condições, nomeadamente, conforto, equipamentos, proximidade do emprego, serviços e comércio.

Ao estudar a habitação social, é importante reflectir sobre algumas questões que lhe são inerentes:

²¹⁹ Referido por MOUILLART, Michel – *Les logiques patrimoniales dans les marchés du logement*. In ASCHER, François - *Le Logement en Question - L'habitat dans les années quatre-vingt-dix : continuité et ruptures*. Paris : Éd. de l' Aube, 1995, p. 112.

²²⁰ MATOS, Fátima Loureiro de – *A Habitação no Grande Porto...* p.24.

- Os problemas habitacionais, que se procuram resolver situam-se mais na esfera da produção, portanto, escassez de alojamentos em quantidade e qualidade, ou situam-se na esfera da distribuição dos rendimentos, superando a reduzida capacidade de acesso, por parte das famílias, à habitação?

- Consideram-se estes problemas como estando socialmente limitados, afectando grupos específicos (grupos sociais definidos) ou são antes problemas gerais que envolvem uma parte significativa da sociedade?

- Consideram-se estes problemas como sendo sobretudo de produção e de acesso ao alojamento ou consideram-se como problemas mais complexos, que podemos chamar de “desenvolvimento social urbano”?

A resposta a estas questões tem implicações directas nos programas e projectos que são desenvolvidos, na forma como se processa o investimento e como se distribui os alojamentos nas áreas de intervenção que se consideram pertinentes.

2.2.2.1 Adaptação à mudança

As mudanças sociais, os modos de vida e as expectativas das populações evoluem mais rapidamente do que o espaço construído. A importância das mudanças sociais associada ao significado e ao uso da habitação tem conduzido a dois tipos de preocupações, no domínio da política habitacional: um ligado à concepção dos projectos, outro ligado à mobilidade das famílias no parque habitacional.

Os parâmetros urbanísticos e habitacionais definidos para os projectos de habitação social tendem a estar, quase sempre, associados a padrões habitacionais mínimos, podendo facilmente revelar-se desajustados, face à evolução das expectativas das famílias. Os padrões mínimos que foram utilizados em grande parte dos bairros de habitação social, nomeadamente, no âmbito dos equipamentos e infra-estruturas do alojamento (como a falta de aquecimento de água ou de instalações sanitárias completas), acabam por limitar as possibilidades de uma utilização mais dinâmica do parque, ou seja, quando os fogos ficam vagos, necessitam de uma intervenção de modo a torná-los adequados às condições de habitabilidade, segundo os padrões hoje exigidos pelas famílias e pela sociedade em geral.

Saliente-se ainda que são frequentes os bairros com uma construção de baixo nível de qualidade, tanto a nível dos acabamentos como a nível dos materiais utilizados; a própria dimensão mínima dos fogos (como referimos acima) afecta muitas vezes as condições de privacidade das famílias, bem como o seu natural aumento e o acolhimento dos mais idosos.

Todo este quadro bastante negativo, está patente essencialmente numa parte significativa do parque habitacional público construído antes da criação do INH e da consequente regulamentação da Habitação de Custos Controlados, assistindo-se desde então a uma melhoria gradual dessas condições, como salientaremos mais à frente.

Na verdade, relativamente à questão da concepção dos projectos, tem-se registado uma preocupação com a previsão e incorporação da mudança, traduzindo-se isso pela importância atribuída a critérios como:

- integração, na definição das características dos projectos, dos aspectos ligados às expectativas e modos de vida das populações a que se destinam;
- definição de padrões urbanísticos próximos das outras soluções existentes no mesmo espaço territorial, de modo a não induzir, desde logo, processos de estigmatização social, nem conduzir à desvalorização do parque habitacional (por exemplo, haver semelhanças em relação aos acabamentos, projectos e espaços públicos);
- adopção de soluções que possam passar pela adaptação a novos quadros de propriedade e gestão (por exemplo, venda de habitação social aos utentes, construção de formas de propriedade associativa);
- maior acompanhamento das famílias durante e depois do processo de realojamento, através da instalação nos bairros de gabinetes de apoio com pessoal técnico da área social;
- criação de regulamentos onde são definidos os deveres e obrigações dos moradores e dos proprietários dos bairros (autárquicos, sobretudo) nomeadamente na manutenção e gestão;
- projectos de inserção social dos moradores, através de parcerias com Instituições de Solidariedade Social, e o Ministério do Emprego e Segurança Social (caso dos Projectos de Luta Contra a Pobreza, por exemplo);
- projectos no âmbito do emprego, formação profissional e educação.

A adaptação à mudança dos modos de vida passa, também, pela mobilidade das famílias no parque habitacional. Esta situação remete-nos para os processos de gestão do parque habitacional, que deve ter em conta:

- os critérios de distribuição dos alojamentos, isto é, os critérios segundo os quais as famílias são seleccionadas para a residência no sector público (distribuição às famílias que se sabe estarem em necessidade imediata, às mais carenciadas ou também a outros utentes do parque habitacional público que queiram mudar por qualquer razão);
- a questão das rendas, uma vez que, em princípio, é mais fácil a mobilidade quando a diferença entre as rendas é menos acentuada²²¹;

²²¹ A este propósito refere Cardoso «uma estrutura equilibrada das rendas é uma condição necessária da introdução de esquemas que favoreçam a mobilidade no interior do parque público. Embora um objectivo mais

- a estrutura do parque habitacional, importância do seu equilíbrio em termos de idade e de qualidade média dos fogos, variedade de tipos de ocupação, diversidade das modalidades de acesso, de formas de propriedade (venda, arrendamento, situações mistas) e até de localização.

2.2.2.2 Outros aspectos

Muitas das características da habitação (como a segurança e o conforto) dependem das soluções a nível do projecto e da localização da habitação, como já referimos. Associados à habitação, aparecem também outros atributos: serviços prestados às famílias; gestão de equipamentos e espaços públicos dos bairros. Estes aspectos têm sido dos mais críticos nos programas de realojamento produzidos em Portugal, sobretudo, a inexistência destes espaços ou a falta de gestão e manutenção dos mesmos.

Outros aspectos críticos dizem respeito à questão das limitações orçamentais, ao encarecimento dos projectos, à relação entre os serviços prestados e as expectativas das famílias²²², ou ainda, ao efeito estigmatizador a que, por vezes, os serviços e/ou equipamentos inseridos nos bairros podem conduzir (como por exemplo, as escolas, os infantários, campos de jogos e parques infantis).

Nos programas de habitação social é, portanto, preciso considerar-se os aspectos relacionados com os serviços e equipamentos. Perante este quadro, importa reflectir sobre algumas questões subjacentes a esta problemática:

- Que serviços e/ou equipamentos devem estar no interior do bairro?
- Que serviços e/ou equipamentos devem estar associados à comunidade em geral?
- Que serviços devem ser desenvolvidos pelos moradores?
- Que serviços e/ou equipamentos podem ou devem ser promovidos pela entidade proprietária?
- Que serviços podem ou devem ser garantidos dentro de outros esquemas possíveis?

limitado do que a mobilidade habitacional em geral, este desiderato é imprescindível para melhorar a adequação dimensional entre as habitações públicas e as famílias que as ocupam». CARDOSO, Abílio – *O Planeamento Municipal e a Habitação*. Colecção CCRN, Escher, 1991, p. 80.

²²² De um modo geral, os responsáveis pela habitação social encaram as famílias de acordo com a sua capacidade económica. Todavia, as famílias sabem o que querem mas há um défice de comunicação entre os técnicos e os futuros ocupantes. A única experiência que, em Portugal, conseguiu integrar a participação dos moradores nas diferentes fases da elaboração e execução do projecto foi com o programa SAAL (como já referimos no cap.1) e visava garantir uma efectiva apropriação dos novos espaços residenciais pelos futuros utentes. Actualmente, o PER também, em alguns casos, tem feito algum esforço neste sentido.

São questões debatidas por vários autores que se têm dedicado à questão da habitação social. Este debate introduz as problemáticas da “integração urbanística” e da relação entre a habitação e as políticas sociais urbanas, uma vez que há características da habitação que ultrapassam o âmbito do alojamento e que têm a ver com o ambiente em que o mesmo se insere.

A análise da habitação como um conjunto de serviços ou de oportunidades reflecte uma visão de integração urbanística que engloba a actividade das pessoas, as relações sociais e económicas entre os indivíduos, famílias, grupos, não se circunscrevendo, portanto, apenas às características do edificado (que podem facilitar ou dificultar a integração).

Outro aspecto a ter em conta é a satisfação residencial. Os diversos estudos sobre satisfação residencial identificam várias dimensões que a fundamentam: dimensão do alojamento, limpeza, segurança, as características dos vizinhos, a densidade, a localização, entre outras.

De um modo geral, as iniciativas de realojamento estão alheadas do seu objecto de intervenção (as populações alvo). As respostas apresentadas pelos técnicos e políticos apontam para solicitações técnica ou definidas politicamente, muitas vezes, “afastadas” das necessidades e expectativas da população.

Não tem existido qualquer preocupação em estabelecer uma relação entre a satisfação das exigências técnicas, dos materiais, da qualidade dos projectos arquitectónicos e urbanísticos, por um lado, e as características sociais inerentes aos modos de vida, por outro, isto é, não tem havido uma atenção dada à satisfação das necessidades sociais de bem-estar das populações a que os projectos se destinam. Não foram contemplados aspectos como os diferentes estados no ciclo de vida das diversas famílias, idades diferentes, pessoas isoladas e também famílias monoparentais (cada vez mais numerosas), problemas sociais e interesses específicos. Assim, configuram-se situações de habitações sociais indesejáveis, uma vez que foram construídas para determinado nível económico e não atendendo às actividades quotidianas, desejos, aspirações e necessidades das populações.

Num estudo realizado em França²²³, foi possível distinguir três factores fundamentais de satisfação residencial: o estatuto de ocupação (proprietário ou locatário), o tipo de alojamento (individual²²⁴ ou colectivo) e a localização. Tornar-se proprietário significa

²²³ BERNARD, Yvonne – *Ménages et modes de vie*. In ASCHER, François - *Le Logement en Question - L’habitat dans les années quatre-vingt-dix : continuité et ruptures*. Paris : Éd. de l’Aube, 1995, p. 13-39.

²²⁴ Por vezes, a opção por este modelo está associada à possibilidade do seu uso como suporte à actividade profissional pois pode possibilitar a existência de um espaço para uma oficina ou uma arrecadação, por exemplo. Neste caso o argumento invocado é essencialmente funcional. Para outros, o acento é posto no

estabilidade e segurança. O desejo de ser proprietário está, igualmente, associado à necessidade de perpetuação, mesmo que a transmissão não seja uma razão consciente da aquisição. Património e família estão intimamente associados no inconsciente colectivo. Na escolha da localização do alojamento intervêm diversas dimensões. As qualidades mais referidas são a proximidade dos serviços, o prestígio e a imagem social do lugar.

A escolha da localização é, pois, o centro da questão, já que as relações se situam no espaço. A análise da escolha da localização deve ter em conta três aspectos: a reflexão sobre o significado da “casa”; a reflexão específica desse significado no contexto das famílias de menores recursos; a reflexão sobre o modo como os diferentes regimes de ocupação (proprietário ou locatário) estruturam alguns serviços associados à habitação.

2.2.2.3 Modelos de habitação social – o significado da casa

Tem-se assistido a um aumento dos estudos sobre o significado da habitação. A importância desta temática está associada à crescente heterogeneidade social de modos de vida urbanos, que põem em causa projectos uniformes em termos de habitação. Essa importância também se prende com o aparecimento de novos problemas habitacionais, como os “sem abrigo”, a crise de alguns “bairros sociais”, ou ainda, tudo o que decorre de novos processos de exclusão social.

Os estudos efectuados, especialmente os que abordam os processos de avaliação das condições de habitação social ou de qualidade de vida urbana, salientam o carácter multidimensional da habitação, destacando:

- as características físicas do alojamento;
- as possibilidades de controlo da habitação que a exprimem, quase sempre, associada à ideia de propriedade ou de apropriação do espaço, de privacidade ou até de identidade. No caso dos processos de realojamento, estes aspectos são considerados críticos. Saliente-se, a questão da separação clara entre espaços privados, comuns e públicos, que são apontados, muitas vezes, como problemas;
- as características da vizinhança, aspecto que se revela bastante complexo, atendendo à experiência das relações locais entre as pessoas: sentimentos de pertença ou isolamento; a maior possibilidade de acesso a serviços e equipamentos;

valor simbólico que a moradia encerra, tendo, muitas vezes, o sentido de realização de um património socialmente mais valorizado.

- os fluxos financeiros subjacentes à habitação e os riscos: a habitação como fonte de despesas (algumas fixas: água, luz); a habitação como o conjunto de deveres e obrigações (segurança ou vulnerabilidade);

- a qualidade da gestão dos serviços associados à habitação (segurança e manutenção).

Um programa habitacional acaba por definir soluções para cada um destes níveis, implícita ou explicitamente. Relativamente a estes aspectos, tem-se desenvolvido, em Portugal, no caso concreto da AML, estudos que mostram uma tensão traduzida na ideia “do gosto pela casa²²⁵ e do desgosto pelo bairro²²⁶”.

Dentro deste quadro geral de referência, o modo como em cada solução são combinadas aquelas dimensões não é homogéneo, não o sendo também no interior das próprias famílias, em que coexistem diferentes expectativas e práticas em relação à casa e à sua localização. O mesmo acontece de grupo social para grupo social.

No caso específico dos grupos sociais de fracos rendimentos (aqueles a quem, prioritariamente, os programas de habitação social se destinam), alguns elementos são particularmente relevantes:

- a importância da casa como espaço doméstico, da vida privada e familiar mas, também, como lugar de trabalho, isto é, como elemento das relações económicas das famílias: oficina, lugar de venda, depósito de materiais, prestação de serviços (passar a ferro para fora, cozinhar para fora, tomar conta de crianças, por exemplo). Este aspecto tem uma particular relevância no quadro de algumas das recentes tendências de reestruturação dos mercados de emprego, entre as quais o desenvolvimento de processos como os da subcontratação, dando trabalho ao domicílio, os da prestação de serviços pessoais ou o da revalorização de algumas artes tradicionais²²⁷;

- a casa como uma das fundamentais referências espaciais traduz-se, igualmente na importância da habitação enquanto espaço a partir do qual se estabelece um conjunto de relações com a cidade (instituições, serviços – saúde, educação, assistência social entre

²²⁵ Explicável pela precaridade das condições habitacionais anteriores ao realojamento e pelo perfil social desta população e não em função dos modelos habitacionais em que foram realojados.

²²⁶ Associado à própria composição e dinâmicas sociais (insegurança, droga, má vizinhança, mau ambiente), imagem negativa e perda de sociabilidades. Veja-se, por exemplo, PINTO, Teresa Costa – *A Apropriação do Espaço em Bairros Sociais: O Gosto pela Casa e o Desgosto Pelo Bairro*. Sociedade e Território. Porto: Afrontamento, nº 20 (Maio 1994), p. 36-43.

²²⁷ Algumas experiências de intervenção em bairros sociais, que procuram integrar as soluções dos problemas habitacionais em processos de promoção do emprego, de actividades económicas e desenvolvimento social (por exemplo através da criação de espaços próprios para instalação de pequenas empresas, criação de pequenos mercados ambulantes locais, etc.) têm desenvolvido este aspecto.

outros), particularmente, importantes no caso das populações mais pobres, que dependem muito desses serviços; portanto, o acesso a eles ou a sua proximidade tem de ser ponderado;

- a vulnerabilidade dos rendimentos, uma vez que é necessário fazer face às despesas fixas da habitação.

Quando a habitação social se destina a grupos sociais claramente demarcados, nomeadamente populações de baixos rendimentos, resulta numa concentração da pobreza que tem como efeitos a sobrecarga sobre os serviços públicos assistenciais, a dificuldade no acesso a determinados bens e serviços (devido à fraca ou inexistência dos mesmos).

A percepção destes efeitos tem conduzido à valorização da ideia de diversidade social no interior dos próprios bairros ou na sua envolvente. Outro aspecto a salientar é o facto dos serviços e equipamentos dos bairros não serem só para estes, mas estarem também abertos à comunidade em geral, por isso, na localização desses equipamentos deve-se ter em consideração a sua abertura ao exterior.

Relativamente à população a realojar, a escolha da localização deve ter em conta a valorização do local e das relações sociais locais, defendendo-se, por isso, que o realojamento seja feito em áreas próximas dos anteriores locais de residência.

Outro aspecto a considerar, relativamente aos bairros de realojamento de forma a melhorar a satisfação (ou gosto) em relação à casa prende-se com a necessidade de proporcionar uma maior liberdade de escolhas (por exemplo deixar os acabamentos interiores por conta dos futuros utentes ou, pelo menos, obviamente para os que têm maiores possibilidades económicas) e promover formas diferenciadas de acesso: arrendamento; venda; renda resolúvel. O próprio projecto pode ser apreciado e discutido com os futuros utentes, escolha dos espaços exteriores, dos equipamentos, aspectos estes que contribuem para uma maior integração das famílias no processo de realojamento e, por sua vez, uma maior satisfação com a casa e com o bairro.

Concluindo, são diversas as questões importantes para a definição do modelo de habitação social: os recursos e a sua mobilização, as possibilidades de intervenção e de escolha por parte da população, as formas de intervenção e gestão da relação da habitação com a sua envolvente.

Fundamental e fortemente condicionadora dos projectos, é a disponibilidade de solo e o seu custo, sendo necessário uma grande bolsa de terrenos, a preços adequados a uma política social de habitação. Nas áreas urbanas a sua disponibilidade revela-se como uma questão central, de facto, o solo está sujeito a pressões que se prendem com a concentração urbana, com a internacionalização da economia, com a reestruturação industrial e com as alterações demográficas.

A existência ou não de reserva de solos municipais pode condicionar a escolha da localização (o bairro aparece “ali” porque é “ali” que há solo). Este aspecto tem a ver com a questão da política de solos e das formas de obtenção dos terrenos para habitação social, que vai, de certo modo, influenciar a concentração ou a desconcentração. Esta questão do solo é importante na medida em que o lançamento de maior ou menor número de programas habitacionais a custos controlados é condicionado pela pressão sobre os valores do solo urbano. Nestes programas o preço ou valor do solo não pode ultrapassar percentagens pré estabelecidas (do custo total), o que pode induzir à escolha de uma localização periférica onde, geralmente, os terrenos são mais baratos. Situação esta que tem consequências penalizantes nos orçamentos familiares.

De modo a responder à procura de habitação de custos controlados, é necessário dispor de terrenos em áreas urbanas ou urbanizáveis, com boa acessibilidade e servidos por infra-estruturas.

Associada a toda esta problemática, surge uma outra: o alto custo unitário da habitação. Este factor reflecte-se na questão do financiamento dos projectos e, consequentemente, na continuidade da gestão financeira dos empreendimentos. Este assunto é central sobre o futuro da habitação social. A situação pode complicar-se se os custos da construção e da manutenção dos edifícios tenderem a crescer acima do nível geral dos preços, o que poderá comprometer o investimento futuro na habitação social, se não se investir crescentemente no sector habitacional.

No tocante ao financiamento, há que ter em conta a definição clara das responsabilidades através da separação entre financiamento à produção e o financiamento das famílias (ajuda à pessoa).

Face a estas questões apontadas, sublinhamos algumas orientações a ter em conta nos projectos de habitação social:

- a procura de sistemas técnicos que permitam assegurar a manutenção da qualidade de habitação ao longo do tempo;
- a procura de soluções que partam de padrões habitacionais e urbanísticos médios capazes de integrar as transformações dos modos de vida e as expectativas das famílias,
- o desenvolvimento de projectos, que considerem os diferentes significados da habitação, do ponto de vista dos utilizadores;
- a procura de soluções que tenham em conta as condicionantes ligadas ao mercado de solos, o parque habitacional já construído e as condições de financiamento da habitação;
- a questão sobre as possibilidades de escolha e participação dos moradores;
- a questão da relação entre actividade económica e o espaço da habitação.

Quanto à localização e integração urbanística, impõe-se uma atenção especial e cuidada no que diz respeito:

- à ligação entre integração urbanística e social, e a importância atribuída às relações socioeconómicas das famílias;

- à preocupação com os efeitos da concentração da pobreza;

- à importância da construção atempada e da abertura dos espaços públicos, equipamentos e serviços dos bairros ao exterior, de modo a evitar processos de exclusão, carências e estigmatização²²⁸;

- à questão das acessibilidades e acesso aos serviços;

- aos benefícios de modelos arquitectónicos mais descentralizados, mais pequenos e menos exigentes em termos de área, e de outros modelos de propriedade e gestão dos fogos;

- a criação de formas de animação e de vida, própria dos bairros, ou seja a questão da (re)vitalização dos bairros, sendo essencial considerar que eles fazem, ou deviam fazer, parte integrante da cidade, obviamente com características próprias valorizáveis.

Esta (re)vitalização deve ser global (urbanística, social, etc.) resultante de um trabalho múltiplo, não só no interior do bairro, como também do desenvolvimento de acessibilidades citadinas e ainda de uma estratégia de continuidade urbana, por exemplo através da colmatação dos interstícios e descontinuidades com a introdução de funções urbanas ou dos grupos sociais em falta. Contudo, como já afirmamos atrás, o que se verifica, ainda, é uma grande predominância de bairros sociais carentes destas ligações com o tecido urbano, apresentando-se como territórios isolados, distanciados quer fisicamente, quer socialmente ou até simbolicamente dos tecidos urbanos ou vivenciais que se encontram mais próximo deles²²⁹.

A habitação articula três tipos de processos: a produção, a distribuição e a utilização dos alojamentos. Todos eles são críticos para a eficácia dos programas de habitação social. A avaliação que tem sido feita, em vários contextos, de experiências anteriores de habitação social revela o carácter complexo da articulação entre esses três processos.

²²⁸ Esta preocupação está já patente no programa PER onde se prevê a construção de um conjunto normalizado de equipamentos e que têm sido geridos de forma a servir não só os realojamentos mas também as áreas vizinhas, implementando-os no interior ou fora dos bairros favorecendo assim a interacção e a coesão social, para além de uma maior racionalidade na exploração destes equipamentos. Contudo ainda se registam algumas queixas de deficiente integração dos equipamentos ou de má articulação entre serviços por eles responsáveis.

²²⁹ CABRITA, António M. Reis; COELHO, A. Baptista; FREITAS, M^a João – *Gestão Integrada de Parques Habitacionais de Arrendamento Público – guião recomendativo*. Lisboa, LNEC, 2000, p. 39.

Crítica-se o efeito polarizador das práticas de acesso/distribuição dos alojamentos. Mostra-se como a crise dos bairros revela, simultaneamente, problemas físicos (ligados às soluções técnicas), financeiros (ligados à gestão dos bairros) e sociais. Mostra-se que as características dos modelos urbanísticos são reforçadas pelas formas como se determina o acesso à habitação ou como se administram os bairros.

Então o que está em causa é a definição clara de quem promove, de quem pode ter acesso e segundo que formas de propriedade e de gestão dos edifícios²³⁰.

Do que foi dito, a questão que se coloca é a de que modelos ou soluções a adoptar. Neste sentido, apontamos algumas respostas que, a nosso ver, são fundamentais para a resolução deste problema:

1 – Respostas centradas no apoio às famílias – subsídio directo às famílias (condicionado ou não ao acesso a populações com características determinadas) por exemplo, apoio à auto-construção ou à aquisição/renovação de alojamentos (caso previsto por exemplo pelo PER-famílias).

2 – Articulação diversa entre o Estado, famílias e outros promotores, por exemplo, compra pelo Estado de fogos no mercado, acordos de renovação de edifícios e sua afectação total ou parcial à habitação social, acordos com IPSS ou com cooperativas, com afectação de parte das habitações construídas à habitação social (o que permite, por exemplo uma maior heterogeneidade social).

3 – Promoção directa pelo Estado.

4 – Promoção directa por outras instituições.

A possibilidade de desenvolvimento dos diversos tipos de intervenção referidos depende das condicionantes existentes em cada município.

Resumindo, podemos destacar, algumas orientações consideradas mais pertinentes nos processos de realojamento:

- enquadrar os programas de realojamento em políticas urbanas que incluam a participação das populações a quem se dirigem os alojamentos (implicar as populações nos processos);

- projectar e construir um modelo de habitação em que se registe uma integração urbanística, com uma arquitectura morfologicamente diversificada, com a construção de equipamentos e arranjos dos espaços exteriores;

²³⁰ Uma das inovações do PER é a possibilidade de conjugação no programa habitacional de aspectos ligados à promoção e ao apoio à utilização dos alojamentos.

- organizar uma gestão dos bairros implicando os moradores e garantindo a sua manutenção;
- articular o realojamento habitacional com outras acções, nomeadamente de emprego e prevenção da toxicodependência;

Interessa, também, atender à forma como a organização interna do alojamento e o seu modelo arquitectónico facilita ou não a inserção das relações sociais e familiares dos habitantes. Deste modo, é importante avaliar a apropriação/satisfação dos empreendimentos habitacionais com vista a aperfeiçoar projectos futuros²³¹.

Realojar é, pois, um processo de grande complexidade, de múltiplas vertentes e incidências.

Concluindo podemos salientar «que nos conjuntos de habitação social se faz sentir uma carência de vida urbana, que não decorre, apenas, da tão conhecida, e provada, falta de equipamentos e de serviços, mas também de uma falta generalizada de elementos apropriáveis pelos moradores, directamente ligada à falta determinante de qualidade do espaço urbano, frequentemente desorganizado, sem hierarquias (por vezes até sem hierarquia viária) e sem uma distribuição de estatutos, actividades e formas que propiciem o desenvolvimento de lugares vivos e dinamizadores»²³².

2.3 Integrar a Política de habitação Social numa Política Global de Cidade

A ocupação residencial do espaço urbano não seguiu sempre um ordenamento desejável. Encontramos, com frequência, situações de caos urbanístico, nomeadamente, falta de infra-estruturas básicas, edificação maciça sem preocupações ecológicas, habitação degradada, barracas, portanto, um conjunto de situações que põem em causa a qualidade de vida urbana. Já vimos, também, que todo o processo de realojamento e de constituição do parque habitacional social deixou marcas profundas, quer no espaço urbano, quer no tecido social. Esta situação foi agravada pela inexistência de programas de conservação e de manutenção dos edifícios.

A falta de investimentos necessários face à expansão da urbanização, provocou graves lacunas ao nível das infra-estruturas e nos meios de transportes. Com vista à recuperação dos atrasos confrangedores das cidades, a partir de 1974, as principais intervenções das autarquias incidem, naturalmente, em programas de acção centrados na criação de infra-estruturas de

²³¹ Relativamente a esta questão, saliente-se que o LNEC e o INH desenvolveram nos anos de 1994 e 1995, trabalhos conjuntos por equipas interdisciplinares.

²³² CABRITA, António M. Reis; COELHO, A. Baptista; FREITAS, M^a João, op. cit., p. 31.

transportes, saneamento básico, equipamentos colectivos e habitação. A principal preocupação é a resolução de problemas básicos dos concelhos. De referir que toda esta intervenção dos municípios está ligada à lei das atribuições das autarquias locais, assim como à Lei das Finanças Locais. Nos últimos anos, também a obrigatoriedade dos Planos Directores Municipais conduziu a um uso e controlo do solo mais adequado.

Por último, as autarquias têm vindo a apostar numa política de habitação social intensiva (especialmente nas Áreas Metropolitanas), cujo objectivo prioritário é a erradicação das barracas, para além de porem à disposição dos munícipes terrenos com projecto aprovado a custos baixos (favorecendo a auto-construção), promovendo a habitação social e apoiando o cooperativismo habitacional, tentam resolver ou diminuir as carências habitacionais.

Todavia, como já analisámos, o realojamento não é por si só capaz de resolver os problemas de pobreza e carências mais ou menos extensas. Concentrados nas áreas interiores das cidades e nas periferias dos grandes centros, os fenómenos de pobreza e exclusão manifestam-se em teias de privações, inadaptação e ruptura dos laços e relações sociais²³³. Cada vez mais, como já referimos, os estudos apontam a vertente social como o problema fundamental do realojamento²³⁴. Daí que numerosos autores, tenham defendido uma política social de habitação, em substituição da política de habitação social que tem dominado as intervenções neste domínio.

Como refere Isabel Guerra²³⁵, «o problema do realojamento é, antes de mais, um problema social e não um problema de edifícios, tudo isto porque as pessoas não são coisas que se metam em gavetas.» Também, como já referimos, a acção política e a acção social tradicionais não conseguiram resolver os graves problemas referenciados.

No decurso das duas últimas décadas, registaram-se mudanças importantes a nível social, de reestruturação económica, de políticas decorrentes de uma demografia em mutação,

²³³ Alfredo Costa, na sua obra *Exclusões Sociais*, defende que a exclusão social é a fase extrema do processo de marginalização. Para este autor a exclusão caracteriza-se pela ruptura com o mercado de trabalho, rupturas familiares, afectivas e de amizade e assume diversas formas daí a designação no plural. Como nos explica, existem de facto várias exclusões sociais, que vai desde a pobreza extrema, aos isolados da família, aos que se vão auto-destruindo pelo seu comportamento (toxicodependentes, alcoólicos, esquizofrénicos) e várias outras situações. COSTA, Alfredo – *Exclusões Sociais*. Lisboa: Gradiva, Cadernos Democráticos, nº 2, 1998.

²³⁴ «A marginalização dos conjuntos de *habitat* social foi atribuída, num primeiro momento, à brutalidade do seu urbanismo e da sua arquitectura. O fracasso das primeiras tentativas de reabilitação depressa mostrou que não era a degradação do cenário construído que provocava a exclusão dos habitantes, mas o inverso.» LACAZE, Jean-Paul – *Cidade e o Urbanismo*. Lisboa: Instituto Piaget, Biblioteca Básica de Ciência e Cultura, 1995, p.79.

²³⁵ GUERRA, Isabel – *As Pessoas não são Coisas que se Ponham em Gavetas*. Sociedade e Território. Porto: Afrontamento, nº 20 (Abril 1994), p.11.

das alterações tecnológicas e institucionais. Toda esta conjuntura de mudança, reflexo da evolução das sociedades, teve implicações nos comportamentos, mentalidades e nas próprias necessidades dos agentes e das instituições, o que determinou novas orientações de política, cujo papel social foi reforçado, assim como as formas de provisão de bem-estar.

Do que foi dito, não surpreenderá, portanto, a exigência e o surgimento de novos cenários políticos que terão de ir ao encontro de uma intervenção integrada e global, tendo em conta a diversidade de variáveis que explicam a exclusão e a pobreza e, em última análise, que afectam os bairros sociais. Trata-se de alterar o modelo tradicional de intervenções sectoriais e de avançar com uma metodologia de projecto, em que os papéis dos diferentes actores (eleitos, representantes do Estado, serviços locais e associações de habitantes), apesar de específicos, sejam articulados.

Do exposto, importa agora apresentar novas estratégias geradoras de novas dinâmicas de habitação social. Isabel Guerra²³⁶ demonstra que são três as principais inovações: uma acção integrada e global; uma intervenção que integre o urbano, o económico e o social e a participação dos moradores.

Os programas sectoriais tradicionais definidos longe dos locais onde os problemas se colocavam fracassaram. As intervenções fragmentadas descoordenadas e centralizadas ignoraram as “especificidades locais e a diversidade com que se manifestam, e se vivem, os mecanismos de exclusão”. A exclusão social encerra diversos *handicaps* que se reforçam mutuamente, pelo que a erradicação dos processos causadores da exclusão só será possível pelo entendimento das lógicas que os unem. Sendo assim, a intervenção tem de partir da análise dos problemas de forma global e actuar de forma integrada. Refere a autora que «agir localmente, pensar globalmente» resulta de uma análise integrada contextualizada, através de dinamismos regionais e locais onde se insere. Defende, também, a necessidade de se atender simultânea e concertadamente à variedade e complexidade dos problemas que atingem um bairro, nomeadamente, ao desemprego, desagregação de famílias, tráfico de droga, insegurança, nível de instrução.

Uma outra inovação centra-se na integração das acções numa política de cidade que articule o urbano, o social e o económico. Esta situação requer o envolvimento da população em algumas das tarefas no próprio bairro. Pretende-se que a população se aproprie do bairro e da cidade, pelo que se propõe a sua responsabilização por determinada tarefa²³⁷.

²³⁶ GUERRA, Isabel – *As Pessoas não são Coisas que se Ponham em Gavetas. Sociedade e Território*. Porto: Afrontamento, nº 20 (Abril 1994), p.11-16.

²³⁷ Por exemplo, a população pode ser responsável pela limpeza, higiene, segurança e até manutenção do bairro.

Finalmente, aposta na participação dos moradores, através das respectivas associações. A noção de participação tem evoluído ao longo das últimas décadas. No entanto, é nos anos oitenta que muitas das associações de moradores adquirem um estatuto de parceiros sociais. Estas associações, conhecendo os problemas dos habitantes, serão os interlocutores privilegiados, interagindo com as populações, com os técnicos e com os decisores. Apela-se ao envolvimento dos cidadãos na acção pública. Deste modo, os moradores transformam-se em agentes do seu próprio desenvolvimento. Procura-se, assim, dotar as populações de uma capacidade real, através da reorganização dos seus recursos, e afastá-las da sua condição de excluídas.

Desde o início da década de noventa que o Estado tem mostrado preocupações acrescidas no que respeita aos objectivos sociais. Neste domínio, estabelece possibilidades de articulação entre o Programa Especial de Realojamento e o Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza, bem como a realização de obras de recuperação e restauro de habitações no âmbito do Sub-Programa Integrar – Inserção Económica de Grupos Sociais Desfavorecidos (Portaria nº 1280/97, de 31/12). A estes programas, que a União Europeia apoia, o Governo português acrescentou, já no final da década de 90, uma nova medida, *Rendimento Mínimo Garantido*, através da qual se pretende conceder, às famílias em risco de total exclusão, um rendimento que permita a sua subsistência e a criação de condições para a sua integração social e para acesso a uma actividade estável²³⁸. O realojamento só faz sentido se, simultaneamente, se procurarem soluções para o emprego e a integração social. Não basta uma intervenção no domínio da habitação e dos bairros, é preciso passar progressivamente a uma estratégia de desenvolvimento social urbano.

2.4 O Município como agente do desenvolvimento social

Como vimos, e de acordo com numerosos estudos, a concentração de estratos populacionais de baixos rendimentos com comportamentos desviantes num mesmo espaço

²³⁸ O RMG (Decreto Lei nº 19-A /96, de 29 de Junho) atribui a responsabilidade da gestão dos problemas e dos recursos concretos às instituições desconcentradas do Estado, nomeadamente, Segurança Social, Educação, Formação e Emprego e Saúde, às autarquias, parceiros sociais e às instituições de solidariedade social. Esta política de luta contra a pobreza é uma política Central mas é gerida ao nível territorial dos municípios em que a intervenção dos diversos parceiros converge, portanto, para uma abordagem multisectorial. O RMG associa uma prestação pecuniária de apoio ao rendimento a um programa de inserção. Este é negociado e contratualizado entre as famílias beneficiárias e a comunidade. Neste sentido, as famílias abrangidas pelo RMG são responsabilizadas pela assiduidade escolar dos filhos e estão integradas em programas que vão desde a frequência de um curso alfabetização, formação profissional ou simplesmente de gestão doméstica. Isto é, o contrato de inserção deve consubstanciar o percurso que conduz à ruptura.

físico gerou um acréscimo substancial de comportamentos marginais e de estigmas sociais, que conduziram a uma socialização negativa. A questão do alojamento das populações dos segmentos sociais mais baixos requer a atenção de responsáveis políticos, de diferentes sectores da sociedade civil, da comunidade científica e uma gestão atenta aos conflitos, às mudanças e à adaptação aos novos contextos socioeconómicos.

O desenvolvimento de novas políticas e o lançamento de programas de intervenção resultaram do repensar do conceito e do próprio processo que configura a pobreza e a exclusão social, associadas ao realojamento e aos bairros sociais. Ora, no que se refere às Câmaras Municipais e Autarquias, mais próximas dos cidadãos, reconhece-se hoje uma importância fundamental na promoção e elaboração de políticas de cariz económico e social.

O desempenho do Poder Local em Portugal tem assumido um interesse particular em termos de investigação, numa perspectiva da organização local do combate à pobreza e à exclusão social. Como representantes dos interesses das populações locais, as autarquias devem ter um papel fundamental na adequação das respostas aos referidos problemas.

A par de programas de realojamento, as intervenções sociais locais são distintas, de acordo com a avaliação que as autarquias fazem das situações de pobreza e de exclusão social e do desenvolvimento de formas de associativismo e alianças locais²³⁹. Se por um lado existem Municípios que apostam numa intervenção positiva e articulada por parte dos diversos actores locais, entre os quais se destaca a Câmara Municipal, noutros casos as intervenções são desarticuladas, registando-se apenas algumas acções restritas por parte dos agentes locais²⁴⁰ implicados no combate à pobreza e à exclusão social. Existem, portanto, diferentes graus de envolvimento na intervenção social e que reflectem diferentes posturas sobre o papel a desempenhar por parte do Poder Local.

Relativamente a políticas de enquadramento e de combate ao fenómeno da exclusão social, convém assinalar que a sua diversidade tem a ver com a configuração socio-cultural própria de cada local. A este propósito, o Poder Local pode, por um lado, assumir uma atitude passiva, enquadrada na legislação omissa quanto ao seu papel na luta contra fenómenos locais de exclusão social, por outro, a assunção de um papel mais central, mais interventor em

²³⁹ RUIVO, Fernando – *Poder Local e Exclusão Social*. Coimbra: Quarteto Editora, 2000, p.18.

²⁴⁰ «Não se concebe a acção local como capaz, por si só, de resolver os problemas de pobreza e carências mais ou menos extensas, contudo, ela tem demonstrado poder contribuir de um modo crucial para a (re)elaboração de estratégias e a apresentação de respostas activas designadamente face a condições de precaridade económica e social.» RODRIGUES, Fernanda; STOER, Stephen – *Acção Local e Mudança Social em Portugal*. Lisboa: Fim de Século Edições, 1993, p.19.

situações do mesmo tipo (na luta contra os referidos fenómenos). Encontramos, assim, duas posturas para um mesmo Poder.

Há já algum tempo que grupos de cidadãos e várias instituições têm vindo a constituir-se como interlocutores privilegiados no estabelecimento de relações com as populações em situação de pobreza. Voluntariamente ou por incumbência legal têm desempenhado um papel fundamental no apoio e prestação de serviços a nível pessoal, social, educativo e cultural.

Referente a este aspecto, merece reflexão o facto de o Estado tender a ser cada vez menos Estado-Providência²⁴¹, transferindo para o sector privado a resolução de problemas que eram considerados competência da Administração Central.

O sucesso dos projectos sociais e/ou intervenções na luta contra a pobreza depende da capacidade de mobilizar vários parceiros de diversas áreas e de coordenar uma multiplicidade de agentes sociais e económicos.

As Câmaras Municipais têm vindo, apesar de tudo, a desempenhar um papel mais activo em termos de participação e envolvimento em projectos locais e comunitários de combate à pobreza. A motivação é tanto maior quando já atingiram um nível evolutivo no domínio do bem-estar básico²⁴². Efectivamente, quando as questões relacionadas com infra-estruturas e equipamentos básicos estão praticamente resolvidas, as Câmaras Municipais demonstram um maior dinamismo e uma preocupação em participar a vários níveis nomeadamente recursos materiais, pessoal.

Os interesses diversificaram-se, ultrapassaram a área das infra-estruturas materiais, conservação de edifícios, de ruas, etc. e passaram a abarcar outras áreas, nomeadamente

²⁴¹ A um Estado-Providência fraco corresponde uma sociedade-providência forte. Neste sentido, registre-se a grande diversidade de intervenientes no terreno de que salientamos: as IPSS's, os Centros Regionais de Segurança Social, Escolas, Centros de Saúde, Associação de Moradores, redes informais de parentes e de vizinhança, empresas e as Autarquias Locais. RUIVO, Fernando – *Poder Local e Exclusão Social*. Coimbra: Quarteto Editora, 2000, p.80.

²⁴² Após 1974, o poder local em Portugal regista diversas fases de “protagonismo”. No início, época de empenhamento ideológico e partidário, à mobilização e reivindicação das populações responde com acções dirigidas à satisfação de necessidades básicas e à melhoria das suas condições de vida. Numa segunda fase sobressai a vontade de liderança no campo do desenvolvimento. Após o entusiasmo próprio da Revolução, a preocupação incide na resolução de problemas de carácter estrutural. São ensaiadas novas formas de dinamização dos agentes sociais e de utilização dos recursos disponíveis. Finalmente, a definição das suas competências por via legislativa, conduziu a uma maior autonomia e liberdade e aumento de intervenção em termos de gestão.

Do mesmo modo, o perfil do Presidente da Câmara foi assumindo diferentes configurações, a que não é alheia a experiência de gestão autárquica. Procurou criar infra-estruturas, incentivar o crescimento económico e promover actividades primárias indispensáveis às populações.

assistência às pessoas mais carenciadas, ensino, habitação social e equipamentos colectivos. Contudo, não se pode generalizar, pois existem casos em que o município é um simples executor de assuntos meramente locais. Isto é, existem diferenças entre órgãos de Poder Local no desempenho do seu papel de representantes das populações locais e como entidades próximas do cidadão.

De acordo com o que foi assinalado, atente-se desde já no papel que pode desempenhar o município no desenvolvimento, como um processo global e plurifacetado, com vista a promover a qualidade de vida do município (dos munícipes). Os problemas de pobreza e de exclusão social associados aos problemas de alojamento são multidimensionais, como já referimos, por conseguinte, as vertentes de intervenção têm de ser variadas. Em primeiro lugar, o Município tem de apostar numa política de habitação social (intensiva), cujo objectivo será a erradicação de barracas e de outras condições degradantes de habitação. Todavia, pelos motivos já apontados, os programas de realojamento não podem ser estruturados como se se tratasse dum problema financeiro e urbanístico. Sendo um problema social, os realojamentos têm de ser acompanhados de um amplo programa de apoio social a vários níveis de acção (social, cultural, desportivo, educacional, etc.). Um pilar fundamental de intervenção é a educação e a formação profissional, na medida em que pode significar ter um emprego ou desempenhar uma profissão e, consequentemente, ter acesso a um rendimento que permitirá fazer face às necessidades básicas.

Os equipamentos colectivos, outra das vertentes de acção, representam outro meio de promoção e de reinserção no meio envolvente. O incentivo ao convívio e à participação comunitária em espaços comuns, bem como o apoio às crianças são, entre outros, meios que permitem o restabelecimento de redes pessoais e a socialização. Neste contexto, é importante reforçar a ideia de que é fundamental todo um trabalho inter-disciplinar que passa como vimos, por diversas vertentes. Não basta a construção e a manutenção de equipamentos. É necessário o desenvolvimento de todo um processo, no qual o envolvimento de inúmeros actores resulte num trabalho em parceria, de modo a promover a coesão económica e social (a solucionar os problemas sociais). Trata-se de um desafio que exige um compromisso político incondicional na promoção de interfaces entre as instituições públicas entre si e entre estas e as entidades privadas.

Só em 1997, uma Resolução do Conselho de Ministros (nº 197/97) cria os Conselhos Locais de Acção Social, presididos pelo Presidente da Câmara Municipal. Deste modo, foi possível imprimir alguma dinâmica em todo o processo da luta contra a pobreza e a exclusão social, marcando, portanto, uma alteração prática na actuação e desenvolvimento de projectos até aí “emperrados” por falta de uma articulação viável.

Apesar disso, o Poder Local tem seguido uma política social modesta de parceria e não uma promoção activa de iniciativas de combate à pobreza e exclusão social. De um modo geral, as responsabilidades a este nível, isto é, as intervenções sociais, fundamentais em toda esta questão da habitação, têm sido assumidas pela sociedade civil.

A problemática do desenvolvimento local recai (apesar das ambiguidades legislativas) no âmbito de atribuições e competências municipalmente assumidas. O desenvolvimento, ao contrário do crescimento unicamente económico, é um processo global de mudança, cujo objectivo se prende com a qualidade de vida, animado pela procura de solidariedade e justiça social e sustentado pela participação colectiva como força de expressão comunitária e individual.

Sendo assim, as autarquias não podem continuar a assumir as infra-estruturas e os equipamentos básicos, domínio clássico das suas atribuições, como a preocupação fundamental da sua intervenção, o que vêm fazendo desde a alteração do Regime Político.

CAPÍTULO III

EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO E ESTRUTURA DO PARQUE HABITACIONAL

3.1 Dinâmica da População

A questão habitacional não pode desligar-se da expansão urbana em geral, processo que está intimamente relacionado com as dinâmicas populacionais. Esta problemática torna-se tanto mais premente quanto maior o ritmo de crescimento da população. Neste sentido, a questão habitacional requer uma análise mais ou menos profunda sobre a dinâmica da população. De facto, esta análise constitui uma importante referência das opções de desenvolvimento e das intervenções a levar a cabo pelas entidades públicas em termos de planeamento territorial.

As alterações demográficas repercutem-se sobre os mais variados domínios da vida colectiva (quer a nível económico, social ou cultural). Torna-se, portanto, necessário retratar de forma “sumária” as dinâmicas populacionais para enquadrar devidamente a necessidade da iniciativa pública na habitação.

Com o presente capítulo, pretendemos, elaborar a trajectória e tendências de evolução da população da Área Metropolitana do Porto (AMP) (figura 5), seguida de uma análise a uma escala mais fina, o concelho de Vila Nova de Gaia. Pretendemos também, numa segunda fase, abordar as características da evolução dos alojamentos, uma vez que a evolução daquela repercute-se na sua situação habitacional.

Começamos na década de setenta que corresponde a uma época de mudanças estruturais profundas da sociedade portuguesa a nível político, social e económico.

Como já referimos (capítulo 1), em Portugal, o processo de urbanização assumiu, a partir de meados do século XX, um dinamismo assinalável. Este processo está associado a transformações económicas e sociais. A alteração da importância relativa dos sectores de actividade, com um declínio do sector primário e um desenvolvimento dos sectores secundário e terciário, cuja localização das respectivas actividades é predominantemente urbana, explica, de certo modo, o persistente êxodo rural que marcou a mobilidade interna da população portuguesa nos últimos quarenta anos. Surgindo, portanto, uma sociedade progressivamente mais urbanizada.

3.1.1 Crescimento, variação e densidade demográficas na AMP

Segundo os resultados dos censos de 2001, divulgados pelo INE, residiam na AMP 1 260 680 indivíduos, dos quais 603 985 do sexo masculino e 656 695 do sexo feminino o que representa cerca de 12,2% da população portuguesa. Estes resultados mostram um crescimento da população residente nesta área metropolitana de 8% em relação ao Recenseamento de 1991. Todavia, como já demonstraram vários estudos realizados sobre esta temática, o crescimento da AMP não foi sempre uniforme quer no tempo, quer no espaço.

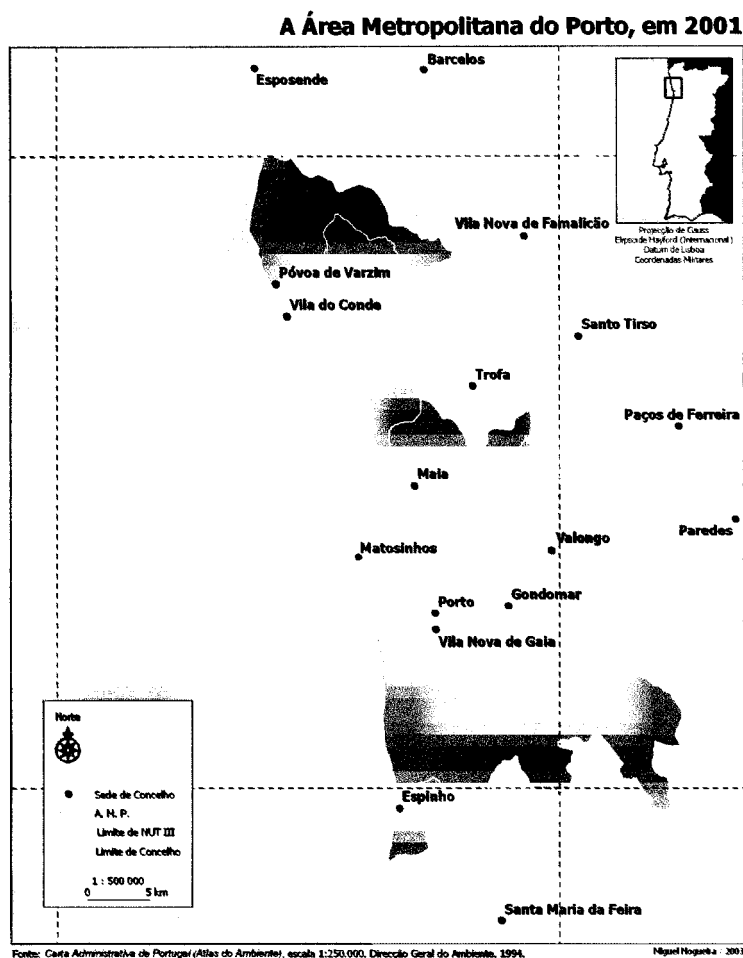


Fig. 5 – A Área Metropolitana em 2001

Recorrendo a diversas análises sobre esta questão, o concelho do Porto, logo a seguir ao de Lisboa, aparece com um peso extraordinário face aos outros municípios constituindo o centro da segunda maior área de atracção demográfica²⁴³. Na década de setenta o crescimento do Porto torna-se mais lento que o crescimento dos concelhos limítrofes e na década seguinte

²⁴³ O concelho do Porto registou um crescimento acentuado até ao início do século XX. A partir daqui, o crescimento foi progressivamente estabilizando até meados da década de sessenta, altura em que começa a perder percentualmente população.

se constata a perda de efectivos, perda esta que é compensada, pelo crescimento do restante território metropolitano (quadro 8). A cidade centro vai crescendo até ao início dos anos oitenta, a partir daí, são os concelhos envolventes que ganham peso, registando-se uma perda de importância demográfica.

Quadro 8 - Variação da População Residente por Concelho na AMP

Concelhos	População residente										Taxa de variação			
	1960	%	1970	%	1981	%	1991	%	2001	%	1960/ 70	1970/ 81	1981/ 91	1991 /01
Espinho	23 084	2,8	28 008	3,0	32 409	2,9	34 956	3,0	33 701	2,7	21,3	15,7	7,9	-3,6
Gondomar	84 599	10,1	105 075	11,3	130 751	11,7	143 178	12,3	164 096	13,0	24,2	24,4	9,5	14,6
Maia	53 643	6,4	63 980	6,9	81 679	7,3	93 151	8,0	120 111	9,5	19,3	27,7	14,0	28,9
Matosinhos	91 017	10,9	109 225	11,8	136 498	12,2	151 682	13,0	167 026	13,3	20,0	25,0	11,1	10,1
Porto	303 424	36,3	301 655	32,6	327 368	29,3	302 472	25,9	263 131	20,9	-0,6	8,5	-7,6	-13,0
Póvoa V.	40 444	4,8	42 890	4,6	54 248	4,9	54 788	4,7	63 470	5,0	6,1	26,5	1,0	15,8
Valongo	33 300	4,0	41 265	4,5	64 234	5,7	74 172	6,3	86 005	6,8	23,9	55,6	15,5	16,0
V. Conde	48 806	5,9	53 570	5,8	64 402	5,8	64 836	5,5	74 391	5,9	9,8	20,2	0,7	14,7
V. N. Gaia	157 357	18,8	180 875	19,5	226 331	20,2	248 565	21,3	288 749	22,9	14,9	25,1	9,8	16,2
AMP	835 674	100	926 543	100	1 117 920	100	1 167 800	100	1 260 680	100	10,9	20,6	4,5	8,0
R. Norte	2 855 972	-	2 887 303	-	3 410 099	-	3 472 715	-	3 687 293	-	-0,7	12,6	1,8	6,2

Fonte: INE, Recenseamentos Gerais da População

A AMP, em 1970, representava na sua totalidade 11,4% da população continental, albergando, em 2001, 12,8% dessa mesma população. No entanto esta dinâmica não foi homogénea em toda a sua extensão. Como podemos observar no quadro 8, a partir da década de oitenta, o Porto começa a perder população enquanto os concelhos envolventes ganham. O Porto deixa de ser o centro atractivo do ponto de vista de concentração da população, assistindo-se a uma descentralização populacional a favor dos concelhos contíguos, sobretudo os da periferia imediata. O peso do Porto tem diminuído, ao longo das duas últimas décadas, enquanto o peso dos restantes concelhos da AMP tem aumentado, embora, como veremos, de modo diferenciado.

Na década de sessenta, o crescimento populacional para a AMP foi positivo (10,9%). Este comportamento contrasta com o que aconteceu na Região Norte e no Continente cujas taxas de crescimento demográfico, apresentaram valores negativos – -0,7 % e -2,1 % respectivamente. Em relação aos concelhos que constituem a AMP destaca-se, contudo, o concelho do Porto, ao revelar uma taxa de variação negativa (-0,6 %). Esta situação marca claramente a tendência centrífuga face à mobilidade residencial que vai caracterizar o concelho até final do século XX, como veremos mais à frente. Com excepção da Póvoa (6,1

%) e Vila do Conde (9,8 %), todos os outros concelhos apresentaram taxas de variação percentual significativas, cerca de 15% em Vila Nova de Gaia e valores superiores em todos os outros concelhos (quadro 8).

De notar, que os concelhos da AMP que mais acusaram o crescimento demográfico, foram os que se localizam mais próximo do centro urbano principal (Porto), sobretudo os que apresentam melhores eixos de comunicação com o referido centro urbano.

Na década seguinte, verifica-se um crescimento populacional relativamente elevado em todos os concelhos da área metropolitana, salientando-se, mais uma vez, o concelho do Porto com a taxa de variação percentual mais baixa (8,5%) face aos outros concelhos. Sublinhe-se que este crescimento se prende com a atracção de imigrantes para os dois maiores centros urbanos do país, e pelo regresso de residentes das ex-colónias após 1974. É o período em que se registaram as maiores taxas de variação da segunda metade do século XX.

Com uma taxa de variação de 20,6%, na década de setenta, a AMP viu aumentar a sua população em 191 377 indivíduos. De entre os concelhos destaca-se o de Valongo que apresenta a taxa de variação percentual mais elevada (55,6%). Em seguida, com valores bastante inferiores àquele, surgem os da Maia (27,7%), Póvoa de Varzim (26,5%) e Vila Nova de Gaia (25,1%). Assim, pode dizer-se que durante este período, e por confronto com a evolução ocorrida nos anos 1960-1970, a totalidade dos concelhos da AMP melhoraram o respectivo dinamismo demográfico.

No período de 1981-1991, regista-se um abrandamento do crescimento efectivo populacional na área metropolitana. O acréscimo relativo do volume global de residentes não foi além dos 4,5%, denotando um menor dinamismo demográfico. Destaca-se a taxa de variação claramente negativa para o concelho do Porto (-7,6%) o que reflecte a tendência centrífuga já mencionada. Mais uma vez, o concelho de Valongo apresenta a maior taxa de variação com 15,5 % seguido do concelho da Maia com 14% e Matosinhos com 11,1%. Os concelhos mais periféricos, a norte, Póvoa de Varzim e Vila do Conde, apresentam as menores taxas de variação: 1% e 0,7% respectivamente. Este quadro mostra que não são os concelhos mais periféricos da área metropolitana a beneficiar da expansão excêntrica da população. Esta expansão limita-se, fundamentalmente, aos concelhos que constituem o Grande Porto.

Assim, na década de oitenta a variação da população, nos concelhos que constituem a AMP, ilustra um padrão metropolitano típico. O Porto, município central, regista um declínio, os municípios envolventes de Valongo, Maia, Matosinhos, V. N. de Gaia, Gondomar e de Espinho registam um ligeiro aumento e os municípios mais periféricos, a norte, Vila do Conde e Póvoa de Varzim, apresentam uma estagnação «traduzindo o grau de relativa

autonomia do modelo de desenvolvimento territorial (destes concelhos), menos submetido a lógicas de suburbanização»²⁴⁴. Na década seguinte a tendência mantém-se, embora Espinho apresente uma diminuição os restantes municípios sofrem um aumento (ainda que inferior ao registado no período de maior crescimento – 1970/1981), com a excepção de Matosinhos que regista um ligeiro decréscimo do seu ritmo de crescimento. Esta situação mostra um ritmo de crescimento em desaceleração.

Os dados do recenseamento de 2001 revelam que, na última década, o crescimento demográfico da AMP se acentuou face ao período anterior. O crescimento efectivo de 92 880 habitantes correspondendo a uma taxa de variação de 8% aponta para um aumento significativo face ao período anterior. Ainda em relação a este ponto há a destacar, que o aumento da AMP foi superior ao da Região Norte, pois esta não ultrapassou os 6,2%. No entanto, o ritmo de crescimento da região mais do que triplicou face aos valores que haviam sido registados entre 1981 e 1991, período no qual a população da Região Norte apenas cresceu 1,8% (menos 62 616 indivíduos). O crescimento demográfico não foi, contudo, homogéneo no espaço uma vez que se registou uma evolução diferenciada a nível concelhio.

A nível concelhio (figura 6), e à semelhança do que já ocorrera entre 1981 e 1991, o Porto voltou a registar uma taxa de variação negativa (-13%), acentuando-se a tendência centrífuga, face à mobilidade residencial iniciada na década de sessenta. De notar, que esta variação é marcada também pelo decréscimo do seu crescimento natural²⁴⁵. A juntar a este concelho surge o de Espinho, também com um declínio entre os dois últimos censos (-3,6%). Com uma taxa de variação de 28,9% o concelho da Maia é o que apresenta o maior crescimento da AMP, destacando-se ainda o facto de registar o segundo maior crescimento de todo o período em análise (1960/2001), seguido de V. N. de Gaia com 16,2%, Valongo com 16 % e Póvoa de Varzim com 15,8%. Esta evolução mostra que houve uma alteração no crescimento concelhio.

Assim, podemos dizer que a generalidade dos concelhos com crescimento demográfico positivo, entre 1991 e 2001, evidenciaram um dinamismo populacional mais forte do que havia sido registado entre 1981 e 1991.

²⁴⁴ MARTINS, Isabel – *Tendências Demográficas na Área Metropolitana do Porto*. Estatísticas & Estudos Regionais. Porto: INE, Direcção Regional do Norte, nº 10, (Jan-Abr 1996), p. 7.

²⁴⁵ Sobre este assunto, por exemplo, PINHO, Maria Manuela S. – *O Nó Rodoviário da Afurada em Vila Nova de Gaia: trajectória recente de um processo de catálise urbana*. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2000. Dissertação de Mestrado, p. 43; BACELAR, Sérgio – *Estagnação, Litoralização e Envelhecimento na Região (1981/91)*. Estatísticas & Estudos Regionais. Porto: INE, Direcção Regional do Norte, nº 1 (Jan-Abr 1993).

Em termos de concentração demográfica, o conjunto da AMP tem vindo a registar um constante aumento. Esta área metropolitana concentra, em 2001, 34,2% dos residentes da Região Norte (contra 33,6 %, em 1991). O concelho de V. N. de Gaia com 288 749 habitantes e com um aumento de 40 184 residentes é o que concentra maior número de indivíduos no conjunto da AMP (quadro 8).

No que concerne às percentagens relativas da população, o concelho do Porto, mostra-se francamente em declínio, sendo ultrapassado pelo concelho de Vila Nova de Gaia, em 2001. Assim, o peso do Porto em residentes é cada vez menor, chegando a 2001 com pouco mais de 20% da população do conjunto (quadro 8). Em contrapartida, processa-se uma suburbanização mais ou menos intensa, concentrando os concelhos periféricos volumes maiores de população, sobretudo os mais próximos do Porto situados a Norte (42,6% - Gondomar, Maia, Matosinhos e Valongo).

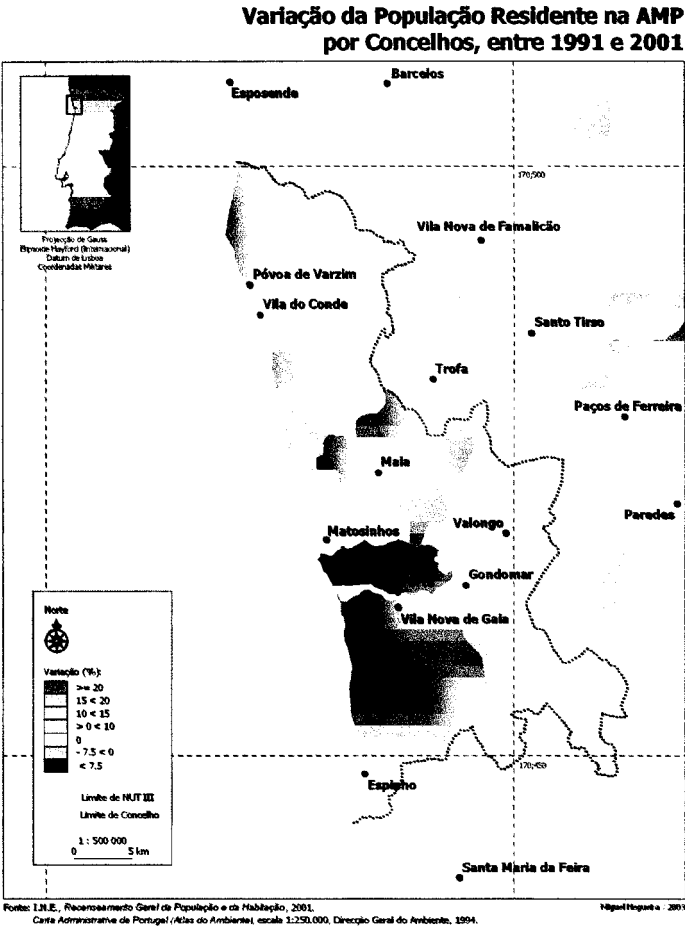


Fig. 6 – Variação da População Residente na AMP por Concelhos, entre 1991 e 2001

Assim, com a diminuição do peso relativo e absoluto do concelho do Porto, no contexto da AMP, e excepção feita a Espinho (na última década), verifica-se um crescimento significativo em todos os outros concelhos, o que vem acentuar o dinamismo demográfico das áreas periféricas. Essa evolução aparece reforçada, se considerarmos o peso (sempre

decrecente) do concelho do Porto, no contexto da área metropolitana. Em 1960, o Porto concentrava 36,3% da população residente, passando, em 2001, a concentrar apenas 20,9%. A AMP surge como uma área atractiva, apesar do seu pólo de repulsão interno, o concelho do Porto.

À semelhança do que aconteceu na Área Metropolitana de Lisboa, em que a «dominação excepcional da cidade dá lugar à dominação metropolitana»²⁴⁶, o Porto, na década de setenta, regista uma evolução análoga. São comportamentos semelhantes na sua evolução, contudo, diferentes, quer em extensão, quer no tempo.

O crescimento demográfico da AMP deve-se, essencialmente, às migrações da população vindas do exterior da mesma. O crescimento natural registado dentro desta área, apesar de não poder ser menosprezado, revelou, nas últimas décadas, um abrandamento progressivo, fenómeno também observável a nível nacional e europeu.

Concluindo, podemos afirmar que, apesar do défice apresentado pelo concelho do Porto, nas duas últimas décadas, a AM registou um considerável dinamismo demográfico, tendo aumentado, nas décadas de oitenta e de noventa, cerca de 50 mil e de 93 mil habitantes, respectivamente. Os concelhos de Vila do Conde e Póvoa de Varzim seguidos de Espinho, concelhos mais periféricos, são os que registam as menores variações populacionais.

O aumento global da população na AMP resultou em valores crescentes de densidade populacional (figuras 7, 8, 9 e 10). No espaço de trinta anos (1970/2001), a densidade global desta Área passa de 1 133 hab/km² para 1 542 hab/km². Como documentam os mapas das figuras 8 e 9, que representam a densidade populacional nos concelhos da AMP, em 1981 e 1991, a seguir ao Porto, os concelhos mais densamente povoados são Matosinhos, Espinho e Vila Nova de Gaia. O concelho de Vila do Conde é o que apresenta a menor densidade populacional da AMP, nesses dois períodos – apenas 431 hab/km² e 434 hab/km², respectivamente – seguido do concelho da Póvoa de Varzim com 662 hab/km² em 1981 e 669 hab/km² em 1991 (anexo I).

Em 2001, a seguir à cidade do Porto, que tem uma densidade de 6 316 hab/km², os valores mais elevados de densidade registam-se principalmente na área envolvente da cidade do Porto, concretamente nos concelhos de Matosinhos (2 681 hab/km²), Vila Nova de Gaia (1 690 hab/km²) e Maia (1 435 hab/km²). Saliente-se o caso de Espinho, que apresenta valores relativamente elevados, apesar de não se situar contíguo ao Porto. De notar, ainda, a fraca densidade populacional, nos concelhos de Vila do Conde (498 hab/km²) e da Póvoa de Varzim (775 hab/km²), verificada em 2001 (figura 10).

²⁴⁶ BAPTISTA, Luís V. – *Cidade e habitação Social*. Oeiras: Celta Editores, 1999, p. 36.

A distribuição geográfica da população apresenta, portanto, as maiores densidades populacionais em quatro concelhos da faixa litoral (Porto, Matosinhos, Vila Nova de Gaia e Espinho), com valores superiores a 1500 hab/km². Este fenómeno não se verifica, contudo, nos concelhos litorais mais periféricos da AMP (Póvoa de Varzim e Vila do Conde)²⁴⁷.

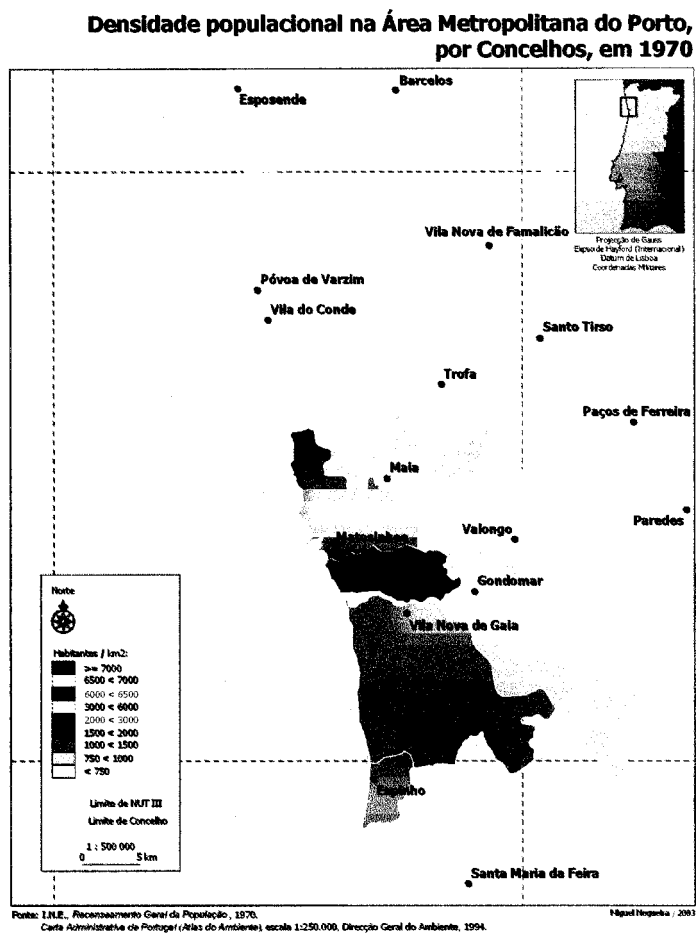


Fig. 7 – Densidade Populacional na Área Metropolitana do Porto, por Concelhos, em 1970

²⁴⁷ Este fenómeno da densificação, com um comportamento típico em coroas, diminuindo do centro para a periferia (com o afastamento à cidade centro), não é novo. De facto, vários trabalhos sobre este assunto mostraram que os valores mais altos de densidade se registam nas freguesias mais centrais decrescendo para a periferia.

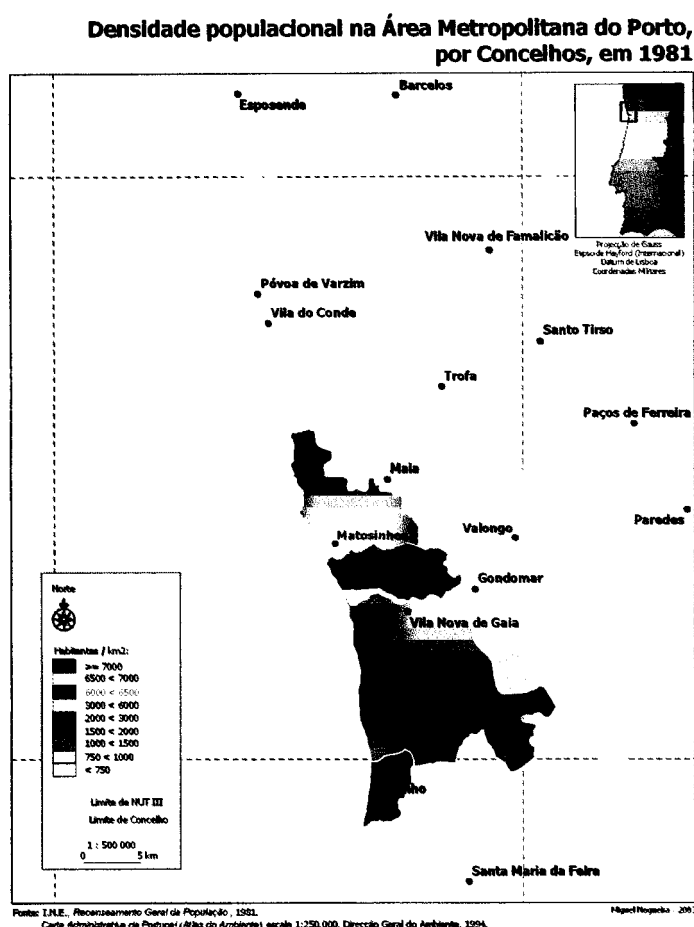


**Fig. 8 – Densidade Populacional na Área Metropolitana do Porto,
por Concelhos, em 1981**

A expansão dos concelhos periféricos e a descentralização residencial verificada, foi facilitada por diversos factores, nomeadamente a falta de habitação e o elevado custo da existente no interior da cidade, o desenvolvimento dos transportes e vias de comunicação, o aumento da taxa de motorização e a existência de vastas áreas desocupadas na periferia, onde o preço do solo é mais reduzido.

Densidade populacional na Área Metropolitana do Porto, por Concelhos, em 1991

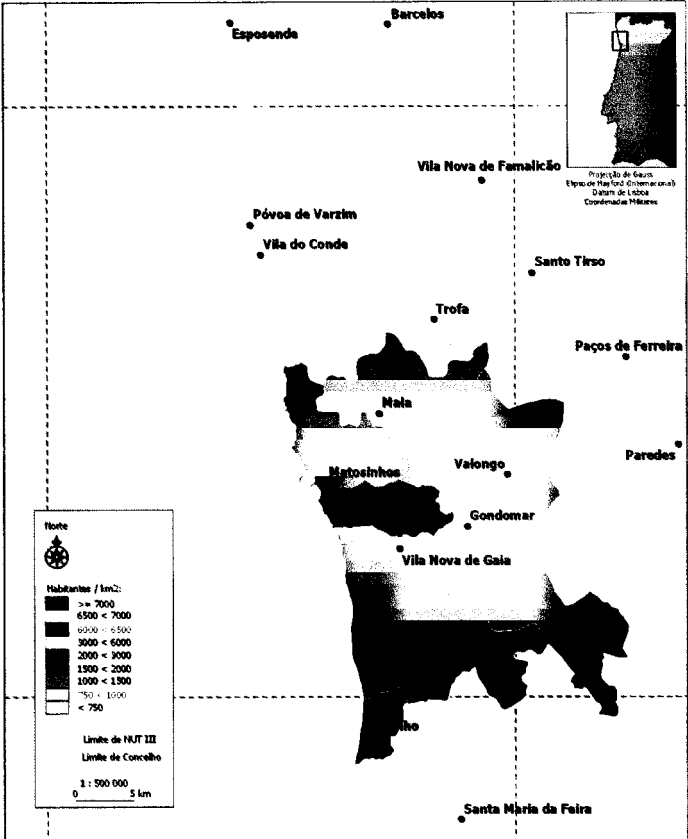


Fig. 9 – Densidade populacional na Área Metropolitana do Porto por Concelhos, em 1991

Densidade populacional na Área Metropolitana do Porto, por Concelhos, em 2001

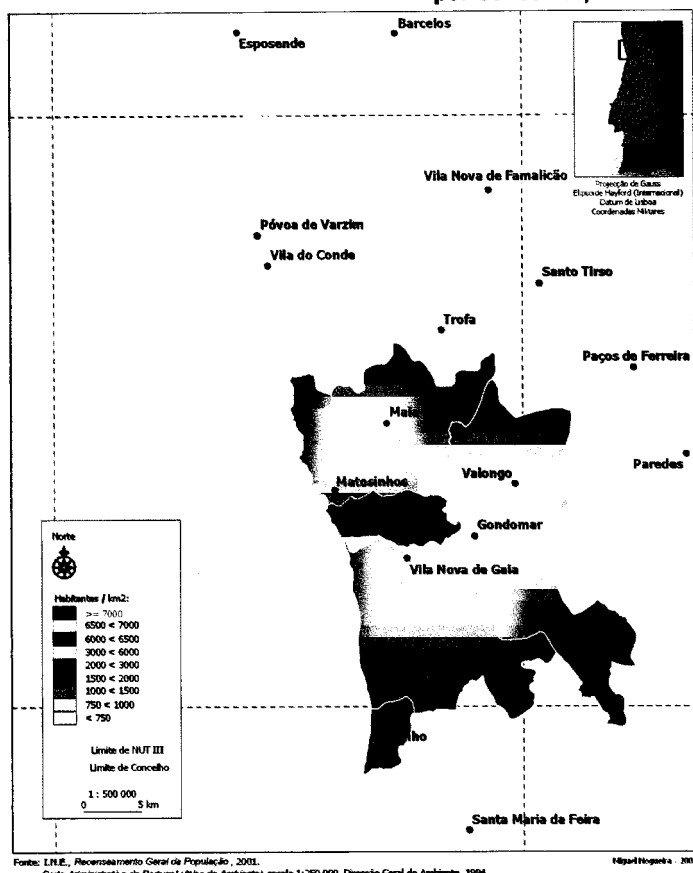


Fig. 10 – Densidade populacional na Área Metropolitana do Porto por Concelhos, em 2001

No tocante ao desenvolvimento das vias de comunicação, devemos salientar que os eixos de transporte tiveram um papel relevante na estruturação do território metropolitano. De facto, as transformações ocorridas desde a década de sessenta, com a construção da Ponte Arrábida, a abertura das vias Norte e Rápida, de ligação a norte e a consolidação da estrutura viária nos anos oitenta, determinaram o desenvolvimento do processo de urbanização até ao final do século XX. Assim, temos, por um lado, o eixo ferroviário Porto – Lisboa, com uma disposição próxima do litoral, na proximidade do Porto, e a deslocação das instalações portuárias da foz do Douro para Leixões, a induzir a expansão “suburbana” ao longo do litoral, nos concelhos de Vila Nova de Gaia e de Matosinhos respectivamente. Por outro lado, o carácter difuso da implantação industrial, aproveitando, de certo modo, as acessibilidades rodoviárias metropolitanas, intensificadas recentemente com a construção de diversas auto-estradas e vias rápidas, permitiu a expansão da “suburbanização” por uma área cada vez mais extensa que se alonga em várias direcções seguindo as vias traçadas (para Sul, beneficiando da A1 e linha do Norte; para leste, beneficiando da auto-estrada nº 4; para Norte, pela auto-estrada nº 3 e A7).

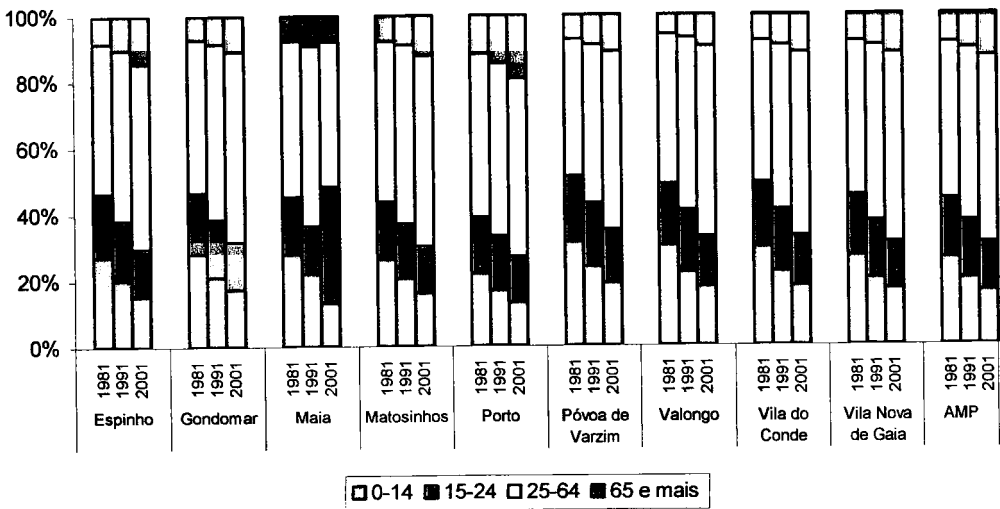
A melhoria da acessibilidade metropolitana, que se faz sentir, particularmente, a partir de meados da década de oitenta, a reduzida oferta de habitação social e a evolução do preço da habitação face aos rendimentos disponíveis dos agregados familiares determinou uma deslocação e procura de habitação fora da cidade.

3.1.2 Caracterização populacional

Vimos que a fixação da população na AMP tem vindo a acentuar-se ao longo das últimas décadas e que, a nível concelhio, existem discrepâncias em relação aos valores. Passemos, seguidamente à análise da estrutura etária por grandes grupos de idade, representados na figura 11.

Comparando estes grupos, nas últimas três décadas, verificamos que a percentagem dos grupos mais jovens (0-14 e 15-24) tem vindo a diminuir de forma contínua na AMP. Inversamente, os outros grupos (25-64 e 65 e mais anos) apresentam valores crescentes no mesmo período.

A dinâmica de consolidação da AMP traduz também o desigual grau de envelhecimento da população. As áreas de urbanização mais antigas apresentam, actualmente, uma população mais envelhecida. O concelho do Porto distancia-se de todos os outros, com 19,4 % de população a atingir ou ultrapassar os 65 anos (valores de 2001); os concelhos a que correspondem os primeiros eixos de expansão apresentam um envelhecimento menos acentuado que o do Porto e, por último, os menos envelhecidos, aqueles que constituem as áreas de suburbanização mais recente.



Fonte: Recenseamentos Gerais da População, 1981, 1991 e 2001.

Fig. 11 – Estrutura Etária da População Residente nos Concelhos da AMP, 1981, 1991 e 2001

Um dos aspectos mais salientes da trajectória demográfica (nas últimas décadas) da população portuguesa é, sem dúvida, o envelhecimento da população. Esta tendência não é recente²⁴⁸. Este envelhecimento traduz-se por um aumento da importância relativa dos idosos (envelhecimento no topo) e por uma diminuição da importância relativa de jovens (“envelhecimento na base”) e, consequentemente, por uma transformação na configuração da estrutura etária do País nas últimas décadas.

Nas últimas décadas, a população residente quer na Região Norte quer na AMP sofreu um processo de envelhecimento, seguindo a tendência observada em todo o país. Ainda assim, a Região Norte mantém-se como uma das regiões portuguesas com a população mais jovem do Continente onde, em 2001, o número de jovens residentes (menos de 15 anos) excedia o de idosos (65 ou mais anos).

Em 1981, em Portugal, a proporção de idosos (11,4%) era bastante inferior à dos jovens (25,5%). Em 1991, esta diferença diminuiu, 13,6% e 20,0 %, respectivamente, para em 2001 a proporção de idosos (16,4%) ultrapassar a dos jovens (16,0%). Segundo os Censos, entre 1991 e 2001, a população jovem diminuiu 16% enquanto a população idosa aumentou 26,1%.

Quanto à AMP, refira-se que a proporção de jovens é superior à proporção de idosos com 16,3% e 13,1% respectivamente. Esta situação enquadra-se na Região Norte onde, em 2001, a proporção de jovens (17,5%) é superior à de idosos (14,0%). De notar também, que a Região Norte apresenta uma maior proporção de jovens em relação ao total do país. Todavia, nas últimas décadas, registou-se uma diminuição significativa da proporção de jovens, passando de 28,9% para 22,1%, entre 1981 e 1991. Do mesmo modo, na AMP, a proporção de jovens com menos de 15 anos diminuiu de 20,0%, em 1991, para 16,3%, em 2001, acompanhando a evolução registada a nível da Região Norte

A proporção de jovens com menos de 15 anos observada entre os residentes na AMP diminuiu de 20,0%, em 1991, para 16,3% em 2001, acompanhando a evolução registada a nível da Região Norte (de 22,1% passa para 17,5%) e a nível nacional (de 20,0% passa para 16,0%).

Importa sublinhar, que apesar da configuração do perfil etário dos vários concelhos da AMP apresentar uma tendência semelhante, relativamente à população jovem, a Póvoa de Varzim com 19,0%, Vila do Conde com 18,0%, Valongo com 17,8% e Maia com 17,4% são os concelhos que evidenciam as maiores proporções de jovens, contrapondo-se aos concelhos

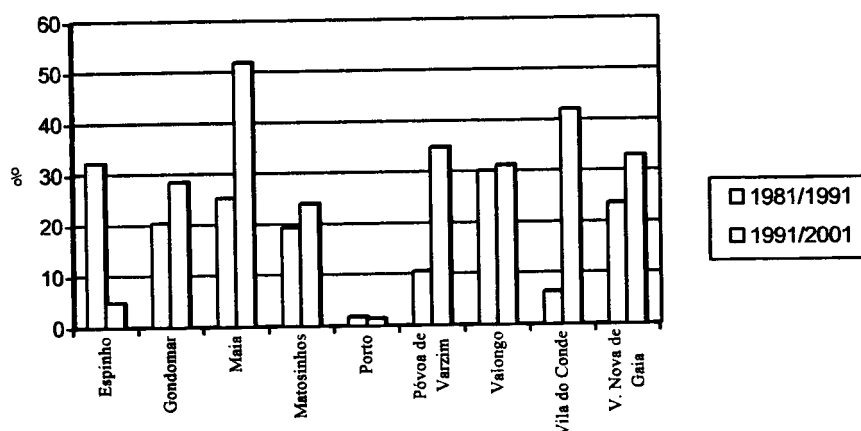
²⁴⁸ Sobre este assunto ver, por exemplo, ROSA, M^a João Valente – *O Envelhecimento da População Portuguesa. Cadernos do Público*, n.º 3 (1996).

do Porto e de Espinho que apresentam, respectivamente, 13,1% e 15,3% de jovens. Com a menor proporção de idosos aparece Valongo (9,8%) e Maia (10,5%), são os concelhos mais jovens.

Ainda dentro das modificações ao nível da estrutura etária da AMP importa também salientar por um lado, a diminuição da classe entre os 15-24 anos (17,4% em 1991 e 14,4% em 2001), sentida em todos os concelhos, e por outro, o crescimento de 100 236 indivíduos no grupo etário entre os 25 e os 64 anos. Do mesmo modo, a proporção de residentes na Região Norte entre os 15 e os 24 anos igualmente diminuiu, passando de 18,1 para 15,1%, entre 1991 e 2001, e a proporção de residentes com mais de 64 anos subiu de 10,6% para 13,1%. Também aqui a AMP acompanhou a evolução da Região Norte que passou de 11,4% para 14,0%.

Relativamente às famílias, em 2001, existiam na AMP 436 346 famílias clássicas residentes, traduzindo-se num acréscimo de 23,4%, entre 1991 e 2001, variação que teve um acréscimo em relação à observada entre 1981 e 1991 (15,1%). Este acréscimo do número de famílias, nos últimos períodos censitários resulta, quer do crescimento de 8% da população residente, quer da influência das transformações da própria família, nomeadamente das alterações nos padrões de nupcialidade, de divórcio e aumento da esperança média de vida.

Se atendermos à análise por concelhos podemos observar a ocorrência de crescimentos diferenciados. É claramente perceptível (figura 12) a ocorrência de acréscimos em todos os concelhos da AMP. Entre 1991 e 2001, observou-se a maior variação percentual das famílias clássicas residentes nos concelhos da Maia (51,9% e de Vila do Conde (42,2%). Este crescimento deve-se, em parte, ao acréscimo da população, ocorrido no mesmo período (28,9% e 14,7%). A seguir surgem os concelhos da Póvoa de Varzim, Vila Nova de Gaia e Valongo com acréscimos de 34,9%, 33,0% e 31,3% respectivamente. Em contraste, nos concelhos do Porto e de Espinho, observou-se um pequeno crescimento do número de famílias. Se no concelho do Porto a situação se mantém desde 1981, já no caso de Espinho houve um abrandamento acentuado no crescimento do número de famílias.

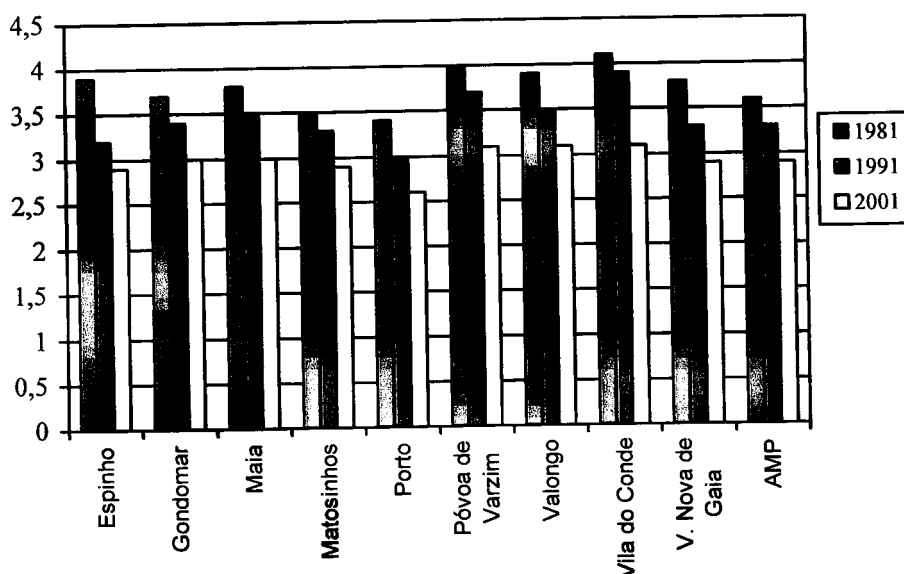


Fonte: Recenseamentos Gerais da População, 1981, 1991 e 2001

Fig. 12 - Variação das Famílias Clássicas Residentes, AMP, 1981/1991 e 1991/2001

No tocante à dimensão das famílias, de notar que, em Portugal, o número de famílias compostas por cinco ou mais pessoas, sofreu uma diminuição de 28,6% na última década. Em 1981 estas famílias representavam 25,1% do total de famílias, em 1991 19,8% e em 2001 apenas 11,4%. Em contraste, as famílias de menor dimensão registaram um aumento na sua proporção.

Se em 1981 a dimensão média das famílias era de 3,4, em 1991, era de 3,1 e em 2001 passa para 2,8 pessoas por família. A Região Norte apresenta um valor superior à dimensão média das famílias em Portugal, o mesmo acontecendo com a AMP cujo valor embora inferior ao da Região Norte é superior ao do país. À escala metropolitana, como podemos ver na figura 13, o concelho do Porto apresenta a dimensão média mais baixa (2,6 pessoas por família) e os concelhos da Póvoa de Varzim, Valongo e Vila do Conde a dimensão média mais elevada (3,1 pessoas por família). A evolução da dimensão média da família reflecte as alterações verificadas na composição da família.



Fonte: Recenseamentos Gerais da População, 1981, 1991 e 2001

Fig. 13 - Dimensão Média das Famílias na AMP

3.1.3 Dinâmica da população no quadro metropolitano

Após uma abordagem à trajectória demográfica na AMP, passamos à análise dos movimentos da população para compreendermos o que a determinou. Interessa pois, traçar uma análise dos principais fluxos populacionais nesta área em estudo.

Uma leitura de alguns trabalhos sobre a mobilidade populacional, permite identificar alguns aspectos relevantes para a compreensão da análise que estamos a efectuar.

Se durante a década de 70 o crescimento da AMP (mais de 190 000 habitantes) se deveu, sobretudo ao êxodo rural e ao regresso das ex-colónias, já nos anos 80 a população nesta região estabilizou nos 1 167 800 habitantes (apenas mais 49 880). Porém, nesta “estagnação” global, verificaram-se migrações internas. Neste último período, o Porto diminuiu 24 896 habitantes, V. N. de Gaia aumentou 22 234 habitantes tendo-se registado também crescimentos populacionais superiores a 10 mil pessoas nos concelhos de Gondomar, Maia e Matosinhos. Na última década a tendência agravou-se com uma diminuição de 39 341 indivíduos no concelho do Porto. Em suma, forte abandono do concelho do Porto e aumento de pessoas em V. N. de Gaia (40 184), Maia (26 960), Gondomar (20 918), Matosinhos (15 344) e Valongo (11 833).

O ritmo de expansão demográfica na região Norte, entre 1991 e 2001, foi claramente superior ao do período intercensitário anterior, como vimos. Este crescimento demográfico

beneficiou de valores positivos quer do saldo natural, quer do saldo migratório. O crescimento natural saldou-se em cerca de 122 000 indivíduos pelo que os restantes 92 000 são explicados pela diferença entre os indivíduos que vieram residir para a região e os que a abandonaram. Assim, pode dizer-se que o saldo natural, correspondendo a 57% da evolução registada, foi o factor de crescimento demográfico mais importante na Região Norte neste período. Esta situação contrasta com o comportamento demográfico observado para Portugal, uma vez que 4/5 da expansão demográfica, verificada entre 1991 e 2001 são explicados pela ocorrência de um saldo migratório significativo e um saldo natural residual²⁴⁹.

À escala intra-metropolitana, com excepção do concelho do Porto que registou uma taxa de crescimento natural negativa (-1,1%), todos os concelhos apresentam uma taxa de crescimento natural positiva. Os concelhos da Póvoa de Varzim (7,3%), da Maia (6,5%) e de Valongo (6,2%) são os que registaram as maiores taxas de crescimento natural.

Relativamente à mobilidade da população, em 1991, do total de activos da AMP (perto de meio milhão) cerca de 70 % exerciam a sua profissão no concelho de residência. Verifica-se que é o concelho do Porto que emprega maior percentagem dos seus activos residentes (mais de 80 %), o que não é de admirar, uma vez que é a cidade com maior capacidade de emprego, principalmente no sector terciário, sector que muito se tem desenvolvido nesta cidade, nas últimas décadas. Por estas razões, é também a cidade do Porto que exerce maior atracção relativamente aos restantes concelhos da Área Metropolitana.

Para além do Porto, verifica-se que a Póvoa de Varzim tem uma elevada capacidade de retenção da população activa aí residente (a taxa de mobilidade para fora do concelho é das mais baixas – 18,2 %).

O concelho de V. N. de Gaia, apesar de ter uma dimensão demográfica próxima da do Porto, apresenta uma capacidade de emprego muito inferior, o que se traduz numa saída de activos para outros concelhos. Os concelhos de Gondomar e de Valongo são aqueles que fixam menor percentagem dos seus activos residentes, trabalhando noutros concelhos da AMP cerca de 50 % e, destes, a maioria no Porto. São, por isso, os concelhos mais “residenciais”. Nenhum dos concelhos emprega menos de 35 % dos activos residentes daí não serem verdadeiramente concelhos “dormitórios”.

É de assinalar que o concelho de Espinho se destaca por ser o que mais população fornece para fora da AM, o que se explica, possivelmente, pela sua inclusão no distrito de Aveiro e pela sua proximidade geográfica, a outros concelhos desse distrito.

²⁴⁹ PEREIRA, António Eduardo – *Principais Tendências Demográficas na Região Norte no Período Intercensitário (1991-2001)*. *Revista de Estudos Regionais*. Porto: INE, Direcção Regional do Norte, nº 1, (1º Semestre 1996), p 7-29.

Em 2000, o inquérito à mobilidade na AMP²⁵⁰ concluiu que todos os dias se efectuaram cerca de 500 mil viagens de casa para o trabalho. No que concerne às interacções entre os concelhos, o quadro 9 mostra a elevada concentração dos movimentos resultante da importância das viagens intra-concelhias. Nesta área metropolitana, o peso dessas viagens corresponde a 63,8%, variando com os concelhos. Assim, o concelho da Póvoa de Varzim apresenta a maior concentração, com 80,4% (maior capacidade de retenção da sua população), seguido do concelho de Espinho (quadro 3). Os concelhos que apresentam o valor mais baixo são o da Maia (52,1%) e o do Porto (57,6%).

Quadro 9 - Matriz de Origem/Destino das Viagens Casa-Trabalho na AMP

		unidade: milhares de viagens								
Destino \ Origem	Espinho	Gondomar	Maia	Matosinhos	Porto	Póvoa de Varzim	Valongo	Vila do Conde	Vila Nova de Gaia	Total
Espinho	10,1	o	0,1	0,1	0,9	o	0,0	o	1,8	13,0
Gondomar	0,1	28,4	3,4	3,5	10,0	o	2,1	0,2	2,9	60,6
Maia	0,1	1,0	13,2	4,4	9,9	0,1	1,5	0,8	1,1	42,1
Matosinhos	0,1	0,6	7,3	44,6	21,3	0,5	1,1	1,2	1,9	78,6
Porto	0,2	2,9	4,8	11,0	76,3	0,2	0,9	0,6	5,4	102,3
Póvoa de Varzim	o	o	0,2	0,6	1,1	22,4	0,1	4,2	0,1	28,7
Valongo	0,1	2,3	4,0	1,5	6,8	o	17,3	0,2	0,8	33,0
Vila do Conde	o	o	1,8	1,7	1,5	3,8	0,1	19,8	0,2	28,9
Vila Nova de Gaia	1,8	1,1	2,3	3,8	24,9	o	0,7	0,4	74,6	109,4
Total	12,4	36,3	47,0	71,1	162,8	27,0	23,7	27,4	88,7	496,5

o dado inferior a cinco por cento da unidade utilizada

Fonte: Mobilidade Casa -Trabalho da População Empregada Residente na Área Metropolitana do Porto (2000). INE, 2003, p. 30.

Observa-se também o predomínio de uma maior interdependência entre os concelhos vizinhos. De salientar, que dentro da AMP, o Porto é o concelho de destino de maior número de viagens, 53,1% das quais foram efectuadas por residentes noutros concelhos. Quanto aos fluxos de saída, apenas registou 25,4% (quadro 10). Este facto traduz a maior capacidade de emprego (34% do emprego da AMP), exercendo maior atracção para os restantes concelhos.

²⁵⁰ Instituto Nacional de Estatística – Mobilidade Casa-Trabalho da População Empregada Residente na Área Metropolitana do Porto (2000). Revista do INE. Porto: INE, Direcção Regional do Norte, 2003.

Quadro 10 - Viagens Casa-Trabalho na AMP

Concelhos	Viagens de pessoas exteriores ao concelho (%)	Viagens para outros concelhos (%)	Viagens intra-concelhias (%)
Espinho	18,5	22,3	79,1
Gondomar	21,8	53,1	58,6
Maia	50,6	44,9	52,1
Matosinhos	37,3	43,3	59,6
Porto	53,1	25,4	57,6
Póvoa de Varzim	17,0	21,9	80,4
Valongo	27,0	47,6	61,0
Vila do Conde	27,7	31,5	70,3
Vila Nova de Gaia	15,9	31,8	75,2

Fonte: Quadro 3

Resumindo, podemos identificar alguns aspectos que caracterizam a evolução demográfica ocorrida nesta área metropolitana:

- A expansão demográfica na AMP decorreu, entre 1991 e 2001, a um ritmo claramente superior ao do período intercensitário precedente, que registou um abrandamento significativo após um crescimento acentuado na década de setenta;
- O crescimento do número de indivíduos residentes foi causado, quer pelo movimento natural da população, quer pelos movimentos migratórios;
- O modelo de crescimento da AMP evoluiu no sentido de um reforço da desconcentração do núcleo urbano principal, a cidade do Porto, resultando no aumento do peso demográfico dos concelhos envolventes;
- No que diz respeito ao nível etário da população, acentuou-se o envelhecimento demográfico, sem, contudo, que a AMP deixasse de ser uma área mais jovem em relação à Região Norte.

3.2 O Parque Habitacional: evolução e características

Na década de sessenta, a evolução económica do país conduziu a um acentuar das assimetrias litoral/interior e a uma “explosão” demográfica urbana, especialmente nas duas áreas metropolitanas. Esta situação vai reflectir-se no aumento das necessidades habitacionais, principalmente nos grandes centros urbanos. A concentração espacial da população e os níveis de solvência/insolvência desta a par da incapacidade de produção do sector da construção²⁵¹, contribuem para uma crise habitacional.

²⁵¹ Empresas de pequena dimensão e com grande atraso tecnológico. Ver por exemplo MATOS, Fátima

O aumento populacional das duas áreas metropolitanas em consequência da concentração espacial das actividades produtivas e terciárias que atraíram a população rural, do crescimento natural e do retorno dos residentes das ex-colónias portuguesas após o 25 de Abril de 1974, gerou uma grande procura habitacional. As dificuldades de resposta do sector habitacional nestas áreas, onde o fluxo migratório é maior, agravaram-se.

De acordo com os Censos 2001, existiam, na AMP, 540 337 alojamentos familiares (clássicos e não clássicos) num total de 264 744 edifícios. O parque habitacional desta área cresceu 30,8% entre 1991 e 2001 quando avaliado ao nível dos alojamentos, e 11,3% no que respeita a edifícios. Estes valores representam um crescimento ligeiramente superior ao verificado na década de oitenta, quanto aos alojamentos (28,5%), mas um crescimento inferior para os edifícios (16,8%). O crescimento dos alojamentos, na AMP, foi mais pronunciado que no conjunto da Região Norte, já que esta apresentou uma taxa de variação de apenas 25,5%. Em relação aos edifícios, o crescimento foi superior na Região Norte (12,5%).

Os concelhos com uma diminuição do número de edifícios face a 1991 foram os concelhos de Espinho (-0,20%) e o do Porto (-3,4%), Vila do Conde foi o concelho que conheceu o maior crescimento do número de edifícios, neste último período intercensitário (20,8%).

Este ritmo de crescimento dos alojamentos superior ao dos edifícios, na AMP, indicia um aumento da dimensão média destes últimos, que passou, na última década, de 1,73 para 2,03 alojamentos por edifício (recorde-se que este valor era de 1,57 alojamento por edifício em 1981). De notar, que este valor é superior à dimensão média dos edifícios na Região Norte (1,46 alojamentos por edifício).

A nível concelhio, a dimensão média não apresenta grandes diferenças (quadro 11). Apenas o concelho do Porto se destaca dos restantes pela maior dimensão média dos seus edifícios (com 2,67 alojamentos por edifício). No lado oposto, surge o concelho de Vila do Conde com 1,52 alojamentos por edifício. Todavia, apesar do aumento verificado na dimensão média dos edifícios, ainda se mantém, em 2001, um predomínio dos edifícios com apenas um alojamento, representando, a nível metropolitano, 77,3% do total de edifícios, mas que corresponde apenas a 38,1% do total de alojamentos familiares. Podemos dizer que a

AMP caracteriza-se por uma construção predominantemente unifamiliar²⁵² que, como refere Fátima Matos²⁵³, «é uma marca da especificidade do processo de urbanização desta área».

Quadro 11 - Alojamentos Familiares Clássicos, 2001

Concelhos	Proporção de edif c/ 1 aloj. no total de edifícios (%)	Aloj. em edifícios com 1 alojamento (%)	Dimensão média dos edifícios
Espinho	73,3	40,8	1,80
Gondomar	76,4	41,4	1,85
Maia	78,5	39,7	1,98
Matosinhos	79,4	39,9	1,99
Porto	68,1	25,5	2,67
Póvoa de Varzim	80,5	40,3	2,0
Valongo	73,7	38,2	1,93
Vila do Conde	85,1	56,1	1,52
Vila Nova de Gaia	81,1	42,1	1,93
AMP	77,3	38,1	2,03

Fonte: INE, Recenseamento Geral da População

Quadro 12 - Edifícios Segundo o nº de Alojamentos e o nº de Pavimentos, 2001

Concelhos	Edifícios principalmente residenciais			
	C/ 4 e mais Alojamentos	%	C/ 4 e mais Pavimentos	%
Espinho	829	10,4	766	9,6
Gondomar	2 991	8,5	2 868	8,2
Maia	1 960	8,0	1 743	7,1
Matosinhos	3 275	10,6	2 662	7,9
Porto	8 304	18,0	9 350	20,3
Póvoa de Varzim	1 382	9,1	1 457	9,6
Valongo	1 601	9,6	1 400	8,2
Vila do Conde	1 175	5,9	847	4,2
Vila Nova de Gaia	5 240	8,6	4 794	7,6
AMP	26 757	10,2	25 887	9,8

Fonte: INE, Recenseamento Geral da População

A nível concelhio salienta-se o concelho de Vila do Conde com 85,1% dos edifícios com apenas um alojamento e que corresponde a mais de 55% do total de alojamentos. Relativamente aos edifícios com quatro e mais alojamentos (quadro 12) representam 10,2% do total de edifícios da AMP. O concelho de Vila do Conde, com 5,9%, e o concelho da Maia, com 8,0%, têm o peso mais pequeno em termos de edifícios mais altos (com quatro e mais alojamentos), sendo o Porto, com 18 %, o que apresenta a maior percentagem de edifícios

²⁵² Esta situação do predomínio da habitação unifamiliar deve-se essencialmente à iniciativa dos particulares individuais.

²⁵³ MATOS, Fátima Loureiro de – *A Habitação no Grande Porto: Uma perspectiva geográfica da evolução do mercado e da qualidade habitacional desde finais do séc. XIX até ao final do milénio*. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2001, Tese de Doutoramento p. 375.

com quatro e mais alojamentos. Do mesmo modo, Vila do Conde (4,2%) e Maia (7,1%) apresentam o menor peso de edifícios com quatro e mais pavimentos enquanto o Porto apresenta o valor mais elevado (20,3%).

Em suma, existe uma tendência geral, na AMP, de aumento do número de alojamentos por edifício. Esta tendência geral materializa-se de forma diferenciada no território metropolitano, sendo mais expressiva nos concelhos do Porto, Matosinhos e Póvoa de Varzim, denotando-se aqui processos de crescimento do parque habitacional mais intensivos.

Relativamente à idade do parque habitacional, observa-se que do total de edifícios existentes na AMP, em 2001, 15,6% foram construídos após 1991. No entanto, esta dinâmica não foi homogénea a nível concelhio (quadro 13 e figura 14).

Quadro 13 - Edifícios Segundo a Época de Construção, 2001 (%)

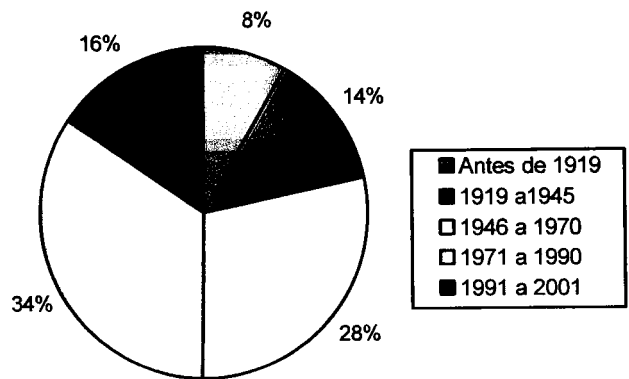
Concelhos	Total	Antes 1945	1946 / 1970	1971 / 1991	1991 / 2001	Após 1971	Índice de Envelhec.
Espinho	8 027	17,1	27,0	39,2	16,7	55,9	102,5
Gondomar	35 204	17,1	29,2	35,5	18,2	53,7	94,3
Maia	24 500	16,4	22,8	40,2	20,6	60,7	79,9
Matosinhos	33 703	18,0	31,9	39,2	10,9	50,1	164,6
Porto	46 681	46,9	31,8	14,7	6,6	21,3	709,6
Póvoa V.	15 219	11,2	25,7	43,9	19,2	63,1	58,5
Valongo	17 246	13,3	25,4	39,9	21,4	61,2	62,4
V. Conde	20 422	14,0	22,6	41,8	21,6	63,4	64,5
V. N. Gaia	63 742	17,9	29,3	35,8	17,0	52,8	105,3
AMP	264 744	21,8	28,4	34,2	15,6	49,8	139,2
R. Norte	1 100 329	17,6	22,2	40,0	20,2	60,3	87,0

Fonte: INE, Recenseamento Geral da População

De facto, o concelho do Porto apresenta apenas 6,6% de edifícios construídos na última década, enquanto os concelhos de Vila do Conde, Valongo e Maia apresentam uma expansão construtiva bastante mais significativa (21,6%, 21,4% e 20,6%, respectivamente). Note-se que dos edifícios existentes em 2001, os construídos antes de 1945 (bastante antigos) assumem uma proporção elevada no concelho do Porto (46,9% a que corresponde 18,6% antes de 1919).

Saliente-se ainda que, enquanto todos os concelhos da periferia vêm o seu ritmo de construção a aumentar nas últimas décadas, com alojamentos construídos após 1971 a atingir valores superiores a 50%, o Porto sofre um abrandamento daquele ritmo, com apenas 21% dos edifícios construídos após aquela data. Situação que se deve, essencialmente, à

descentralização residencial, associada à descentralização populacional, à melhoria da acessibilidade intra-metropolitana, ao aumento dos preços da habitação na cidade do Porto e ao efeito prolongado do congelamento das rendas.



Fonte: INE: Recenseamento Geral da População, 2001

Fig. 14 - Edifícios, na AMP, segundo a Época de Construção

A análise do Índice de Envelhecimento²⁵⁴ do parque habitacional (figura 15) permite evidenciar o concelho do Porto com um parque habitacional mais envelhecido e os concelhos da Póvoa de Varzim, Valongo e Vila do Conde (estes dois últimos com uma construção bastante significativa na última década) com um parque habitacional bem mais recente. Aspecto este que evidencia a forma como a descentralização residencial e a mancha construída se foi expandindo a partir da cidade do Porto, atingindo primeiro os concelhos mais próximos do porto (com índices de envelhecimento mais altos), Matosinhos, Vila Nova de Gaia, Gondomar e Maia e depois os mais periféricos Vila do Conde, Valongo e Póvoa de Varzim (com os índices de envelhecimento mais baixos).

²⁵⁴ Rácio entre o número de edifícios construídos antes de 1945 e o número de edifícios construídos após 1991, multiplicado por cem. INE – “Parque Habitacional”

Índice de envelhecimento dos edifícios na AMP, por Concelhos, em 2001

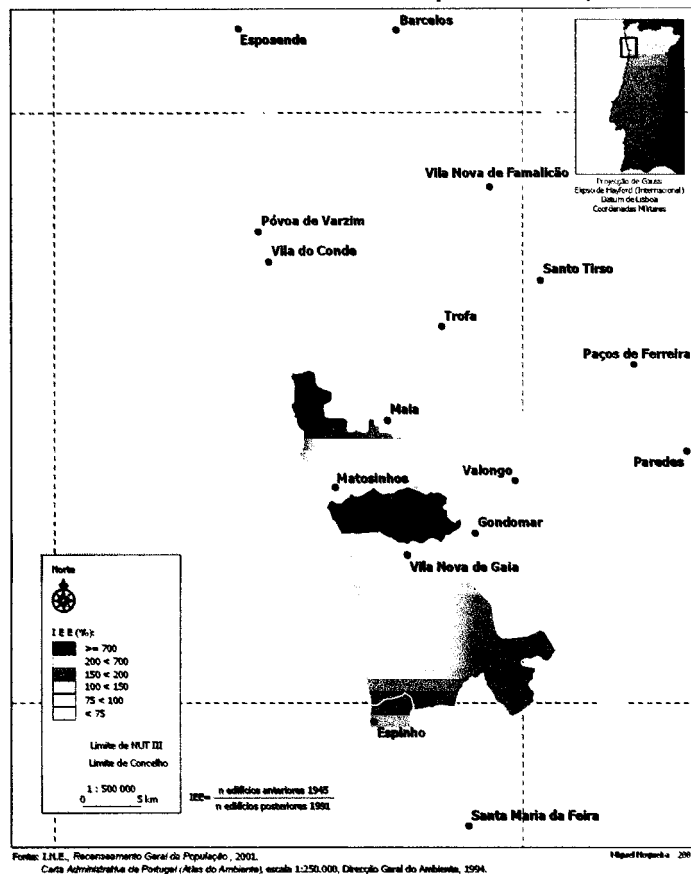


Fig. 15 – Índice dos envelhecimentos dos edifícios na AMP, por Concelhos, em 2001

3.2.1 Alojamentos e formas de ocupação

Relativamente aos alojamentos, em 2001, existiam, na AMP, 540 337 (clássicos e não clássicos) para alojar 436 346 famílias, correspondendo a uma média de 1,24 alojamentos por família, indicador que tem aumentado nas últimas décadas (quadro 16). Este excedente de alojamentos em relação ao número de famílias é aparente, dado que destes apenas 421 426 correspondem a residência habitual, 63 737 estão vagos e 51 838 destinam-se a uso sazonal, para além de que existirem 3 336 alojamentos não clássicos albergando 14 920 famílias.

Quadro 14 - Número de Alojamentos Segundo a Forma de Ocupação, em 1981

Concelhos	Alojamentos Clássicos							Aloj. Não Clássicos		
	Total	Res. Hab.	%	Uso Saz.	%	Vagos	%	Barracas	Outros	Famílias
Espinho	9 293	8 098	87,1	695	7,5	500	5,4	25	68	8 340
Gondomar	35 551	32 989	92,8	1355	3,8	1 207	3,4	65	129	35 212
Maia	22 306	20 543	92,1	841	3,8	922	4,1	223	183	21 303
Matosinhos	38 303	35 692	93,2	1 269	3,3	1 342	3,5	303	242	38 972
Porto	98 416	90 288	91,7	4 626	4,7	3 502	3,6	277	565	97 582
Póvoa V.	15 289	12 027	78,7	2 438	15,9	824	5,4	41	89	13 511
Valongo	17 593	15 466	87,9	969	5,5	1 158	6,6	48	64	16 419
V. Conde	17 192	14 586	84,8	1 884	11,0	722	4,2	35	113	15 741
V. N. Gaia	64 565	58 383	90,4	3 777	5,8	2 405	3,7	129	264	60 254
AMP	318 508	288 072	90,4	17 854	5,6	12 582	4	1 146	1 717	307 334

Fonte: INE – Recenseamento Geral da População, 1981

Quadro 15 - Número de Alojamentos Segundo a Forma de Ocupação, em 1991

Concelhos	Alojamentos Clássicos							Aloj. Não Clássicos		
	Total	Res. Hab.	%	Uso Saz.	%	Vagos	%	Barracas	Outros	Famílias
Espinho	13 176	10 066	76,4	1 611	12,2	1 499	11,4	13	45	11 041
Gondomar	46 306	40 694	87,9	2 089	4,5	3 523	7,6	37	132	42 422
Maia	30 103	26 220	87,1	1 625	5,4	2 258	7,5	25	75	26 704
Matosinhos	52 237	44 722	85,6	3 216	6,2	4 299	8,2	316	141	46 549
Porto	112 405	94 670	84,2	5 427	4,8	12 308	11	567	216	99 325
Póvoa V.	23 193	13 967	60,2	7 041	30,4	2 185	9,4	25	19	14 945
Valongo	23 233	20 111	86,6	1 339	5,7	1 783	7,7	16	49	21 384
V. Conde	22 713	16 186	71,3	4 865	21,4	1 662	7,3	21	44	16 755
V. N. Gaia	87 728	72 260	82,4	5 438	6,6	10 030	11,4	69	157	74 519
AMP	411 094	338 896	82,4	32 651	8	39 547	9,6	1 089	878	353 644

Fonte: INE – Recenseamento Geral da População, 1991

Quadro 16 - Número de Alojamentos Segundo a Forma de Ocupação, em 2001

Concelhos	Alojamentos Clássicos							Aloj. Não Clássicos		
	Total	Res. Hab.	%	Uso Saz.	%	Vagos	%	Barracas	Outros	Famílias
Espinho	14 415	10 980	76,2	2 061	14,3	1 374	9,5	26	130	11 584
Gondomar	64 994	53 545	82,4	3 895	6	7 554	11,6	69	272	54 567
Maia	48 475	39 709	81,9	3 089	6,4	5 677	11,7	93	176	40 569
Matosinhos	67 105	55 662	82,9	5 130	7,7	6 313	9,4	183	478	57 771
Porto	124 494	95 899	77	9 760	7,9	18 835	15,1	177	596	100 696
Póvoa V.	30 424	18 937	62,2	9 103	29,9	2 384	7,9	26	74	20 164
Valongo	33 288	27 559	82,8	2 111	6,3	3 618	10,9	50	117	28 070
V. Conde	30 975	21 995	71	6 617	21,4	2 363	7,6	43	95	23 829
V. N. Gaia	122 831	97 140	79,1	10 072	8,2	15 619	12,7	232	499	99 096
AMP	537 001	421 426	78,5	51 838	9,6	63 737	11,9	899	2 437	436 346

Fonte: INE – Recenseamento Geral da População, 2001

Na AMP, em 1981, 99% da totalidade dos alojamentos familiares eram alojamentos clássicos e apenas 0,9% correspondiam a não clássicos (barracas e “outros”). Relativamente a 1991, registou-se um crescimento do número de alojamentos familiares clássicos de cerca de 29%, crescimento que foi ligeiramente superior na última década (31%) (quadros 14, 15 e 16).

Relativamente aos alojamentos não clássicos estes sofrem um decréscimo entre 1981 e 1991, aumentando em 2001, sobretudo os outros tipos de alojamentos precários, já que as barracas diminuem no período em análise. O aumento significativo dos outros tipos de alojamentos precários parece configurar algumas mudanças nos processos de exclusão habitacional e nas suas manifestações, sendo igualmente um sintoma de que o problema da eliminação deste tipo de alojamentos é de difícil resolução, no quadro do actual funcionamento do sistema habitacional.

Existe, portanto, uma tendência de expansão dos parques habitacionais, isto é, a presença de uma dinâmica (significativa) na produção de habitação. Esta expansão do parque habitacional, comum a toda a AMP, a nível de alojamentos, apresenta, contudo, diferentes taxas de crescimento concelhio.

O quadro 17 permite estabelecer uma primeira distinção entre os concelhos em causa. De um lado, com um aumento de alojamentos clássicos bastante acima da média metropolitana, entre 1991 e 2001 (30,6%), encontramos o concelho da Maia com uma taxa de variação de 61% (apresenta o valor mais expressivo que o coloca a uma distância considerável dos restantes, em termos de aumento do ritmo de construção na última década), o concelho de Valongo com 43,3%, o concelho de Gondomar com 40,4% e o concelho de V. N. de Gaia com 40,0%, que, como já referimos, apresentam também as maiores taxas de crescimento populacional na última década. Do outro lado, com um aumento do número de alojamentos inferior ao da média metropolitana encontramos os concelhos de Espinho com 9,4% (apresenta a taxa de variação mais baixa), do Porto com 10,8% e o de Matosinhos com 28,5%. As diferenças no dinamismo destes espaços são nítidas.

Este crescimento nos concelhos periféricos confirma, assim, a descentralização residencial na AMP. A menor capacidade do concelho do Porto na oferta de novos alojamentos, face aos outros concelhos, deve-se, essencialmente, aos preços mais elevados como resultado da competição crescente entre a habitação e as actividades terciárias.

Quadro 17 – Taxa de Variação dos alojamentos, 1981-1991 e 1991-2001

Concelhos	Aloj. Clássicos		Aloj Clás. Res. Hab.		Aloj. Uso Sazonal		Aloj. Vagos		Aloj. Não Clássicos	
	1981/91	1991/01	1981/91	1991/01	1981/91	1991/01	1981/91	1991/01	1981/91	1991/01
Espinho	41,8	9,4	24,3	9,1	131,8	27,9	199,8	- 8,3	-37,6	169,0
Gondomar	30,2	40,4	23,4	31,6	54,2	86,5	191,9	114,4	-12,9	101,8
Maia	34,9	61,0	27,6	51,4	93,2	90,1	144,9	151,4	-75,4	169,0
Matosinhos	36,4	28,5	25,3	24,5	153,4	59,5	220,3	46,8	-16,1	44,6
Porto	14,2	10,8	4,9	1,3	17,3	79,8	251,5	53,0	-7,0	-10,0
Póvoa de Varzim	51,7	31,2	16,1	35,6	188,8	29,3	165,2	9,1	-66,1	127,3
Valongo	32,1	43,3	30,0	37,0	38,2	57,6	54,0	102,9	-42,0	156,9
Vila do Conde	32,1	36,4	11,0	35,9	158,2	36,0	130,2	42,2	-56,1	112,3
V. N. de Gaia	35,9	40,0	23,8	34,4	44,0	85,2	317,0	55,7	-42,5	223,4
AMP	29,1	30,6	17,6	24,4	82,9	58,8	214,3	61,2	-31,3	69,6

Fonte: INE – Recenseamentos Gerais da População

Neste último período intercensitário, registou-se um aumento de 24,4% de alojamentos familiares clássicos de residência habitual e um aumento de 69,6% nos não clássicos (-17,4% nas barracas e 177,6% nos outros não clássicos). Esta evolução determinou que o peso dos não clássicos, no total dos alojamentos familiares, passasse de 0,9% em 1981 para 0,5% em 1991 e para 0,6% em 2001.

Analisando a evolução ocorrida nos alojamentos clássicos de residência habitual verificamos o aumento do seu número em todos os concelhos da AMP, nas duas últimas décadas (quadros 14, 15, 16 e 17). De uma maneira geral, em todos os recenseamentos, verifica-se o seu predomínio. Todavia a sua importância relativa no total dos alojamentos clássicos diminuiu de 90,4%, em 1981, para 82,4% em 1991 e 78,5% em 2001. Se em 1981, cinco concelhos apresentavam um peso, deste tipo de alojamento, superior a 90%, em 2001, nenhum ultrapassa os 83%.

Esta situação não deve dissociar-se da evolução dos alojamentos de uso sazonal e vagos que, nas últimas duas décadas, registaram um claro aumento de importância. Os alojamentos de uso sazonal representavam, em 1981, 5,6% da totalidade dos alojamentos familiares clássicos, em 1991, já atingiam os 8% e, em 2001, 9,6%. Verificou-se, assim, um crescimento deste tipo de alojamento de 190,3% entre 1981 e 2001.

Analisando a distribuição do peso dos alojamentos de uso sazonal a nível concelhio, em 2001 (figura 16), é possível verificar que os concelhos que se destacam são os do litoral. Esta situação está associada essencialmente à habitação secundária em “zonas balneares”, o que explica a forte incidência deste fenómeno, portanto, nos concelhos costeiros: Póvoa de Varzim, Vila do Conde e Espinho.

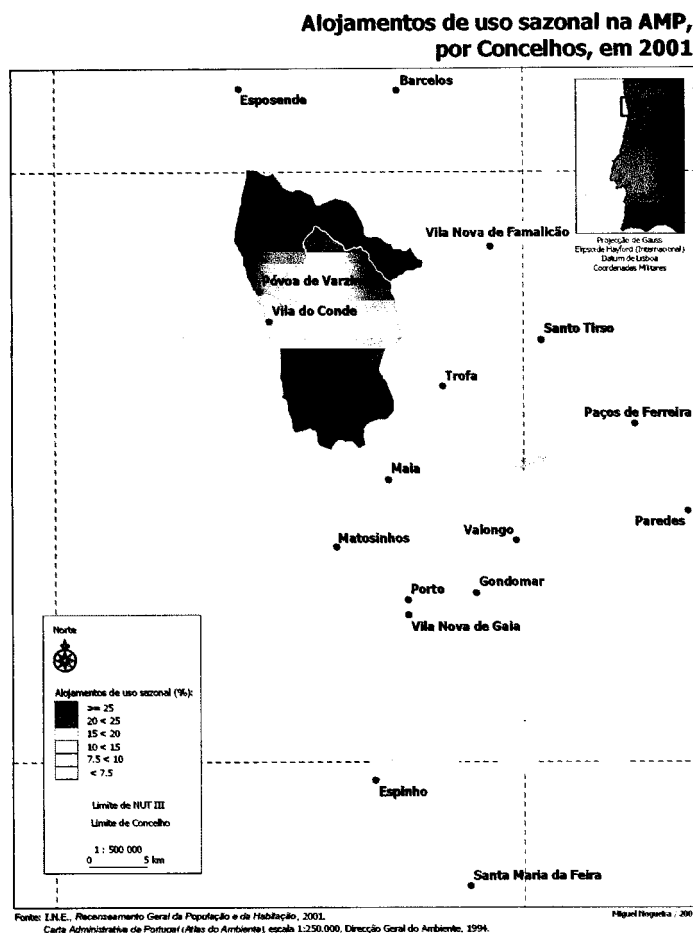


Fig. 16 – Alojamento de uso sazonal na AMP, por Concelhos, em 2001

De qualquer modo verificou-se um abrandamento no crescimento deste tipo de alojamentos relativamente à década anterior na área metropolitana (quadro 17).

Acresce ainda, que se verifica a existência de formas distintas de crescimento, nomeadamente abrandamento nos concelhos que na década de oitenta tiveram um crescimento mais acentuado e um maior dinamismo nos concelhos que registaram um crescimento menor nessa mesma década. Na década de noventa, o maior aumento de alojamentos de uso sazonal verificou-se nos concelhos da Maia (90,1%), de Gondomar (86,5%) e de Vila Nova de Gaia (85,2%). Situação que pode ser reveladora de uma alteração da procura deste tipo de alojamentos, deixando de ser uma procura exclusivamente balnear e passando também a existir uma procura orientada para áreas mais rurais.

Do mesmo modo, os alojamentos vagos que, em 1981, representavam cerca de 4,0%, em 2001, passaram a representar 11,9% da totalidade dos alojamentos familiares clássicos metropolitanos, tendo-se registado um crescimento de 406,6%, entre estes dois momentos censitários indiciando uma grande capacidade de investimento em habitação, embora estes correspondam a situações distintas (disponíveis para venda ou arrendamento e para demolição).

Quanto aos alojamentos vagos existentes em 2001, destaca-se os concelhos do Porto e Vila Nova de Gaia com o maior número de alojamentos vagos (18 835 e 15 619 respectivamente). Este peso excessivo poderá ser explicado pelo excesso de edifícios com muita antiguidade, degradados e que se encontram devolutos.

Ainda quanto aos alojamentos vagos, 17 239 destinam-se à venda, e 11 011 ao arrendamento. Enquanto o peso dos alojamentos para venda não variou na última década (27% em 1991 e 2001), os alojamentos para arrendar registaram um aumento de peso significativo (de 9,5% em 1991 para 17,3% em 2001). Como podemos observar no quadro 18, os maiores acréscimos de alojamentos para venda, em 2001, dão-se nos concelhos de Valongo (253,6%), Maia (196,8%) e Gondomar (106,5%). O crescimento dos alojamentos para arrendar foi muito mais expressivo, sendo os concelhos da Maia (com uma taxa de variação de quase 300%), do Porto e de Vila Nova de Gaia (com uma taxa de variação de cerca de 229%), que apresentam o maior aumento em termos percentuais. O concelho da Póvoa de Varzim registou o crescimento mais baixo (90,1%).

Quadro 18 – Variação dos alojamentos clássicos vagos

Concelhos	Para Venda			Para Arrendar			Outros		
	1991	2001	Var. %	1991	2001	Var. %	1991	2001	Var. %
Espinho	341	174	-49	181	477	163,5	977	723	-26
Gondomar	1 201	2 480	106,5	332	987	197,3	1 990	4 087	105,4
Maia	695	2 063	196,8	166	649	291	1 397	2 964	112,2
Matosinhos	719	1 747	143	504	1 054	109,1	3 076	3 512	14,2
Porto	2 685	3 019	12,4	1283	4 215	228,5	8 339	11 601	39,1
Póvoa de Varzim	672	411	-38,8	274	521	90,1	1 239	1 452	17,2
Valongo	416	1 471	253,6	144	392	172,2	1 223	1 755	43,5
Vila do Conde	407	456	12	153	340	122,2	1 102	1 567	42,9
V. Nova de Gaia	3 580	5 418	51,3	723	2 376	228,6	5 727	7 825	36,6
AMP	10 716	17 239	60,9	3 760	11 011	192,8	25 070	35 487	41,6

Fonte: Recenseamento geral da população

Este aumento acentuado dos fogos para arrendamento, no último período intercensitário, contraria a tendência de redução deste tipo de alojamentos registada nas décadas anteriores. Recorde-se que a legislação relativa ao arrendamento urbano originou uma crise no sector. A alteração dessa legislação e a definição de novas políticas habitacionais (abordadas no capítulo I) parecem ter criado confiança aos investidores originando a mobilização de investimentos para este mercado.

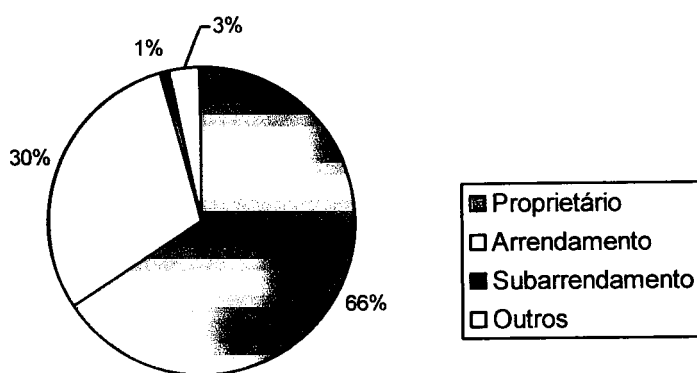
No tocante aos alojamentos não clássicos, na década de oitenta, registou-se uma diminuição em todos os concelhos, embora Porto e Matosinhos registassem um aumento das barracas e Gondomar dos “outros”. Na década de noventa a situação inverteu-se uma vez que, quase todos os concelhos (excepto o do Porto) registaram um aumento deste tipo de

alojamentos, embora Matosinhos tenha registado uma diminuição das barracas, apontando, assim, para um agravamento das condições habitacionais das famílias, particularmente nos concelhos de Vila Nova de Gaia, Espinho, Maia e Valongo pois apresentam o acréscimo mais acentuado (superior a 150%) (quadro 10)²⁵⁵.

3.2.2 As formas de propriedade dos alojamentos

Após a análise da expansão dos parques habitacionais e das diferentes formas de ocupação torna-se igualmente importante analisar o regime de ocupação dos alojamentos visto que este constitui outro elemento fundamental de caracterização da relação das famílias com os alojamentos.

Relativamente ao regime de ocupação, saliente-se, desde já, o forte incremento da habitação própria. Na verdade, em 1981, a proporção de alojamentos clássicos de residência habitual ocupados pelo proprietário era de 35,3%, em 1991, a proporção já se situava nos 48,2% e no último momento censitário atinge os 65,8% (quadro 19). Neste último período, registou-se um crescimento deste tipo de alojamento de 69,8% (quadro 20). Pela análise da figura 17, na AMP, em 2001, cerca de 66% dos alojamentos clássicos de residência habitual encontravam-se ocupados pelo proprietário.



Fonte: INE, Censos 2001

Fig. 17 - Alojamentos Clássicos de Residência Habitual por Regime de Ocupação na AMP, em 2001

²⁵⁵ Esta situação surpreende-nos, atendendo a que entretanto foram construídos novos bairros sociais no âmbito do PER, que tinha como objectivo, precisamente, a erradicação das barracas, o que demonstra (como referimos atrás) que a eliminação dos alojamentos precários é um problema de difícil resolução.

A nível concelhio, enquanto Porto e Espinho registam um crescimento mais lento, na última década, o concelho da Maia destaca-se com um crescimento de 113,4%, seguido do concelho de Vila Nova de Gaia com um crescimento de 82,1%. Tendo em atenção que entre 1991 e 2001 se registou uma diminuição dos alojamentos arrendados (- 31 401) (quadro 19) que, em valor absoluto, é muito inferior ao aumento dos alojamentos ocupados pelo proprietário (113 946), podemos justificar que este aumento se deve, fundamentalmente, à aquisição de alojamentos.

Quadro 19 – Alojamentos Clássicos de Residência Habitual, Segundo a Entidade Proprietária, em 1981, 1991 e 2001

		Alojamentos Clássicos de Residência Habitual																
		Propriedade dos Ocupantes								Outro Proprietário								
		Total		Com		Sem		Total		Privado		Emp.		Est. ISFL				
Concelhos / Anos			%	Encargos	%	Encargos	%		%		%	Públ.	%	Aut.	%	Coop.	%	
Espinho	1981	8 098	3 295	40.7	381	11.6	2 914	88.4	4 803	59.3	4 257	88.6	34	0.7	505	10.5	7	0.1
	1991	10 066	5 341	53.1	1 253	23.5	4 088	76.5	4 725	46.9	4 130	87.4	14	0.3	571	12.1	10	0.2
	2001	10 980	7 276	66.3	1 756	24.1	5 520	75.9	3 704	33.7	3 123	84.3	11	0.3	568	15.3	2	0.1
Gondomar	1981	32 989	12 963	39.3	2 578	19.9	10 385	80.1	20 026	60.7	19 506	97.4	114	0.6	391	1.9	15	0.1
	1991	40 694	20 962	51.5	6 794	32.4	14 168	67.6	19 732	48.5	18 740	95.0	49	0.2	819	4.2	124	0.6
	2001	53 545	37 083	69.3	18 421	49.7	18 662	50.3	16 462	30.7	13 997	85.0	18	0.1	2 394	14.6	53	0.3
Maia	1981	20 543	7 842	38.2	1 347	17.2	6 495	82.8	12 701	61.8	12 157	95.7	41	0.3	496	3.9	7	0.1
	1991	26 220	13 559	51.7	4 514	33.3	9 045	66.7	12 661	48.3	11 583	91.5	28	0.2	962	7.6	88	0.7
	2001	39 709	28 935	72.9	16 078	55.6	12 857	44.4	10 774	27.1	9 760	90.6	24	0.2	974	9.0	16	0.1
Matosinhos	1981	35 692	11 571	32.4	2 506	21.7	9 065	78.3	24 121	67.6	22 234	92.2	123	0.5	1 756	7.3	8	0.0
	1991	44 722	20 980	46.9	8 543	40.7	12 437	59.3	23 741	53.1	20 775	87.5	66	0.3	1 952	8.2	948	3.4
	2001	55 662	36 577	65.7	18 315	50.1	18 262	49.9	19 085	34.3	16 000	83.8	28	0.2	2 983	15.6	74	0.4
Porto	1981	90 288	20 964	23.2	5 634	26.9	15 330	73.1	69 324	76.8	53 685	77.4	1 010	1.5	14 566	21.0	63	0.1
	1991	94 670	34 527	36.5	10 279	29.8	24 248	70.2	60 129	63.5	44 388	73.8	306	0.5	14 996	25.0	439	0.7
	2001	95 899	47 911	49.9	19 530	40.8	28 381	59.2	47 988	50.1	32 568	67.9	199	0.4	15 020	31.3	201	0.4
Póvoa de V.	1981	12 027	7 316	60.8	582	8.0	6 734	92.0	4 711	39.2	4 376	92.9	14	0.3	318	6.7	3	0.1
	1991	13 967	9 113	65.2	1 494	16.4	7 619	83.6	4 854	34.8	4 307	88.7	58	1.2	482	9.9	7	0.1
	2001	18 937	14 187	74.9	3 766	26.6	10 421	73.4	4 750	25.1	4 381	92.2	6	0.1	356	7.5	7	0.1
Valongo	1981	15 466	7 147	46.2	1 597	22.3	5 550	77.7	8 319	53.8	8 223	98.8	28	0.3	63	0.8	5	0.1
	1991	20 111	11 250	55.9	4 012	35.7	7 238	64.3	8 861	44.1	8 313	93.8	80	0.9	455	5.1	13	0.1
	2001	27 559	20 024	72.7	10 052	50.2	9 972	49.8	7 535	27.3	6 521	86.5	16	0.2	990	13.1	8	0.1
V. do Conde	1981	14 586	8 214	56.3	742	9.0	7 472	91.0	6 372	43.7	6 155	96.6	19	0.3	196	3.1	2	0.0
	1991	16 186	10 058	62.1	1 881	18.7	8 177	81.3	6 128	37.9	5 747	93.8	7	0.1	51	5.7	23	0.4
	2001	21 995	16 999	77.3	5 095	30.0	11 904	70.0	4 996	22.7	4 665	93.4	5	0.1	323	6.4	3	0.1
V.N. de Gaia	1981	58 383	22 238	38.1	4 130	18.6	18 108	81.4	36 145	61.9	35 154	97.3	208	0.6	773	2.1	10	0.0
	1991	72 260	37 433	51.8	11 568	30.9	25 865	69.1	34 827	48.2	33 416	95.9	118	0.3	1 224	3.5	69	0.2
	2001	97 140	68 177	70.2	34 004	49.9	34 173	50.1	28 963	29.8	27 260	94.1	199	0.7	1 471	5.1	33	0.1
AMP	1981	288 072	101 550	35.3	19 497	19.2	82 053	80.8	186 522	64.7	165 747	88.9	1 591	0.8	19 064	10.2	120	0.1
	1991	338 896	163 223	48.2	50 338	30.8	112 885	69.2	175 658	51.8	151 399	86.2	726	0.4	21 812	12.4	1 721	1.0
	2001	421 426	277 169	65.8	127 017	45.8	150 152	54.2	144 257	34.2	118 275	82.0	506	0.3	25 079	17.4	397	0.3

Fonte: Recenseamento Geral da População

Quadro 20 - Variação dos Alojamentos Clássicos de Residência Habitual Segundo a Entidade Proprietária, em 1981, 1991 e 2001

		Alojamentos Clássicos de Residência Habitual								
		Total	Propriedade dos Ocupantes			Outro Proprietário				
Concelhos / Anos	Total		Total	Com Encargos	Sem Encargos	Total	Privado	Emp. Públ.	Est. ISFL Aut. Loc.	Cooper.
		Espinho	81/91	24,3	60,1	228,9	40,3	-1,6	-3	-58,8
	91/01	9,1	36,2	40,1	35	-21,6	-24,4	-21,4	-0,5	-80
Gondomar	81/91	23,4	61,7	163,5	36,4	-1,5	-3,9	-57	109,5	486,7
	91/01	31,6	76,9	171,1	31,7	-16,6	-25,3	-63,3	192,3	-39,8
Maia	81/01	27,6	72,9	235,1	39,3	-0,3	-4,7	-31,7	93,9	628,6
	91/01	51,4	113,4	256,2	42,1	-14,9	-15,7	-14,3	1,2	-68,6
Matosinhos	81/91	25,3	81,3	240,9	37,2	-1,6	-6,6	-46,3	11,2	11 925
	91/01	24,5	74,3	114,4	46,8	-19,6	-23	-57,5	52,8	-92,3
Porto	81/91	4,9	64,7	82,5	58,2	-13,3	-17,3	-69,7	3	2 192,1
	91/01	1,3	38,8	90	17	-20,2	-26,6	-35	0,2	-86,1
Póvoa de Varzim	81/91	16,1	24,5	156,7	13,1	3	-3,9	314,3	51,6	133
	91/01	35,6	55,7	152,1	36,8	-2,1	1,7	-87,7	-26,1	0
Valongo	81/91	30	57,4	151,2	30,4	6,5	1,1	185,7	622,2	1 260,0
	91/01	37	78	150,5	37,8	-15	21,6	-80	117,6	-88,2
V. do Conde	81/91	11	22,4	153,5	9,4	-3,8	-6,6	-63,2	79,1	1 050
	91/01	35,9	69,3	170,9	45,6	-18,5	-18,8	-28,6	-8	-87
V.N. de Gaia	81/91	23,8	68,3	180,1	42,8	-3,7	-5	-43,3	58,3	2 470
	91/01	34,4	82,1	183,9	32,1	-20,2	-18,4	68,6	20,2	-87,2
AMP	81/91	17,6	60,7	158,2	37,6	-5,8	-8,7	-54,4	14,4	1 334,2
	91/01	24,4	69,8	152,3	33	-17,9	-21,9	-30,3	15	-76,9

Fonte: Recenseamento Geral da População

Ainda, em relação aos alojamentos propriedade dos ocupantes sobressai os que têm encargos já que, no último período intercensitário, sofreram um aumento de 152,3% enquanto os que não têm encargos apenas aumentaram 33,0% (quadro 20). Uma vez mais, é o concelho da Maia que regista o maior aumento (256,2%) e os concelhos de Espinho e do Porto registam os menores aumentos (40,1% e 90% respectivamente). Situação que chama a atenção para a cada vez maior dependência da aquisição de casa própria em relação à disponibilidade de acesso ao crédito habitacional por parte das famílias.

Como vimos, as medidas legislativas orientadas para a liberalização progressiva do acesso ao crédito para aquisição ou construção de casa própria conheceram um forte incremento na década de oitenta. A partir de finais da década de oitenta e princípios da década de noventa aumentaram significativamente o número de contratos estabelecidos com a banca para aquisição de habitação própria. Acresce que a opção pela casa própria é sustentada pela disponibilidade financeira das famílias e pelo incentivo através de benefícios e isenções de natureza fiscal (Decreto Lei nº 331/90 por exemplo)²⁵⁶.

²⁵⁶ Relembre-se que a partir de 1990, as despesas do Estado relativas ao apoio à casa própria aumentaram (cap. I, quadro 4).

Quanto ao arrendamento ou subarrendamento, tem vindo a diminuir substancialmente nas duas últimas décadas (quadros 19 e 20). Na verdade os fogos arrendados diminuíram, passando dos cerca de 65%, em 1981, para os cerca de 52%, em 1991, assumindo um peso de 34,2% do total de alojamentos clássicos de residência habitual, em 2001. Na explicação desta redução, devem ser considerados por um lado, os bloqueamentos surgidos no sector do arrendamento e a expansão do crédito à aquisição de casa própria e por outro, como vimos também, o facto de a promoção particular para ocupação pelo próprio continuar a ser significativa.

O concelho do Porto é o que apresenta o maior peso dos alojamentos arrendados (50%) o que se deve, fundamentalmente, à maior capacidade do seu parque e aos preços mais elevados dos alojamentos para venda.

Se por um lado existe um aumento da oferta de fogos para arrendar, como vimos atrás, por outro, verifica-se uma diminuição dos alojamentos que se encontram arrendados (apenas Póvoa de Varzim e Valongo registaram um ligeiro aumento na década de oitenta). No último período intercensitário este decréscimo foi mais expressivo nos concelhos de Espinho (- 21,6%), do Porto e de Vila Nova de Gaia (- 20,2%), de Matosinhos (- 19,6%) e de Vila do Conde (- 18,5%).

Refira-se, ainda, que relativamente ao parque arrendado, nota-se que apesar de haver um predomínio do arrendamento privado, não é de menosprezar o peso do arrendamento público, atingindo no concelho do Porto um peso significativo nos três anos em análise (quadro 19). Num conjunto de outros concelhos o seu peso aumenta significativamente (quadro 20) entre 1981 e 1991, como é o caso de Gondomar, Maia, Matosinhos, Valongo, V. N. de Gaia, ainda que entre 1991 e 2001, este aumento seja menos significativo, com excepção de Gondomar e Matosinhos. Situação que denota o esforço que tem sido feito por parte do Estado, mas sobretudo das autarquias no investimento em habitação social.

Relativamente às condições habitacionais, sobressai a melhoria do conforto das habitações. Sendo certo que este conceito tem múltiplas componentes, que não podem agora ser analisadas, nomeadamente as relacionadas com o estado de conservação dos fogos, a adequação do espaço disponível e mesmo a sua inserção urbana, não podemos deixar de referir a questão do acesso às infra-estruturas básicas. O quadro 21 é revelador da melhoria generalizada em relação a 1991, neste domínio. Se em 1991 havia uma certa disparidade a nível concelhio, em 2001 a situação está mais equilibrada (todos os concelhos têm valores acima dos 90% relativamente ao alojamento com todas as infra-estruturas básicas), embora os concelhos de Valongo, do Porto, de Matosinhos e de Gondomar apresentem a maior

percentagem de alojamentos com todas as infra-estruturas. Salienta-se, quanto aos alojamentos sem infra-estruturas básicas, a diminuição da sua importância.

Quadro 21 – Alojamentos familiares ocupados pelo tipo de instalações existentes, 1991 e 2001

Concelhos	Alojamentos familiares ocupados							
	C/ todas as infra-estruturas*				Sem infra-estruturas			
	1991		2001		1991		2001	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Espinho	8 549	84,4	10 240	92,2	34	0,3	5	0,05
Gondomar	33 104	81	49 844	92,6	88	0,2	34	0,1
Maia	20 361	77,4	36 610	91,7	36	0,1	38	0,1
Matosinhos	36 380	80,5	52 074	92,7	214	0,5	19	0,03
Porto	85 304	89,4	89 478	92,9	374	0,4	222	0,2
Póvoa de Varzim	11 747	83,8	17 368	91,5	54	0,4	22	0,1
Valongo	15 722	77,9	25 742	93	50	0,2	10	0,04
Vila do Conde	12 311	75,8	20 126	91,1	45	0,3	28	0,1
V. Nova de Gaia	55 634	76,8	89 670	91,7	93	0,1	94	0,1
AMP	279 112	81,9	391 152	92,3	988	0,3	472	0,1

* electricidade , retrete, água e banho

Fonte: INE, Recenseamento Geral da População, 1991 e 2001

Outro aspecto a considerar é a situação habitacional das famílias. Uma análise do quadro 22 permite evidenciar uma diminuição da situação de partilha, na década de oitenta, na maior parte dos concelhos (só Vila Nova de Gaia, Valongo e Espinho registaram um aumento). Na década seguinte a situação inverteu-se, agravando-se, portanto, para os concelhos que tinham registado uma diminuição na década anterior (excepto para Gondomar que continua a registar uma diminuição).

No que diz respeito ao número de famílias em situação de arrendamento, nas duas últimas décadas, a tendência é para uma diminuição. Já no que respeita ao subarrendamento, a situação é diferente pois, como podemos observar, tem vindo a aumentar em todos os concelhos, embora Porto e Vila Nova de Gaia tivessem registado uma diminuição, na década de oitenta. Importa também destacar o peso significativo de famílias em alojamentos superlotados. Neste caso verificou-se um aumento na década de oitenta e uma retracção, embora pouco expressiva, na década seguinte.

Quadro 22 - Situação habitacional das famílias

Concelhos/Anos		Total de Famílias	Famílias em						
			Aloj. Clássicos	Aloj. não clássicos	Aloj. Próprio	Aloj. Arrendado	Aloj. Sub-arrend.	Outros	Situação de Partilha
Espinho	1981	8 331	8 246	85	3 352	4 664	19	211	249
	1991	11 037	10 978	59	5 779	4 135	30	1 034	1 684
	2001	11 583	11 412	171	7 558	3 346	77	431	817
	Variação 81/91	32,5	33,1	-30,6	74,4	-11,3	57,9	390	576,3
	Variação 91/01	4,9	4	189,8	30,8	-19,1	156,7	-58,3	-51,5
Gondomar	1981	35 210	35 038	172	14 032	19 728	109	1 169	3 934
	1991	42 409	42 241	168	21 911	16 672	204	3 454	2 944
	2001	54 556	54 213	343	37 561	14 276	284	2 092	1 253
	Variação 81/91	20,4	20,6	-2,3	56,1	-15,5	87,2	195,5	-25,2
	Variação 91/01	28,6	28,3	104,2	71,4	-14,4	39,2	-39,4	-57,4
Maia	1981	21 301	20 915	386	8 055	11 882	44	934	728
	1991	26 698	26 592	2106	13 786	10 577	67	2 162	696
	2001	40 563	40 287	276	29 344	9 325	224	1 394	1 081
	Variação 81/91	25,3	27,1	445,6	71,1	-11	52,3	131,5	-4,4
	Variação 91/01	51,9	51,5	-86,9	112,9	-11,8	234,3	-35,5	55,3
Matosinhos	1981	38 949	38 416	533	12 491	24 742	133	1 050	5 117
	1991	46 505	46 044	461	21 527	20 564	256	3 697	2 499
	2001	57 754	57 062	692	37 399	17 628	380	1 655	2 603
	Variação 81/91	19,4	19,9	-13,5	72,3	-16,9	92,5	252,1	-51,2
	Variação 91/01	24,2	23,9	50,1	73,7	-14,3	48,4	-55,2	4,2
Porto	1881	97 029	96 193	836	22 195	70 450	1 420	2 128	9 598
	1991	98 896	98 122	774	35 508	56 918	646	5 050	5 959
	2001	100 455	99 661	794	49 481	46 615	919	2 646	6 543
	Variação 81/91	1,9	2	-7,4	60	-19,2	-54,5	137,3	-37,9
	Variação 91/01	1,6	1,6	2,6	39,4	-18,1	42,3	-47,6	9,8
Póvoa de V.	1981	13 484	13 344	140	8 172	4 564	15	593	2 391
	1991	14 943	14 897	46	9 793	3 448	26	1 630	1 714
	2001	20 159	20 052	107	15 134	3 831	93	994	2 069
	Variação 81/91	10,8	11,6	-67,1	19,8	-24,5	73,3	174,9	-28,3
	Variação 91/01	34,9	34,6	132,6	54,5	11,1	257,7	-39	20,7
Valongo	1981	16 411	16 304	107	7 624	8 105	44	531	1 619
	1991	21 364	21 296	68	12 028	7 253	52	1 963	2 201
	2001	28 067	27 891	176	20 297	6 303	210	1 078	646
	Variação 81/91	30,2	30,6	-36,4	57,8	-10,5	18,2	269,7	35,9
	Variação 91/01	31,4	31	158,8	68,7	-13,1	303,8	-45,1	-70,6
Vila do Conde	1981	15 741	15 598	143	8 880	5 946	19	753	1 884
	1991	16 750	16 685	65	10 405	4 178	27	2 075	931
	2001	23 828	23 679	149	18 426	4 235	152	866	3 147
	Variação 81/91	6,4	7	-54,5	17,1	-29,7	42,1	175,6	-50,6
	Variação 91/01	42,3	41,9	129,2	77,1	1,4	463	-58,3	238
V. N. de Gaia	1981	60 203	59 827	376	22 856	34 680	190	2 101	2 727
	1991	74 447	74 220	227	38 570	29 142	177	6 331	3 696
	2001	99 079	98 335	744	69 044	24 999	733	3 559	2 241
	Variação 81/91	23,7	24	-39,6	68,8	-16	-6,8	201,3	35,5
	Variação 91/01	33,1	32,5	227,8	79	-14,2	314,1	-43,8	-39,4
AMP	1981	306 659	303 681	2 778	107 657	184 761	1 993	9 470	28 247
	1991	353 049	351 075	1 974	169 307	152 887	1 485	27 396	22 324
	2001	436 044	432 592	3 452	284 244	130 561	3 072	14 715	20 400
	Variação 81/91	15,1	15,6	-28,9	57,3	-17,3	-25,5	189,3	-21
	Variação 91/01	23,5	23,2	74,9	67,9	-14,6	106,9	-46,3	-8,6

Fonte: INE, Recenseamento Geral da População, 1981, 1991 e 2001

Assim, a partir da informação relativa aos alojamentos e à população podemos concluir:

- o número de alojamentos cresce em todos os concelhos incluindo os que registaram perdas populacionais;
- esse crescimento processa-se a ritmos mais expressivos nos concelhos periféricos do Porto;
- o aumento do número de alojamentos por família é uma consequência do aumento dos alojamentos de uso sazonal e vagos;
- os alojamentos não clássicos, após uma década de redução significativa, parecem voltar a ganhar expressão a nível metropolitano;
- forte aumento do número de alojamentos clássicos de residência habitual ocupados pelo proprietário;
- a casa própria ganha uma importância cada vez maior enquanto modalidade preferencial escolhida pelas famílias tendo reflexos na evolução dos alojamentos arrendados;
- o acesso à casa própria é condicionado, fortemente, pelo acesso ao crédito uma vez que o peso dos alojamentos com encargos por compra entre 1991 e 2001 aumenta em cinco dos nove concelhos da AMP (Gondomar, Maia, Porto, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia).
- o acesso a infra-estruturas básicas sofre uma melhoria generalizada.

3.3 Vila Nova de Gaia e a sua dinâmica urbana

Deixando agora a escala de análise metropolitana para nos centrarmos no concelho de Vila Nova de Gaia (figura 18), vale a pena lembrar que aqui residiam, em 2001, 288 749 indivíduos, representando 22,9% da totalidade dos habitantes da AMP. Vila Nova de Gaia, com a área de cerca de um quinto da AMP, é assim o concelho mais populoso, situação que conquistou na última década uma vez que, como vimos, durante décadas manteve-se o segundo concelho mais populoso. Em termos relativos, porém, Vila Nova de Gaia é apenas o terceiro concelho mais densamente povoado da AMP, com uma densidade populacional inferior às do Porto e de Matosinhos.

O Concelho de V. N. de Gaia, em 2001

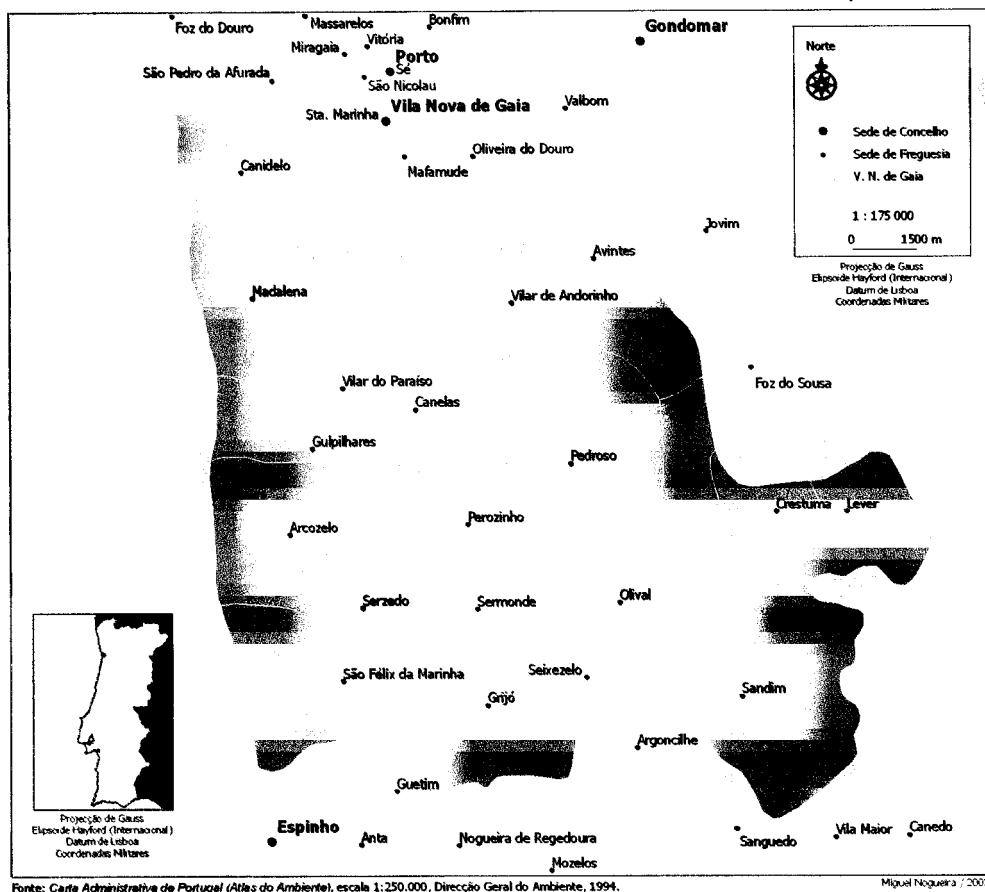
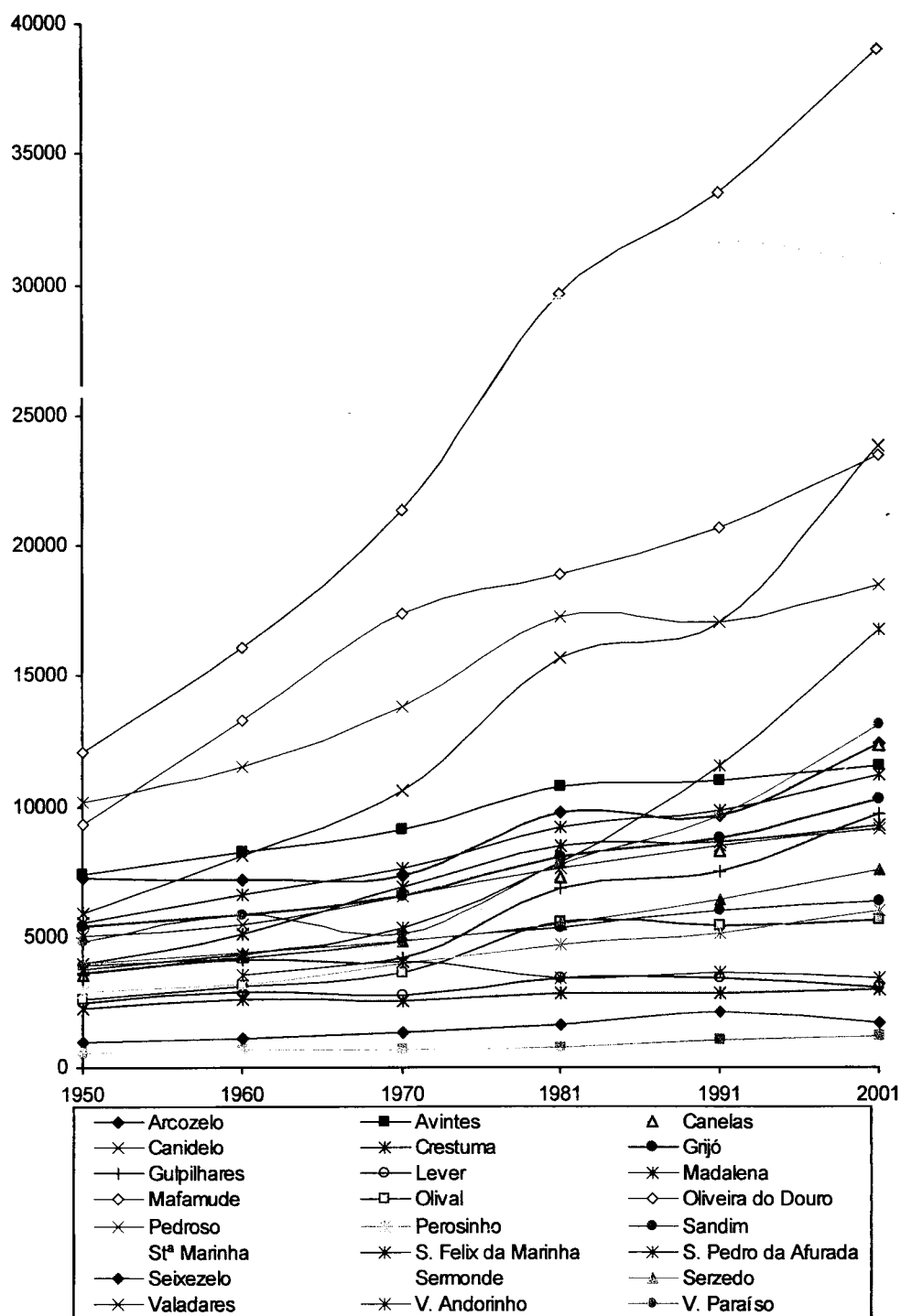


Fig. 18 – O Concelho de Vila Nova de Gaia , em 2001

3.3.1 As características da população

Analisando a figura 19, é possível identificar um crescimento populacional contínuo, não só nas freguesias litorais, como nas freguesias mais centrais (de maior proximidade ao núcleo urbano principal). Note-se que Mafamude e St^a Marinha – freguesias que constituem o núcleo central principal – têm comportamentos diferenciados. Enquanto a primeira regista um crescimento contínuo, progressivamente mais elevado, a segunda, em 1950, com o dobro de população daquela, após duas décadas de estagnação, em termos populacionais, sofre um acréscimo na década de setenta para voltar a estagnar e até diminuir na última década. Esta situação, à semelhança do que aconteceu nas freguesias centrais do Porto, não estará desligada da implantação de actividades ligadas ao sector terciário, em detrimento da função residencial.



Fonte: INE, Recenseamentos Gerais da População

Fig.19 - Evolução da População Residente por Freguesias no Concelho de Vila Nova de Gaia 1950/2001

A população do concelho aumentou significativamente, nas últimas décadas, embora tendo registado um crescimento mais acelerado na década de setenta com uma taxa de variação de 25,1%. Nos anos oitenta a taxa de variação foi de 9,8%, denotando-se um ritmo

de crescimento em desaceleração, voltando a recuperar ligeiramente na década de noventa, com uma taxa de variação de 16,2%, revelando uma clara superioridade em relação à média da AMP (8%), embora inferior ao concelho da Maia.

Tendo em conta diversos estudos sobre esta questão, importa salientar o desenvolvimento das infra-estruturas mais ou menos recentes, não menosprezando outras mais antigas, algumas remontando mesmo à segunda metade do século XIX, nomeadamente o caminho-de-ferro e a construção das Pontes de D. Maria e de D. Luís.

O desenvolvimento dos transportes, quer ferroviário quer rodoviário facilitou um crescimento explosivo dos concelhos periféricos do Porto, favorecendo o alargamento da mancha construída que, progressivamente, vai ocupando espaços rurais.

Ora, Vila Nova de Gaia, assim como toda a faixa litoral até Espinho, beneficiando de uma maior acessibilidade ao Porto²⁵⁷, vêm surgir e aumentar aglomerados populacionais. Todavia, é a partir dos anos sessenta e setenta que este concelho assume um importante papel residencial. A rede periférica de transportes públicos urbanos e a intensificação do uso do transporte privado facilita os movimentos pendulares diários da força de trabalho, ligada, em parte, ao mercado portuense. Importa também referir a construção da Ponte da Arrábida como factor impulsionador do crescimento apontado²⁵⁸.

A nível concelhio, a variação tem sido muito diferenciada quer no tempo, quer no espaço. Assim, na década de setenta as freguesias de Gulpilhares (62,6%), Olival (52,8%), Vilar do Paraíso (51,6%), Canelas (48,8%), Canidelo (47,7%) e Vilar de Andorinho (47,0%) apresentaram as taxas de variação mais elevadas. Na década seguinte, houve uma diminuição do dinamismo demográfico, passando a um crescimento moderado, excepto Vilar de Andorinho que manteve, sensivelmente a mesma taxa. Nesta mesma década, Seixezelo, Serzedo, Sandim e Oliveira do Douro registaram um aumento da taxa de variação em relação à década de setenta. Pelo contrário, Arcozelo, Olival, Pedroso e Crestuma sofreram um decréscimo nas tendências demográficas intra-concelhias (figuras 20, 21, 22 e 23).

²⁵⁷ De facto, o concelho de Vila Nova de Gaia é atravessado por algumas das principais vias de comunicação nacionais, nomeadamente, a auto-estrada A1 e o itinerário complementar IC1. A ligação rodoviária da margem Sul ao Porto é assegurada pelas pontes da Arrábida, de D. Luís, do Freixo e muito recentemente, do Infante. Em termos ferroviários beneficia da linha do Norte, e a ligação faz-se pela Ponte de S. João, enquanto o tabuleiro superior da ponte de D. Luís vai ser reaproveitado para o projecto do Metro do Porto.

²⁵⁸ Após a construção da Ponte da Arrábida, em 1963, o número de fluxos aumentou entre o Porto e Vila Nova de Gaia, embora o tráfego médio diário na Ponte (segundo dados da JAE) não se cinja aos fluxos metropolitanos mas também à travessia entre o Norte e o Sul do País.

Variação da População Residente em V. N. de Gaia, por Freguesias, entre 1960 e 1970

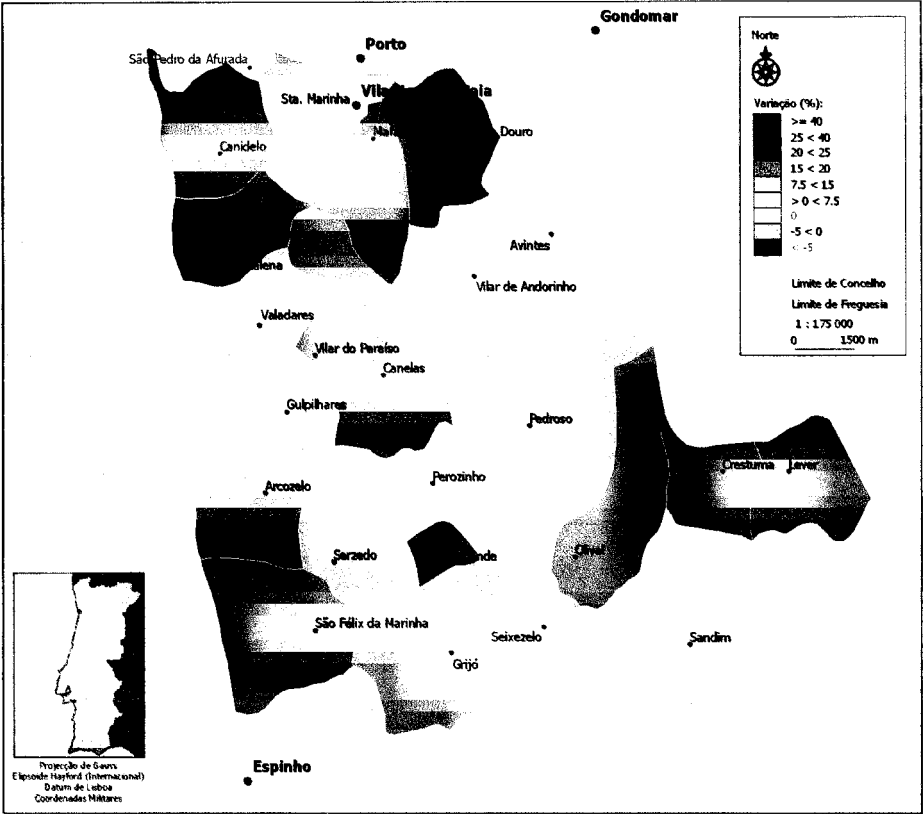


Fig.20 - Variação da População Residente em Vila Nova de Gaia por freguesias, entre 1960 e 1970

Variação da População Residente em V. N. de Gaia, por Freguesias, entre 1970 e 1981

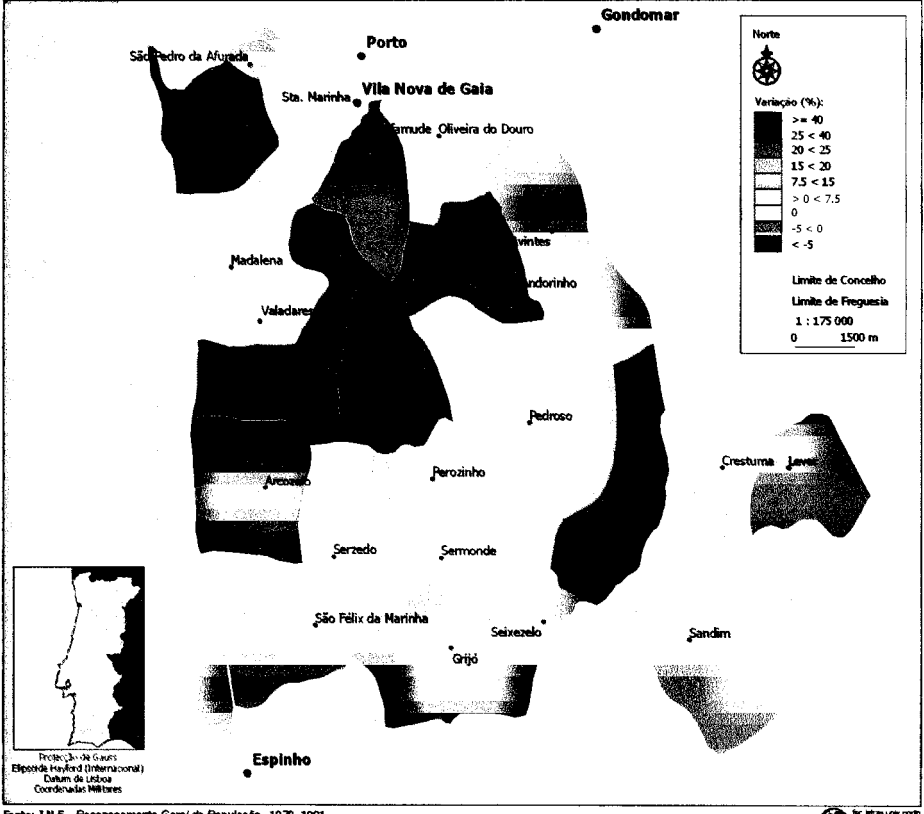
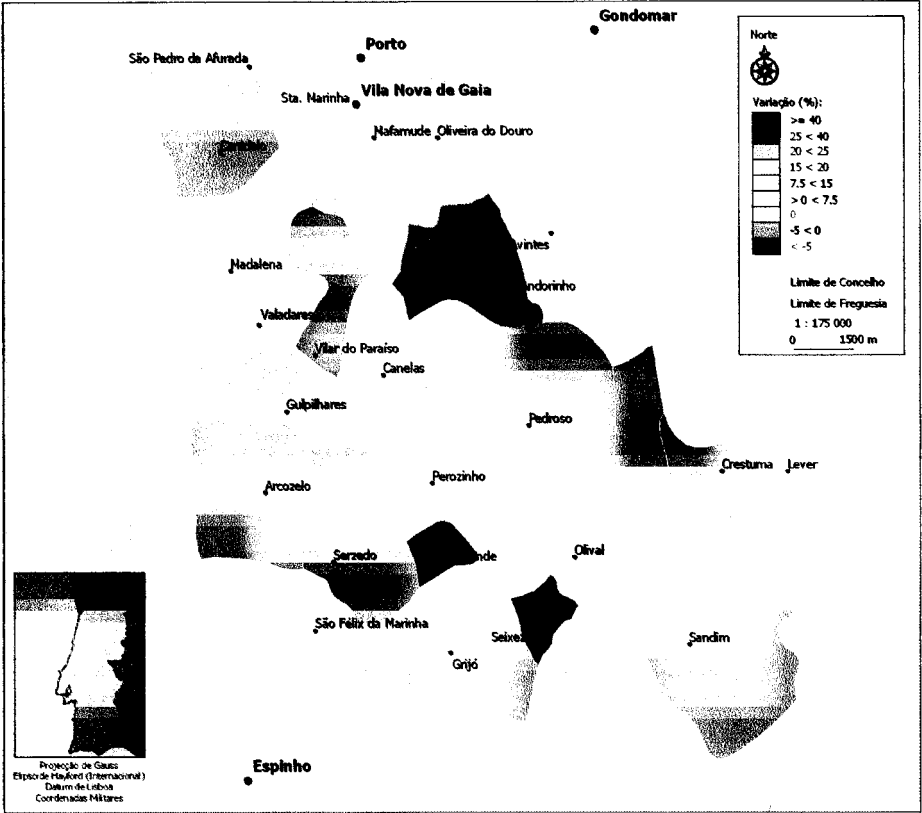


Fig.21 - Variação da População Residente em Vila Nova de Gaia por freguesias, entre 1970 e 1981

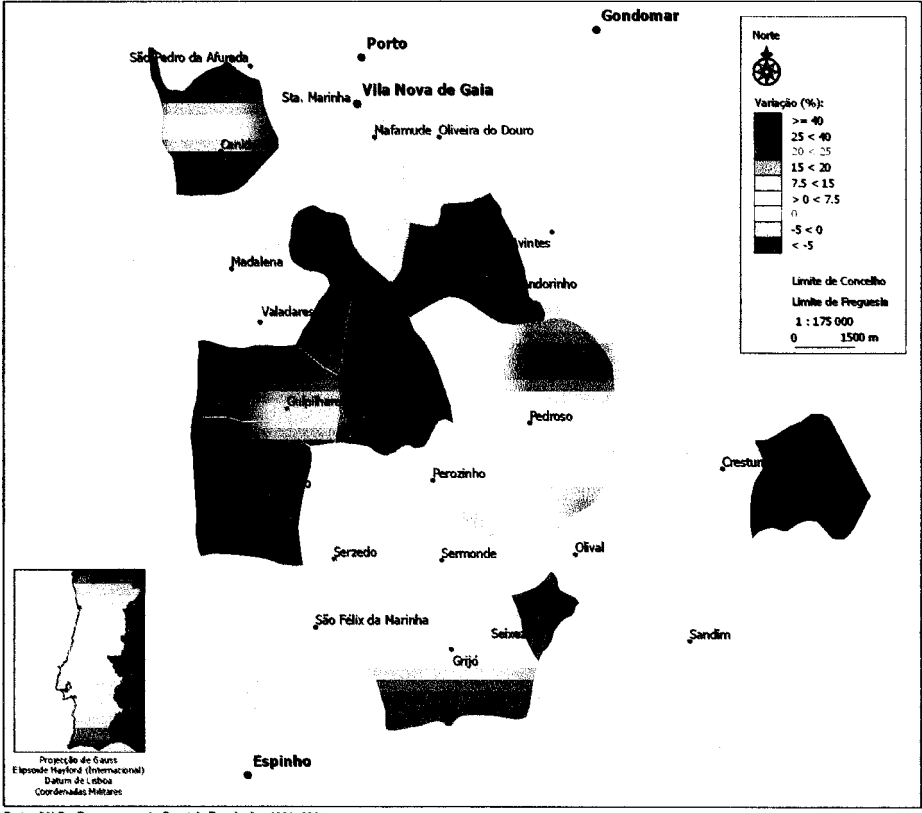
Variação da População Residente em V. N. de Gaia, por Freguesias, entre 1981 e 1991



Fonte: IN.E., Recenseamento Geral da População, 1981, 1991. Carta Administrativa de Portugal (Atlas do Ambiente), escala 1:250.000, Direcção Geral do Ambiente, 1994. Miguel Nogueira / 2003

Fig.22 - Variação da População Residente em Vila Nova de Gaia por freguesias, entre 1981 e 1991

Variação da População Residente em V. N. de Gaia, por Freguesias, entre 1991 e 2001



Fonte: IN.E., Recenseamento Geral da População, 1991, 2001. Carta Administrativa de Portugal (Atlas do Ambiente), escala 1:250.000, Direcção Geral do Ambiente, 1994. Miguel Nogueira / 2003

Fig.23 - Variação da População Residente em Vila Nova de Gaia por freguesias, entre 1991 e 2001

Relativamente ao último período intercensitário, convém sublinhar os acentuados acréscimos populacionais nas freguesias de Canelas e de Vilar de Andorinho com 48,7% e 45,1% respectivamente. Contrariamente, Seixezelo, Lever, S. Pedro da Afurada e Stª Marinha apresentaram uma diminuição de 18,2%, 10,7%, 4,8% e 2,4% respectivamente.

De notar que as freguesias de Mafamude e de Stª Marinha apresentam comportamentos diferentes. Enquanto Mafamude manteve o seu peso, nas últimas três décadas, Stª Marinha regista uma diminuição progressiva. Sublinhe-se que freguesias como Canelas, Canidelo e Vilar de Andorinho têm aumentado o seu peso demográfico.

A densidade média das freguesias que constituem o núcleo urbano principal (6119 hab/Km²) representa perto de três vezes e meia mais em relação à densidade registada para o concelho (1690 hab/Km²). No tocante a este aspecto da densidade, saliente-se a tendência para a densificação das freguesias litorais e das freguesias contíguas ao núcleo urbano principal, nas últimas três décadas (figuras 24, 25, 26 e 27).

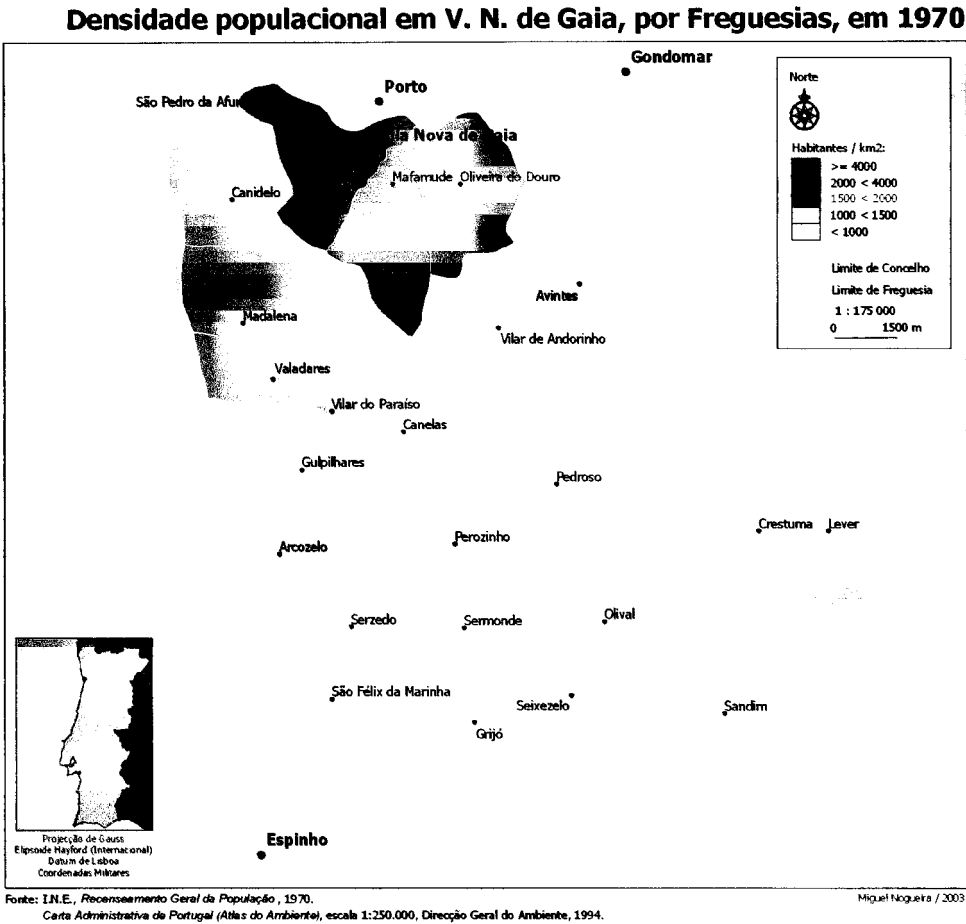


Fig.24 - Densidade Populacional em Vila Nova de Gaia, por Freguesias, em 1991

Densidade populacional em V. N. de Gaia, por Freguesias, em 1981

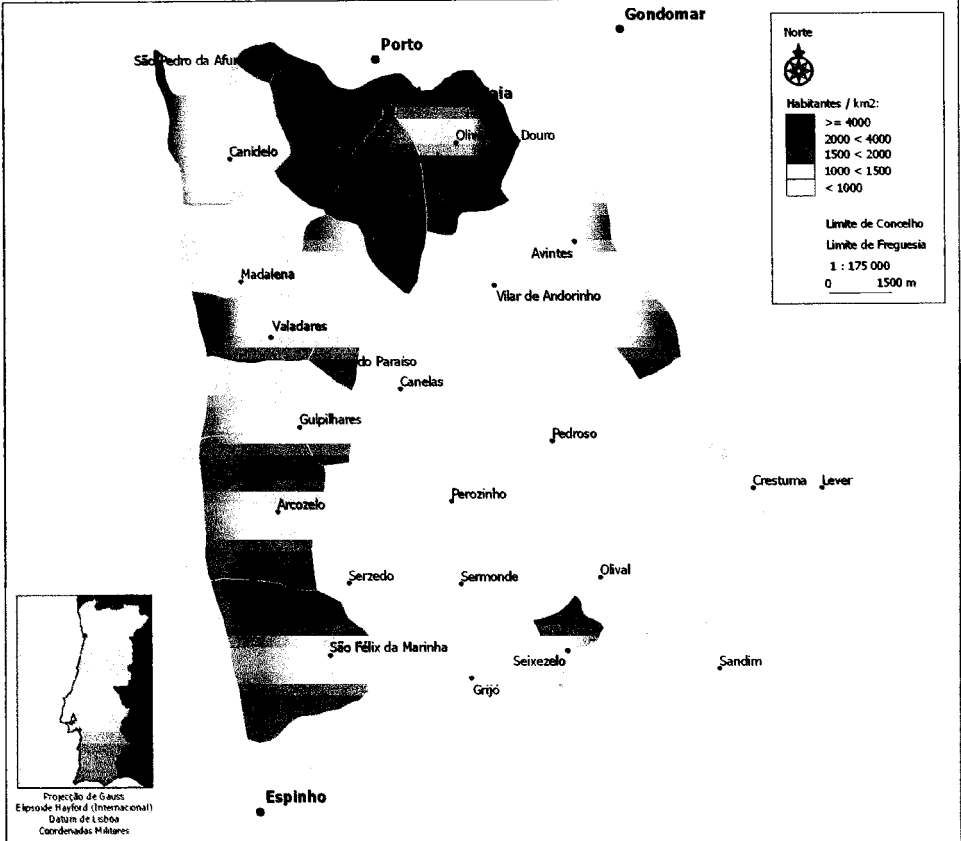


Fig.25 - Variação da População Residente em Vila Nova de Gaia, por Freguesias, em 1981

Densidade populacional em V. N. de Gaia, por Freguesias, em 1991

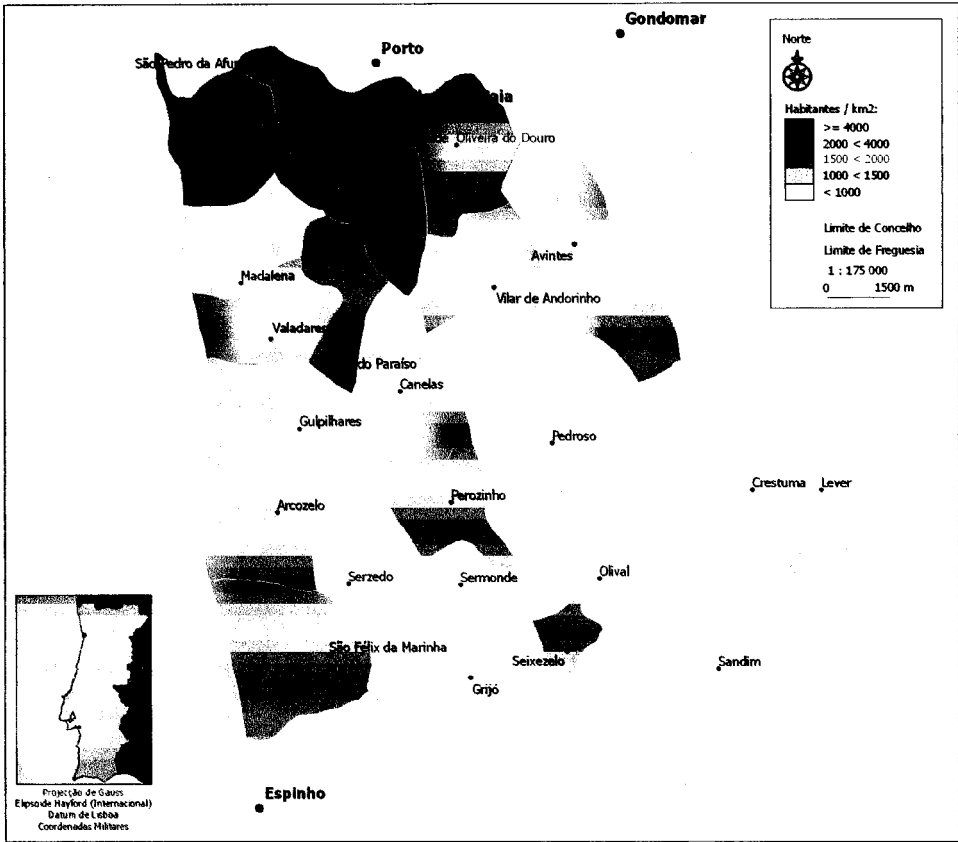


Fig.26 - Variação da População Residente em Vila Nova de Gaia, por Freguesias, em 1991

Densidade populacional em V. N. de Gaia, por Freguesias, em 2001

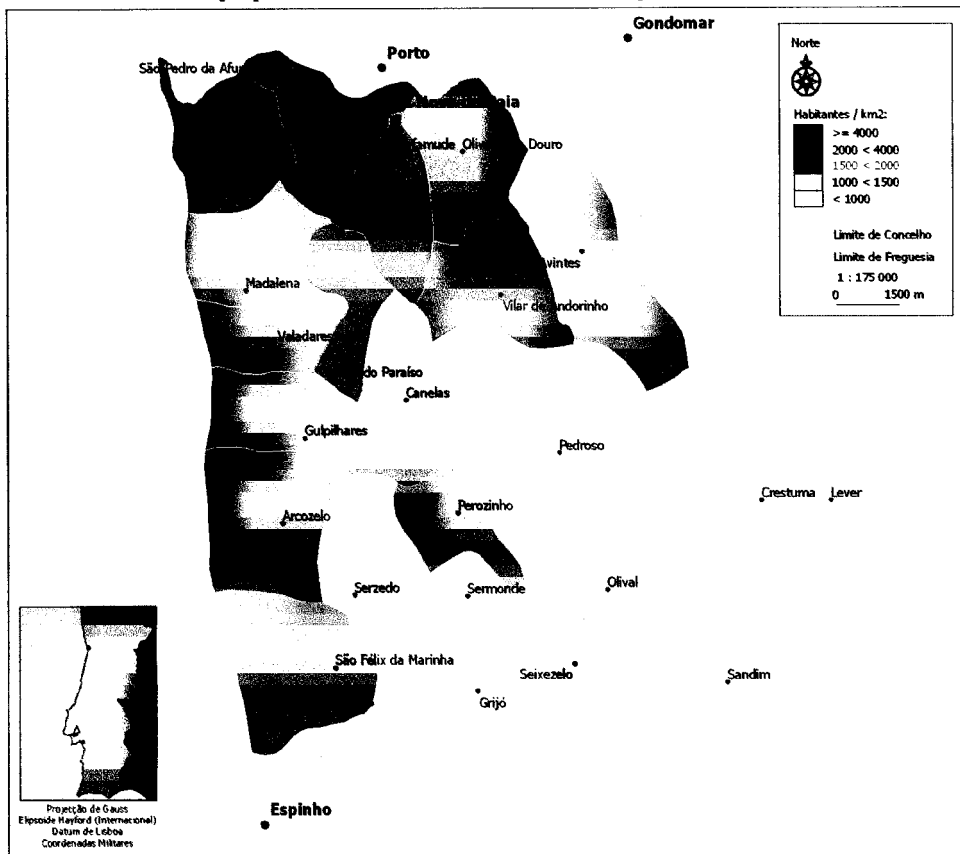


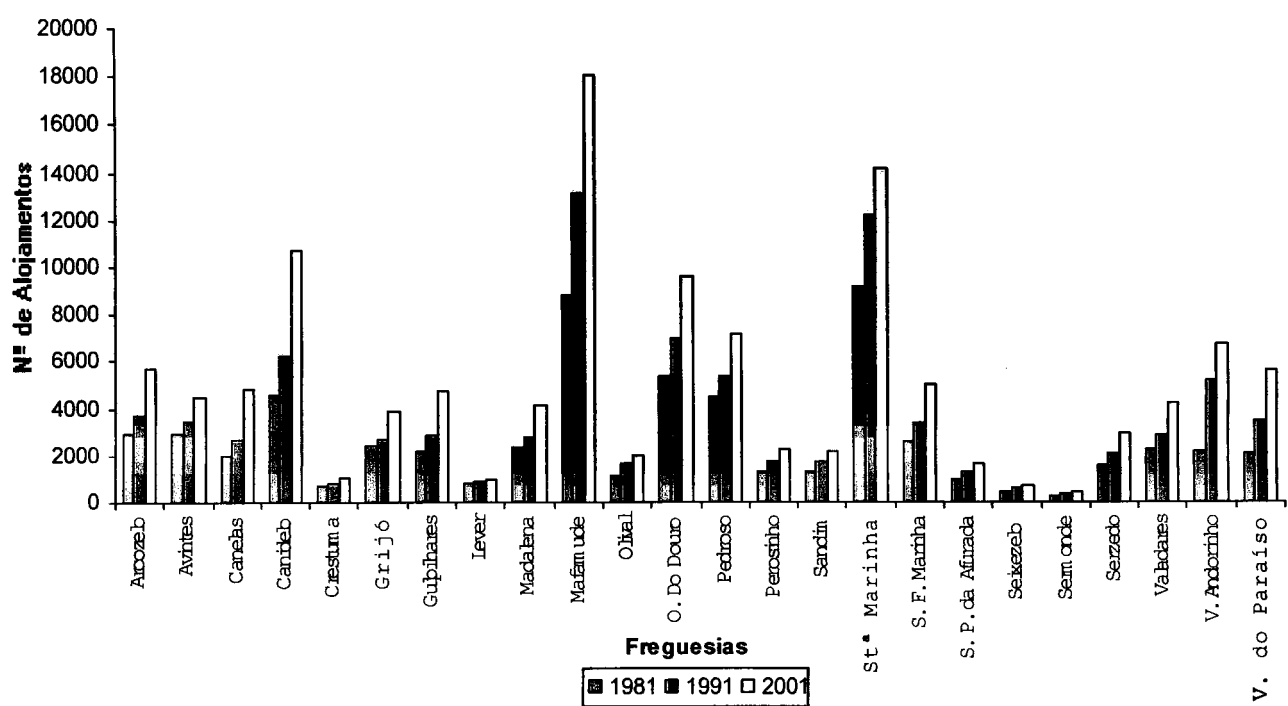
Fig.27 - Variação da População Residente em Vila Nova de Gaia, por Freguesias, em 2001

3.3.2 Características do parque habitacional de Vila Nova de Gaia

As características da evolução do Parque Habitacional são indicadores importantes da extensão das áreas de procura de habitação e respectivos mercados. Sem a pretensão de uma análise exaustiva importa traçar um quadro de referência acerca do Parque Habitacional no concelho de Vila Nova de Gaia.

Em 2001, existiam 122 831 alojamentos clássicos no concelho de Vila Nova de Gaia para alojar 99 096 famílias clássicas residentes. Todavia, e à semelhança do que vimos para a AMP, apesar do excesso de alojamentos face ao número de famílias, muitas existem que vivem em alojamentos não clássicos, como barracas e outros de natureza precária. Na verdade, do total de alojamentos clássicos, apenas 97 140 correspondiam a residência habitual, 15 619 estavam vagos e 10 072 tinham como destino o uso sazonal. Acresce o facto de existirem 731 alojamentos não clássicos, onde se albergavam 744 famílias.

Ao analisarmos a evolução nas últimas décadas (figura 24) constatamos um contínuo esforço construtivo. Este esforço destaca-se, sobretudo nas freguesias de Mafamude, de Stª Marinha e de Canidelo, freguesias do núcleo urbano. As freguesias mais periféricas e com características rurais, como Sermonde, Seixezelo, Lever, Crestuma, Olival e Sandim têm demonstrado uma certa “apatia” em termos construtivos.



Fonte: INE, Recenseamentos Gerais da População

Fig. 28 - Alojamentos Clássicos no Concelho de Vila Nova de Gaia, 1881, 1991 e 2001

Apesar do esforço construtivo, não podemos deixar de destacar a questão das carências habitacionais do Concelho pela sua dimensão. Assim, atendendo à diferença entre o número de alojamentos clássicos e o número de famílias efectivamente neles residentes, verifica-se que, em 1981, existe um défice de 1444 alojamentos, em 1991 de 1960 alojamentos (agravamento do défice) e em 2001 de 1195 alojamentos (quadro 23).

Quadro 23 - Carências de alojamentos (nº de famílias)

Alojamentos	1981	1991	2001
(1)	1 444	1 960	1 195
Barracas	120	70	237
Outros	256	157	507
Subarrendados	190	177	733
Superlotados	17 174	23 718	19 664

(1) = (Aloj. clássicos ocupados de residência habitual
– nº de fam. em aloj. clássicos de residência habitual)

Fonte: INE: Recenseamento Geral da População

Todavia, para o cálculo das carências habitacionais importa atender à quantificação das variáveis de conforto dos fogos e à relação entre a dimensão da família e do alojamento. Como vimos atrás, houve uma melhoria relativamente às infra-estruturas básicas existentes nos alojamentos. No tocante ao segundo aspecto, registou-se um aumento de famílias a residir em alojamentos clássicos superlotados, na década de oitenta, e uma diminuição na década de noventa, situação, mesmo assim, preocupante pelo número excessivo de famílias a viverem nestas condições (19 664). Acresce ainda, o aumento, na última década, do número de famílias a viverem em barracas²⁵⁹ e noutras situações precárias.

Tendo em atenção o acréscimo do número de famílias, nas duas últimas décadas (23,7% e 33,0%) e o acréscimo do número de alojamentos clássicos (35,9 e 40,0%), verificamos que são superiores aos da área metropolitana (15,1% e 26,4% para as famílias; 29,1% e 30,6% para os alojamentos) indiciando, por isso, uma preferência pelo concelho de Vila Nova de Gaia como local de residência.

Relativamente à forma de ocupação, quer a distribuição quer a evolução são semelhantes às verificadas na AMP (quadros 14, 15 e 16). Registou-se uma diminuição do peso dos alojamentos de residência habitual (90,4% em 1981, passa para 79,1%, em 2001). Os alojamentos clássicos de uso sazonal e com o ocupante ausente passam de 5,8% para 9,8% e os alojamentos clássicos que se encontravam vagos passam de 3,7% para 12,7%, isto é, mais que triplicou. Esta subida brusca foi mais significativa na década de oitenta.

Quanto aos alojamentos não clássicos, diminuem na década de oitenta (-39,4%) e aumentam significativamente na última década (223,5%).

²⁵⁹ Situação que, como já referimos, não se compreende atendendo aos programas de realojamento implementados nas duas últimas décadas, nomeadamente o PER.

O regime de ocupação também sofreu alterações (quadro 19). Se em 1981 o regime predominante era o arrendamento, correspondendo a 62% dos alojamentos clássicos de residência habitual, passa a 48%, em 1991, para em 2001, representar apenas 30%. Pelo contrário, o número de alojamentos clássicos, cuja propriedade é dos ocupantes, passou de 38%, em 1981, para 70% em 2001. Constatase, pois, que no concelho de Vila Nova de Gaia, o acesso à propriedade da habitação pelos seus ocupantes tem tido um crescimento expressivo. Este fenómeno poderá ser justificado, como já referimos na análise metropolitana, pela maior facilidade do recurso ao crédito pelas famílias, pela melhoria e estabilidade dos rendimentos familiares. Lembre-se, contudo, que a Lei do arrendamento urbano (primeiro a Lei nº 2 030 de 1948 e, posteriormente, Decreto Lei nº 46/85 ...) conduziu a graves problemas, nomeadamente o desaparecimento do mercado do arrendamento.

No tocante ao regime de propriedade, sobressai a reduzida percentagem de alojamentos pertença da Autarquia e Organismos Públicos e Semi-públicos, pouco mais de 1,5% em 1981, cerca de 2%, em 1991 e 1,8%, em 2001. A quase totalidade do parque habitacional (98%) é propriedade de particulares correspondendo a 70% da habitação própria. Cerca de 49,9% das famílias têm, contudo, de suportar encargos com a sua compra. Este valor aumentou nas duas últimas décadas, uma vez que em 1981, apenas 18,6% das famílias tinham encargos com a sua compra, situação que aponta para a dependência cada vez maior do acesso ao crédito, por parte das famílias, para a aquisição de casa própria.

Concluindo, as carências habitacionais se eram elevadas em 1981, aumentaram em 1991, não obstante o surto de construção a partir, principalmente, de meados dos anos oitenta. Na verdade, atendendo a que, em 1981, 376 famílias viviam em barracas e outros alojamentos precários, 2 727 famílias em coabitação e 17 174 em alojamentos superlotados, em 1991 o número de famílias em alojamentos não clássicos revelou uma melhoria mas o aumento do número de famílias em situação de partilha e sobreocupação foi fortemente penalizado. Em 2001 a situação melhorou neste último aspecto, face a 1991, mas o número de famílias em alojamentos não clássicos mais que triplicou.

CAPÍTULO IV

A HABITAÇÃO SOCIAL MUNICIPAL EM VILA NOVA DE GAIA

Associada à expansão da AMP, Vila Nova de Gaia registou nos últimos anos, como vimos, um surto de crescimento traduzido num acréscimo significativo de população (superior à média da AMP). Cresceu, quer em termos residenciais, quer funcionais.

O concelho de Vila Nova de Gaia, devido ao rápido crescimento populacional, o que induziu carências habitacionais registando, igualmente, fenómenos de segregação social que potenciam conflitos sociais associados, em muitos casos, ao tráfico de droga, à toxicodependência e à prostituição e toda uma série de outros problemas já apontados, tem merecido uma atenção particular da Câmara Municipal, principalmente na área da habitação social. Tem sido objectivo primordial, nesta área de intervenção, tornar este município num espaço onde não haja barracas ou habitação degradada.

Apesar das grandes transformações operadas quer no domínio das políticas habitacionais, a nível de programas, como em termos de expansão da construção em Vila Nova de Gaia, o panorama é ainda preocupante. As carências evidenciadas em 1981, embora um pouco esbatidas em 1991, sofreram um agravamento, situação a que não será alheio o crescimento populacional da última década.

Importa agora fazer uma abordagem à intervenção municipal no âmbito da promoção de habitação para, em seguida, se proceder a uma análise às condições e acções desenvolvidas quer a nível social, quer a nível de equipamentos, vertentes essenciais para que o realojamento não seja, meramente a satisfação de um direito constitucional, ou de uma necessidade básica, mas essencialmente, um meio para o desenvolvimento da integração social. Como tal, o alojamento/realojamento tem sido objecto de um trabalho integrado e contínuo, procurando reforçar a integração social, de modo a promover mais eficazmente um progressivo acréscimo dos padrões de qualidade de vida e de bem-estar das populações. A análise e os resultados desta tarefa revestem-se de algum cuidado devido à juventude de uma nova política dentro de um novo conceito de habitação social.

4.1 A intervenção municipal

Após 1974, Vila Nova de Gaia cresceu exponencialmente, resultando no crescimento de barracas, clandestinos²⁶⁰ e outras situações de habitação degradada. Construíram-se grandes empreendimentos. Contudo, a falta de vontade política para alterar a Lei do arrendamento urbano deteriorou a situação.

Até à criação dos SMH (Serviços Municipais de Habitação), a actividade da Câmara de Vila Nova de Gaia, no domínio da habitação social, resumia-se, sensivelmente, à gestão de cerca de 95 fogos²⁶¹ e apoiava a auto-construção, elaborando e fornecendo alguns projectos-tipo (de acordo com o Decreto Lei nº 44645, de 1962, posteriormente alterado pelo Decreto Lei nº 53/77).

Os SMH²⁶² são criados em 1978, sob proposta do Presidente da Câmara, com o apoio do FFH a nível documental e de material necessário à sua instalação. A actividade dos SMH desenvolveu-se em duas fases. Na primeira, de 1978 a 1988, elaboraram-se projectos de loteamento para terrenos da Câmara e de Juntas de Freguesia de modo a possibilitar a construção de habitações e cedência de lotes para a auto-construção. Simultaneamente, objectiva-se a eliminação de núcleos de construção clandestina existentes no Concelho, pelo que são executados novos loteamentos. Para a execução das obras, a Câmara recorre ao financiamento de 50 000 contos ao abrigo do Decreto-Lei nº6 /84 (infraestruturação de solos). Durante este período um protocolo com o Gabinete do Nó Ferroviário do Porto permite a construção de 80 fogos destinados a realojamentos e a construção de 64 fogos atribuídos em regime de propriedade resolúvel. A actuação dos SMH passa, também, pela conservação e gestão dos fogos existentes, o apoio social das famílias e o levantamento das carências habitacionais.

Em 1988 os SMH adquirem a natureza de Divisão, integrada no Departamento de Habitação e Urbanismo. São três os sectores de actuação, com funções perfeitamente delineadas: o sector dos projectos; o sector de gestão do parque habitacional e o sector de construção.

Outro factor a salientar na actuação dos SMH foi o protocolo de cooperação assinado entre a Câmara e a Secretaria de Estado da Habitação, através do INH e do IGAPHE, para a

²⁶⁰ Veja-se, MATOS, Fátima Loureiro de – *A construção clandestina em Vila Nova de Gaia ...op.*, cit

²⁶¹ 80 construídos em 1965 e 15 em 1977.

²⁶² Criados nos termos do Decreto-Lei nº 797/76, de 6 de Novembro e alterações posteriores constantes no Decreto-Lei nº 261/77, de 22 de Junho e Lei nº 84/77, de 14 de Novembro conjugados com os artigos 143º, 619º e seguintes do Código Administrativo, com funções de gestão Social, gestão Patrimonial e gestão da Conservação no campo da habitação social.

construção de 787 fogos²⁶³ de habitação social (quadro 24), destinados a arrendamento e venda, ao abrigo do Decreto-Lei nº 110/85 e do Decreto-Lei nº 226/87.

Quadro 24 – N° de Fogos Sociais a Construir pela Câmara, 1988

Freguesias	N° de Fogos
Afurada	41
Arcozelo	34
Avintes	256
Crestuma	140
Mafamude	48
Oliveira do Douro	220
Stª Marinha	16
Vilar de Andorinho	32
Total	787

Fonte: Câmara Municipal de Gaia

A elaboração dos projectos, o acompanhamento e fiscalização das obras e o lançamento dos concursos de atribuição dos fogos absorveram a actividade dos SMH. Para dar resposta a todas estas solicitações o quadro de pessoal teve de ser alargado. Com a conclusão dos vários empreendimentos verifica-se uma retracção de funcionários nos SMH.

O pacote legislativo lançado pelo Governo em 1993, PER – Programa Especial de Realojamento – vai absorver novamente a actividade dos SMH e exigir um reforço de pessoal. O levantamento exigido para a adesão ao programa, nomeadamente, a localização das barracas e caracterização socioeconómica completa do agregado familiar, envolveu por completo a actividade destes serviços.

O levantamento proporcionou o conhecimento de mais de 3 600 casos que constituíram a base do processo de candidatura, apresentado à Secretaria de Estado da Habitação em finais de 1994. A assinatura do Acordo Geral de Adesão irá permitir a construção dos cerca de 3 600 fogos em dez anos num investimento superior a 20 milhões de contos (ver a Programação financeira no Anexo II)

Ora, todo o trabalho de aquisição de terrenos, elaboração de projectos, construção e atribuição dos fogos (objectivos muito ambiciosos e de grande envergadura) irá absorver,

²⁶³ Com financiamento do Estado (2 358 000 contos), sendo uma parte a fundo perdido e o restante a pagar no prazo de vinte e cinco anos, como consta do protocolo assinado pela autarquia e a Secretaria de Estado da Habitação, em Março de 1988.

novamente, a actividade dos SMH. Simultaneamente, estes serviços continuam a gerir os cerca de 400 fogos arrendados.

Segundo o PDM de Vila Nova de Gaia, entre 1988 e 1992, seriam construídos 195 fogos e concluídos 228 lotes para auto-construção, para o ano de 1992 previa-se a construção de 358 fogos, e perspectivava-se a construção de mais 871 fogos, para 1993 (595 dos quais ao abrigo de um Contrato de Desenvolvimento de Habitação de iniciativa privada). Todavia, os resultados ficaram aquém destes objectivos. Dos 195 fogos previstos apenas 141 foram concluídos para arrendamento e venda, concluindo-se também 228 lotes para auto-construção. Quanto aos 871 fogos, apenas foram concluídos 59.

Os dados fornecidos pelos serviços camarários (quadro 25), permitem verificar que a maior promoção se registou nos anos de 1993 e 1995 (se contabilizarmos os lotes para auto-construção). Os anos de 1998 e 1999 registaram a maior promoção para arrendamento. De 1993 a 1999 o número de fogos para arrendamento foi de 409 e cerca de 277 destinados a venda. Se atendermos às carências habitacionais, a oferta continua extremamente reduzida.

Quadro 25 – Promoção de Habitação Social

Ano	Arrendamento	Venda	Auto-construção	Total
até 1987	187	25	48	220
1988	16	48	22	86
1989	7	-	72	79
1990	-	-	-	-
1991	-	-	-	-
1992	41	-	-	41
1993	47	123	-	170
1994	8	16	-	24
1995	24	110	58	192
1996	71	28	42	141
1997	14	-	-	14
1998	145	-	-	145
1999	100	-	-	100
Total	660	350	242	1 250

Fonte: Câmara Municipal de Gaia

Os diversos programas instituídos para a construção de habitação de custos controlados para venda e arrendamento, como os Contratos de Desenvolvimento Habitacional (CDH), os empréstimos às Câmaras Municipais e, particularmente, os programas criados para

a erradicação das barracas e outras formas de alojamento precário nas áreas metropolitanas, deram um novo impulso a este tipo de construção.

Entretanto, com a alteração da direcção política da Câmara Municipal em 1998, é criado um novo organismo – Gaia Social, E.M.²⁶⁴ – com o objectivo de agilizar a promoção e gestão do Parque Habitacional Municipal Social do concelho de Vila Nova de Gaia. Este novo organismo iniciou a sua actividade em Maio de 2000 tendo como principais objectivos: promover uma gestão integrada e participada nos empreendimentos; promover a melhoria das condições de vida; promover uma adequada administração patrimonial e social, designadamente organizando e mantendo actualizado o cadastro dos bens imóveis e uma base de dados relativa aos residentes; assegurar a manutenção dos edifícios e respectivos espaços exteriores; promover acções de formação e informação junto das populações dos empreendimentos; promover a execução de obras de reparação nas habitações e edifícios necessárias para garantir um bom estado de conservação.

4.2 A habitação – um investimento social prioritário

As autarquias locais, mercê da própria evolução no âmbito das organizações, dos métodos de gestão e no domínio da alteração das condições de vida das populações, têm vindo a estabelecer relações cada vez mais fortes com os agentes económicos. As suas preocupações centram-se na optimização dos processos de gestão, de produtividade e de desburocratização. O investimento global reflecte, precisamente esta dinâmica e permite comparar e analisar a capacidade de investimento autárquico.

O investimento global, caracterizado por variáveis como o investimento directo, transferência de capital e activos financeiros foi assumindo, em Vila Nova de Gaia, montantes cada vez mais significativos como se pode ver no quadro 26.

²⁶⁴ À semelhança do que acontece com outros tipos de serviços, nomeadamente o abastecimento de água e saneamento surge, no âmbito da Lei nº 58/98, de 18 de Agosto, a possibilidade de criar Empresas Municipais de Habitação (EMH). As funções destas Empresas Municipais passam pela gestão do parque habitacional existente, articulação e coordenação quer dos programas que visam a construção nova, quer dos relativos à reabilitação do parque habitacional, a organização de programas de execução e mecanismos de acompanhamento, articulados com programas sociais locais de apoio às famílias e de planeamento urbanístico.

Quadro 26 – Repartição do Investimento Global

Ano	Valor %	Descrição			
		Transf. Capital	Invest. Directo	Activos Financ.	Invest. Global
1984	Valor	25.9	737.5	5.0	768.4
	%	3,4	96,0	0,6	100
1985	Valor	48.1	566.6	0	614.7
	%	7,8	92,2	0	100
1986	Valor	4.2	585.6	0	589.8
	%	0,7	99,3	0	100
1987	Valor	139.8	594.0	0	733.8
	%	19,1	80,9	0	100
1988	Valor	21.0	1003	0	1024
	%	2,1	97,9	0	100
1989	Valor	64.9	1622.6	0	1687.5
	%	3,8	96,2	0	100
1990	Valor	937.9	1047.4	4.8	1990.1
	%	47,1	52,7	0,2	100
1991	Valor	1071.2	1630.1	0	2701.3
	%	39,7	60,3	0	100
1992	Valor	1312.4	2190.3	0	3502.7
	%	37,5	62,5	0	100
1993	Valor	1207.7	2396.2	2.5	3606.4
	%	33,5	66,4	0,1	100
1994	Valor	966.8	1831.0	0	2797.8
	%	34,6	65,4	0	100
1995	Valor	1396.7	1793.0	21.9	3211.6
	%	43,5	55,8	0,7	100
1996	Valor	1636.3	2968.3	23.1	4627.7
	%	35,4	64,1	0,5	100
1997	Valor	1654.5	4354.5	61.1	6070.1
	%	27,3	71,7	1,0	100
1998	Valor	2036.3	4812.8	3.9	6853.0
	%	29,7	70,3	0	100

Fonte: Contas de Gerência, CMG

Milhares de Contos

Qualquer autarquia local desenvolve esforços com o intuito de impulsionar o investimento no seu concelho e, consequentemente, aumentar o seu património. O investimento directo retracta, em parte, esta situação. Ora, analisando o quadro 26, percebemos que, em Vila Nova de Gaia, a evolução do investimento directo sofre uma redução no princípio da década de noventa e retoma um certo impulso no final da década. Observamos também, que nos últimos anos o Município de Gaia investiu de forma mais ou menos intensa havendo, no entanto, no último ano uma certa retracção (apenas um aumento na ordem dos 10% relativamente a 1997). Esta contenção prende-se com o acumular de dívidas e compromissos assumidos anteriormente.

Passando, agora, à análise da repartição do investimento directo, pelas principais áreas de actuação da autarquia (quadro 27), constatamos uma aposta significativa na aquisição de habitação social, no princípio da década de 90 a que se seguiu, até 1997, uma redução

acentuada. Em 1998, ressalta, de forma clara, um novo impulso na aquisição de habitação social.

No concelho de Vila Nova de Gaia, existem ainda, como vimos, grandes carências a nível de habitação, sendo necessário uma intervenção do Estado e das entidades locais. Assim, a Câmara volta a apostar claramente nesta área. Esta situação prende-se com a concretização da construção dos cerca de 3 600 fogos integrados no Programa Especial de Realojamento, como já foi referido, pelo que, a habitação passa a ser a principal privilegiada no âmbito das políticas sociais activas.

Verificamos, igualmente, que uma parte substancial do investimento foi canalizada para a resolução de vários outros problemas, nomeadamente, ao nível das vias, do congestionamento do tráfego e da rede viária (construções diversas). Segue-se o investimento em edifícios não destinados à habitação (748,9 milhares de contos) salientando-se a construção de Escolas, Pavilhões Gimnodesportivos, Quartel dos Bombeiros Sapadores e um Centro de Acolhimento de Visitantes no Parque Biológico.

A aquisição de terrenos, tem vindo a ganhar novo fôlego a partir de 1997, apresentando um peso de 9,6% do investimento, em 1998. Os terrenos adquiridos destinam-se às vias estruturantes, ampliação do Parque Biológico e um Complexo Desportivo.

Quadro 27 – Distribuição do Investimento Directo

	1984		1985		1986		1987		1988		1989		1990		1991	
Descrição			Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Invest.Directo:	737.5	100	566.6	100	585.6	100	594.0	100	1003	100	1622.6	100	1047.4	100	1630.1	100
Terrenos	23.7	3,2	35.6	6,3	8.4	1,4	40.8	6,9	95.7	9,5	109.6	6,7	26.7	2,5	23.3	1,4
Habitação	136.3	18,5	99.7	17,6	43.4	7,4	142.8	24,0	151.6	15,1	393.7	24,3	319.4	30,6	655.0	40,2
Outros Edific.	235.5	31,9	132.1	23,3	303.6	51,9	147.2	24,8	291.3	29,1	569.9	35,1	301.0	28,7	278.1	17,1
Construç. Div.	268.7	36,4	193.5	34,1	152.2	26,0	96.2	16,2	173.9	17,3	345.0	21,3	300.5	28,7	598.6	36,7
Mater.Transp.	28.0	3,8	14.5	2,6	1.4	0,2	64.4	10,8	110.4	11,0	99.4	6,1	19.4	1,9	6.6	0,4
Maq. Equip.	37.2	5,1	77.8	13,7	76.6	13,1	93.7	15,8	132.9	13,3	101.9	6,3	43.3	4,1	68.5	4,2
Outros	8.1	1,1	13.4	2,4	0	0	8.9	1,5	47.2	4,7	3.1	0,2	37.1	3,5	0	0

Fonte: Contas de Gerência, CMG

Milhares de Contos

Quadro 27 – Distribuição do Investimento Directo (cont.)

	1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998	
Descrição	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Invest.Directo	2190.3	100	2396.2	100	1831.0	100	1793.0	100	2968.3	100	4354.5	100	4812.8	100
Terrenos	29.0	1,3	145.0	6,1	207.6	11,4	170.1	9,5	74.1	2,5	225.5	5,2	464.1	9,6
Habitação	942.7	43,0	788.0	32,9	394.1	21,5	166.7	9,3	111.7	3,8	642.7	14,8	1519.6	31,6
Outros Edific.	350.1	16,0	407.4	17,0	324.5	17,7	514.3	28,7	1241.6	41,8	1216.6	27,9	748.9	15,6
Construç Div.	778.3	35,5	841.0	35,1	754.2	41,2	721.3	40,2	1278.4	43,1	1673.7	38,5	1409.6	29,3
Mater Transp.	21.1	1,0	63.2	2,6	26.1	1,4	114.7	6,4	91.7	3,1	176.1	4	260.4	5,4
Maq. Equipa.	69.1	3,2	151.6	6,3	124.5	6,8	105.9	5,9	170.8	5,7	410.3	9,4	401.6	8,3
Outros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9.6	0,2	8.6	0,2

Fonte: Contas de Gerência, CMG

Milhares de Contos

Existe, portanto, uma clara mudança no sentido de reforçar a intervenção no domínio da habitação. Os elevados investimentos na habitação, devem-se, sobretudo, à política habitacional do município, delineada tendo em atenção as questões abordadas, tanto no que respeita às carências e sua resolução, como as relacionadas com a problemática do realojamento e a necessidade de integração social das famílias. Saliente-se também que, em matéria de investimentos públicos, temos vindo a assistir à gradual supressão das carências de infra-estruturas básicas rodoviárias, água e saneamento, ansiadas e necessárias para a melhoria efectiva da qualidade de vida das populações. Ultrapassadas, em grande parte, essas carências, o investimento público, quer ao nível Central quer ao nível Local, vira-se, então, para a habitação.

4.3 Gaia Social, E.M. – a nova política habitacional

Vencer a crise habitacional, essencialmente das populações com dificuldades de acesso a um alojamento condigno, exige mudanças de fundo, nomeadamente, a criação de uma estrutura que proporcione uma definição rigorosa de objectivos concretos, recursos e meios que se traduza numa resposta efectiva às carências habitacionais existentes e na promoção de uma gestão integrada e sustentável.

Sendo prioritário das políticas sociais, do actual Executivo da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, solucionar o problema da habitação das populações dos escalões económicos mais baixos, acabar com as barracas e a habitação degradada, assim como, o estado caótico em que se encontrava a habitação social, é criada no final da década de noventa, a Empresa Municipal Gaia Social (já referida). Esta nova estrutura tem como objectivo fundamental, desenvolver, em tempo útil, uma política de habitação moderna, eficiente e humanizada, funcionando como qualquer empresa pública mas com orçamento da Câmara. Foi-lhe atribuída como áreas de actuação a execução do programa PER, outros programas habitacionais, a recuperação dos antigos empreendimentos de habitação social, a manutenção das habitações e as demolições.

Contudo, Gaia Social não foi concebida como uma empresa de construção municipal no sentido da realização material das obras. Assim, por exemplo, na manutenção do parque habitacional municipal recorre-se à subcontratação sistemática dos trabalhos. Quanto à promoção de habitação, a Empresa lança os concursos e as empresas que concorrem propõem terrenos que são ou não aprovados em função da localização, situação e preço (ou seja, recorre-se à contratação de empresas privadas para a realização dos projectos de habitação social comprando, posteriormente, a Empresa os fogos de acordo com os preços estabelecidos

pelo INH). Desta forma, a Câmara Municipal consegue de modo mais eficaz agilizar e flexibilizar, não só todo o processo de promoção-construção, como até mesmo o investimento, sem onerar o orçamento municipal.

O âmbito de actuação da Gaia Social compreende todas as famílias carenciadas do concelho de V. N. de Gaia, famílias que habitam casas da Autarquia e as que foram recenseadas pelo PER. A Câmara Municipal transferiu para esta empresa pública cerca de 900 fogos.

No sentido de melhor conhecer a realidade, a empresa efectuou o registo das condições de habitação das diversas famílias²⁶⁵, características do agregado familiar e as suas condições de vida. Em Maio de 2001, primeiro aniversário da Gaia Social, E.M., na apresentação pública do balanço da política de habitação social, implementada de Janeiro de 1998 até essa data, tinham sido registados 7 000 agregados familiares correspondentes a mais de 19 000 pessoas. O levantamento das necessidades está permanentemente a ser actualizado.

O quadro 28 apresenta a situação do Parque Habitacional Social, em Junho de 2003, em termos do número de fogos disponíveis, a concluir e a recuperar. No âmbito do programa PER encontravam-se prontos 1 438 fogos, em conclusão 576 fogos, aprovados 531 e em projecto 43 fogos²⁶⁶, correspondendo a 27 empreendimentos. O número de “outros” fogos²⁶⁷ era de 937, dos quais 219 vão ser sujeitos a obras de recuperação. Podemos assim concluir que está assegurada a construção e recuperação de 3 608 habitações, o que, para um universo de 7 000 famílias, é manifestamente insuficiente.

²⁶⁵ Levantamento que, em parte, já tinha sido feito para a adesão ao programa PER.

²⁶⁶ Destes, o empreendimento da Rua Cândido dos Reis, em Avintes, começou a ser construído em Maio de 2003.

²⁶⁷ Na promoção de habitação social o Município recorre a outros programas, nomeadamente ao CDH Empréstimos às Câmaras e Programa de Realojamento (Decreto Lei nº 226/87, de 6 de Junho)

Quadro 28 – Parque Habitacional Municipal do Concelho de Vila Nova de Gaia

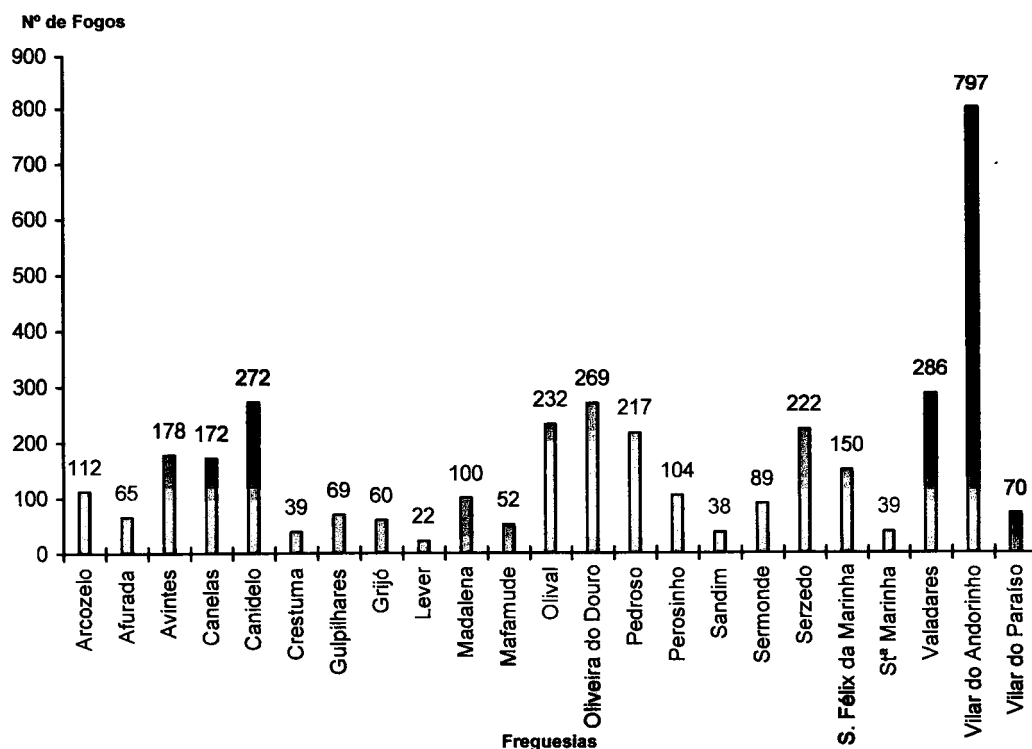
Total de Empreendimentos				
Freguesia	Empreendimento	Nº de Fogos	Situação	Gab. A. Social
Afurada	Cavaco I e II	65	Recuperação	X
Arcozelo	E.N. 109	112	Projecto Aprovado - 4º trimestre 2004	PER
Avintes	Quinta da Mesquita	19	1996	
	Rua Cândido dos Reis	159	Projecto Aprovado - 4º trimestre 2004	PER
Canelas	Rua Padre Américo	31	Concluído em Julho de 2002	PER X
	Rosa Mota	95	Concluído Setembro de 2002	PER X
	Rua do Lendal	46	Projecto Aprovado / 2004	
Canidelo	Manuel Pacheco Miranda	27	Concluído Setembro de 2000	PER X
	Dr. Barbosa de Melo	109	Concluído Novembro de 2001	PER X
	Rua Alto das Chaquedas	100	A concluir / Setembro de 2003	PER
	Rua do Telhal	36	Projecto Aprovado - 1º trimestre 2004	
Crestuma	Quinta da Marroca	39	1995	
Gulpilhares	Quinta da Pala	1	1996	
	Rua Manuel Moreira da Cruz	68	Projecto Aprovado / 2004	PER
Grijó	Rua Presa Nova	44	Concluído Setembro de 2000	PER X
	Padrão	16	Recuperação (1993)	
Lever	Monte Velho	22	Projecto em Apreciação / 2004	PER
Madalena	Urbanização da Bela Vista	100	1999	X
Mafamude	Alto das Torres	48	Recuperação (1993)	
	Diversos	4		
Olival	Dr. Adelino Amaro da Costa	28	Concluído Setembro de 2000	PER X
	Igreja	16	Recuperação (1993)	
	D. Armindo Lopes Coelho	188	Concluído Setembro de 2001	PER X
Oliveira do Douro	Guarda Livros (Bloco 1)	79	A recuperar (1996)	
	Urb. D. Manuel Martins	155	Concluído Outubro de 2001	X
	Quebrantões	33	Recuperação (1968 e 1976)	
	Diversos	2		
Pedroso	Prof. Carlos Alberto Mota Pinto	36	Concluído Setembro de 2001	PER X
	Raposas	24	Recuperação (1994)	
	Srª do Monte	3	Recuperação (1995)	
	Lugar da Tabosa	44	Concluído Julho de 2002	PER X
	Sanhoane	110	Projecto Aprovado - 4º trimestre 2004	PER
Perosinho	Praceta F. C. Perosinho	104	Concluído Agosto de 2001	PER X
Sandim	Praceta Monte Crasto	38	Concluído Setembro de 2000	PER X
Sermonde	Rua da Cancela	30	Concluído Dezembro de 2000	PER
	Francisco Pinto Balsemão	59	Concluído Setembro de 2000	PER X
Serzedo	D. António Ferreira Gomes	96	Concluído Junho de 1999	PER X
	Rua Stª Apolónia	126	A Concluir em 2003	PER
S. Félix Marinha	Rua dos Mourões	150	A concluir em 2004	PER

Quadro 28 – Parque Habitacional Municipal do Concelho de Vila Nova de Gaia (cont)

Total de Empreendimentos				
Freguesia	Empreendimento	Nº de Fogos	Situação	Gab. A. Social
Stª Marinha	V8	13	1987	
	Beira Rio	5		
	Heliodoro Salgado	21	Projecto em Apreciação / 2004 PER	
Valadares	Penedo	64	Recuperação (1987)	
	Rua Boa Nova	55	Concluído Março de 2001 PER	X
	General Ramalho Eanes	167	Concluído Novembro de 2001 PER	X
Vilar de Andorinho	Quinta Monte Grande - 1ª Fase	137	Concluído Abril de 2002 PER	X
	Quinta Monte Grande - 2ª Fase	128	3º trimestre 2003 PER	
	Quinta Monte Grande - 3ª Fase	96	A concluir em 2003 PER	
	Quinta Monte Grande - 4ª Fase	126	A concluir em 2003 PER	
	Urb. Vila d'Este - Lote 73	80	PER	
	Urb. Vila d'Este - Diversos	90		
	Balteiro	140	A recuperar (1968, 1978 1993)	X
Vilar do Paraíso	Urb. Ruy de Carvalho	70	Concluído Novembro de 2001 PER	X

Fonte: Gaia Social, E. M.

Em quatro ou cinco anos foram construídas cerca de 2 300 habitações. Os 3 608 fogos, acima referidos, encontram-se distribuídos por 23 das 24 freguesias do Concelho. Todavia, os empreendimentos no âmbito do PER apenas abrangem 18 freguesias.



Fonte: Gaia Social, E. M.

Fig. 29 - Projecção do Nº de Fogos em 2004

Convém sublinhar que apesar da actuação e empenho da Gaia Social, quer na execução do PER, quer na execução de outros programas, o atraso relativamente à programação e às necessidades é evidente. Outro aspecto a considerar é o desfazamento entre o número de fogos previstos para cada freguesia (ver Programação Financeira, Anexo II) e a sua realização. Em algumas freguesias, nomeadamente, Vilar de Andorinho, Valadares, Olival, Serzedo, Perosinho, Arcozelo, Avintes e Sermonde, o número de fogos concluídos excede muito a previsão inicial e noutras ainda não se construiu qualquer fogo²⁶⁸. Esta situação é justificada, por um lado, pela inexistência de terrenos apropriados ou dificuldade na sua aquisição²⁶⁹, daí a deslocação de empreendimentos para outras freguesias, por outro lado, pela morosidade na tramitação dos processos a nível do Departamento Urbanístico, tempo na

²⁶⁸ A este propósito, importa salientar que, por vezes, a emergência, face a condições extraordinariamente degradantes, obriga a realojar onde há fogos, daí que algumas famílias sejam deslocadas para outra freguesia.

²⁶⁹ De facto, em algumas freguesias existe uma manifesta falta de terrenos a preços compatíveis com os preços máximos fixados pelo Governo, para a aquisição de fogos.

aprovação dos projectos e burocracia do financiamento. A esta situação, não é alheio o facto de se optar por pequenos núcleos habitacionais, espalhados por todo o Concelho, em detrimento dos grandes conjuntos habitacionais (o que contribui, igualmente, para o atraso na execução do Programa).

Dentro das preocupações com a qualidade habitacional, importa referir a recuperação²⁷⁰ dos conjuntos habitacionais, antigos e recentes (quadro 28) e a demolição, nos termos da Lei, de cinco conjuntos habitacionais²⁷¹ que não ofereciam as mínimas condições de habitabilidade, evitando, assim, que outras famílias ocupassem as casas após o realojamento dos antigos moradores. De notar, que grande parte dos empreendimentos sujeitos a recuperação apesar de não terem muitos anos, encontravam-se numa situação de degradação que exigia uma intervenção urgente.

Paralelamente a esta actuação, foram dados passos num processo de negociação com a Secretaria de Estado da Habitação, através do INH, no sentido de se celebrar acordos que permitam construir casas para famílias não abrangidas pelo PER. A Câmara de Gaia e a Gaia Social, E.M. estão a dar resposta a todas as situações dramáticas, agudas e de emergência que vão aparecendo (por exemplo, famílias a viverem em prédios degradados ameaçando ruína).

No tocante ao PER-Famílias, apesar dos esforços desenvolvidos pela Empresa Gaia Social no sentido de dar um impulso a este Programa, as dificuldades dos casais mais jovens em angariarem, junto das instituições financeiras, os correspondentes empréstimos bancários, têm impedido a adesão ao programa.

No que diz respeito às receitas da Gaia Social, as mesmas incluem, não só, as relativas às rendas pagas pelos munícipes, mas também, as correspondentes às transferências que a Câmara efectua, para a cobertura financeira dos diversos orçamentos²⁷².

²⁷⁰ Nesta área, Gaia Social chega mesmo a intervir no domínio privado. Referimo-nos, concretamente, ao empreendimento Vila d'Este cujo projecto de recuperação foi da responsabilidade da Empresa. Esta mantém contactos regulares com a Associação de Condomínios sobre o projecto. Este será executado por fases, devido a urbanização ser composta por 113 lotes, num total de 1800 fogos. Assim, numa primeira fase, serão intervencionados, em termos de revestimento das fachadas e das coberturas, 11 lotes junto à auto-estrada, correspondendo a 180 fogos.

²⁷¹ Ilha da Paz, em Fevereiro de 1999, que albergava 48 famílias, Maninho d'Alheira, em Dezembro de 2000, Quinta dos Castelos, em Janeiro de 2001, Heliodoro Salgado, em Março de 2001, onde viviam 40 famílias e 32 fogos nos Arcos do Sardão, em Outubro de 2001.

²⁷² No que diz respeito ao PER, o Estado investe 40% a fundo perdido e empresta outros 40% a taxas de juro bastante baixas às autarquias para construir ou comprar habitações. Os restantes 20 % são investimento próprio das autarquias. Este regime de financiamento também está disponível para famílias recenseadas que prefiram adquirir a sua casa, quer entre as disponibilizadas pelas autarquias ou as existentes nos mercados da

4.4 Um novo conceito de realojamento

A gestão habitacional centra-se, fundamentalmente, na atribuição e utilização dos fogos construídos. Todavia, para evitar disfunções que surgem, com muita frequência, depois dos fogos estarem habitados é necessária a intervenção noutras fases do processo da habitação social. Objectivos económicos, ligados à preservação e rentabilização dos investimentos aplicados na construção da habitação e objectivos sociais, no sentido de proporcionar boas condições ambientais aos moradores, são, igualmente, próprios da gestão habitacional.

À semelhança do que aconteceu, um pouco por todo o país, mas principalmente nas duas Áreas Metropolitanas, em Vila Nova de Gaia os bairros edificados foram geridos sem a participação dos moradores. De um modo geral, a sua função é estritamente residencial, são deficitários em equipamentos e não existem programas regulares de conservação. A degradação e a vandalização de alguns edifícios, em alguns bairros não permitem qualquer tipo de intervenção/recuperação, pelo que, a única solução é a demolição.

Presentemente, para corrigir os desequilíbrios e responder eficazmente, face aos problemas urbanos e sociais a Câmara Municipal (via Gaia Social E.M.) delineou uma estratégia de intervenção, a vários níveis, com a comparticipação e o recurso aos diversos programas disponíveis. Assim, por um lado, uma das formas de actuação tem sido requalificar os bairros existentes, recuperando os edifícios, criando e reabilitando espaços públicos, infra-estruturas e equipamentos e, por outro, aumentar o parque habitacional social através da execução de novos empreendimentos, quer no âmbito do PER, quer no âmbito dos CDH, Empréstimos às Câmaras Municipais e ao abrigo do Decreto-Lei nº 226/87, de 6 de Junho (Programa de Realojamento).

Tendo em atenção alguns parâmetros responsáveis pelo insucesso nos processos de realojamento e uma maior preocupação com a qualidade arquitectónico-urbanística dos empreendimentos, Gaia Social tem evitado as grandes urbanizações isoladas (que implicam problemas de gestão e mesmo de equilíbrio sócio-urbanístico), tanto quanto possível²⁷³ e optado por soluções integradas ou contíguas ao tecido urbano consolidado. Assim, tenta-se que os empreendimentos sejam de pequena dimensão, com edifícios de baixa altura, para evitar a necessidade de elevadores, integrados na malha urbana e o mais possível semelhantes em termos urbanísticos aos envolventes ou contíguos. Outra característica a salientar é a preocupação com a construção de equipamentos e arranjo dos espaços exteriores.

habitação a custos controlados ou livres, desde que não excedam os valores determinados em Portaria – PER-Famílias.

²⁷³ Lembre-se a dificuldade na aquisição de terrenos em determinadas freguesias.

Analisando o quadro 29, constata-se que grande parte dos bairros apresenta boa acessibilidade e beneficia de um conjunto de equipamentos. Estão neste caso, por exemplo, Boa Nova, Penedo e Urbanização General Ramalho Eanes em Valadares, Urbanização D. Manuel Martins em Oliveira do Douro e Urbanização Dr. Barbosa de Melo em Canidelo. No caso dos empreendimentos situados na freguesia de Valadares, principalmente Boa Nova e Penedo (fotografias 1 e 2), destaca-se a sua localização junto das escolas EB 2/3 e Secundária, do Centro de Saúde e beneficiam de transportes públicos, que passam “à porta” e a cinquenta metros.



Fotog. 1- Boa Nova (Valadares)



Fotog. 2 - Penedo (Valadares)

O único caso de grande isolamento é o bairro situado na Praceta Monte Crasto em Sandim (fotografias 3 e 4). Este bairro localiza-se numa área de pinhal, longe de qualquer tipo de equipamento e sem acesso directo a transportes, dificultando ou limitando a integração sócio-urbanística desta população. É constituído por um edifício em banda, de três pisos com 38 fogos. Tem um gabinete de Apoio Social (GAS), estacionamento mas sem jardins, os pequenos espaços livres existentes que podiam ser ajardinados não estão, demonstrando um certo desleixo ou abandono.

Quadro 29 – Condições de Inserção Urbanística dos Bairros

Freguesia	Empreendimento	Nº de Fogos	Acessibilidade			Proximidade a Equipamentos		
			R. STCP e outras	Rede Viária	Rede Ferrov.	Comércio diário	Ensino e cultura	Saúde
Afurada	Cavaco I e II	65	R	R	F	F	F	R
Avintes	Quinta da Mesquita	19	B	B		R	R	R
Canelas	Rua Padre Américo	31	R	B		B	B	R
	Rosa Mota	95	R	B		R	B	B
Canidelo	Manuel Pacheco Miranda	27	B	B		B	B	B
	Dr. Barbosa de Melo	109	B	B		B	B	B
	Rua Alto das Chaquedas	100	B	B		B	B	B
	Rua do Telhal	36	B	B		B	B	B
Crestuma	Quinta da Marroca	39	F	R		R	R	F
Gulpilhares	Rua Manuel Moreira da Cruz	68	R	R		R	R	R
Grijó	Rua Presa Nova	44	F	R		R	F	F
	Padrão	16	R	B		B	R	R
Madalena	Urbanização da Bela Vista	100	B	R	F	B	F	F
Mafamude	Alto das Torres	48	B	B	F	B	B	B
Olival	Dr. Adelino Amaro da Costa	28	R	R		R	F	F
	Igreja	16	R	B		B	R	R
	D. Armindo Lopes Coelho	188	R	B		F	R	F
Oliveira do Douro	Guarda Livros (Bloco 1)	79	B	B		B	B	B
	Urb. D. Manuel Martins	155	B	B		B	B	B
	Quebrantões	33	R	R		B	R	R
Pedroso	Prof. Carlos Alberto Mota Pinto	36	F	R		R	F	F
	Raposas	24	F	R		F	F	F
	Lugar da Tabosa	44	F	F		F	F	F
Perosinho	Praceta F. C. Perosinho	104	R	R		R	F	R
Sandim	Praceta Monte Crasto	38	M	F		F	F	F
Sermonde	Rua da Cancela	30	R	R		R	R	R
	Francisco Pinto Balsemão	59	R	R		R	R	R
Serzedo	D. António Ferreira Gomes	96	F	R		F	F	B
	Rua Stª Apolónia	126	R	R		R	F	F
Stª Marinha	V8	13	R	B	F	B	R	R
	Heliodoro Salgado	21	R	B	R	B	R	R
Valadares	Penedo	64	MB	MB	F	B	MB	MB
	Rua Boa Nova	55	MB	MB	F	B	MB	MB
	General Ramalho Eanes	167	R	R	R	R	R	R
Vilar de Andorinho	Quinta Monte Grande - 1ª Fase	137	B	B		B	B	B
	Quinta Monte Grande - 2ª Fase	128	B	B		B	B	B
	Quinta Monte Grande - 3ª Fase	96	B	B		B	B	B
	Quinta Monte Grande - 4ª Fase	126	B	B		B	B	B
	Urb. Vila d'Este - Lote 73	80	B	B		B	B	B
	Urb. Vila d'Este - Diversos	90	B	B		B	B	B
	Balteiro	140	R	R		R	R	R
Vilar do Paraíso	Urb. Ruy de Carvalho	70	R	R		R	R	R

F – Fraco; R – Razoável; B – Bom; MB – Muito Bom

Fotog. 3 - Sandim (traseiras)



Fotog. 4 - Sandim (frente)

Numa lógica de personalizar, dignificar e humanizar os novos espaços de habitação os empreendimentos foram “baptizados” com o nome de figuras de prestígio e reconhecido mérito. Assim perdem um pouco a denominação e o conceito de bairro (muitas vezes com sentido pejorativo) ao passarem a designar-se por urbanização.

Tendo como objectivo principal a qualidade de vida, importa criar urbanizações com um conjunto de equipamentos culturais, desportivos, serviços de lazer, entre outros, dentro ou nas suas imediações. Deste modo, a política de habitação social que tem sido desenvolvida visa criar empreendimentos com determinadas características que permitam melhorar as condições de vida das famílias residentes e, simultaneamente, criar mecanismos de auto-estima que contribuam para a conservação desses empreendimentos.

É precisamente com este objectivo que têm sido criados Gabinetes de Apoio Social, com pelo menos uma assistente social, dispersos por todo o concelho, que constituem um meio fundamental no apoio e na integração das famílias objecto de realojamento e à constituição de associações de condóminos ou moradores. Através dos Gabinetes promove-se o contacto mais próximo com os munícipes residentes, uma vez que estão localizados nos próprios empreendimentos. Qualquer morador pode dirigir-se a um GAS independentemente

da sua área de residência²⁷⁴. Actualmente existem vinte e um Gabinetes de Apoio Social dispersos por quinze freguesias (quadro 28), o que mostra bem a dinâmica imprimida no desenvolvimento da política social definida.

No caso dos equipamentos desportivos, o quadro 30 apresenta os conjuntos habitacionais que têm campo de jogos e/ou jardim infantil. Estes equipamentos são essencialmente usados pelos residentes. Na Quinta da Marroca (fotografia 5) estes equipamentos são usados quer pelos residentes nas casas sociais quer pela população residente noutros fogos ou nas habitações unifamiliares situadas próximo.



Fotog. 5 - Quinta da Marroca (Crestuma)

Quadro 30 – Empreendimentos com Parques Infantis/Campos de Jogos

Empreendimento	Rua	Freguesia	Parque Infantil	Campo de Jogos
Rosa Mota	Rua das Areias	Canelas	X	X
Padre Américo	Rua Padre Américo	Canelas	X	X
Barbosa de Melo	R. 25 de Abril/Cova da Loba	Canidelo	X	X
Quinta da Marroca	Quinta da Marroca	Crestuma	X	X
D. Manuel Martins	R. José Dinis dos Santos	O. do Douro	X	X
			X	
D. Armindo Lopes Coelho	R. Pedra Moura/ R. Monte Grande	Olival	X	X
			X	
Perosinho	Praceta F. C. Perosinho	Perosinho	X	X
Francisco Pinto Balsemão	Rua de Sermonde	Sermonde	X	
General Ramalho Eanes	Praceta Almeida Garrett	Valadares	X	X
Ruy de Carvalho	Travessa da Gândara	V. Paraíso	X	X
Totais			12	9

Fonte: Gaia Social, E.M. e levantamento directo

Um outro aspecto, que tem em vista os objectivos traçados, é a criação de um serviço de limpeza diária das áreas comuns dos novos empreendimentos e um serviço de vigilância 24 horas por dia, mediante ronda móvel. Provavelmente, será cedo para se tirar conclusões

²⁷⁴ Todo o agregado familiar registado na Gaia Social tem um cartão – Cartão de Muncipe – contendo dados sobre o agregado familiar, facilitando a sua identificação na sede da Empresa ou em qualquer GAS a que o muncipe se dirija.

acerca destas medidas, todavia, até ao momento, o índice de incidentes é baixo, tendo em conta, que o número de empreendimentos e o número de famílias alojadas ser cada vez maior.

Uma outra área de actuação que merece particular atenção diz respeito aos arranjos exteriores dos novos conjuntos habitacionais do PER e os arruamentos de acesso. Quanto a este último aspecto, o próprio contrato com as empresas de construção já prevê a sua concretização.

Com frequência, os bairros sociais são notícia porque são problema. O desemprego, a precaridade económica, as actividades e comportamentos anti-sociais são os elementos fundamentais para a informação. Os diversos trabalhos sobre realojamentos concluíram que as populações realojadas, de um modo geral, sentem a mudança da casa de forma positiva o que tem a ver com a melhoria das condições de habitabilidade, de higiene e conforto. Contudo, os sentimentos em relação ao bairro não são tão positivos. Daí que o trabalho a realizar com as famílias realojadas tem de ser abrangente, de modo a não se perderem as oportunidades que o processo pode oferecer em termos de valorização social.

Definir uma política de habitação que evite a criação de *ghettos*, dignifique as condições de vida da população, proporcione uma boa qualidade de vida e auxilie a integração das famílias na respectiva comunidade, são objectivos que têm norteados a intervenção da Gaia Social E. M. Só os objectivos traçados não chegam, é preciso que todos os intervenientes (promotores e ocupantes) se empenhem e promovam uma gestão de qualidade, na utilização adequada e uma participação da população de forma organizada na construção e manutenção dos seus espaços.

Para atingir a plena integração das famílias, a sociabilização e promover as relações de vizinhança tem-se apostado num projecto que engloba várias vertentes de natureza económica, social e cultural. Na realidade, no processo de realojamento (onde incide as maiores preocupações e o maior empenho da Empresa), têm sido atendidas várias componentes:

- a distribuição das famílias pelos empreendimentos mais próximos da anterior morada ou, quando solicitada, em outro da sua preferência;
- a atenção às limitações impostas pela idade ou por qualquer deficiência motora;
- a distribuição das famílias atendendo aos laços familiares e/ou vizinhança;
- a dotação de bens essenciais (cama, mesa, etc.) em situações de agregados mais carentes;
- a dotação das casas com e contadores de água, luz e gás de modo a facilitar ou agilizar o processo de realojamento;
- a instalação de um Gabinete de Apoio Social por forma a ajudar o realojamento e auxiliar a integração das famílias na comunidade local;

- a instalação de equipamentos diversificados (desportivos e de lazer - parques infantis);
- a criação e arranjo de espaços verdes;
- a organização de condomínios.

Para além destes aspectos procedeu-se, também, à elaboração de um conjunto de regras e recomendações, quer ao nível da habitação, quer ao nível dos espaços comuns, a serem cumpridas pelos moradores dos fogos sociais municipais, de modo a contribuir para uma boa convivência entre vizinhos, para a conservação dos edifícios e para o conforto de cada habitação. Em termos gerais, as regras são basicamente as seguintes:

- os espaços comuns não podem ser modificados nem ocupados por objectos que possam prejudicar a sua utilização pelos outros moradores;
- todos os moradores devem ter presente o respeito pelos seus vizinhos;
- a existência de limpeza periódica, dos espaços comuns, de acordo com decisão da assembleia de condomínio;
- não produzir ruídos dentro das habitações que possam causar incómodo aos outros moradores.

No tocante às habitações foi determinado que:

- não é permitida a alteração da habitação que possa interferir com o aspecto exterior do edifício, sem autorização;
- o espaço habitacional deverá ser utilizado apenas como habitação dos moradores;
- os resíduos domésticos devem ser depositados nos espaços próprios para o efeito e o mais próximo possível da hora prevista de recolha;
- a presença de animais domésticos no interior da habitação só é possível com a aprovação dos restantes moradores;
- entre as 21 horas e as 8 horas deverão ser evitados todos os ruídos audíveis nas habitações vizinhas.

Em conclusão, podemos afirmar que as condições de habitabilidade nos bairros sociais municipais de Vila Nova de Gaia são, no geral, boas. O parque é recente e as habitações mais antigas com problemas foram demolidas, como já referimos. As habitações mais ou menos degradadas (apesar de algumas terem poucos anos) foram ou vão ser sujeitas a obras de recuperação. Os problemas prendem-se com a conservação de fachadas, telhados, humidade/infiltrações, canalizações ou outras infra-estruturas degradadas ao longo do tempo, situações a que Gaia Social está atenta, tendo já desenvolvido projectos de recuperação, como podemos ver no quadro 28.

4.5 Características dos empreendimentos sociais municipais: As urbanizações D. Manuel Martins, Perosinho e D. António Ferreira Gomes

Após uma abordagem à política seguida pela Gaia Social, iremos agora analisar três dos empreendimentos sociais. Importa assinalar que não nos foi permitida uma recolha de informação directa junto das populações. Esta proibição, segundo os responsáveis, visa proteger a privacidade dos moradores. A informação de que dispomos, relativa às famílias, foi fornecida pela própria Empresa Municipal, salvaguardando o anonimato das mesmas.

Relativamente aos dados disponíveis sublinhe-se que existem numerosas falhas, nomeadamente, a falta do registo da idade de alguns indivíduos, de rendimentos de algumas famílias, habilitações e mesmo da profissão, isto é, de algumas famílias apenas conhecemos a idade dos seus elementos, ou sabemos a idade e as habilitações, quantos elementos trabalham mas não sabemos a profissão. Foi impossível determinar a origem das famílias e o local de trabalho. Não tivemos acesso, portanto, a dados exaustivos de todos os elementos das famílias residentes nos empreendimentos.

Face a esta limitação, optamos por analisar a população de três empreendimentos cujos registos apresentavam maior quantidade de dados permitindo-nos, assim, uma análise mais rigorosa. Ainda relativamente aos dados, consideramos em cada situação o total de famílias cujos dados foram contabilizados e não o total de famílias existentes nos empreendimentos.

O trabalho de campo efectuado apenas visou observar os empreendimentos exteriormente, a sua integração na malha urbana, estado de conservação, existência de equipamentos e a acessibilidade. Como não foi possível fazer um inquérito à população residente apenas podemos registar algumas características e trocar algumas impressões sem qualquer formalidade ou questionário, para obtermos a opinião sobre a habitação e satisfação residencial. Para além disso, efectuamos contactos directos com o responsável pela Empresa Municipal e com alguns técnicos da mesma, para obtermos informações sobre os empreendimentos, política seguida e objectivos.

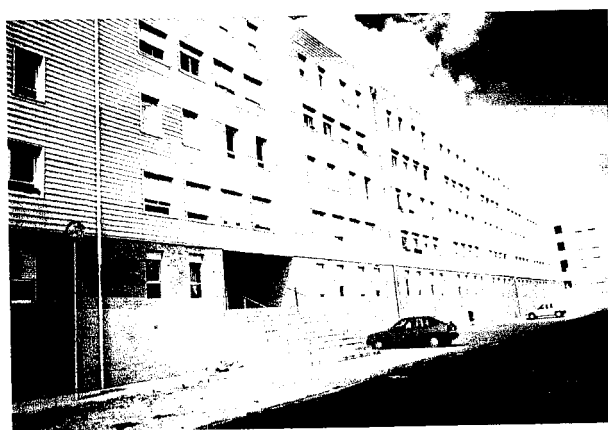
4.5.1 Características dos Bairros

A Urbanização D. Manuel Martins localiza-se na freguesia de Oliveira do Douro numa área relativamente densificada, integrada na malha urbana. Está situada à face de uma estrada municipal, é servida de transportes públicos, de fácil acesso a Vila Nova de Gaia e ao Porto. Refira-se que, por exemplo, deste conjunto habitacional ao centro de Gaia em transporte público demora-se cerca de dez minutos e à baixa do Porto entre quinze e vinte minutos.

Este empreendimento é constituído por edifícios em banda de quatro pisos, com tipologias T1, T2, T3, e T4, do qual fazem parte 155 fogos, todos destinados exclusivamente a habitação (fotografias 6 e 7).



Fotog. 6 - Urbanização D. Manuel Martins

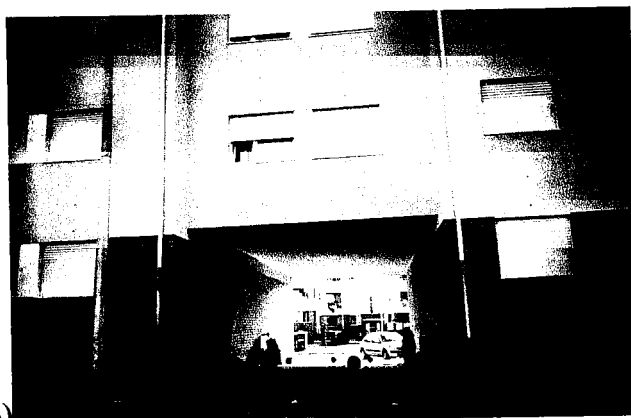


Fotog.7 - Traseiras da Urbanização D. Manuel Martins

A Urbanização em Perosinho é constituída por três edifícios em banda (fotografia 8), ligados, formando uma praça (daí a designação de Praça F. C. Perosinho), com abertura num dos lados. Em cada edifício existe uma abertura de acesso ao centro do empreendimento (fotografia 9). Constituído por 104 fogos dos quais 103 destinam-se à habitação e um ao GAS Existe um minimercado e um café no rés-do-chão de um dos edifícios, voltados para o exterior do empreendimento. Na praça situa-se um pequeno campo de jogos e um parque infantil.



Fotog. 8 - Urb. Praceta F. C. Perosinho



Fotog. 9 - Urb. F. C. Perosinho (acesso)

Este conjunto habitacional situa-se no limite Este da freguesia, na fronteira com Serzedo, ocupando um terreno plano, que durante bastante tempo não teve qualquer ocupação. Está implantado numa área, de certo modo, pouco urbanizada, todavia com construção já antiga. É servido por um transporte público, com ligação à praia da Aguda e a cerca de 150 metros a população tem acesso a outros transportes com diversas ligações.

O conjunto habitacional D. António Ferreira Gomes localiza-se numa área periférica, de construção recente, na freguesia de Serzedo, onde se situam outros dois empreendimentos e um loteamento destinado à construção de habitação unifamiliar, encontrando-se algumas casas já habitadas. Está implantado num terreno, com uma ligeira inclinação, anteriormente ocupado por um pinhal. À semelhança do conjunto habitacional anterior, é constituído por blocos em banda, de quatro pisos (neste caso), com uma disposição em U formando um espaço “interior” aberto a norte e com uma ligação ao exterior na parte sul (fotografias 10 e 11). A urbanização é constituída por 96 fogos, um G.A.S. e uma extensão do Centro de Saúde de Serzedo, localizada no rés-do-chão de um dos edifícios do empreendimento.



Fotog. 10 - Urb. D. António Ferreira Gomes

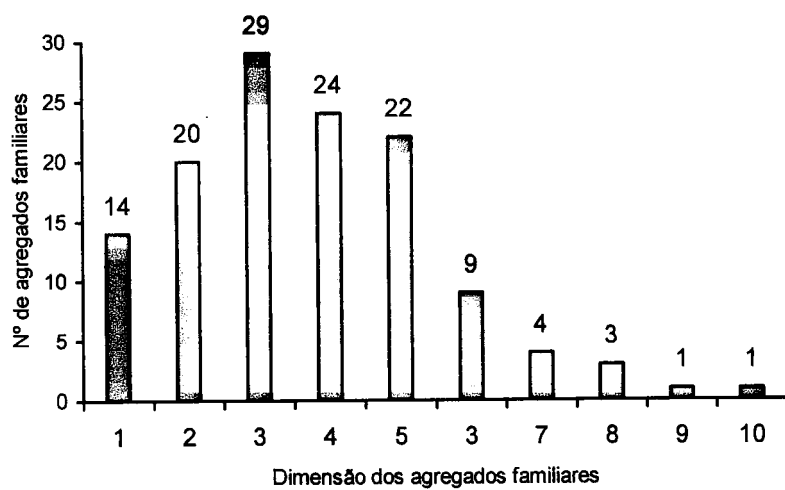


Fotog. 11 - Urb. D. António Ferreira Gomes (parte lateral “exterior”)

Estes três empreendimentos foram concebidos e construídos de acordo com as exigências técnicas próprias de habitação de custos controlados, sendo que o primeiro enquadra-se no programa CDH, enquanto os outros dois tiveram origem no processo de promoção no âmbito do PER (quadro 28).

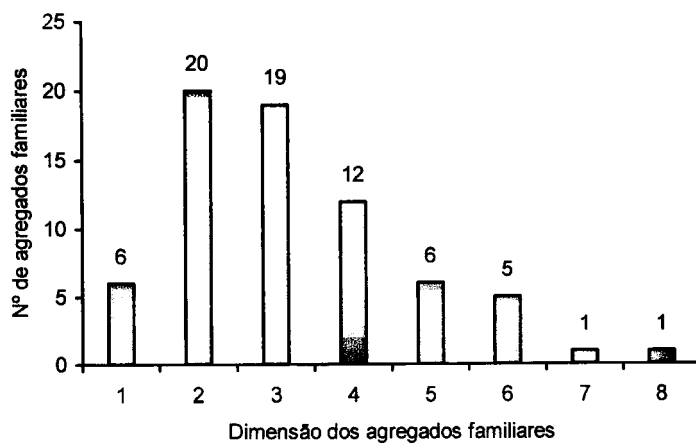
4.5.2 Características da população realojada

Em termos demográficos a população dos bairros analisados não apresenta diferenças significativas. A dimensão média das famílias na urbanização D. António Ferreira Gomes é de 3,2 elementos e nas outras duas é ligeiramente superior (3,7 elementos) (figuras 30, 31 e 32). O número de famílias com um elemento ultrapassa os 10 % no empreendimento D. Manuel Martins enquanto no D. António F. Gomes e em Perosinho é de 9% e 8,6% respectivamente.



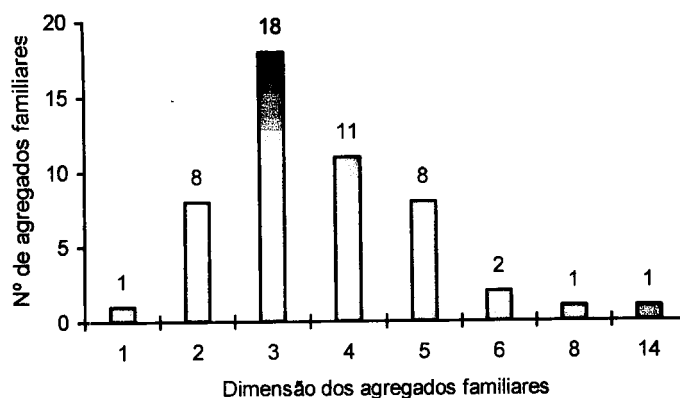
Fonte: Gaia Social, E. M.

Fig. 30 - Dimensão dos Agregados Familiares na Urb. D. Manuel Martins



Fonte: Gaia Social, E. M.

Fig. 31 - Dimensão dos Agregados Familiares na Urb. Praceta F.C. Perosinho

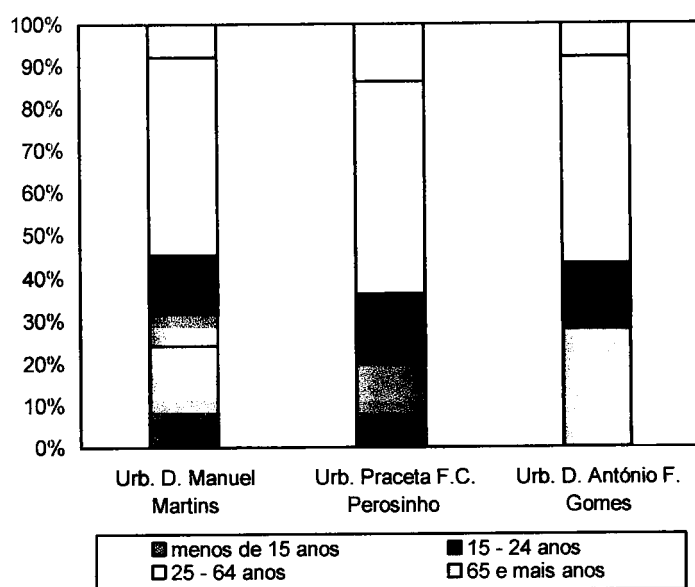


Fonte: Gaia Social, E. M.

Fig. 32 - Dimensão dos Agregados Familiares na Urb. D. António Ferreira Gomes

A estrutura etária da população em estudo apresenta algumas diferenças. Comparando os grandes grupos de idade (figura 33), verificamos que a percentagem dos grupos mais jovens (0 – 14 anos e 15 – 24 anos) é bastante superior à dos idosos (> 65 anos). A urbanização Praceta F. C. Perosinho apresenta a maior percentagem de população idosa (13,0%) comparativamente às outras urbanizações. Contrariamente, a Urbanização D. Manuel Martins apresenta a estrutura etária mais jovem.

Ao compararmos a estrutura etária destes bairros municipais e do conjunto da população de Vila Nova de Gaia, observamos algumas diferenças (quadro 31), nomeadamente no que se refere ao peso da população mais jovem: 43,5 % dos moradores têm menos de 25 anos (no concelho é de 31,1%), o peso dos jovens com menos de 15 anos corresponde a 24,7% (sendo no concelho de 17,0%), o peso dos idosos (65 e mais anos) é de 7,8% (no concelho é de 11,9%).



Fonte: Gaia Social, E. M.

Fig. 33 - Estrutura Etária da População Residente nas Urbanizações

Quadro 31 – Estrutura Etária da População Residente nas Urbanizações e no Concelho

Idades	Bairros		Vila Nova de Gaia	
	Nº de pessoas	%	Nº de pessoas	%
0 - 14	252	24,7	49 222	17,0
15 - 24	192	18,8	40 611	14,1
25 - 44	287	28,2	97 324	33,7
45 - 64	209	20,5	67 245	23,3
65 - 74	62	6,1	21 627	7,5
75 e mais anos	17	1,7	12 720	4,4
Total	1 019	100	288 749	100

Fonte: Gaia Social, E. M. e Censos 2001

A dependência demográfica dos jovens e idosos em relação à população em idade activa²⁷⁵ é de 48,1% no conjunto dos três bairros enquanto para o concelho é de 40,7%.

Relativamente à população em idade activa, verifica-se que a proporção de adultos jovens (15-24 anos) é mais elevada na urbanização D. Manuel Martins (21,8%), os adultos entre os 25 e 44 anos têm maior peso na urbanização D. António Ferreira Gomes (30,5%) e os adultos mais velhos (45 – 64 anos) estão representados em maior proporção na urbanização de Perosinho (24,5%) (figura 33 e Anexo III).

²⁷⁵ Índice de dependência = (População <15 anos + População > 64 anos) / População 15 – 64 anos x

O nível de escolaridade da maior parte da população dos bairros com mais de dezoito anos, não vai além da 4ª classe (4º ano do 1º ciclo do ensino básico). A percentagem de pessoas que não sabe ler nem escrever é 12,9% e 17,3 % não completou qualquer grau académico apesar de saberem ler e escrever. Apenas 2,1% da população completou o secundário (quadro 32).

Quadro 32 - População Residente nos Bairros por Grau de Instrução

Bairros	Grau de Instrução											
	Analfabeto	%	1º Ciclo				2º Ciclo	%	3º Ciclo	%	Secund.	%
			incomp.	%	Comp.	%						
D. Manuel Martins	19	9,6	30	15,2	97	49	40	20,2	8	4,0	4	2,0
Pcta F.C. Perosinho	22	18,6	24	20,3	50	42,4	16	13,6	2	1,7	4	3,4
D. António F. Gomes	26	12,8	36	17,7	92	45,3	40	19,7	6	3,0	3	1,5
Total	67	12,9	90	17,3	239	46,1	96	18,5	16	3,1	11	2,1

Fonte: Gaia Social, E.M.

Relativamente aos bairros analisados, Perosinho apresenta a maior percentagem de analfabetos (18,6%) mas também a maior percentagem de pessoas com o ensino secundário (3,4%). Com 49%, D. Manuel Martins apresenta o maior número de pessoas que concluiu o 4º ano do 1º ciclo do ensino básico. Estes bairros sociais municipais caracterizam-se, portanto, por uma subescolarização da mão-de-obra residente (quadro 32).

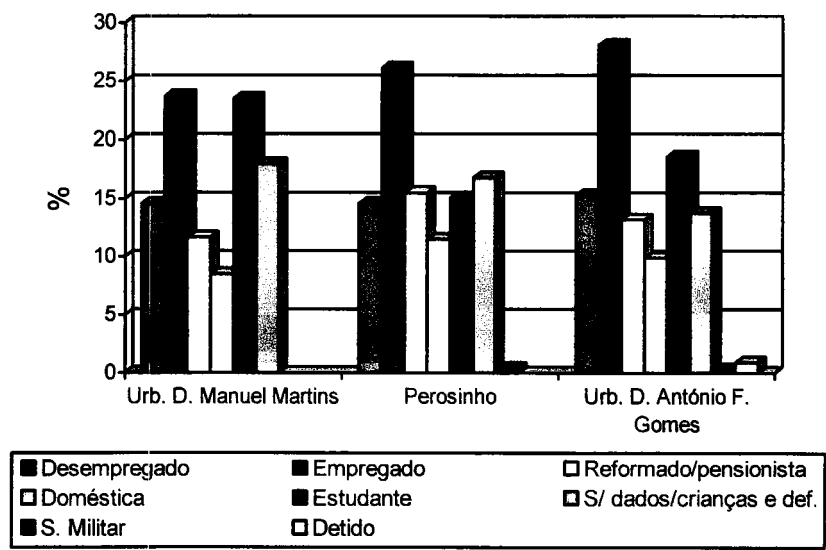
Esta situação, é grave se considerarmos que o desenvolvimento tecnológico e as alterações organizacionais tiveram como consequência a diminuição de oferta de emprego para determinadas categorias da população activa uma vez que, é cada vez maior a exigência de qualificações. Lembre-se que os baixos níveis de escolarização²⁷⁶ tem um impacto directo na reprodução de uma estrutura sócio-profissional desqualificada e de um baixo estatuto sócio-económico aumentando o risco das populações serem excluídas do acesso aos principais sectores do mercado de trabalho.

Neste sentido, esta população evidencia uma grande fragilidade face ao emprego (fraco potencial de adaptabilidade), o que se reflecte no rendimento das famílias e, consequentemente, uma vulnerabilidade à pobreza.

No tocante à situação na profissão, evidencia-se a fraca percentagem de indivíduos empregados (não ultrapassa os 26%). Contrariamente, o peso dos desempregados e dos reformados é significativo, 14,8% e 13% respectivamente. Esta situação agrava-se se não contabilizarmos os estudantes e os “outros” (sem dados, crianças e deficientes). O peso dos desempregados passa a 23,3% e dos reformados sobe para os 20,4% (anexo IV).

²⁷⁶ Outro factor importante é a formação profissional. Todavia, não nos foi possível obter informações sobre o acesso da população à mesma.

Ao compararmos a percentagem de idosos dos bairros (7,8% - valor calculado sem os “outros”) com a dos reformados/pensionistas (13%) vemos que é 5,2% inferior o que reflecte um abandono da vida activa devido a reformas por invalidez.



Fonte: Gaia Social, E. M.

Fig. 34 - População Residente nos Bairros por Ocupação

A urbanização D. António Ferreira Gomes apresenta a maior percentagem de empregados e de desempregados face à população total (28,1% e 15,3%, respectivamente) enquanto Perosinho apresenta a maior percentagem de reformados (15,5%) (figura 34).

A composição profissional (quadro 32) é dominada pelos operários artífices e trabalhadores similares (grupo 7 da Classificação Nacional de Profissões, ver anexo V) destacando-se os trabalhadores da construção civil e os operários fabris não qualificados, situação a que não é alheio o baixo grau de escolaridade.

Quadro 33 – População Residente nos Bairros Segundo as Profissões*

Profissões (CNP)	D. Manuel Martins	Perosinho	D. Manuel F. Gomes	Total
4	2	2	2	6
5	20	15	12	47
6	3	-	-	3
7	68	47	64	179
8	4	2	4	10
9	13	8	10	31
Total	110	74	92	276

Fonte: Gaia Social, E. M.

* inclui desempregados que referem a profissão

Não foi possível qualquer informação sobre o vínculo contratual dos empregados e, assim, determinar a situação relativamente à precaridade (ou não) do emprego. Contudo, a incidência dos desempregados sugere condições precárias e dificuldades para arranjar emprego o que, em parte, decorre do baixo nível de escolaridade que apresentam, pelo que se impõe o equacionar de novos projectos de intervenção ao nível escolar e profissional, sob pena de se correrem riscos de empobrecimento e de exclusão persistente.

Relativamente aos rendimentos familiares, podemos observar nos quadros 34, 35 e 36 que a maioria dos agregados familiares possui um rendimento mensal superior a 350 euros (191 dos 271 agregados familiares), dos quais 56 têm um rendimento superior a 750 euros. As famílias que auferem mensalmente um rendimento inferior a 350 euros, apesar de serem em menor número, têm um peso, ainda, significativo (28%). No primeiro caso, corresponde, predominantemente, a agregados familiares em que dois ou mais membros trabalham ou aos escalões profissionais mais altos. No segundo caso, predominam os agregados familiares com um elemento, apenas, a trabalhar ou a receber uma reforma.

Quadro 34 – Rendimento Mensal dos Agregados Familiares Inquiridos
Urb. D. Manuel Martins

Rendimento Médio Mensal (€)	Nº de Agregados Familiares Inquiridos (segundo o nº de pessoas na família)											Nº de Agregados Familiares Inquiridos (segundo o nº de pessoas da família que auferem rendimento)				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total	1	2	3	4	Total
< 200	8	1	2	2							13	13				13
200-350	3	5	3	3	5	2	1	1			23	21	2			23
350-500	2	8	8	11	6	3					38	20	18			38
500-750		2	10	3	6	1	2	1	1		26	7	18	1		26
>750		2	4	3	5	3	1	1			19		10	7	2	19
Sem Dados	1	2	2	2						1	8					8
Total	14	20	29	24	22	9	4	3	1	1	127	61	48	8	2	119

Fonte: Gaia Social, E. M.

Quadro 35 – Rendimento Mensal dos Agregados Familiares Inquiridos
Perosinho

Rendimento Médio Mensal (€)	Nº de Agregados Familiares Inquiridos (segundo o nº de pessoas na família)									Nº de Agregados Familiares Inquiridos (segundo o nº de pessoas da família que auferem rendimento)				
	1	2	3	4	5	6	7	8	Total	1	2	3	4	Total
< 200	3	1		1	2			1	6	6				6
200-350	2	4	5	4					15	15				15
350-500		6	4		1				11	3	8			11
500-750		6	4	5	3	2			20	1	18	1		20
>750		2	6	2	2	3	1		16		11	4	1	16
Sem Dados	1	1							2					
Total	8	13	25	18	14	5	2	2	70	25	37	5	1	68

Fonte: Gaia Social, E. M.

Quadro 36 – Rendimento Mensal dos Agregados Familiares Inquiridos
D. António Ferreira Gomes

Rendimento Médio Mensal (€)	Nº de Agregados Familiares Inquiridos (segundo o nº de pessoas na família)											Nº de Agregados Familiares Inquiridos (segundo o nº de pessoas da família que auferem rendimento)				
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	14	Total	1	2	3	4	Total
< 200	1		2	2	2						7	7				9
200-350	5	5	3	2		1					16	11	5			16
350-500		1	4	6	3		1				15	9	6			15
500-750		4	10	5	3	2		1			25	3	18	4		25
>750		1	6	3	6	2		1	1	1	21		7	12	2	21
Sem Dados	2	2					1				5					
Total	8	13	25	18	14	5	2	2	1	1	89	30	36	16	2	84

Fonte: Gaia Social, E. M.

Outro aspecto, que importa assinalar, é que os agregados familiares com menos elementos apresentam menor rendimento enquanto os agregados familiares com mais elementos apresentam rendimentos mais elevados.

Em suma, temos por um lado, famílias mais pequenas com rendimentos muito baixos, e por outro, famílias de maior dimensão com rendimentos mais elevados, mas que, em termos per capita, com algumas exceções, não são muito diferentes. Estas circunstâncias mostram que esta população apresenta uma situação económica precária, a qual tenderá a manter-se devido às características sócio-profissionais.

Relativamente às urbanizações em análise, verifica-se que, D. Manuel Martins apresenta o maior peso de famílias com um rendimento inferior a 200 euros e o menor peso de agregados familiares com rendimentos superiores a 750 euros. Contrariamente, a urbanização D. António F. Gomes apresenta o maior peso de famílias com rendimentos superiores a 750 euros e o menor peso de agregados com rendimentos inferiores a 200 euros. Quanto ao número de elementos das famílias que auferem rendimentos, saliente-se a D. Manuel Martins como a urbanização com maior número de agregados familiares em que apenas um elemento auferir um rendimento (48%). No caso de Perosinho, predominam as famílias com dois elementos a auferirem um rendimento (52,9%).

Estes níveis de rendimentos tornam difícil, ou mesmo impossível, o acesso a uma habitação no mercado, não restando outra alternativa, senão o recurso à habitação social.

Atendendo às características socioprofissionais apontadas e aos baixos níveis de rendimento familiares, podemos inferir que estes agregados familiares possuem uma fragilidade e instabilidade das suas estruturas domésticas, o que coloca dificuldades de gestão e, sobretudo, da sua capacidade de planeamento de investimentos a longo prazo quer em termos de construção de estratégias profissionais, quer de promoção ou desenvolvimento individual e/ou familiar. As suas estratégias domésticas incidem, sobretudo, nas respostas às pressões de subsistência quase quotidianas e bastante incertas.

Quanto às gerações mais novas, apesar de notarmos uma tendência positiva de investimento na escolaridade destas gerações (veja-se o número significativo de estudantes), o impacto que possa vir a ter no futuro este aumento de escolarização, nomeadamente no exercício de profissões mais qualificadas, ainda não é visível. No entanto, este é sem dúvida um factor primordial para a melhoria da qualidade de vida destas gerações, evitando a repetição de um ciclo de pobreza/exclusão e de dependência face à habitação social. Este é sem dúvida, um aspecto que a autarquia não poderá descurar, ainda que reconheçamos que não depende somente do seu esforço, sendo igualmente importante o papel das escolas neste domínio.

4.5.3 Condições habitacionais

As condições de habitabilidade são, em termos gerais, boas. Do mesmo modo, sendo a atribuição dos fogos relativamente recente e existindo uma preocupação em adequar a tipologia dos alojamentos à composição e dimensão dos agregados familiares o problema de sobrelotação não se coloca, excepto para duas ou três situações, cujas famílias são muito numerosas (caso de 9, 10 e 14 elementos no agregado familiar, por exemplo).

Ainda quanto ao quadro de vida das famílias e aos níveis de conforto e de bem-estar que usufruem, importa avaliar toda a envolvente urbana, incluindo infra-estruturas e equipamentos.

Como tivemos oportunidade de referir (capítulo II), a satisfação residencial relativa à casa está, normalmente, associada a uma insatisfação com o bairro devido à imagem negativa e estigmatizante deste, não favorecendo a construção de uma identidade social positiva. No nosso caso em estudo, e ao contrário do que acontece noutros contextos residenciais, parece²⁷⁷ não haver um défice significativo de identificação da população residente, quer com o espaço habitacional, quer com o espaço envolvente.

Este facto poderá resultar, por um lado, da constituição recente do parque habitacional social municipal e, por outro, da dimensão dos diversos empreendimentos associada ao processo de realojamento, já abordado, evitando, assim, um isolamento e desenvolvendo mecanismos que leve à apropriação do espaço e à construção de uma rede de relações

²⁷⁷ Dizemos parece atendendo a que não foi possível, como referimos, fazer um inquérito pormenorizado à população, mas apenas conversar informalmente com alguns (poucos) moradores, cujas opiniões, segundo os mesmos, serão também a de outros moradores. Não analisamos, portanto, as variáveis que permitem avaliar as questões da satisfação residencial, nomeadamente os aspectos físicos e sociais do meio ambiente, percepções destes e características sociodemográficas das populações.

sociais/vizinhança. Todavia, dentro do conjunto de atributos que são positivamente valorizados pelos moradores, destaca-se o gosto pela própria casa, a vizinhança e o sossego. No caso da urbanização D. António Ferreira Gomes, dos atributos mais negativos, salientam um certo isolamento e a indiferença de alguns moradores pelo tratamento dos espaços ajardinados.

Note-se que algumas pessoas têm bem presente a lembrança das condições extremamente degradantes em que viviam, pelo que parecem estar num certo “estado de graça” pelo bem de que usufruem. A avaliar pelas impressões dos moradores, não se reconhece uma insatisfação com o bairro porque, como dizem, a satisfação com a casa é tal que nem pensam no bairro ou no local onde se encontra, acrescentando que nem todos os moradores sabem viver numa casa mas, enfim, todos têm direito a ter um tecto. De qualquer modo registam a satisfação com a sua localização (excepto em Serzedo, que não é tão pacífico), sossego, estarem relativamente perto de “tudo” e a acessibilidade.

A denúncia introduzida pelo PER, implicou de forma sistemática, políticos e técnicos na reflexão e discussão da problemática da habitação social²⁷⁸. Inerente a esta discussão encetada surgiu, igualmente, um maior interesse pelo que possa ser entendido como a melhor forma de o fazer, otimizando os investimentos avultados nesta operação e reduzindo os riscos inerentes de um processo desta envergadura.

Esta reflexão trouxe à discussão e ao consenso ideias, e entre elas a de que para além da produção de habitação neste sector, importava também acautelar mecanismos que permitissem a não degradação precoce quer do parque edificado, quer do ambiente de vida social e urbana que aí se poderia vir a desenvolver, bem como uma melhor optimização e rentabilização dos investimentos em causa.

A EM-Gaia Social, como vimos neste capítulo, procurou incorporar na gestão do seu parque habitacional alguns elementos desta nova abordagem à problemática da habitação social, não só em relação ao PER, mas sobretudo relativamente às exigências de uma gestão diferenciada relativamente ao parque mais antigo - que como vimos passou a ser outro dos alvos de atenção especial.

As opções tomadas relativamente ao parque mais antigo configuraram-se, sobretudo, na reabilitação deste ou mesmo, nos casos mais críticos, na demolição, reabilitando não só o espaço construído, mas criando ou recuperando espaços públicos, infra-estruturas e equipamentos.

²⁷⁸ Veja-se, por exemplo, os artigos publicados na Revista Sociedade e Território nº 20, Maio 1999; INH – III Encontro – Reflexão sobre Programas de Realojamento, 1997, ou ainda LNEC – *Gestão Integrada do Parque de Arrendamento Público*.

Relativamente ao PER verifica-se, uma inversão na concepção dos projectos em termos dimensionais, de redução de volumetrias, de inserção em áreas construídas já consolidadas, de construção de equipamentos de apoio à população, num esforço de humanização do realojamento, através da constituição dos GAS, promovendo um trabalho junto da população a realojar.

CONCLUSÃO

A questão da habitação apresenta-se em Portugal como um dos mais pesados problemas, resultado da ausência de políticas e medidas pensadas e fundamentadas promotoras de qualidade de vida. Podemos afirmar que a evolução do papel do Estado face ao alojamento foi lento e descontínuo. A atenção pública começou por ser, sobretudo, sensível aos problemas de higiene e da salubridade das cidades, especialmente de Lisboa e Porto onde a população se aglomerava em pátios, vilas e ilhas insalubres.

O Estado Novo prosseguiu, numa primeira fase, uma política de não industrialização e não urbanização do país e, no campo da habitação social, caracterizou-se por uma integração social e familiar associada a uma função política e simbólica. De facto, na vigência do Estado Novo a habitação não era uma prioridade para o Governo, pelo que não formulou a definição de uma verdadeira política para a habitação.

Apesar da criação de sucessivos programas de casas com objectivos sociais (casas económicas, casas de renda económica, casas para famílias pobres, casas de renda limitada e muitas outras) não respondeu às carências que, progressivamente, se iam acumulando. Outro aspecto a salientar é o facto de raramente as poucas habitações construídas serem para as famílias que delas necessitavam.

O surto de desenvolvimento industrial dos anos sessenta induziu o afluxo de muitas famílias às cidades provocando o agravamento das condições habitacionais, pela construção de extensos bairros de barracas e habitações clandestinas nas periferias dos grandes centros urbanos, particularmente de Lisboa e Porto. Esta situação desencadeou processos de exclusão que ainda hoje perduram.

Os primeiros sinais de vontade política de intervir na questão da habitação, surgem nos finais dos anos sessenta e princípios dos anos setenta com a criação do Fundo de Fomento da Habitação, organismo que reúne as funções e competências até então divididas ou partilhadas por vários organismos da Administração Pública. Além da coordenação da política habitacional em termos de planeamento, as suas competências englobavam: a regulação dos empréstimos a conceder pelos organismos de previdência dos diversos Ministérios; a aquisição de terrenos para construção e a promoção directa, nesses terrenos, de casas de habitação; a cedência de solos a entidades públicas ou privadas, para a construção de habitação social e a concessão a estas mesmas entidades de subsídios e empréstimos tendo em vista a execução dos programas habitacionais.

Se numa primeira fase o Estado intervém directamente no sector habitacional, numa segunda fase vai reduzindo a sua participação passando progressivamente a responsabilidade para outros intervenientes. Durante este período a habitação social caracteriza-se, até aos anos 60, por pequenos núcleos habitacionais, constituídos por moradias unifamiliares, que são depois substituídos por empreendimentos plurifamiliares de média ou grande dimensão.

A grande intervenção em termos de política habitacional surge após o 25 de Abril de 1974. Efectivamente só a partir esta data se verificam medidas mais intervencionistas do Estado, na criação de programas habitacionais, com alguma expressão, e na mobilização de recursos financeiros públicos para este sector.

A partir desta altura assistimos a uma grande diversidade de orientações políticas, todavia, a mais permanente é sem dúvida o incentivo ao crédito à habitação própria. Sendo este destinado a grupos socialmente com alguma solvência, a população mal alojada aumenta consideravelmente. A recessão mundial, em 1973, que abalou a economia portuguesa, as mudanças e a instabilidade política influencia a quebra de investimento na habitação.

Apesar disso, pela primeira vez é definida uma política de habitação com objectivos, destinatários precisos e recursos orientados. Por um lado, o Estado deu continuidade aos programas de produção e incentivo à habitação social, seguindo um modelo de construção em massa, um pouco na linha do que tinha acontecido noutros países da Europa, após a Segunda Guerra Mundial. Registe-se, por exemplo, os Planos Integrados de Almada, Aveiro, Porto e Setúbal, de que resultou a construção de dezenas de milhar de fogos. Por outro lado, avança com programas de promoção indirecta, como os Contratos de Desenvolvimento para a Habitação, os Empréstimos às Câmaras Municipais, a Promoção Cooperativa, entre outros, de que resultou, também, a construção de milhares de habitações de âmbito social.

Contudo, em comparação com os países europeus, a intervenção pública na habitação orientada para as camadas da população de menores recursos é diminuta.

Assim, chegamos aos anos oitenta com graves carência quantitativas, degradação progressiva do parque habitacional, tendência para o desaparecimento de um parque de arrendamento em resultado da legislação existente e o crescimento dos proprietários-ocupantes em detrimento do sector público.

Em meados da década de oitenta, a opção do Governo centra-se na habitação própria (crédito à aquisição de casa própria e incentivos fiscais associados, legislação sobre alienação de fogos públicos e retirada do Estado da promoção directa) privilegia-se o mercado privado, com incentivos aos proprietários e subsídios sociais aos inquilinos jovens.

Para agravar esta situação, o parque habitacional público, construído pela administração central e pelos municípios nunca foi objecto de uma gestão quer patrimonial, quer financeira e muito menos social. Situação que tem como consequência a degradação física dos edifícios e dos espaços públicos, ocupações abusivas das casas por famílias, rendas por pagar durante anos sem qualquer intimação por parte das Instituições proprietárias.

No sentido de sustentar este processo a medida mais relevante foi a alienação dos fogos sociais aos ocupantes, a preços reduzidos, para o que foi criado o IGAPHE. Nos finais dos anos noventa, a situação pouco se tinha alterado. O número de fogos do parque habitacional público diminuiu consideravelmente, mas a ausência de uma gestão dos bairros e as alterações socioeconómicas, entretanto ocorridas (aumento do desemprego, do emprego precário, entre outras) reflecte-se nos sinais de degradação, marginalidade, estigmatização e exclusão social.

Outro aspecto é que a ausência de uma vontade política para adequar a Lei do arrendamento urbano conduziu à quase extinção do mercado de arrendamento e à forte degradação do parque.

Os anos setenta e oitenta caracterizam-se pela produção de diversa legislação de incentivo à produção de habitação económica. A partir de 1984, intervenção pública na habitação foi classificada como uma competência partilhada entre a administração central e local. Na prática resultou na divisão de trabalho entre os dois níveis: ao Estado compete o enquadramento normativo (técnico, urbanístico, jurídico) e o financiamento; ao município compete a infra-estruturação das áreas de habitação, a produção de habitação social, a criação de condições para a construção de habitação social por outros (CHE, IPSS, empresas), a reabilitação do parque habitacional público municipal e a gestão desse parque.

Neste sentido, o município foi dispondo de instrumentos sobre a habitação e sobre a administração urbanística para poder intervir, definindo políticas municipais de habitação social. Um passo importante na descentralização do sector foi a criação dos Serviços Municipais de Habitação (SMH), como uma estrutura capaz de receber poderes em termos de gestão, conservação e distribuição dos fogos de promoção pública. Contudo, o acesso aos meios financeiros limitou a sua intervenção. A par do recuo progressivo da promoção pública estatal, a procura de habitação pelas famílias insolventes dirige-se para o município.

As Câmaras Municipais enveredam, numa primeira fase, pelo investimento em infra-estruturas básicas, que até aí estavam vedadas a um elevado número de famílias e, numa segunda fase assumem um papel mais activo na resolução dos problemas habitacionais concelhios.

O programa de realojamento criado em 1987 para todos os municípios do país, a fim de erradicarem os bairros de barracas dos seus territórios concelhios, não teve uma adesão significativa pelo que foi melhorado e, em 1993, foi criado o Programa Especial de Realojamento (PER) com o mesmo fim, mas somente para as áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto. Este programa surge como uma medida urgente na procura de soluções cujo objectivo concreto é a total extinção das barracas.

Para além de do número de fogos construídos, talvez o reflexo mais interessante da implementação deste programa decorre da promoção do debate de ideias sobre a problemática do realojamento. Deste modo, cada vez mais se questiona a concepção dos modelos urbanísticos de implantação local, para bairros municipais, atendendo a que, os processos de mudança social conduzem a rupturas com modos de vida, relações de vizinhança e dinâmicas de mobilidade social.

As soluções arquitectónicas no interior e no exterior dos edificios e as opções de localização adoptadas no final da ditadura e no período pós 25 de Abril de 1974, revelaram-se incapazes de gerar mecanismos de auto-estima, pelo que se desencadeiam fenómenos de segregação social, potenciam conflitos sociais actualmente associados também ao tráfico de droga, toxicodependência, prostituição e desemprego.

O panorama geral dos bairros de realojamento revela escassez de interacção e ligação com a envolvente independentemente da sua localização mais ou menos periférica. São empreendimentos que socialmente não são percebidos como um outro qualquer espaço residencial tal é o pendor negativo que sobre esses espaços se foi formando e cristalizando. Estas representações mais ou menos assimiladas no imaginário social das populações estão associadas às disfunções referidas acima.

O alojamento social que devia ser um vector de integração e de progresso é, por vezes, sinónimo de miséria, insegurança e exclusão. Face a esta situação importava definir uma nova política e um novo conceito de habitação social.

Neste sentido, da edificação de grandes empreendimentos com centenas de fogos, passou-se para a construção de pequenos projectos de 50 a 150 fogos em média (com algumas excepções) em urbanizações de qualidade, integradas na malha urbana, por vezes até de grande centralidade. Surge a preocupação em não repetir os erros do passado. Foi o que aconteceu no município de Vila Nova de Gaia.

Relativamente à área que estudamos, verificamos que o município adoptou uma nova postura ao criar a Empresa Municipal com o objectivo de resolver a situação caótica em que se encontrava a habitação social. A Empresa Municipal - Gaia Social, com vista a solucionar

o problema de todos aqueles que se debatem com dificuldades na aquisição de habitação, tem investido em programas de construção de habitação de custos controlados.

Simultaneamente, introduziu na gestão do seu parque, elementos da nova abordagem à problemática da habitação social, quer em relação ao PER, quer em relação ao parque mais antigo. Como vimos, os empreendimentos são de pequena dimensão, tanto quanto possível em áreas urbanas consolidadas e dotados de equipamentos de apoio à população. A população tem sido alvo de um acompanhamento visando a sua inserção. Todavia, há ainda um longo caminho a percorrer dado a dimensão das necessidades.

ANEXOS

Densidade Populacional nos Concelhos da AMP

Concelhos	Área (km ²)	Densidade Populacional (hab/km ²)			
		1970	1981	1991	2001
Espinho	21,42	1 307	1 513	1 632	1 573
Gondomar	133,26	788	981	1 074	1 231
Maia	83,70	764	976	1 113	1 435
Matosinhos	62,30	1 753	2 191	2 435	2 681
Porto	41,66	7 241	7 858	7 260	6 316
Póvoa de Varzim	81,94	523	662	669	775
Valongo	72,99	565	880	1 016	1 178
Vila do Conde	149,31	359	431	434	498
Vila Nova de Gaia	170,82	1 059	1 325	1 455	1 690
AMP	817,40	1 133	1 368	1 429	1 542

Fonte: Recenseamento Geral da População

Projecto		Investimentos Previstos (em contos e a preços de 1994)													
Designação	Nº fogos	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Anos Seg.	Total	observações			
AFURADA	128		157 080	157 080	157 080	157 080	1 157 080	172 040			1 957 440				
ARCOZELO	51			149 600	112 200	119 680					681 480				
AVINTES	97	299 200	299 200	127 160							725 560				
CANELAS	207				306 680	306 680	306 680	306 680	321 640		1 548 360				
CANIDELO	252				314 160	314 160	314 160	314 160	314 160	314 160	1 881 960				
CRESTUMA	20		149 600								149 600				
GRIJÓ	33			127 160	119 680						246 840				
GULPILHARES	57				149 600	149 600	127 160				426 360				
LEVER	26				97 240	97 240					194 480				
MADALENA	87				216 920	216 920	216 920				650 760				
MAFAMUDE	497			426 360	426 360	426 360	426 360	426 360	426 360	1 159 400	3 717 560				
OLIVAL	50			149 600	149 600	74 800					374 000				
OLIVEIRA DO DOURO	103				157 080	157 080	157 080	157 080	142 120		770 440				
PEDROSO	393				605 880	605 880	605 880	605 880	516 120		2 939 640				
PEROSINHO	39				149 600	142 120					291 720				
SANDIM	100				149 600	149 600	149 600	149 600	149 600		748 000				
SANTA MARINHA	713	590 920	598 400	598 400	598 400	598 400	598 400	598 400	598 400	553 520	5 333 240				
S. FELIX DA MARINHA	206				306 680	306 680	306 680	306 680	314 160		1 540 880				
SEIXEZELO	61					149 600	149 600	157 080			456 280				
SERMONDE	42					157 080	157 080				314 160				
SERZEDO	127					239 360	239 360	239 360	231 880		949 960				
VALADARES	67					127 160	127 160	127 160	119 680		501 160				
VILAR DO ANDORINHO	210	523 600	523 600	523 600							1 570 800				
VILAR DO PARAISO	53	396 440									396 440				
TOTAL	3 619	1 810 160	1 727 880	2 258 960	4 016 760	4 495 480	5 039 200	3 560 480	3 134 120	2 027 080	28 070 120				
Fontes de Financiamento:															
IGAPHE		724 064	691 152	903 584	1 606 704	1 798 192	2 015 680	1 424 192	1 253 648	810 832	11 228 048				
INH		724 064	691 152	903 584	1 606 704	1 798 192	2 015 680	1 424 192	1 253 648	810 832	11 228 048				
AUTO-FINANCIAMENTO		362 032	345 576	451 792	803 352	899 096	1 007 840	712 096	626 824	405 416	5 614 024				
OUTRAS															

Fonte: Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia

ANEXO III

População Residente nos Empreendimentos por Grupo de Idade

Grupos de Idade	Urb. D. M. Martins		Praceta F.C. Perosinho		Urb. D. António F. Gomes	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Menos de 15 anos	114	24,6	45	20,1	93	28,1
15 – 24 anos	101	21,8	37	16,5	54	16,3
25 – 44 anos	128	27,6	58	25,9	101	30,5
45 – 64 anos	92	19,8	55	24,5	62	18,7
65 – 74 anos	22	4,7	21	9,4	19	5,8
75 e mais anos	7	1,5	8	3,6	2	0,6
Total	464	100	224	100	331	100

Fonte: Gaia Social, E. M.

ANEXO IV

Situação na Profissão da População Residente nos Empreendimentos

Ocupação	Urb. D. M. Martins		Praceta F.C. Perosinho		Urb. D. António F. Gomes	
	Nº de pessoas	%	Nº de pessoas	%	Nº de pessoas	%
Desempregado	69	14,6	33	14,6	51	15,3
Empregado	112	23,7	59	26,1	94	28,1
Reformado/Pensionista	55	11,7	35	15,5	44	13,2
Doméstico	40	8,5	26	11,5	33	9,9
Estudante	111	23,5	34	15,1	62	18,6
S. Militar	0	0	1	0,4	1	0,3
Detido	0	0	0	0	3	0,9
Sem dados/crianças e def.	85	18	38	16,8	46	13,8
Total	472	100	226	100	334	100

Fonte: Gaia Social, E. M.

Grupos da Classificação Nacional de Profissões (CNP, versão de 1994)

Grande Grupo	Sub Grande Grupo
4 – Pessoal administrativo e similares	4.1 –Empregados de escritório 4.2 –Empregados de recepção, caixas, bilheteiros e similares
5 – Pessoal dos serviços e vendedores	5.1 –Pessoal dos serviços directos e particulares, de protecção e segurança 5.2 –Manequins, vendedores e demonstradores
6 – Agricultores e trabalhadores qualificados da agricultura e pescas	6.1 –Agricultores e trabalhadores qualificados da agricultura, criação de animais e pescas 6.2 –Agricultores e pescadores – Agricultura e pescas de subsistência
7 – Operários, artífices e trabalhadores similares	7.1 –Operários, artífices e trabalhadores similares das indústrias extractivas e da construção civil 7.2 –Mecânicos de precisão, oleiros e vidreiros, artesãos, trabalhadores das artes gráficas e trabalhadores similares 7.3 –Outros operários, artífices e trabalhadores similares
8 – Operadores de instalações e máquinas e trabalhadores da montagem	8.1 –Operadores de instalações fixas e similares 8.2 –Operadores de máquinas e trabalhadores da montagem 8.3 –Condutores de veículos e embarcações e operadores de equipamentos pesados móveis
9 – Trabalhadores não qualificados	9.1 –Trabalhadores não qualificados dos serviços e comércio 9.2 –Trabalhadores não qualificados da agricultura e pescas 9.3 –Trabalhadores não qualificados das minas, da construção e obras públicas, da indústria transformadora e dos transportes

BIBLIOGRAFIA

- ABRANTES, Teresa – *Os efeitos perversos dos bairros sociais: observações e sugestões*. Sociedade e Território. Porto: Afrontamento, nº 20 (Abril 1994), p.50-54.
- AFONSO, Maria José – *Monografia das Intervenções no Complexo habitacional de Lousado: Uma experiência na luta contra a exclusão social*. Centro de Ciências Históricas da Universidade do Minho, IGAPHE, 1999.
- ASCHER, François – *Metapolis – Acerca do Futuro da Cidade*. Oeiras: Celta Editora, 1998.
- ARBONVILLE, Denise – *Ménages, familles et modes d’habiter*. In Logement et habitat l’état des savoirs. Paris : Éditions La Découverte, 1998, p. 94-109.
- BALCHIN, Paul – *Housing Policy an introduction*. London: Routledge, 1995.
- BALCHIN, Paul – *Housing Policy in Europe*. London: Routledge, 1996.
- BAPTISTA, Luís V. – *Cidade e Habitação Social*. Oeiras: Celta Editora, 1999.
- BERNARD, Yvonne – *Ménages et modes de vie*. In ASCHER, François (coord.) – Le Logement en Questions- L’Habitat dans les années quatre-vingt-dix : continuité e ruptures. Paris: Éd. de l’Aube, 1995, p. 13-39.
- BERTRAND, Jean-René – *Quels Rôles Pour Les Politiques Publiques?* In Logement et Habitat Dans Les Villes Européennes. Paris: L’Harmattan, 1998, p. 81-90.
- BONETTI, Michel – *Revalorisation des quartiers en crise: de la réhabilitation à la gestion urbaine intégrée*. Sociedade e Território. Porto : Afrontamento, nº 20 (Abril 1994), p.17-25.
- BOURNE, Larry S. – *The Geography of Housing*. 1ª ed. London: Edward Arnold, 1981.
- BRANCO, Teresa – *A Intervenção URBAN – Princípios e Práticas de Intervenção. Construção de uma Estratégia de Requalificação Sócio-urbanística e de Combate à Exclusão Social*. In As Cidades e os Rostos da Exclusão. Porto, Departamento de Ciências Históricas e da Educação da Universidade Portucalense Infante D. Henrique, 1999.
- CABRITA, António M. R.; COELHO, A. Baptista; FREITAS, Mª João – *Gestão Integrada de Parques Habitacionais de Arrendamento Público: guião recomendativo*. LNEC, 2000.
- CÂMARA MUNICIPAL DO PORTO – *Estudo Socioeconómico da Habitação Social*. Porto: Câmara Municipal do Porto, Pelouro de Habitação e Acção Social, 2001.
- CAMPOS, Bernardo – *Os Municípios, O Financiamento das suas Actividades e as Relações com o Poder Central*. Revista Crítica de Ciências Sociais. Coimbra: Centro de Estudos Sociais nº 25/26 (Dezembro 1988).

- CARDOSO, Abílio – *Considerações sobre o enquadramento geral da política de habitação social*. Jornadas Técnicas de Habitação Social, Lisboa, Nov. 1984.
- CARDOSO, Abílio – *O Planeamento Municipal e a Habitação*. Escher, 1991.
- CARDOSO, Abílio – *Sobre o Conceito de Crise de Habitação*. In: CARDOSO, A. – Do Desenvolvimento do Planeamento ao Planeamento do Desenvolvimento. Porto: Afrontamento/D.E.C. da FEUP, 1996, p. 109-121.
- CARDOSO, Abílio – *Habitação, Desenvolvimento e Autarquias Locais*. In: CARDOSO, A. – Do Desenvolvimento do Planeamento ao Planeamento do Desenvolvimento. Porto: Afrontamento/D.E.C. da FEUP, 1996, p. 121-140.
- CARDOSO, Abílio – *Dinâmica de estruturação de uma metrópole de um país da periferia da Europa: o processo de urbanização da Área metropolitana do Porto desde os anos cinquenta*. In: CARDOSO, A. – Do Desenvolvimento do Planeamento ao Planeamento do Desenvolvimento. Porto: Afrontamento/D.E.C. da FEUP, 1996, p.19-44.
- CARDOSO, Abílio – *Do Desenvolvimento do Planeamento ao Planeamento do Desenvolvimento*. Porto: Afrontamento/D.E.C. da FEUP, 1996.
- COLOOS, Bernard – *La production et la gestion de l’habitat*. In : ASCHER, François (coord.) – Le Logement en Questions- L’Habitat dans les années quatre-vingt-dix : continuité e ruptures. Paris: Éd. de l’Aube, 1995, p. 69-107.
- CHEVALIER, Jacques – *Quelles logiques pour le secteur privé?* In : Logement et Habitat Dans Les Villes Européennes. Paris: L’Harmattan, 1998, p. 25-32.
- COELHO, António J. M. Baptista – *É Preciso Integrar a «Habitação Social» na Continuidade Urbana*. Sociedade e Território. Porto: Afrontamento, nº 20 (Abril 1994), p. 71-78.
- COELHO, António Baptista – *A apropriação e satisfação residencial*. Sociedade e Território. Porto: Afrontamento, nº 25/26 (Fevereiro 1998), p. 140-149.
- COELHO, Margarida – *Uma Experiência de Transformação no Sector Habitacional do Estado. SAAL – 1974-76*. Revista Crítica de Ciências Sociais. Coimbra: Centro de Estudos Sociais nº 18/19/20 (Fev. 1986), p. 619-634.
- COELHO, Mário Brochado – *Um Processo Organizativo de Moradores (SAAL/Norte – 1974/76)*. Revista Crítica de Ciências Sociais. Coimbra: Centro de Estudos Sociais nº 18/19/20 (Fev. 1986), p. 645-671.
- COSTA, Alfredo Bruto – *Exclusões Sociais*. Lisboa: Gradiva, Cadernos Democráticos, nº 2, 1998.

- DIAS, Júlio – *Tendências das Políticas Europeias Quanto aos Modelos de Habitação Social. Sociedade e Território*. Porto: Afrontamento, nº 20 (Abril 1994), p. 91-100.
- DUBOIS, Bernard – *Compreender o Consumidor*. Lisboa, Publicações D. Quixote, 1998.
- ENCONTRO NACIONAL DA HABITAÇÃO - *Livro Branco sobre a Política da Habitação em Portugal*, Lisboa: Encontro Nacional da Habitação 1993.
- ENCONTRO NACIONAL DA HABITAÇÃO - *Livro Branco sobre a Política da Habitação em Portugal*, Lisboa: Encontro Nacional da Habitação (Documentos Anexos), 11-12 Fev., 1993
- ESTEVES, António Joaquim; PINTO, José Madureira – *O Envelhecimento na Área Metropolitana do Porto. Estatísticas e Estudos Regionais*. Porto: INE, Direcção Regional do Norte, Nº 14 (Maio/Agosto 1997), p. 22-30.
- FERREIRA, António Fonseca – *Por uma Nova Política de Habitação*. Porto: Afrontamento, Col. A Cidade em Questão, 7, 1987.
- FERREIRA, António Fonseca – *Política(s) de habitação em Portugal. Sociedade e Território*. Porto: Afrontamento, nº 6 (Janeiro 1988), p. 54-62.
- FERREIRA, António F.; GUERRA, Isabel P.; PINTO, Teresa C. – *L'usage et l'appropriation du logement a Telheiras. Sociedade e Território*. Porto: Afrontamento, nº Especial (Setembro, 1990), p. 43-51.
- FERREIRA, António Fonseca – *Habitação Social: Lições e Prevenções para o PER. Sociedade e Território*. Porto: Afrontamento, nº 20 (Abril 1994), p. 8-10.
- FERREIRA, Maria Júlia – *O Bairro Social do Arco do Cego – uma aldeia dentro da cidade de Lisboa. Análise Social*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Vol XXIX, nº 127, (1994 3º), p. 697-709.
- FLAMAND, Jean-Paul – *Pour une histoire du logement social en France (Hypothèses de travail pour une recherche). Espaces et Sociétés*, nº 52-53. Paris: L'Harmattan, (1989), p. 63-83.
- FREITAS, Maria João Lopes – *Habitação e Cidadania – no trilho da complexidade de processos relacionais generativos*. Dissertação de Doutoramento, Lisboa, ISCTE, LNEC, 2001.
- FONSECA, Adélia Luísa T. S. – *Porto Norte: Dinâmicas Urbanas e a sua Evolução*. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 1998. Dissertação de Mestrado.
- GASPAR, Jorge; PATRÍCIO, Manuel C.; WILLIAMS, Allan – *L'Évolution de la Politique du Logement au Portugal. Espaces et Sociétés*, nº 52-53. Paris : L'Harmattan, 1989, p. 167-182.

- GHEKIERE, Laurent – *Marchés et Politiques du Logement dans la CEE*. Paris: La Documentation Française, 1991.
- GHEKIERE, Laurent – *Les Politiques du Logement dans L'Europe de Demain*. Paris : La Documentation Française, 1992.
- GHEKIERE, Laurent – *Intérêt général et habitat social : concepts européens et concepts nationaux*. Les Cahiers du Gridauh. Paris : Colloque L'Europe et l'habitat social, 5 et 6 Décembre, 2000, p. 41-48.
- GHEKIERE, Laurent – L'offre en habitat dans l'Union européenne. Quel habitat pour les ménages à faibles revenus? Paris : La Documentation française, 2001, p. 1924.
- GOMES, A. Amaral – *Os recursos financeiros no sector da habitação*. Sociedade e Território. Porto: Afrontamento, nº 6 (Janeiro 1988), p. 66-68.
- GOMES, Amaral – *Financiamento do Sector da Habitação*. Livro Branco sobre a Política da Habitação em Portugal, Documentos Anexos. Lisboa, 1993
- GOMES, Fernando – *Sessão de Encerramento. Alocução Final das "Jornadas Técnicas de Habitação Social"*. LNEC. Lisboa Nov.1984.
- GONÇALVES, Alda ; PINTO, Teresa Costa – *Os Bairros Sociais Vistos por si Mesmos : Actores, Imagens Públicas e Identidades*. Cidades: Comunidades e Territórios. Lisboa: Centro de Estudos Territoriais, ISCTE, nº 3, Dezembro 2001, p. 111-131.
- GONZALEZ, Ruben- Camilo L – *Structures Familiales et Accès au Logement Urbain en Espagne*. In : Logement et Habitat Dans Les Villes Européennes. Paris: L'Harmattan, 1998, p. 203-229.
- GRAFMEYER, Yves – *Sociabilités Urbaines*. In ASCHER, François (Coord) – Le Logement en Questions- L'Habitat dans les années quatre-vingt-dix : continuité e ruptures. Paris : Éd. de l'Aube, 1995, p. 189-212.
- GROS, Marielle Christine – *O Alojamento Social sob o Fascismo*. Porto: Afrontamento, 1982.
- GROS, Marielle – «*Pequena*» *História do Alojamento Social em Portugal*. Sociedade e Território. Porto: Afrontamento, nº 20, Abril 1994, p. 80-90.
- GUERRA, Isabel; FERREIRA, António F. – *Le mouvement «clandestin» au Portugal – petits ressources, grands investissements*. Sociedade e Território. Porto: Afrontamento, nº Especial (Setembro, 1990), p. 115-120.
- GUERRA, Isabel – *As Pessoas não são Coisas que se Ponham em Gavetas*. Sociedade e Território. Porto: Afrontamento, nº 20 (Abril 1994), p. 11-16.

- GUERRA, Isabel; PINTO, Teresa Costa; QUEIDAS, M^a João – *Appropriation du logement et modes de vie: «Clandestins» et «Légaux»*. Espaces et Sociétés, n^o 79. Paris: L'Harmattan 1995, p. 7-25.
- GUERRA, Isabel – *Um olhar sociológico sobre o alojamento*. Sociologia – Problemas e Práticas. Lisboa, n^o 24, 1997 p. 165-181.
- GUERRA, Isabel – *Grupos sociais, formas de habitat e estrutura do modo de vida*. Sociedade e Território. Porto: Afrontamento, n^o 25/26 (Fevereiro 1998), p. 118-128.
- GUERRA, Isabel; PINTO, Teresa Costa; MOURA, Dulce – *Políticas de Habitação: À Procura de Novas Problemáticas*. Cidades: Comunidades e Território. Lisboa: Centro de Estudos Territoriais, ISCTE, n^o 3, Dezembro 2001, p. 53-69.
- GUERRA, Paula – *O bairro do Cerco do Porto: cenário de pertenças, de afectividades e de simbologias*. Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto – Sociologia. Porto: Instituto de Sociologia da FLUP, Vol. IX, 1^a Série, n^o 12 (2002), p. 65-144.
- HOVNAVIAN, Claude – *Aspects Techniques de L'habitat Social au Portugal*. Jornadas Técnicas de Habitação Social. Lisboa, Nov. 1984.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA – *Mobilidade Casa-Trabalho da População Empregada Residente na Área Metropolitana do Porto (2000)*. Revista do INE. Porto: INE, Direcção Regional do Norte, 2003.
- LACAZE, Jean-Paul – *La Ville et l'Urbanisme*. 1995. (Tradução Portuguesa de FEGUEIREDO, Magda Bigotte – *A Cidade e o Urbanismo*. Lisboa: Instituto Piaget, 1999).
- LOPES, José da Silva – *Políticas Económicas, 1960/1995*. Cadernos do Público, n^o 5 (1996).
- MADEC, Annick ; MURARD, Numa – *Citoyenneté et Politiques Sociales*. 1995. (Tradução Portuguesa de LEIRIA, Maria – *Cidadania e Políticas Sociais*. Lisboa: Instituto Piaget, 1998).
- MARTINS, Isabel – *Tendências Demográficas na Área Metropolitana do Porto*. Estatísticas & Estudos Regionais. Porto: INE, Direcção Regional do Norte, n^o 10, (Jan-Abr 1996), p. 6-14.
- MATOS, Fátima Loureiro de – *A construção clandestina em Vila Nova de Gaia – o caso dos bairros do Picão e da Madalena Nascente*. Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto – Geografia. Porto: Instituto de Geografia da FLUP, Vol. VI (1990), p. 149-280.

- MATOS, Fátima Loureiro de – *A situação do parque habitacional do Grande Porto na década de 80*. Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto – Geografia. Porto: Instituto de Geografia da FLUP, Vol. IX (1993), p. 5-16.
- MATOS, Fátima Loureiro de – *Os Bairros Sociais no Espaço Urbano do Porto: 1901-1956*. Análise Social. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Vol XXIX, nº 127, (1994 3º), p. 677-695.
- MATOS, Fátima Loureiro de – *Habitação cooperativa no Grande Porto, (1974/94)*. Porto: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto – Geografia. Porto: Instituto de Geografia da FLUP, 1ª Série, Vol. X/XI (1994/1995), p. 19-38.
- MATOS, Fátima Loureiro de – *A Habitação no Grande Porto: Uma Perspectiva Geográfica da Evolução do Mercado e da Qualidade Habitacional desde Finais do Séc. XIX até ao Final do Milénio*. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2001. Dissertação de Doutoramento.
- MELO, Carla – *A Habitação na Região Norte (1981-1991)*. Estatísticas & Estudos Regionais. Porto: INE, Direcção Regional do Norte, Nº 3 (Set – Dez, 1993).
- MENDES, Clara (Coord.) – *Habitat II: plano nacional de acção-habitação*. Lisboa, Ministério do Equipamento do Planeamento e da Administração do Território, Secretaria de Estado da Habitação e Comunicações, 1999.
- MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO SOCIAL – *Jornadas Técnicas de Habitação Social*. Lisboa, 26 e 27 de Novembro de 1984.
- MORET, Frédéric - *Le logement et la question social (1830-1870)*. In : Logement et habitat l'état des savoirs. Paris: Éditions la Découverte, 1998, p. 19-26.
- MORVONNAIS, Patrick de La – *Comparaisons internationales*. In : Logement et habitat l'état des savoirs. Paris : Éditions La Découverte, 1998, p. 147-175.
- MOZZICAFREDO, Juan (et al) – *O Grau Zero do Poder Local*. Sociologia: Problemas e Práticas. Mem Martins: Publicações Europa-América, nº 4, 1988, p. 45-59.
- ORFEUIL, Jean-Pierre – *Mobilité: les territoires du quotidien*. In ASCHER, François (coord) - Le Logement en Questions – L'Habitat dans les années quatre-vingt-dix : continuité et ruptures. Paris. Ed. de L'Aube, 1995, p.171-188.
- OXLEY, Michael; SMITH, Jacqueline – *Housing Policy and Rented Housing in Europe*. London: E & FN SPON, 1996.
- PADDISON, Ronan- - *Changement des modes d'occupation de l'habitat et repolarisation sociale de la ville – l'exemple de Glasgow*. In Logement et Habitat Dans Les Villes Européennes. Paris: L'Harmattan, 1998, p.133-155.

- PAIVA, Flávio – *Condições de alojamento e carências habitacionais da população portuguesa*. Sociedade e Território. Porto: Afrontamento, nº 2 (Fevereiro 1985), p.109-124.
- PAUGAM, Serge – *L’habitat socialment disqualifié*. In ASCHER, François (coord) - Le Logement en Questions – L’Habitat dans les Années Quatre-Vingt-Dix : Continuité et Ruptures. Paris. Ed. de L’Aube, 1995, p.213-234.
- PEREIRA, António Eduardo – *Principais Tendências Demográficas na Região Norte no Período Intercensitário (1991-2001)*. Revista de Estudos Regionais. Porto: INE, Direcção Regional do Norte, nº 1, (1º Semestre 1996), p 7-29.
- PEREIRA, Nuno Teotónio – *Pátios e Vilas de Lisboa, 1870-1930: a promoção privada do alojamento operário*. Análise Social. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Vol. XXIX, nº 127, (1994 3º), p. 509-524.
- PINHO, Maria Manuela S. – *O Nó Rodoviário da Afurada em Vila Nova de Gaia: trajetória recente de um processo de catálise urbana*. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 2000. Dissertação de Mestrado.
- PINTO, António M – *Sessão de Abertura das “Jornadas Técnicas de Habitação Social”*. LNEC, Lisboa Nov.1984.
- PORTAS, Nuno – *O Processo SAAL: Entre o Estado e o Poder Local*. Revista Crítica de Ciências Sociais. Coimbra: Centro de Estudos Sociais nº 18/19/20 (Fev. 1986), p. 635-644.
- RODRIGUES, Carlos M. (et al) – *Clandestinos em Portugal*. Lisboa: Livros Horizonte, 1989.
- RODRIGUES, Eduardo V. (et al) – *A Pobreza e a Exclusão Social: Teorias, Conceitos e Políticas Sociais em Portugal*. Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto – Sociologia. Porto: Instituto de Sociologia da FLUP, Vol. IX, 1ª Série, nº 9 (1999), p. 63-101.
- RODRIGUES, Fernanda; STOER, Stephen – *Acção Local e Mudança Social em Portugal*. Lisboa: Fim de Século Edições, 1993.
- ROSA, Mª João Valente – *O Envelhecimento da População Portuguesa*. Cadernos do Público, nº 3 (1996).
- RUIVO, Fernando – *Poder Local e Exclusão Social*. Coimbra: Quarteto Editora, Col. Labirintos nº 1, 2000.
- SALGUEIRO, Teresa Barata – *A Promoção Habitacional e o 25 de Abril*. Revista Crítica de Ciências Sociais. Coimbra: Centro de Estudos Sociais nº 18/19/20 (Fev. 1986), p. 673-691.
- SALGUEIRO, Teresa Barata – *A Cidade em Portugal*. Porto: Afrontamento, 1992.

- SALGUEIRO, Teresa Barata – *Fragmentação e exclusão nas metrópoles*. Sociedade e Território. Porto: Afrontamento, nº 30 (Março 2000), p. 16-28.
- SALGUEIRO, Teresa Barata – *Lisboa Periferias e Centralidades*. Oeiras: Celta Editora, 2001.
- SERRA, Nuno – *Estado, Território e Estratégias de Habitação*. Coimbra: Quarteto Editora, Col. Labirintos, 2002.
- SILVA, Carlos Nunes – *Mercado e Políticas Públicas em Portugal: A Questão da Habitação na Primeira Metade do Século XX*. Análise Social. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Vol XXIX, nº 127, (1994 3º), p. 655-676.
- SILVA, Carlos Nunes – *Política Urbana em Lisboa 1926-1974*. Lisboa: Livros Horizonte, 1994.
- SILVA, Carlos Nunes – *Poder Local e Território. Análise das Políticas Municipais em Portugal, 1974-1994*. Lisboa: FLUL, 1995. Tese de Doutoramento.
- SILVA, F. Nunes da; CORREIA, Paulo Dias – *A questão do alojamento e a intervenção Municipal: liberalismo ou participação popular*. Sociedade e Território. Porto: Afrontamento, nº 6 (Janeiro 1988), p. 69-85.
- SOARES, Luís B.; FERREIRA, António F.; GUERRA, Isabel P. – *Urbanização Clandestina na Área Metropolitana de Lisboa*. Sociedade e Território. Porto: Afrontamento, nº 3 (Julho 1985), p. 67-77.
- TEIXEIRA, Manuel A. Correia – *Do entendimento da cidade à intervenção urbana. O caso das «ilhas» da cidade do Porto*. Sociedade e Território. Porto: Afrontamento, nº 2 (Fevereiro 1985), p. 74-89.
- TEIXEIRA, Manuel A. Correia – *As estratégias de habitação em Portugal, 1880-1940*. Análise Social. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Vol XVII, nº 115, (1992 1º), p. 65-89.
- TEIXEIRA, Manuel A. Correia – *Habitação Popular na Cidade Oitocentista – As Ilhas do Porto*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica, 1996.
- VÁZQUEZ, Isabel Breda – *Crescimento urbano e suburbanização no Grande Porto : uma perspectiva relacional*. Análise Social. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Vol XXVII, nº 115, (1992 1º), p. 191-205.
- VILAÇA, Eduardo – *O “Estado da Habitação”: Medidas sem Política num País Adiado*. Cidades: Comunidades e Territórios. Lisboa: Centro de Estudos Territoriais, ISCTE, nº 3, Dezembro 2001, p. 83-92.

- WILLMOTT, Peter; MURIE, Alan – *La Pauperisation du Logement Social – Le cas de la Grande-Bretagne et de la France*. Paris : Éditions L'Harmattan, 1990.
- ZITOUNI, Françoise – *Le droit au logement des personnes défavorisées, nouveau droit social ?* In *Logement et habitat l'état des savoirs*. Paris: Éditions la Découverte, 1998, p. 248-255.

SITES/ENDEREÇOS ELECTRÓNICOS

<http://www.ine.pt>
<http://www.inh.pt>
<http://www.igaphe.gov.pt>
<http://www.logement.equipement.gouv.fr>
<http://www.cecodhas.org/>
<http://www.adminilegis.com/lei/59-99.htm>
<http://www.diramb.gov.pt>
<http://www.cm-gaia.pt>
<http://www.gaiasocial.pt>
<http://www.ccr-n.pt>

FONTES

Recenseamento da População e da Habitação, anos 1970, 1981, 1991 e 2001
Recenseamento Geral da População, anos 1960, 1970, 1981 e 1991
Anuário Estatístico da Região Norte, 2001
Estatística – Gaia Social, EM
Classificação Portuguesa das Actividades Económicas (CAE, versão 1994)