PAULO SANTOS CONCEIÇÃO

MODELOS DE PRODUÇÃO E GESTÃO DE HABITAÇÃO SOCIAL:

ESTRATÉGIAS LOCAIS DE HABITAÇÃO E SISTEMAS DE BEM-ESTAR SOCIAL NUM CONTEXTO DE MUDANÇA

Universidade do Porto
Faculdade de Engenharia
FEUP

2002

PAULO SANTOS CONCEIÇÃO

MODELOS DE PRODUÇÃO E GESTÃO DE HABITAÇÃO SOCIAL:

ESTRATÉGIAS LOCAIS DE HABITAÇÃO E SISTEMAS DE BEM-ESTAR SOCIAL NUM CONTEXTO DE MUDANÇA

UNIVERSIDADE DO PORTO
Faculdade de Engenharia
BIBLIOTECA
N.º

Universidade do Porto
Faculdade de Engenharia
FEUP

Dissertação para Doutoramento em Engenharia Civil
Na Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto

2002

UNIVERSIDADE DO PORTO
Faculdade de Engenharia
BIBLIOTECA
N.º 79714
CDU 624(043)
Data 14 / 5 / 2004

Para a Paula

Agradecimentos

O meu profundo reconhecimento, em primeiro lugar, à Professora Isabel Breda Vázquez, pelo estímulo, pelo rigor e pela paciência perante um ritmo de trabalho muito pouco linear, e, também, pelo testemunho do seu empenhamento universitário, simultaneamente exigente e atento às pessoas.

Ao Professor Antonio Tosi agradeço a disponibilidade que sempre manifestou e, do ponto de vista dos contributos mais substantivos para este trabalho, o contacto com um conjunto de debates, perspectivas e experiências que configuram possibilidades de inovação, no domínio da habitação social e das estratégias locais de habitação.

Agradeço ao Professor Paulo Pinho o apoio pessoal e a sua capacidade e empenho competente no desenvolvimento da Secção de Planeamento do Território e Ambiente da FEUP, de que resultaram as condições institucionais que viabilizaram este projecto de investigação.

O meu reconhecimento para todos os colegas e bolseiros da SPTA, com quem este projecto, nas diversas fases por que passou, foi sendo discutido. Entre estes, é justo sublinhar a amizade e a presença próxima e disponível de Miguel Branco-Teixeira e Manuel Guimarães.

Agradeço, ainda, o estímulo e a colaboração de Emília Saleiro e José António Ferreira, particularmente importante para a reflexão em torno da informação disponível e do significado de algumas das experiências recentes.

É, finalmente, devido um agradecimento muito especial – que não requer muitas palavras, nem explicações - à Paula, ao Francisco, à Teresa e ao Luís.

RESUMO

O presente estudo pretende discutir as condições gerais de definição e transformação de "modelos de produção e gestão" de habitação social, em Portugal. Pretende, mais especificamente, demonstrar a relevância, para essa tarefa, das teses que examinam as políticas de habitação e os seus modelos a partir da relação – complexa, mas central - entre habitação e sistemas de bem-estar social, e que as colocam num contexto de mudança, em que se articulam transformações sociais e políticas mais gerais e transformações nos dinamismos da produção de habitação.

Numa primeira parte, procede-se à apresentação e discussão dessas teses. Analisa-se o modo como estas se situam no debate crítico em torno do conceito de habitação social e no reconhecimento da existência de elementos de proximidade e de especificidade da habitação em relação a outras políticas sociais. Analisa-se, depois, o modo como, a partir desse reconhecimento, constroem tipologias ou modelos de sistemas e políticas habitacionais. Discutem-se, finalmente, as suas potencialidades e limitações para a leitura do caso português.

A segunda parte caracteriza o sistema habitacional, em Portugal, e as suas dinâmicas de transformação, tendo em atenção um quadro de referência que integra os conceitos de problemas ou "necessidades" habitacionais, "desigualdades" e "riscos" sociais face ao alojamento e "direitos" à habitação. Dela resultam duas conclusões principais: a persistência, num contexto de investimento dinâmico e de "expansão dos recursos habitacionais", de uma área não residual problemas, na qual se verifica uma associação forte entre rendimento das famílias, relação com o trabalho e problemas de alojamento; a especificidade da trajectória e do modelo de acção das políticas de alojamento, no interior da qual se podem explicar os limites da concretização de uma "vertente social" das políticas de alojamento.

A definição de um "modelo contratual de acção", num contexto de desigualdades sociais face ao alojamento, constitui, então, um aspecto determinante do desenvolvimento das estratégias (locais) de habitação. As suas principais condições são o objecto das reflexões finais do estudo.

ABSTRACT

The processes of definition and change, in Portugal, of the "models of production and management" of social housing are the main theme of this study. More specifically, it wants to assess the relevance of the theories that analyses housing policies in the context of the central – but nonetheless complex - relations between housing and welfare systems, and that acknowledges, in this context, the ways broad social and political changes interact with housing production changes.

The first part of the study presents and reviews those theories and highlights their connections to the debate on social housing concepts. It analyses different proposals of types or models of housing systems and policies, and their assumptions about the similarity and specificity of housing in the context of social policies of welfare states. Both their limits and potentialities to explain the Portuguese situation are discussed.

The second part of the study develops a general characterisation of the Portuguese housing system and its dynamics. It adopts a general framework integrating concepts of problems or "needs", "inequalities" and "risks", and housing "rights". Two main conclusions are proposed: in a context of expanding housing resources, and betterment of general housing conditions, it is firstly acknowledged the structural persistence of an important and non-residual area of housing problems, in which a relation between housing problems, income and work situation can be identified; secondly, it is recognised the different path and model of action of housing policies, considering these dimensions as an important part of the explanation of the limits of housing policies in dealing with the situation of the poor and more vulnerable people. It is argued, then, that the definition, in a context of social inequalities, of a (contractual) model of action is a determinant issue in the structuration of (local) housing strategies. Their conditions of development constitute the object of the final discussion of the study.

RESUMÉ

L'étude est consacrée à l'analyse des conditions de définition et changement des «modèles de production et de gestion» du logement social, au Portugal. Plus spécifiquement, on a comme objectif démontrer l'importance des thèses qui examinent les politiques du logement en partant de la relation – central, mais complexe – entre logement et système de bien-être social, et en reconnaissant l'existence d'un contexte de changement, dans lequel les transformations sociales et politiques se croisent avec des transformations dans les dynamiques de la production du logement.

Dans une première partie, ces thèses sont présentées et discutées. Elles sont situées d'abord dans le débat critique autour du concept de logement social, où on identifie des éléments soit de proximité soit de spécificité du logement face aux autres politiques sociales. Ses processus de construction de typologies ou modèles de systèmes et politiques du logement sont ensuite analysés. Finalement, ses potentialités et limitations pour l'analyse du cas portugais sont discutées.

Dans la deuxième partie, le système du logement au Portugal et ses dynamiques de transformation sont analysées, tenant en compte un cadre de référence intégrant les concepts de problèmes ou « besoins », « inégalités » et « risques » sociales et « droits » au logement. Deux conclusions principales sont proposées: d'une part, la persistance, dans un contexte très dynamique du point de vue de l'investissement, d'une «zone non résiduelle de problèmes du logement », dans laquelle on vérifie une forte association entre ressources familiales, position face à l'emploi et problèmes de logement; d'autre part, la reconnaissance de la spécificité de la trajectoire et du modèle d'action des politiques du logement, qui renforce ses limites, du point de vue de sa capacité d'adresser les problèmes des couches sociales plus pauvres ou vulnérables.

La définition, dans un contexte d'inégalités sociales, d'un « modèle contractuelle d'action » constitue donc un enjeu important pour le développement des stratégies (locales) du logement. Ses principales conditions sont l'objet des réflexions finales de l'étude.

Índice

Apresentação da tese **1**

1 Introdução: o contexto de partida 1

2 O processo de investigação, a estrutura da tese e os seus principais resultados 2

I PARTE: A HABITAÇÃO SOCIAL NOS ESTUDOS DA HABITAÇÃO

1 A habitação social nos estudos da habitação: modelos, continuidades, rupturas **7**

1 Introdução 7

1.1 O contexto de partida: definições do problema 7

1.2 Os problemas da habitação social e os problemas da investigação da habitação social 12

2 A habitação social nos "estudos da habitação": o debate preliminar dos conceitos 17

2.1 Algumas definições gerais de habitação social 17

2.2 Críticas às formulações do conceito de habitação social 20

2.2.1 A diversidade das experiências de habitação social: vale a pena falar da habitação social como um todo? 22

2.2.2 Divergências nos conceitos de base 24

Contributos de estudos do caso português 28

2.2.3 A conceptualização desadequada das relações entre mercado e Estado 30

2.2.4 Conclusão provisória: a habitação social como referência ou concretização de um direito? 34

3 Sistema habitacional e sistemas de bem-estar social 36

3.1 Estado-Providência e sistemas de bem-estar social: breve introdução 36

3.1.1 Características gerais do Estado-Providência 36

3.1.2 Tipos ou regimes de bem-estar social 39

3.1.3 Os casos de Portugal e do sul da Europa 42

3.1.4 Algumas interrogações críticas 46

3.2 A habitação e os Estados-Providência 50

3.2.1 A "proximidade genética" de políticas sociais e políticas de habitação 50

3.2.2 A ambiguidade do direito à habitação ou a habitação como "pilar débil dos Estados-Providência" 53
3.2.3 Conclusão provisória: a especificidade da habitação e o seu contexto 57
3.3 Sistema habitacional e sistemas de bem-estar social: do debate sobre a convergência e a divergência à identificação dos principais factores explicativos 58
3.3.1 Donnison (1967) e Donnison e Ungerson (1982): sistemas rudimentares ou embrionários, sociais e compreensivos; a habitação e o processo de desenvolvimento urbano e industrial 60
3.3.2 Boelhouwer e van der Heijden (1992): as diversas fases das políticas habitacionais e sua relação com as mudanças nos problemas de habitação 65
3.3.3 Barlow e Duncan (1992, 1994): sistemas rudimentares, liberais, corporatistas e social-democráticos; as diferentes posições num "contínuo Estado-mercado" 71
3.3.4 Harloe (1995): modelo residual, modelo de massas (e modelo cooperativo); a habitação social como solução transitória em situações de crise 76
3.3.5 Kemeny (1995): sistemas unitários e sistemas dualistas; as diferentes estratégias de construção, a longo prazo, dos mercados 83
3.3.6 A referência às questões da pobreza: o dualismo ou a bifurcação das políticas habitacionais? 91
3.4 Síntese do debate 96
3.4.1 Alguns traços salientes: o predomínio das representações bipolares; a importância das estratégias a longo prazo e o enraizamento social das organizações de alojamento social 96
3.4.2 Os diversos factores explicativos 97
3.4.3 O confronto com o debate mais geral sobre sistemas de bem-estar social: questões ainda em aberto 99
3.4.4 Contributos para o estudo do caso português 101
4 Conclusões 103

2 Sistema habitacional e sistemas de bem-estar social, num contexto de mudança: algumas condições para o desenvolvimento da análise 106
1 Introdução: as questões de partida 106
1.1 As várias possibilidades de formulação do "social" na habitação 106
1.2 As dimensões de mudança nos Estados-Providência 110
2 Questões metodológicas de contextualização dos "modelos de produção e de gestão da habitação social" 112
2.1 As questões do bem-estar habitacional, dos riscos e das desigualdades 112

2.1.1 Necessidades e bem-estar habitacional 112
2.1.2 Risco e sistema habitacional 117
2.1.3 Desigualdades sociais face ao alojamento 123
2.2 As questões do "modelo contratual de acção" 130
2.2.1 Direito ao alojamento, Estado-nação e sistemas locais 130
2.2.2 A construção das políticas e a questão das "representações" dos problemas 137
3 Conclusões 142
3.1 Alguns conceitos e condições para o desenvolvimento da análise 142
3.2 Os possíveis modelos de investigação 146

II PARTE: PROBLEMAS HABITACIONAIS, DESIGUALDADES FACE AO ALOJAMENTO E POLÍTICAS DE HABITAÇÃO EM PORTUGAL

3 Problemas habitacionais e desigualdades face ao alojamento: um quadro de referência para discutir as políticas sociais de habitação em Portugal 149
1 Introdução 149
1.1 Objectivos 149
1.2 Principais notas metodológicas 153
2 Transformações nas condições de alojamento e nos problemas habitacionais 157
2.1 Do Colóquio sobre Política da Habitação, em 1969, ao "Plano das 500 000 casas", em 1993: exemplos de continuidades e mudanças na "questão habitacional" 157
2.2 Situações de "mal-estar habitacional" e desigualdades sociais face ao alojamento: entre a expansão dos "recursos habitacionais", a melhoria dos níveis médios de conforto e a persistência de uma área relativamente vasta de problemas 162
2.2.1 A expansão do parque habitacional 163
2.2.2 A variação da dimensão dos alojamentos ou do espaço disponível 166
2.2.3 O aumento da dotação de serviços e equipamentos 171
2.2.4 A extensão da insatisfação habitacional, a persistência da superlotação de alojamentos e os problemas de conservação dos edifícios 174
2.2.5 As transformações nas despesas com a habitação 179
2.2.6 Conclusão provisória: as diferentes configurações dos problemas habitacionais, as tendências gerais da sua evolução e as questões que colocam 181

3 Desigualdades sociais face ao alojamento 183
3.1 A associação entre rendimentos e problemas de alojamento 184
3.2 Situação face ao emprego e condições de alojamento 189
3.3 Estrutura das famílias e condições de alojamento 209
3.4 O contributo de outras fontes de informação: os estudos sobre pobreza, empobrecimento e exclusão social 214
3.5 Condições de alojamento, desigualdades sociais e desigualdades espaciais 222
4 Conclusões 226
4.1 Desigualdades sociais face ao alojamento, em Portugal 226
4.2 Contributos para o debate dos modelos de produção e gestão da habitação (social) 228
4.3 Limitações da análise e possibilidades do seu aprofundamento 230

4 Aspectos dinâmicos: diferenciações sociais e transformações nas modalidades de promoção e de acesso à habitação 234

1 Introdução 234
1.1 Objectivos 234
1.2 Principais notas metodológicas 235
2 Diferenciações sociais nos padrões de mobilidade habitacional 239
2.1 A mobilidade habitacional, entre as dinâmicas de produção e as dinâmicas de ocupação dos alojamentos 239
2.2 Idade do parque, mobilidade residencial e rendimento 242
2.3 Idade do parque, mobilidade residencial e situação face ao emprego 245
2.4 Idade do parque, mobilidade residencial e estrutura das famílias 248
3 Diferenciações sociais na despesa com a habitação 250
3.1 Despesa com a habitação e diferenciações segundo o rendimento 250
3.2 Despesa com a habitação e diferenciações segundo a situação face ao emprego 259
3.3 Despesa com a habitação e diferenciações segundo a estrutura das famílias 263
3.4 Conclusão provisória: os efeitos do aumento das despesas com o alojamento e as relações entre habitação e sistemas de bem-estar social 265

4 Desigualdades sociais face ao alojamento e transformações na oferta de habitação 268

4.1 Introdução 268

4.2 Transformações nas formas de acesso e manutenção no alojamento 269

4.2.1 Quadro de referência geral: o processo de "transição" nas formas de ocupação dos alojamentos (do arrendamento para a "casa própria"?) 269

4.2.2 As dinâmicas do acesso à propriedade 276

4.2.3 As dinâmicas do arrendamento 282

4.2.4 Conclusão: diversidade, transformação e especificidade das formas de ocupação dos alojamentos 291

4.3 Transformações na "provisão de habitação" 293

4.3.1 Breve referência aos conceitos 293

4.3.2 Quadro de referência geral: o processo de "transição" nos promotores de habitação (o desenvolvimento da "provisão pelas empresas") 301

4.3.3 Conclusão: diversidade, transformação e especificidade das formas de provisão de habitação; algumas reflexões sobre o "modelo de provisão" prevalecente 306

5 Conclusões 312

5.1 Diferenciações sociais e transformações nas modalidades de promoção e de acesso à habitação 312

5.2 Contributos para o debate dos modelos de produção e gestão da habitação (social) 315

5.2 Limitações da análise e possibilidades do seu aprofundamento 317

5 Sistemas de bem-estar social, problemas habitacionais e políticas de habitação em Portugal 319

1 Introdução 319

1.1 Objectivos 319

1.2 Principais notas metodológicas 322

2 Um quadro de referência geral: habitação e políticas sociais, em Portugal; a habitação como "pilar débil" do Estado-Providência? 326

2.1 Breve referência à "história das políticas de alojamento" em Portugal 326

2.1.1 Cronologias indicativas das políticas de habitação em Portugal 327

2.1.2 Elementos para um confronto das diversas leituras da história recente 334

2.2 Políticas sociais e políticas de habitação: dados de uma análise da despesa pública 339

2.2.1 A perda da importância relativa das políticas de habitação: a "habitação social" como solução transitória? 340
2.2.2 Conclusão geral: a relação complexa entre políticas de habitação, políticas sociais, constrangimentos orçamentais e crescimento económico 346
2.2.3 Os possíveis limites da análise 348
2.3 O direito à habitação e a responsabilidade pelas políticas, entre o nível local e o nível central: a ausência de um "modelo contratual"? 354
2.3.1 O direito à habitação e as questões do bem-estar social e da igualdade: formulações constitucionais 354
2.3.2 O direito à habitação e os níveis central e local da administração 363
2.4 Outras permanências e mudanças na construção das políticas de habitação 367
2.4.1 Permanências e mudanças na designação dos problemas, dos objectivos e dos principais destinatários das políticas de habitação: entre a multiplicação das categorias e a selectividade das respostas 368
2.4.2 Permanências e mudanças na concepção do papel do Estado: a progressiva importância dos municípios, entre a percepção dos limites da acção pública e a afirmação do "papel supletivo" do Estado 375
2.4.3 A permanência de uma tensão: a habitação social, protegida ou apoiada, entre uma visão hierarquizada e residual das respectivas soluções habitacionais e uma ambição reguladora não concretizada 385
3 "Políticas de habitação social", "políticas sociais de habitação": principais questões da sua definição 395
3.1 A habitação social e as categorias dos problemas habitacionais 397
3.2 A habitação social e a organização da acção pública 406
3.3 A habitação social e a regulação dos mercados de habitação 412
4 Conclusões 421
4.1 Sistemas de bem-estar social, problemas habitacionais e políticas de habitação em Portugal : a especificidade da trajectória da habitação 421
4.2 Contributos para o debate dos modelos de produção e gestão da habitação (social) 425
4.3 Limitações da análise e possibilidades do seu aprofundamento 428

6 Estratégias de habitação e contextos locais: contributos preliminares para uma análise da Área Metropolitana do Porto **431**

1 Introdução 431

1.1 Objectivos

1.2 Notas metodológicas 432

2 Um modelo de provisão expansivo, estruturalmente diferenciado e social e espacialmente selectivo 433

2.1 Os dinamismos do investimento na habitação 433

2.2 A selectividade espacial e social dos processos de desenvolvimento da habitação 439

2.2.1 A habitação e os processos mais gerais de estruturação metropolitana 439

2.2.2 A selectividade espacial das diferentes formas de habitação 441

2.2.3 Uma análise das desigualdades socioespaciais 443

2.2.4 As relações entre os grupos sociais de menores rendimentos e as dinâmicas habitacionais: o caso do Porto 447

3 A habitação e as (novas) políticas urbanas: um processo de difícil integração 453

4 Conclusões 456

7 Principais conclusões: habitação social, estratégias locais de habitação e suas condições gerais de desenvolvimento **458**

1 O fio condutor da pesquisa e os seus principais resultados 458

1.1 A relevância das relações entre Estado-Providência, sistemas de bem-estar social e habitação para o entendimento dos conceitos e das experiências de habitação social 459

1.2 Uma leitura da situação portuguesa, a partir dos conceitos de necessidades, riscos, desigualdades e direitos 462

1.3 Um quadro de referência para entender as questões actuais, que afirma a importância do "modelo contratual de acção" ou da "governância" e da sua relação com um contexto de desigualdades sociais 468

2 Outros possíveis contributos da pesquisa para o "planeamento da habitação" 473

2.1 As possibilidades de uma leitura crítica das práticas, conduzida por conceitos de necessidades, riscos, desigualdades e direitos 474

2.2 As possibilidades de construção e discussão de cenários de evolução da situação e de "modelos de produção e gestão de habitação social" 475

3 Os limites da análise desenvolvida e as possibilidades do seu desenvolvimento 479

3.1 A questão da informação utilizada 479

3.2 A questão do referencial do Estado-Providência 480

3.3 As questões do nível local da análise e do sistema de agentes 481

Referências bibliográficas **483**

Anexo

Índice de figuras

Figura 1.1	-	Diferentes fases das políticas habitacionais	66
Figura 1.2	-	As várias relações entre o Estado e os mercados na provisão de habitação	73
Figura 3.1	-	Alojamentos novos concluídos, por ano (Continente)	164
Figura 4.1	-	Comparação da evolução do rendimento disponível das famílias e do crédito bancário (1990=100)	310
Figura 5.1	-	Cronologias indicativas das políticas de habitação em Portugal	328
Figura 5.2	-	Evolução da despesa pública com habitação, segundo a Conta Geral do Estado	341
Figura 5.3	-	Peso no PIB das despesas com funções sociais	343
Figura 5.4	-	Evolução do PIB (a preços de 1990)	343
Figura 5.5	-	Evolução da estrutura da despesa pública em "funções sociais", segundo a Conta Geral do Estado	345
Figura 5.6	-	Evolução da despesa dos municípios com a habitação, entre 1978 e 1992: despesa com habitação, a preços de 1990 e em percentagem da despesa total dos municípios	350

Índice de quadros

Quadro 3.1 -	Parque habitacional (Continente)	164
Quadro 3.2 -	Evolução da superfície habitável (m^2) por residente	167
Quadro 3.3 -	Superfície habitável (m^2) por residente: comparações internacionais (1995)	167
Quadro 3.4 -	Evolução da superfície habitável dos alojamentos	169
Quadro 3.5 -	Evolução da superfície habitável dos alojamentos (1987-1997)	170
Quadro 3.6 -	Superfície habitável dos alojamentos (comparações internacionais)	170
Quadro 3.7 -	Aspectos qualitativos do parque habitacional ocupado (Continente)	172
Quadro 3.8 -	Aspectos qualitativos: comparação de várias fontes de informação	172
Quadro 3.9 -	Alojamentos que dispõem dos principais equipamentos domésticos (Portugal, 1987-97)	173
Quadro 3.10 -	Pessoas insatisfeitas com a sua situação habitacional (1995)	175
Quadro 3.11 -	Problemas de habitação identificados pelas famílias (1994)	175
Quadro 3.12 -	Problemas percebidos do alojamento, em Portugal (1994-1997)	176
Quadro 3.13 -	Famílias em situação de sobreocupação (1994)	178
Quadro 3.14 -	Alojamentos a necessitar de obras, segundo a entidade proprietária (1998)	179
Quadro 3.15 -	Despesas médias anuais com a habitação	181
Quadro 3.16 -	Famílias pobres com carências de equipamentos/serviços (1994)	187
Quadro 3.17 -	Comparação das condições de alojamento dos 1° e 2° decis de rendimento com os 9° e 10° decis (1994/95)	188
Quadro 3.18 -	Comparação das condições de alojamento dos 1° e 2° decis de rendimento com os 9° e 10° decis (1980/81)	191
Quadro 3.19 -	Evolução das condições de alojamento dos primeiros decis de rendimento (1980/81-1994/95)	192
Quadro 3.20 -	Incidência de "problemas de alojamento" segundo decis de rendimento (1994/95)	194
Quadro 3.21 -	Distribuição de alguns "problemas de alojamento" segundo decis de rendimento (1994/95)	195
Quadro 3.22 -	Incidência de "problemas de alojamento" segundo escalões de despesa anual (1980/81)	196

Quadro 3.23 - Distribuição de alguns "problemas de alojamento" segundo escalões de receita anual (1980/81) 197
Quadro 3.24 - Incidência de alguns "problemas de alojamento" segundo a condição socioeconómica do representante do Agregado (1994/95) 200
Quadro 3.25 - Distribuição de alguns "problemas de alojamento" segundo a condição socioeconómica do representante do Agregado (1994/95) 201
Quadro 3.26 - Incidência de "problemas de alojamento" segundo a situação socioeconómica do representante do agregado (1980/81) 204
Quadro 3.27 - Distribuição de "problemas de alojamento" segundo a situação socioeconómica do representante do agregado (1980/81) 204
Quadro 3.28 - Evolução das condições de alojamento de alguns grupos socioeconómicos (1980/81-1994/95) 205
Quadro 3.29 - Agregados familiares, segundo categoria socioeconómica do representante, por decis de rendimento (1994/95) 207
Quadro 3.30 - Incidência de "problemas de alojamento" segundo a principal fonte de receita (1994/95) 209
Quadro 3.31 - Incidência de "problemas de alojamento" segundo o tipo de agregado familiar (1994/95) 210
Quadro 3.32 - Distribuição de alguns "problemas de alojamento" segundo o tipo de agregado familiar (1994/95) 211
Quadro 3.33 - Agregados familiares, segundo tipo de agregado, por decis de rendimento (1994/95) 213
Quadro 3.34 - Regime de ocupação dos alojamentos, segundo decis de rendimento dos agregados (1994/95) 220
Quadro 3.35 - Condições de alojamento segundo o tipo de aglomerado (1997) 224

Quadro 4.1 - Dinâmicas recentes de ocupação dos alojamentos (1991-1998) 240
Quadro 4.2 - Estado de conservação dos alojamentos, em 1998, segundo a sua época de construção 242
Quadro 4.3 - Uma aproximação à relação entre mobilidade residencial e rendimento: dados do IOF (94/95) 244
Quadro 4.4 - Uma aproximação à relação entre mobilidade residencial e rendimento: dados do IOF (94/95) 244
Quadro 4.5 - Uma aproximação à relação entre mobilidade residencial e categoria socioeconómica: dados do IOF (94/95) 246
Quadro 4.6 - Uma aproximação à relação entre mobilidade residencial e categoria socioeconómica: dados do IOF (94/95) 246

Quadro 4.7 - Uma aproximação à relação entre mobilidade residencial e tipo de família: dados do IOF (94/95) 249
Quadro 4.8 - Uma aproximação à relação entre mobilidade residencial e tipo de família: dados do IOF (94/95) 249
Quadro 4.9 - Despesas médias anuais com habitação, segundo decis de despesa (1994/95) 252
Quadro 4.10 - Comparação, com a média nacional, das despesas com habitação dos vários decis (1994/95) 252
Quadro 4.11 - Despesas médias anuais com habitação, segundo escalões de despesa (1980/81) 256
Quadro 4.12 - Comparação, com a média nacional, das despesas com habitação das várias classes de rendimento (1980/81) 256
Quadro 4.13 - Evolução aproximada das despesas médias com a habitação, em alguns decis de despesa (1980/81-1994/95) 258
Quadro 4.14 - Despesas dos agregados com habitação, segundo grupos socioeconómicos (1994/95) 260
Quadro 4.15 - Comparação, com a média nacional, das despesas com habitação dos vários grupos socieconómicos (1994/95) 260
Quadro 4.16 - Despesas dos agregados com habitação, segundo grupos socioeconómicos (1980/81) 262
Quadro 4.17 - Comparação, com a média nacional, das despesas com habitação dos vários grupos socieconómicos (1980/81) 262
Quadro 4.18 - Despesas dos agregados com habitação, segundo a estrutura da família (1994/95) 264
Quadro 4.19 - Comparação, com a média nacional, das despesas com habitação, segundo a estrutura da família (1994/95) 264
Quadro 4.20 - Formas de ocupação dos alojamentos, segundo o grupo socioeconómico (Continente, 1991) 270
Quadro 4.21 - Grupos socioeconómicos, segundo a forma de ocupação dos alojamentos (Continente, 1981) 271
Quadro 4.22 - Grupos socioeconómicos, segundo a forma de ocupação dos alojamentos (Continente, 1970) 272
Quadro 4.23 - Esforço mensal com empréstimos para aquisição de casa própria (1994) 278
Quadro 4.24 - Formas de acesso à propriedade da casa (1998) 281
Quadro 4.25 - Rendas dos agregados familiares por decis de rendimento (1994/95) 284
Quadro 4.26 - Esforço das famílias com a habitação, no parque de arrendadamento privado (Grande Lisboa e Grande Porto, 1983) 284
Quadro 4.27 - Rendas dos agregados familiares por período de ocupação do alojamento (1994/95) 286
Quadro 4.28 - Rendas recentes, comparadas com a média (1995) 286

Quadro 4.29 - Esforço das famílias com a renda, segundo a estrutura dos agregados (1994/95) 288
Quadro 4.30 - Rendas mensais médias, segundo regime de arrendamento (sem mobília, 1998) 290
Quadro 4.31 - Formas de provisão de habitação (Continente, 1971-1993) 303
Quadro 4.32 - Formas de provisão de habitação e suas diferenciações espaciais: evolução nos anos oitenta 305
Quadro 4.33 - Crescimento anual real (%) do rendimento disponível e do crédito bancário à habitação 310

Quadro 5.1 - Uma aproximação aos vários tipos de despesa pública (1995-2000) 352
Quadro 5.2 - Apoios públicos à habitação (1990-2000) 352
Quadro 5.3 - Estrutura dos apoios públicos à habitação (1990-2000) 353
Quadro 5.4 - Referências constitucionais ao bem-estar social e às desigualdades 355
Quadro 5.5 - As sucessivas formulações constitucionais do direito à habitação, em Portugal 357
Quadro 5.6 - Algumas formulações actuais de "direitos sociais e culturais" 359
Quadro 5.7 - A habitação e a evolução das atribuições dos municípios 364
Quadro 5.8 - A habitação e outras políticas sociais nas atribuições dos municípios (Lei nº 159/99, de 14 de Setembro) 365
Quadro 5.9 - Principais problemas de habitação identificados nos Programas de Governo e Grandes Opções do Plano 370
Quadro 5.10 - Referências aos destinatários das políticas de habitação, segundo os Programas de Governo e Grandes Opções do Plano 371
Quadro 5.11 - Principais campos de intervenção das políticas de habitação, segundo os Programas de Governo e Grandes Opções do Plano 372
Quadro 5. 12- O conceito de habitação social e a possível emergência de uma fileira específica de "realojamento" 374
Quadro 5.13 - Exemplos de referências à gravidade da situação habitacional 377
Quadro 5.14 - A visibilidade dos problemas de habitação: políticas públicas prioritárias (1991-94) 378
Quadro 5.15 - Discursos sobre as limitadas possibilidades de intervenção do Estado e a necessária conjugação dos sectores público, privado e cooperativo 379
Quadro 5.16 - Discursos sobre o papel supletivo do Estado 380
Quadro 5.17 - Discursos sobre a intervenção privilegiada dos municípios e sua articulação com a administração central 382

Quadro 5.18 - Possíveis elementos de uma visão hierarquizada e residual da "habitação social" 388
Quadro 5.19 - A "ambição reguladora" da "habitação de custos controlados" 391
Quadro 5.20 - O lugar da "habitação de custos controlados" na programação do sector da habitação 392
Quadro 5.21 - Referências programáticas ao apoio aos jovens no acesso à habitação 399
Quadro 5.22 - Instrumentos legislativos de apoio ao acesso dos jovens à habitação 400
Quadro 5.23 - Principais instrumentos legislativos de apoio ao "realojamento da população que vive em barracas" 402
Quadro 5.24 - Exemplos de referências à relação entre habitação e inserção social 403
Quadro 5.25 - Breve cronologia das transformações na organização da administração habitacional 408
Quadro 5.26 - Principais atribuições dos organismos estatais de administração habitacional 409
Quadro 5.27 - Breve cronologia das principais transformações legislativas de regulação do crédito à aquisição de habitação 414
Quadro 5.28 - Breve cronologia das transformações na regulação do arrendamento 416
Quadro 5.29 - Alguns resultados dos programas de reabilitação habitacional do parque (privado) arrendado 419

Quadro 6.1 - Importância das diferentes formas de provisão da habitação (1976-1993) 437
Quadro 6.2 - Fogos novos, segundo a entidade investidora (1994-97) 437
Quadro 6.3 - Características da construção nova (1994-97) 441
Quadro 6.4 - Mobilidade residencial e processos de divisão social do espaço em algumas formas de arrendamento no concelho do Porto 449
Quadro 6.5 - Satisfação com a situação habitacional em algumas formas de arrendamento no concelho do Porto 449
Quadro 6.6 - Famílias residentes em ilhas e habitação social, segundo o seu tipo 452

Apresentação da tese

1 Introdução: o contexto de partida

Pretende-se apresentar os principais passos e escolhas que conduziram à formulação de um projecto de investigação sobre "Modelos de produção e gestão de habitação social", no decurso do qual se foram incluindo e explicitando outras referências, em especial as que remetem para a relação entre habitação, estratégias locais e sistemas de bem-estar social e de que agora se apresentam os resultados.

O ponto de partida deste trabalho, que é, de resto, retomado no início do primeiro capítulo foi marcado pela presença, em muitos debates da habitação, tanto no contexto como no contexto português, da afirmação da crise ou do esgotamento da habitação social. Pode dizer-se que esta dissertação se insere, nesse contexto, na procura de formulação de conceitos ou de experiências de habitação social, que sejam, simultaneamente, coerentes, do ponto de vista dos "estudos da habitação" e viáveis, do ponto de vista das actuais condições da intervenção pública.

A esta preocupação geral somavam-se algumas outras intuições sobre a situação portuguesa. A primeira dizia respeito à compreensão das dificuldades associadas às práticas da habitação social e das suas trajectórias de evolução. Era possível encontrar, no âmbito da análise das políticas de habitação, em Portugal, estudos (Cardoso, 1983; Ferreira, 1987; Gros, 1982 e 1994; Baptista, 1999) que documentavam, de forma clara, a ligação entre as experiências de habitação social e a estruturação e o modelo do Estado corporativo. Cardoso (1983) e Ferreira (1987) revelavam a coexistência e as tensões, posteriores, entre um modelo mais

intervencionista, de duração limitada, e, sobretudo, um modelo baseado nos princípios de "bem-estar social" e um outro fundamentado na importância económica da habitação. No entanto, a teorização recente das condições de afirmação, de coexistência e de mudança destes modelos – e da sua inscrição no conjunto das políticas públicas – parecia menos desenvolvida.

A segunda intuição dizia respeito à percepção de mudanças estruturais no domínio da provisão de habitação, descritas com algum pormenor em trabalhos de investigação precedentes (Conceição, 1993; 1994), influenciados pelas chamadas "teses da provisão de habitação" (Ball et al., 1988; Cardoso e Short, 1983; Cardoso, 1996b). Afirmava-se, então, que esses processos só muito parcialmente poderiam ser descritos pela simples oposição entre "casa própria" e "arrendamento" ou entre "casa própria", "arrendamento privado" e "arrendamento público", envolvendo sobretudo a emergência da presença, na promoção de habitação, das empresas construtoras, articulada com o desenvolvimento de formas de crédito à aquisição da casa própria e estruturando um mercado de casa própria com características distintas das de experiências anteriores.

Tratava-se, então, em resumo, de compreender a crise e as possibilidades de transformação da habitação social, percebendo, para isso, o lugar da habitação social nas "políticas públicas" e no contexto dos diversos dinamismos de mudança estrutural na provisão da habitação.

2 O processo de investigação, a estrutura da tese e os seus principais resultados

Estas preocupações muito gerais foram formuladas a partir de um "campo" relativamente complexo e problemático: o campo que aqui será designado por diversas vezes como dos "estudos da habitação", ao qual acedera, pelo percurso académico e pela inserção profissional, pela porta do "planeamento"[1]. Trata-se de um

[1] Também ele um campo complexo e problemático.

campo caracterizado pela diversidade e pela heterogeneidade - como veremos, são muitas as dimensões ou as relações a partir das quais se pode definir a habitação – e cujos debates internos têm vindo a ser atravessados por várias perspectivas científicas e, pelo menos, por duas tensões principais (Allen, 1999; Allen e Gurney, 1997; Ball et al., 1988; Franklin, 1988b; Kemeny, 1992): a tensão entre, por um lado, o "regresso" às disciplinas "de base", para o desenvolvimento, por exemplo, de uma sociologia, de uma economia ou de uma geografia da habitação, e, por outro lado, a ultrapassagem de fronteiras disciplinares e a procura da integração de conhecimentos distintos; a tensão entre o reconhecimento dos limites da investigação conduzida por procuras oficiais ou estatais e a importância das questões da utilidade social e política da investigação produzida.

O modo como se encara esta diversidade de perspectivas é influenciado por um conjunto de propostas situadas no domínio do planeamento e, em especial, por algumas das teses de John Forester.(1989). Diz este autor, referindo-se ao planeamento territorial, que os planeadores resolvem os problemas "não tanto pelo cálculo, mas sobretudo criando-os de novo, reformulando-os para que a acção e a estratégia sejam possíveis, sensíveis, agradáveis". Define, em consequência, o processo de planeamento como processo – comunicativo - de organização da atenção.

Neste sentido, a presente investigação pode ser entendida como um diálogo com uma determinada perspectiva de análise ou conjunto de estudos– que, como veremos com mais pormenor no primeiro capítulo, situa a habitação social no contexto da relação entre habitação e Estado-Providência ou, mais correctamente, entre sistema habitacional e sistema de bem-estar social – para cuja pertinência, no contexto português, se pretende chamar a atenção. Por sua vez, esse diálogo pode ser entendido como um conjunto de questões sucessivas, em função das quais decorrem, depois, algumas escolhas metodológicas mais específicas.

A primeira questão foi a seguinte: em que condições e com que instrumentos é possível formular um conceito viável de habitação social, num contexto que se diz

ser atravessado por "uma ruptura profunda na situação da habitação e na forma como a sociedade a assume" (Coing e Topalov, 1995) e no qual a própria designação de "habitação social" parecer levantar dúvidas, tanto do ponto de vista dos debates mais teóricos dos estudos da habitação, como do ponto de vista da sua capacidade de constituir uma referência aglutinadora de mudança? A correspondente resposta procurou situar-se no contexto das relações entre Estado-Providência, sistemas de bem-estar social e habitação, ligando a habitação social à construção de um "direito à habitação". Esta relação parece ser, à luz dos contributos teóricos mais recentes, simultaneamente uma relação central e complexa, e essa centralidade e complexidade assume contornos específicos no caso português. Recorreu-se, para o seu desenvolvimento, à sistematização de um conjunto de contributos teóricos provenientes da tradição de estudos comparados dos sistemas habitacionais. É esse o objecto do primeiro capítulo, intitulado "A habitação social nos estudos da habitação: modelos, continuidades, rupturas".

A segunda questão foi a seguinte: a partir de que conceitos é possível descrever, no contexto português, as relações entre Estado-Providência, sistemas de bem-estar social e habitação? A correspondente resposta sublinhou a importância dos conceitos de necessidades ou bem-estar, riscos, desigualdades e direitos, aprofundados a partir da sistematização de contributos diversos dos "estudos da habitação". É esse o objecto do segundo capítulo, intitulado "Sistema habitacional e sistemas de bem-estar social, num contexto de mudança: algumas condições para o desenvolvimento da análise".

A terceira questão foi a seguinte: que leitura se pode fazer da situação portuguesa, à luz do quadro de referência anterior? A resposta encontra-se organizada nos quatro capítulos seguintes. Procede-se, em primeiro lugar, a uma leitura da situação portuguesa, sublinhando a relação entre sistema habitacional e desigualdades sociais face ao alojamento, tanto do ponto de vista das condições de alojamento de pessoas e famílias, como do ponto de vista da sua relação com os mecanismos do acesso à habitação. O terceiro capítulo centra-se, sobretudo, na identificação de um padrão de desigualdades sociais no alojamento e intitula-se "Problemas habitacionais e

desigualdades face ao alojamento: um quadro de referência para discutir as políticas sociais de habitação em Portugal". O quarto capítulo procura esclarecer o significado dos dinamismos mais recentes, intitulando-se "Aspectos dinâmicos: diferenciações sociais e transformações nas modalidades de promoção e de acesso à habitação". Ambos os capítulos utilizam, predominantemente, informação estatística diversa, produzida, sobretudo, pelo Instituto Nacional Estatística, e proveniente dos Recenseamentos da População e da Habitação, das Estatísticas da Construção de Edifícios, do Painel de Agregados Domésticos Privados da União Europeia, do Inquérito ao Conforto, do Inquérito aos Orçamentos Familiares e do Inquérito à Habitação.

Esta análise, de que resulta a identificação da presença, em Portugal, de um "campo" das políticas sociais de habitação, que não se pode considerar eficazmente preenchido, e que decorre do carácter estrutural das desigualdades sociais associadas ao alojamento e da selectividade social e espacial dos actuais processos de provisão de habitação, é, depois, confrontada com o estudo das políticas de alojamento, da sua relação com outras políticas sociais e das suas transformações recentes, desenvolvido quinto capítulo quinto, intitulado "Sistemas de bem-estar social, problemas habitacionais e políticas de habitação em Portugal".

A descrição das políticas de alojamento é conduzida a partir do tratamento de diversos tipos de informação: utiliza-se informação proveniente da Conta Geral do Estado para comparar trajectórias de evolução de diversas políticas e concluir pela especificidade da trajectória das políticas de habitação; analisam-se, depois, vários documentos oficiais – as disposições constitucionais sobre direitos sociais, os programas de governo, Grandes Opções do Plano e os diversos documentos legislativos – para poder discutir as características do processo de construção das políticas de habitação.

Esta análise permite sublinhar as diferenças na trajectória e no modelo de acção das políticas de habitação, que não podem ser lidas através de relações lineares entre políticas de habitação, políticas sociais, constrangimentos orçamentais e crescimento

económico e que se constituem, politicamente, através de diversos discursos – não coincidentes no tempo, nem no conteúdo - sobre as limitadas possibilidades de intervenção do Estado, o seu papel supletivo ou sobre a intervenção privilegiada dos municípios na sua concretização.

Afirma-se, então, a centralidade, para a compreensão da situação e das experiências de "habitação social", das questões do "modelo de acção" pública e da sua relação com um contexto de desigualdades sociais. A análise feita sublinha a importância das referências à definição do "direito ao alojamento", aos modos de reconhecimento dos problemas e de identificação das procuras e ao tipo de articulações entre administração central e local e entre sistemas de apoios e regulação dos mercados como dimensões integrantes da construção de um modelo de acção e evidencia, para cada uma delas, os limites presentes na situação portuguesa.

É a partir deste argumento que se procura confrontar, de forma preliminar, a análise da situação portuguesa com o conhecimento de alguns contextos locais. Nesse sentido, o sexto capítulo - "Estratégias de habitação e contextos locais: contributos preliminares para uma análise da Área Metropolitana do Porto" – apresenta elementos de confirmação e aprofundamento dos diagnósticos anteriores, ao mesmo tempo que discute possíveis condições da intervenção local na gestão do sistema habitacional.

O capítulo final procede ao balanço crítico do trabalho realizado, retomando o fio condutor da pesquisa, apresentando os principais resultados, discutindo os contributos para o planeamento da habitação e para o desenvolvimento de possíveis modelos de produção e gestão de habitação social e identificando limites da análise e questões a desenvolver em investigações futuras.

1.

A habitação social nos estudos da habitação: modelos, continuidades, rupturas

1 Introdução

1.1 O contexto de partida: definições do problema

O projecto desta dissertação tem origem na acumulação de um conjunto de sinais de mudança no domínio da habitação social, traduzida muitas vezes, com incómodo, a partir da linguagem do "problema", da "crise", do "esgotamento" (Conceição, 1998).

Wilmott e Murie (1990) descrevem a "pauperização do alojamento social". Tendo como primeira referência o caso britânico, defendem estarmos perante uma mudança radical: se, durante décadas, a habitação social tinha tornado possível desligar "pobreza dos rendimentos" e "pobreza dos alojamentos", passa agora a fazer parte da produção de uma fractura social entre uma maioria proprietária de "alojamentos decentes" e uma minoria confinada "à pior parte do parque residencial". Em França, Ascher (1995) afirma que "as condições de alojamento das pessoas em dificuldade reforçam todos os seus problemas", apontando assim para um limite importante das políticas habitacionais.

Outros autores referem-se às tendências de "privatização", "liberalização", "residualização" (Harloe, 1995), que afirmam generalizar-se no contexto europeu, embora porventura com diferentes intensidades (Harloe, 1994). Delas faz parte o peso crescente conferido ao acesso à propriedade dos alojamentos, o fim de circuitos protegidos de financiamento do alojamento social ou o estabelecimento de novas regras de gestão dos parques habitacionais. Um artigo de Priemus (1995) interroga as

mudanças em curso na Holanda – país com uma importante tradição no domínio do alojamento social - a partir do sugestivo título "como abolir a habitação social". A introdução de um número temático da revista Housing Studies dedicado às experiências de arrendamento social na Europa coloca as organizações de habitação social "na defensiva" (Priemus e Dieleman, 1997), obrigadas a repensar os seus critérios de distribuição e gestão dos alojamentos, num contexto de reformulação e retracção dos apoios públicos.

Em Portugal, Fonseca Ferreira (1994, p. 9) fala da "insustentável situação da habitação social", sugere que os problemas só não serão mais graves por causa do diminuto peso da habitação social, e apela à necessidade de "realizar uma política social de habitação, em vez da habitação social que temos tido".

Ao mesmo tempo, de uma forma assumidamente mais interrogativa que afirmativa, e reconhecendo a ambiguidade da situação actual, Aubrée (1995), Ballain (1995) ou Zitouni (1998) debatem a possibilidade de emergência de um novo campo de acção, a partir de novas necessidades de articular as problemáticas da habitação e da acção social. Apareceriam, então, novos tipos de agentes e de metodologias de acção, novas definições dos problemas e, eventualmente, dos direitos associados à habitação. Tosi (1994a, capítulo 5), em sentido semelhante, pesquisa um conjunto de inovações nas políticas habitacionais que, partindo das questões da exclusão social e da territorialização da acção pública, poderão vir a ter um significado mais amplo, no domínio da redefinição do âmbito e dos modelos de intervenção na habitação.

Estes exemplos, partindo de diferentes tradições, configuram uma situação de crise e de transformação. No entanto, se a ideia de uma mudança profunda parece atravessar muitos dos estudos e das propostas recentes, não é certo que os vários autores que a debatem se refiram exactamente, e em todos os contextos, aos mesmos processos. Não é unânime, como veremos, a sua posição sobre a direcção e o significado das transformações em curso ou sobre a possibilidade de identificação de tendências comuns aos diversos países, nem sobre os conceitos melhor colocados para as poder descrever. Por isso, como dizem Coing e Topalov (1995), para além da linguagem da

crise ou da urgência, é necessário dissociar os sintomas, reencontrar a diversidade dos mecanismos que os produzem e a variedade das suas temporalidades.

Essa procura pode ser conduzida de várias formas e depende do modo como se começa por formular e enquadrar o problema. A perspectiva de análise aqui adoptada é influenciada por um conjunto de hipóteses, com as quais se quer confrontar o estudo da situação portuguesa e que, de seguida, brevemente, se apresentam.

Em 1995, a partir do contexto francês, Coing e Topalov apresentam e discutem a hipótese segundo a qual "vivemos uma ruptura profunda na situação da habitação e na forma como a sociedade a assume" (Coing e Topalov, 1995). Falam da – possível – ruptura na natureza do problema do alojamento, nos conteúdos e objectivos das políticas de habitação, na definição e na legitimidade de "quem tem por encargo a questão do alojamento", no que designam por sistema de actores. Referem, também, o modo como esse processo se reflecte no domínio da habitação social: se, como dizem, "a noção de habitação social unificava simbolicamente, em torno de uma missão de interesse geral, modos de intervenção muito diversificados", torna-se, agora, "menos clara, desfaz-se em elementos desigualmente mobilizáveis nas estratégias das colectividades locais, soberanas, mas, na maior parte dos casos, encurraladas" (Coing e Topalov, 1995, p. 285)[1].

Por sua vez, Tosi (1994b) desenvolve argumentos semelhantes para analisar o caso italiano e refere a necessidade de assumir a existência de "importantes elementos de descontinuidade" na representação dos problemas habitacionais. Mostra como são profundas as causas e as consequências dessas descontinuidades. Associa-as, ao mesmo tempo, ao fim dos mecanismos que conduziam à expansão da produção de habitação, à alteração das características dos problemas do alojamento e à crise dos sistemas de bem-estar social, de que a habitação social aparecia como instrumento tradicional. Por isso, refere o bloqueamento das políticas habitacionais e a sua incapacidade de responder quer a um "núcleo duro" e persistente de problemas, quer

[1] No original: "Dans le nouveau marché internationale, elle se brouille, éclate en éléments très inégalement mobilisables dans les stratégies de collectivités locales désormais souveraines et pour la plupart aux abois"

ao aparecimento de novos factores de risco e vulnerabilidade. Sublinha, também, desde o princípio, a presença, no contexto italiano, de riscos específicos, que decorrem do facto de estas mudanças se desenrolarem num "sistema no qual a intervenção social pública é tradicionalmente débil" (Tosi, 1994b, p. 10). Para Tosi, essa debilidade ajuda a explicar a polarização do debate em torno de duas possibilidades não inovadoras, a liquidação dos modelos anteriores da intervenção social do Estado ou a simples manutenção das suas formas históricas. A hipótese do bloqueamento do sistema e das políticas habitacionais, em Itália, aparece, também, nos trabalhos de Seassaro (1993), CNEL (1993) e Cremaschi (1998a), marcando claramente a reflexão que aí se faz, ao longo de toda a década de 90.

Estes contributos de Coing e Topalov e de Tosi estabelecem um determinado percurso de investigação. Em primeiro lugar, escolhem colocar a questão das transformações do alojamento social num contexto de mudanças estruturais mais vastas, que podemos situar no domínio da relação entre o sistema habitacional e as mudanças sociais, em especial, para estes autores, as que se associam ao emprego e aos processos de empobrecimento ou vulnerabilização. Os problemas existentes são, então, problemas do funcionamento e eventual bloqueamento do "sistema habitacional"[2] ou, como por vezes dizem, do "modelo de expansão da habitação". O que está em causa é o funcionamento geral do modelo, mais do que uma série de problemas localizados, associados a determinado sector da habitação.

Em segundo lugar, estes autores chamam a atenção para a importância do que designam como a "representação dos problemas habitacionais" ou do modo como as sociedades os assumem. Como consequência, a investigação sobre a situação e as políticas habitacionais deve evitar o risco do estabelecimento de ligações lineares entre problemas de habitação e estratégias de intervenção. Deve, em alternativa, identificar os modos como essas ligações são mediadas pelas diversas representações e conflitos em torno da definição dos problemas. Por isso, Tosi (1996, p. 84) assume a necessidade de um "ponto de vista construtivista", que insista na interacção entre a

[2] Definível pelo conjunto de relações entre os diversos agentes envolvidos na produção, distribuição e uso do alojamento.

construção política e social e o debate científico. Como também diz Giddens (1994, p. 134), reflectindo sobre o Estado-Providência[3], "a pobreza, o desemprego, a doença (...) não são só dados com que o Estado deve lidar o melhor que puder, são constituídos no processo de formação do Estado, não apenas definidos por este, mas pelos conflitos e batalhas entre agências estatais e outras organizações e grupos".

A publicação, por Jacobs e Manzi (2000), de uma síntese das potencialidades e dificuldades do uso, nos estudos da habitação, do que designam como "paradigma construtivista" (pese embora a diversidade que esta designação acolhe, como assinalam, numa reflexão mais geral, Velody e Williams, 1998) parece, de resto, evidenciar as pontes crescentes entre esta perspectiva e os estudos da habitação, pelo menos, tendo em conta os trabalhos citados por Jacobs e Manzi, a partir da segunda metade dos anos noventa[4].

Finalmente, a perspectiva que tem vindo a ser apresentada chama a atenção para a importância dos conhecimento dos contextos em que se desenvolvem estes processos de mudança. Veja-se, por exemplo, como Tosi refere o impacto dos modelos anteriores na explicação dos processos actuais, dos seus eventuais bloqueamentos, e nas possibilidades de pesquisa de elementos de inovação no tratamento desta questão. E como, nesse contexto, a redefinição – mesmo que atravessada por importantes ambiguidades - das relações entre instâncias locais e centrais parece emergir como um terreno onde se jogam as várias possibilidades de transformação em curso.

Ler a perspectiva de investigação assim brevemente enunciada, do ponto de vista do caso português, significará, então, olhar para as transformações do sistema habitacional e pesquisar as eventuais mudanças nas condições e nos problemas de alojamento; apreciar o modo como são tratadas, a partir das políticas de habitação;

---

[3] Adoptar-se-ão, aqui, de forma indiferenciada, as designações welfare state, Estado do Bem-Estar social ou Estado-Providência.

[4] A distância no tempo entre alguns desenvolvimentos das ciências sociais e a sua incorporação na reflexão sobre o planeamento constitui uma observação frequente nos debates em torno das teorias do planeamento. Jacobs e Manzi, como Ball et al (1988), anteriormente, atribuem-na ao tipo de vinculação dos estudos às procuras oriundas da administração pública.

sublinhar os elementos que determinam o contexto em que condições e políticas de alojamento se estruturam, percebendo neste as diversas interacções entre "instâncias locais" e "centrais" de intervenção.

1.2 Os problemas da habitação social e os problemas da investigação da habitação social

A reflexão anterior pode fundamentar, portanto, como vimos, uma perspectiva de investigação sobre os modelos de habitação social, a sua crise e, eventualmente, os mecanismos da sua redefinição. No entanto, essa perspectiva levanta vários problemas à investigação. Trata-se de discutir a partir de que referências se pode identificar e interpretar o lugar da "habitação social" no "sistema habitacional" e descrever as rupturas na situação habitacional. Trata-se, também, de discutir de que forma é possível definir o modo como "as sociedades assumem o problema do alojamento", ou de que modo as "representações" dos problemas do alojamento se relacionam com a formulação e desenvolvimento das políticas habitacionais.

Estas questões são problemáticas, para os estudos da habitação, por três razões principais. Em primeiro lugar, a habitação pode ser apreendida a partir do cruzamento de muitas dimensões. Ascher (1995) fala de toda uma variedade de questões sociais, urbanas, económicas, ideológicas, sociológicas e culturais envolvidas no debate sobre o alojamento. Para este autor, a habitação é, em simultâneo, terreno da "questão social" e da capacidade da sociedade gerir as suas mutações e assegurar a sua coesão; constitui um dos focos do debate sobre a economia de mercado e as relações entre empresas, propriedade privada, Estado e colectividades territoriais; está no centro das reflexões sobre a diferenciação social, a evolução dos modos de vida e da família.

Cardoso (1983, p. 370) identifica, também, uma diversidade de pontos de vista sobre a habitação, simultaneamente um produto (da indústria da construção) e o resultado de um processo de trabalho, uma necessidade básica, um lugar de consumo e de

estruturação e diferenciação de um conjunto de relações sociais, um investimento e património, constituindo assim um elemento importante da estrutura do território; eventualmente, também, um espaço de trabalho e de actividades económicas (Mc Callum e Benjamin, 1985). Assim como são diversos estes pontos de vista, serão diversas as possíveis perspectivas disciplinares que os desenvolvem.

Para Cortès (1995), a habitação é um "bem necessário" e um espaço reconhecido como direito humano; uma mercadoria; um património e investimento económico; um "lugar para viver em sociedade", ponto de encontro privilegiado entre a família e a sociedade; uma unidade económica enquanto espaço do consumo, mas também do trabalho doméstico e de diferenciação dos papeis sociais; um indicador de estatuto; um objecto de conflitos sociais, etc.

O enunciado destas características parece conduzir a duas consequências importantes. Por um lado, torna difícil a formulação de uma "teoria geral da habitação", ou pelo menos de uma teoria geral que não se construa a partir do reconhecimento da pluralidade de possíveis perspectivas de análise. Por outro lado, configura a necessidade de entender a habitação numa perspectiva "relacional", isto é, tendo em conta a relação que estabelece com outros processos ou outras dimensões (por exemplo, habitação e bem-estar social; habitação e saúde; habitação e estratificação social; habitação e cidade; habitação e desenvolvimento económico, etc.). É, a este propósito do que pode constituir uma perspectiva relacional, muitas vezes citada a tese de Turner (1976), segundo a qual a habitação deve ser entendida não só pelo que "é", mas pelo que "faz", não só pelos seus atributos específicos (a habitação como objecto), mas também – e sobretudo – pelos processos que, a partir dela, se desenvolvem (o processo de habitar). Por isso, para lá das referências aos estudos da habitação, encontramos também propostas que procuram situar a habitação a partir da sua relação com o "habitat" (por exemplo, em Ségaud et al., 1998) ou ainda que procuram construir uma sociologia da habitação a partir da noção de residência ou do "facto social de residir" (Kemeny, 1992; Cortès, 1995). Um primeiro desafio com que a investigação se debate prende-se, então, com a necessidade de especificar o ponto de vista a partir do qual se refere a habitação.

Um segundo tipo de dificuldade prende-se com o modo como as diferentes tradições dos estudos da habitação podem apreender essas relações, em especial com o que poderemos designar como sendo os vários "níveis" possíveis de análise e os conceitos e instrumentos metodológicos que podem ser mobilizados para os estruturar. Kemeny e Lowe (1998) distinguem três tradições de estudos comparados da habitação: as teorias da convergência, preocupadas essencialmente com a generalização e a procura de elementos comuns que expliquem o funcionamento dos sistemas habitacionais; as teorias da divergência, teorias de "médio-alcance" e de base mais qualitativa, mais sensíveis à cultura e à história, preocupadas com a construção de tipologias de sistemas habitacionais; as teorias particularistas ou justaposicionais, baseadas na compilação ou produção de informação diversa, de base nacional, tributária muitas vezes de categorias administrativas e sem preocupações de construção de um quadro teórico de referência.

Esta separação entre teorias da convergência e da divergência, que tem sido utilizada por diversos autores para "arrumar" os campos em confronto – com o que essa "arrumação" comporta de ambiguidade, podendo constituir um processo quer de clarificação quer de catalogação simplista dos diversos contributos disponíveis (veja-se, depois, a discussão em torno de quem, de facto, integra cada um dos campos, por exemplo em van der Heijden, 2000; ou o reconhecimento da existência, em simultâneo, de factores de convergência e de divergência, em Harloe, 1995)- corresponde a um debate teórico fundamental. Trata-se de saber se a coexistência, num mesmo tempo, de manifestações semelhantes, em diversos países, como, por exemplo, a redução da intervenção directa do Estado na habitação, configura uma tendência comum ou é simplesmente o resultado, conjuntural, da sobreposição de trajectórias nacionais muito diferenciadas (Kemeny, 1995). O facto de Kemeny e Lowe (1998) atribuírem as diferenças nas conclusões dos diversos autores, em parte significativa, aos instrumentos de que se servem para descrever a realidade – ao modo como situam os diversos indicadores no seu contexto - é significativo da importância do debate metodológico em torno da definição e caracterização do "sistema habitacional".

Para além desta polarização entre níveis de análise e de generalização, outras polarizações aparecem, pretendendo explicar diferenças no desenvolvimento dos estudos da habitação, ou tensões não completamente resolvidas. É nomeadamente o caso das relações entre "sistema" e "actores" ou, noutras perspectivas, entre "estrutura" e "acção" (com base nas quais van der Heijden estabelece diferentes tradições teóricas, no domínio da habitação; ver, a este propósito, van der Heijden, 2000), ou entre perspectivas a "partir de cima" ou a "partir de baixo" (ver as referências de Harloe, 1995, aos trabalhos de Topalov), ou, trabalhando as questões da inserção territorial da habitação ou dos "bairros", entre perspectivas a "partir de fora" ou a "partir de dentro" (Hall, 1997).

Se van der Heijden (2000) ou Brandsen (2000) utilizam estas referências para classificar diferentes tradições de investigação, colocando-as predominantemente num ou noutro campo destes polos, outros autores, como Guerra (2000) ou Tosi (1991), procuram sobretudo sublinhar a necessidade de desenvolvimento de teorias que compreendam as relações entre sistema e actores. Integrando referências comuns às propostas, no campo das ciências sociais, de Alain Touraine (por exemplo, Touraine, 1984), estes dois autores pesquisam os modos como a mudança nos instrumentos metodológicos das ciências sociais pode abrir caminho a novas formas de entender o estudo e a intervenção na habitação ou, de uma forma mais geral, no planeamento. Uma das consequências da sua reflexão que importa sublinhar desde já é a centralidade concedida ao "local" como categoria de análise a partir da qual estas relações entre sistema e actores se podem apreeender (Tosi, 1991; ver, também, Bolocan, 1995).

A percepção de um contexto de mudança, que abrange e põe em questão, como vimos, em simultâneo, de modo inter-relacionado mas não necessariamente convergente, "teorias" e "práticas" coloca, por fim, um terceiro problema aos estudos da habitação. Não se trata só de especificar as relações a partir das quais se analisa a habitação. Não se trata só de discutir os "níveis de análise" mais adequados, mesmo que para ultrapassar algumas dicotomias estabelecidas. Trata-se, também, de

perceber de que forma essas mudanças poderão pôr em causa os quadros de referência geralmente utilizados para estudar a habitação. Dois exemplos – entre vários possíveis – podem ajudar a situar esta última questão. Ambos têm a ver com o modo como os processos de mudança parecem conduzir à necessidade de reapreciar a relação da habitação com algumas problemáticas. Quando alguns autores discutem a importância das dimensões territoriais nos processos de exclusão e integração social – a ponto de alguns defenderem que estas configuram uma nova questão urbana (Donzelot, 1999) ou um novo nome da questão social -, sublinham a necessidade de encontrar categorias de análise do espaço da residência que ponham em evidência a sua relação com os processos de exclusão, solidariedade e cidadania. Quando juntamos a esta questão a reflexão de outros autores sobre as transformações nos "modos de vida" e nos "modos de habitar" (Arbonville, 1998; Dard e Kaufmann, 1995), surge a necessidade de repensar alguns conceitos básicos nas políticas e nos estudos da habitação, como "necessidades de habitação", "bem-estar" ou "mal-estar" habitacional.

Em ambos os casos, está em jogo o confronto dos estudos da habitação com um duplo processo de mudança: por um lado, as várias mudanças nas oportunidades e nas experiências das pessoas e das famílias, que se reflectem no significado da habitação; por outro lado, as várias mudanças nos instrumentos metodológicos que as ciências sociais utilizam, que se traduzem na possibilidade do desenvolvimento de novas formas de tratar estas questões.

Estas problemáticas têm consequências imediatas para o estudo da habitação social ou para a definição do "social" na habitação. Por isso, o debate, no actual contexto de crise e de mudança, em torno das várias formas possíveis de definir e compreender a habitação social pode ilustrar a importância das questões que têm vindo a ser, aqui, apresentadas. Servirá, também, para procurar justificar a perspectiva a partir da qual se desenvolverá o estudo.

2 A habitação social nos "estudos da habitação": o debate preliminar dos conceitos

Escolheu começar-se pelo debate em torno do conceito de habitação social, porque esta tende a aparecer como o instrumento que tradicionalmente representa a "vertente social" das políticas de habitação (Tosi, 1994a, 1994b). Considera-se que esse ponto de partida continua a ser útil e válido em contextos, como é o caso de Portugal, em que essa "forma de provisão"[5] parece marcada pela dificuldade em garantir a sua sustentação e em que a sua expressão é, em termos gerais, quase residual (Cardoso, 1996a; Ferreira, 1987). Essa "residualidade" não retira pertinência a este ponto de partida, antes lhe acrescenta novas interrogações: a de saber as razões dessa característica e da sua persistência no tempo; a de saber se, relativizado este instrumento tradicional de intervenção pública, se relativiza, também, no campo das políticas de habitação, o domínio do alojamento das pessoas e dos grupos sociais mais desfavorecidos; e, finalmente, a de saber de que forma a eventual relativização política deste "campo" se tem reflectido na situação habitacional das famílias.

2.1 Algumas definições gerais de habitação social

O conceito de "habitação social" tem sido amplamente utilizado, quer nos estudos comparados, realizados a nível internacional, quer no contexto português. Vejam-se, por exemplo, Ball et al. (1988), Doling (1997), Oxley e Smith (1996), que dedicam capítulos específicos dos seus estudos comparados à habitação social. As Estatísticas da Habitação na União Europeia (European Commission, 1998, 2000) isolam um conjunto de indicadores sobre o "arrendamento social" e apresentam as definições em uso nos diversos países. O mesmo conceito organiza trabalhos de outros autores, como é o caso de Harloe (1994, 1995), Emms (1990), etc. Em Portugal, a expressão tem, também utilização corrente: no debate sobre a política habitacional, organizado em 1998, pelo Conselho Económico Social, a habitação social aparece como um dos

[5] A expressão "formas de provisão" remete para a identidade dos agentes intervenientes nos processos de promoção, distribuição e utilização do alojamento e para o modo como se organizam as relações entre esses agentes (ver, por exemplo, Ball et al., 1988).

tópicos do debate, como componente claramente identificada da política de habitação (Vilaça, 1998).

Diversos destes autores (por exemplo, Ball et al., 1988; Malpass, 2000b; Oxley e Smith, 1996), mesmo reconhecendo o carácter genérico e nem sempre preciso da definição, tendem a referir-se à habitação social como sendo a habitação:

- produzida segundo critérios não determinados em primeira instância por considerações sobre o lucro;
- distribuída de forma administrativa com base em definições de necessidade;
- e, como tal, influenciada, nas suas características, de forma mais pronunciada pelas decisões políticas (nesse sentido, "habitação cujas características construtivas, de produção e de consumo são definidas pelo Estado e cuja promoção dele depende directa ou indirectamente", como diz Cardoso, 1985).

Priemus (1997b), por seu lado, propõe cinco características, a partir das quais discute o "carácter social da habitação social", referindo-se à habitação

- produzida com recurso a fontes de financiamento estatais;
- subsidiada pelos governos nacionais;
- administrada por autoridades locais ou organizações sem fins lucrativos, operando em condições reguladas publicamente;
- sujeita a rendas inferiores às do mercado;
- destinada a famílias de baixos rendimentos.

No mesmo artigo, em que o autor defende estarmos em presença de processos que comprometem esse carácter social, Priemus resume a sua posição, definindo a habitação social a partir da conjugação de um grupo de destinatários, de um nível baixo de rendas e do acesso a padrões habitacionais de qualidade, garantidos pelas formas de regulação pública.

Estas definições constituem um ponto de partida importante, porque contêm alguns do pontos principais do debate actual sobre a habitação social. Por um lado, chamam a atenção para a variedade de intervenções que convergem para a construção da habitação social: intervenções nos processos de promoção e de financiamento, de distribuição e de gestão do alojamento. Dizem, a este propósito, Maclennan e More (1997) que o adjectivo social remete para a presença de "algum elemento não mercantil no planeamento, financiamento, construção, propriedade, preço e gestão" dos alojamentos arrendados. Esta variedade ajuda a entender as razões pelas quais o debate em torno da habitação social mistura diferentes referências e designações, opondo, por exemplo, público e privado, lucrativo e não lucrativo, mercado e não mercado, sectores apoiados ou protegidos e não apoiados. E, também, as razões pelas quais alguns dos conceitos que parecem centrais para descrever as tendências em curso – por exemplo, "privatização" – descrevem, de facto, processos diferentes, podendo referir-se quer aos promotores, quer aos circuitos de financiamento, quer à propriedade dos alojamentos, quer às diversas tarefas da sua gestão.

Por outro lado, quando Priemus (1997b) discute o "carácter social da habitação social", resulta clara uma tensão entre a forma histórica da habitação social e um conjunto de disposições normativas, entre o entendimento da habitação social como um conjunto delimitado de práticas e o entendimento da habitação social como "projecto", mais ou menos explícito, mais ou menos ambíguo.

Para os vários autores que se ocupam da história da habitação social (ver, a este propósito, Baptista, 1999), a sua génese está directamente associada aos processos de desenvolvimento urbano e industrial, com os quais a habitação se relaciona de vários modos. Surge, por um lado, como um problema, "a questão do alojamento". Este problema resulta da escassez e da precariedade da oferta de habitação, num contexto de rápido crescimento urbano; das deficientes condições de alojamento e, nomeadamente, dos problemas sanitários que delas resultam; da inacessibilidade de outras soluções habitacionais para sectores importantes da sociedade, em função sobretudo dos níveis existentes dos salários. Surge, paralelamente, e no próprio contexto da intervenção pública, como um dos elementos de transformação das

relações sociais e económicas. Tosi (1994a) sublinha, por exemplo, o papel das transformações na habitação na afirmação da distinção entre esfera pública e privada, na generalização da distinção entre o lugar e o tempo do trabalho e o lugar e o tempo do não trabalho, ou nas mudanças nas estruturas familiares. Harloe (1995) refere, por outro lado, a possível convergência entre as intervenções na habitação e as bases do modelo de desenvolvimento industrial, através, sobretudo, da relação entre o controlo dos custos da habitação e o controlo dos custos do trabalho.

Neste contexto geral, a habitação surge como "questão urbana e operária" (ver, por exemplo, Cortès, 1995; Harloe, 1995; ou Baptista, 1999) e as "metamorfoses da questão do alojamento" (para usar a expressão de Ascher, 1995) acompanham, sucessivamente, as metamorfoses das questões urbanas e operárias, sobretudo, no dizer deste último autor, nos períodos de crise económica e de mudança territorial.

No caso português, o carácter tardio, limitado e espacialmente concentrado da intervenção pública na habitação tende a ser explicado pela especificidade e pelas características dos processos de urbanização e industrialização (ver, por exemplo, Cardoso, 1983; Ferreira, 1987; ou, mais recentemente, Guerra, 1998, que começam por enquadrar nessa especificidade as suas reflexões sobre a habitação em Portugal), reforçando a validade deste tipo de perspectiva.

2.2 Críticas às formulações do conceito de habitação social

No entanto, as definições que foram propostas no ponto anterior não estão isentas de problemas. Diz Malpass (2000) que designações como esta são "úteis para pensar e comunicar, ao mesmo tempo que estão cheias de perigos escondidos". Baptista (1999) fala de uma designação "cheia de contradições e variadíssimas maneiras de nomear". Doling (1997) refere-se ao uso impreciso do conceito, afirmando que "embora o termo 'habitação social' seja amplamente usado na literatura internacional não é de modo nenhum claro o que quer, precisamente, significar". Mullins (1998)

sublinha o seu "carácter ideológico". Kemeny (1995) considera-o um sintoma da falta, nos estudos de habitação, de uma perspectiva teórica bem definida.

No contexto português, a par de referências à habitação ou ao alojamento social (por exemplo, em Gros, e 1994), Abílio Cardoso opta por falar em "habitação económica" (Cardoso, 1983), ou, ainda, em "habitação protegida, apoiada ou regulada" (Cardoso, 1996a), Cabrita et al. (1998) falam em "parques de arrendamento público", a legislação em vigor fala de "habitação de custos controlados" (Portaria n.º 828/88, de 29 de Dezembro).

O que está em jogo no debate em torno destas designações não é uma simples questão terminológica. Trata-se da afirmação de um conjunto de pressupostos teóricos sobre o melhor modo de descrever a situação habitacional, ao mesmo tempo que se trata de uma questão política central em torno dos critérios a partir dos quais se define e avalia a intervenção pública na habitação.

Quais são, então, as principais questões levantadas em relação a este conceito, quais os riscos da sua utilização? Em primeiro lugar, argumenta-se que é um conceito de conteúdo histórica e socialmente variável, com o qual se corre o risco de aproximar processos e experiências estruturalmente diferenciados. É um conceito que une o que não é passível de ser misturado e, como tal, não é capaz de constituir, por si só, uma base para uma teorização sólida dos processos em causa. Argumenta-se, depois, ser um conceito que, na sua operacionalização, encobre ou mistura diversas perspectivas analíticas, do ponto de vista do estudo da habitação e dos seus processos, com as quais não tem uma relação evidente. Algumas dessas perspectivas analíticas centram-se na questão da produção e utilizam categorias ligadas, por exemplo, aos tipos de promotores de habitação. Outras partem da questão do consumo e utilizam referências a formas ou regimes de ocupação ("casa própria", arrendamento, etc.) ou procuram descrever os "destinatários" da habitação. Não é claro que os critérios de inclusão de determinadas experiências no conceito de habitação social sejam sempre os mesmos, segunda umas ou outras perspectivas. Não é, igualmente, claro que o

conceito de habitação social possa sempre corresponder às clivagens ou distinções mais pertinentes para cada uma dessas perspectivas.

Os argumentos até agora apresentados remetem para a ideia de um efeito de obscurecimento associado à utilização da designação habitação social. A questão que se pode colocar, então, é a de saber se a ela é possível responder, especificando melhor o conceito e, se assim for, se tal procedimento é útil ou, pelo contrário, desnecessário, isto é, se existem outras categorias mais claras.

Mas, mesmo assim, é possível encontrar um terceiro tipo de argumentos, que referem que a utilização generalizada do conceito de habitação social é um exemplo da dificuldade em entender as relações entre Estado e mercado, afirmando um pressuposto – o da separação entre Estado e mercado – que está longe de poder ser considerado inquestionável.

Analisemos, então, cada um destes argumentos críticos, para poder saber se as dificuldades teóricas para que apontam podem ser resolvidas, e de que forma.

2.2.1 A diversidade das experiências de habitação social: vale a pena falar da habitação social como um todo?

Uma primeira objecção diz respeito ao uso corrente de uma designação que remete para práticas que são muito diferenciadas, consoante o seu contexto histórico. Não é por acaso que a importância crescente dos estudos comparados, no campo da habitação tem tido como consequência a interrogação crítica dos conceitos utilizados e a correspondente necessidade de os referir aos seus contextos sociais (Dickens et al., 1985, Ball, 1988). Assim, segundo este tipo de críticas, a designação habitação social uniria aquilo que, na realidade, são não só experiências como também trajectórias estruturalmente diversas. Assim sendo, a aparente proximidade de tendências em curso, muitas vezes aduzida, pode resultar da sobreposição, conjuntural, de processos muito diferentes. A sua proliferação nos estudos

comparados tenderia a acentuar o risco de instalar, como modo de descrição da realidade, um conjunto de conceitos marcados por realidades particulares. É nesse sentido que Kemeny (1995) critica a dominância do que designa como um "viés anglo-saxónico" nos estudos da habitação, caracterizado pela consideração da habitação social como sector da habitação claramente demarcado, consideração que não pode ser generalizada ao conjunto dos países europeus.

Se estes autores procuram demonstrar os riscos da utilização do conceito em estudos comparados, outros sublinham a coexistência de uma diversidade de modelos, num mesmo contexto nacional ou local: é o caso de Marcuse (1995), que, analisando o caso de Nova Iorque, identifica sete modelos distintos de "habitação pública" e sublinha o carácter conflitual da sua definição.

Este tipo de objecções pode ser integrado pelos estudos que utilizam o conceito de habitação social, se estes desenvolverem instrumentos de análise que sublinhem a ligação entre as práticas e os contextos a que se referem, isto é o carácter socialmente construído e variável do conceito. Mais do que isso: essa diversidade de significados pode, ela própria, ser um importante elemento revelador das condições em que se formulam as políticas habitacionais. O argumento poderá passar a ser o seguinte: embora de formas diferenciadas, é comum encontrarmos referências à designação "habitação social" e a sua utilização é um ponto de partida para o estudo. Assim, as tarefas a desenvolver, do ponto de vista teórico, são duas: por um lado, descrever e compreender as diferenças, e a este respeito existe um esforço de classificação de diversos "modelos" e de interpretação dos seus desenvolvimentos; por outro lado, mostrar os mecanismos da emergência e transformação do conceito e a conflitualidade que é gerada nesse processo.

Mesmo assim, poderão surgir algumas dificuldades metodológicas, sobretudo em análises de períodos longos, que têm a ver com os critérios a partir dos quais se estabelece a história da habitação. Malpass (1999, 2000a) refere-se ao caso das "housing associations", no Reino Unido, para ilustrar este tipo de dificuldades e argumenta que o silêncio, na história da habitação, sobre a evolução destas

associações não se deve à irrelevância destas, mas, sobretudo ao pressuposto, por parte dos investigadores, da inevitabilidade da afirmação da habitação municipal como forma privilegiada de habitação social. Uma reflexão semelhante pode, de resto, ser feita, a partir dos trabalhos de Harloe (1995), a propósito de um terceiro modelo de habitação social, que não se institucionalizou como os restantes, o modelo cooperativo. A questão que está em jogo é a do modo como as categorias dominantes em determinado contexto condicionam a leitura dos processos históricos e, nesta, a reflexão sobre as condições em que outras possíveis alternativas se não terão concretizado.

2.2.2 Divergências nos conceitos de base

A afirmação do carácter socialmente construído e variável da ideia de habitação social é, no entanto, apenas, um ponto de partida da análise e levanta a questão de saber a partir de que conceitos essa construção é definida. A este respeito, existe um debate inacabado sobre quais as distinções analiticamente mais pertinentes para descrever, de forma coerente, a situação habitacional, isto é, em torno dos conceitos a partir dos quais se descrevem as diferenças mais importantes, no que diz respeito aos modos e condições de produção, distribuição e utilização dos alojamentos.

Doling (1994, p. 246) exemplifica esta questão, quando, procurando uma definição mais precisa das experiências de habitação social, refere que "embora alguns restrinjam a sua aplicação à habitação arrendada, há casos de ocupação pelos proprietários que podem tomar uma 'forma social'", e quando refere as diferenças existentes entre os vários países europeus, na proporção de agentes estatais e não estatais da habitação social.

Mullins (1998) chama, também, a atenção para a proliferação de diversas conceptualizações de habitação social. No contexto britânico, refere este autor, encontramos três utilizações principais do conceito. Uma primeira perspectiva centra-se na produção e na identificação de um conjunto de "promotores sociais",

que actuam numa base não lucrativa. Uma segunda perspectiva centra-se em aspectos ligados ao consumo e ao perfil dos residentes e aos mecanismos de entrada e da saída na habitação social, associados a esse perfil. Uma terceira perspectiva associa o conceito à provisão de um subsídio estatal, o que complica as categorias utilizadas, já que não se associa necessariamente a uma forma de habitação distinta.

Para alguns, as principais distinções são, portanto, operadas segundo o tipo de agentes intervenientes. As categorias analíticas que lhes correspondem baseiam-se na identidade dos promotores da habitação e tendem a remeter as diferenças na habitação produzida para as diferenças na "natureza" e nos objectivos dos promotores, que podem ser descritos, por exemplo, a partir de conceitos como público-privado (ou público-privado-voluntário), lucrativo-não lucrativo. Diferentes agentes produzirão diferentes tipos de habitação que, por sua vez, se traduzirão, pelo menos potencialmente, em diferentes oportunidades para as pessoas e as famílias. Os processos de mudança podem ser identificados, em primeira instância, pela mudança na "natureza" dos promotores ou nas características do seu parque habitacional (por exemplo, a dimensão). Dinamismos e crises tendem a ser explicados pelo modo como se transformam, para cada promotor, as condições da sua actividade, nomeadamente o acesso ao solo e ao financiamento e os processos de constituição e gestão do respectivo parque habitacional.

Para outros autores, são relevantes distinções associadas predominantemente ao consumo. Uma primeira distinção deste tipo, muito presente nos estudos da habitação, mas também alvo de um intenso debate crítico[6] (ver, por exemplo, Gurney, 1999a e 1999b) pode ser operada a partir das referências às "formas" (ou regimes) de ocupação dos alojamentos, o que remete para diferenciações construídas em torno de conceitos como "casa própria"-arrendamento ou segurança-precariedade no estatuto dos residentes. Esta perspectiva sublinha a importância da organização das relações jurídicas e económicas das pessoas com o seu alojamento e o modo

[6] Que se dirige, sobretudo, à tendência em muitos estudos para abstrair as formas de ocupação dos contextos e das formas do seu desenvolvimento, atribuindo-lhes significados e características que não podem ser generalizados (assumindo, por exemplo vantagens intrínsecas da propriedade da habitação). A este propósito, ver também Murie (1997a).

como essas relações constituem uma fonte diferenciada de oportunidades. A identificação e a explicação das mudanças passa, então, pelo conhecimento das transformações nos regimes de arrendamento e de propriedade, nos mecanismos de entrada e saída na habitação, para usar a expressão já referida de Mullins (1998), ou na organização dos diversos tipos de apoio público (por exemplo, os subsídios).

Outras distinções partem da categorização dos destinatários da habitação, considerando, por exemplo, a oposição entre "modelos universalistas" (ou de massa, em Harloe, 1995; ou "para todos", em Guerra, 1997) e "modelos residuais", associando-se este últimos à promoção de habitação para grupos sociais muito delimitados. Esta perspectiva sublinha a importância da "composição social" dos parques habitacionais e tenderá a identificar as mudanças pelas transformações nas normas de acesso à habitação e pelas transformações na composição social dos parques habitacionais. Alguns dos termos referidos no início deste capítulo, como "pauperização" ou "residualização" da habitação social remetem para este tipo de descrição dos processos em curso.

À medida que se confere centralidade a esta referência aos destinatários da acção pública, outros conceitos podem, ainda, ser encontrados. Barthélémy e Guyon (1995) utilizam a distinção entre "alojamento social" e "alojamento social de facto", integrando neste último um conjunto de "micro-mercados", baseados na relação entre associações do sector social e senhorios privados e nos quais se desenvolve uma oferta de alojamento para populações desfavorecidas. Shalin (1995), no contexto da Suécia, fala da emergência de um "mercado de habitação secundário", composto por alojamentos sub-alugados pelas autoridades locais, mediante contratos especiais e subsídios sujeitos a limites de rendimento, o que contrasta com os mecanismos tradicionais da oferta de alojamento social nesse país. Tosi (1994a) recorda, a partir do debate francês, a distinção entre "políticas sociais" e "políticas muito sociais", motivada pelo reconhecimento sucessivo da dificuldade de os instrumentos tradicionais da política de habitação modificarem a situação habitacional dos grupos sociais mais desfavorecidos.

Este conjunto de referências introduz no debate sobre a habitação algumas novas questões. Por um lado, apontam para a problemática, que adiante será retomada, do tratamento, pelas políticas habitacionais, das populações mais pobres, traduzido muitas vezes pelo desenvolvimento de "circuitos especiais". Por outro lado, no domínio da reflexão sobre a conceptualização da habitação social, mostram a existência de um conjunto de experiências definidas não tanto pelo tipo de habitação, pelos promotores ou pelos proprietários, mas sobretudo pelo modo como é conduzido o processo de mediação entre ofertas e procuras de alojamento.

Finalmente, como vimos em Mullins (1998), outras definições adoptam como ponto de partida os tipos de subsídio à habitação. Segundo esta perspectiva, mudanças, dinamismos e crises estarão relacionadas com transformações no tipo e na dimensão dos subsídios.

Existem, assim, várias maneiras de definir e descrever os processos de habitação social, isto é, de dizer o que pode unir ou aproximar as experiências de habitação social: os tipos de promotor e os seus objectivos; os tipos de ocupação de alojamento (por exemplo, um regime de rendas); os destinatários da habitação ou os residentes; o processo de identificação e mediação de ofertas e procuras; um tipo de subsídio.

Um caminho possível para fazer face a esta diversidade consiste na procura de cruzamentos mais elaborados destas perspectivas. Malpass (2000) propõe-se conceptualizar a habitação social, no Reino Unido, cruzando aspectos relativos a dois dos critérios apresentados, combinando características relativas à promoção, separando a promoção municipal da promoção não municipal, e relativas ao consumo, adoptando as divisões propostas por Harloe (1995) entre modelos residual e de massa. No contexto português, Cardoso (1991, p. 64) identifica dezanove "percursos de produção e distribuição de habitação", cruzando referências aos promotores da habitação com referências às formas de ocupação final dos alojamentos. Destes, dez situam-se no campo da "produção apoiada" de habitação.

No entanto, este caminho, útil do ponto de vista descritivo, tem um risco: o de, sobrepondo contributos de diferentes perspectivas, iludir alguns aspectos do debate teórico entre elas. A questão que se pode levantar é a de saber de que forma os diferentes modelos ou percursos de habitação explicam diferenças relevantes nas experiências de habitação. Dito de outra forma, trata-se de saber o que aproxima e o que afasta a habitação social de outras experiências habitacionais. Provavelmente, a comprovação da relevância das categorias utilizadas não pode ser feita em abstracto, independentemente do conjunto de relações a partir das quais se quer estudar a habitação, para usar os termos do debate enunciado em pontos anteriores. A distinção entre promotores ou entre formas de ocupação ou entre tipos de subsídio não é igualmente relevante, por exemplo, para entender a relação entre habitação e forma urbana ou para entender as possibilidades de controlo da situação habitacional por parte dos residentes. Coloca-se, então, de novo a necessidade de especificar o entendimento que se faz de "experiência habitacional".

Contributos de estudos do caso português

A pertinência das interrogações que foram levantadas, em torno do reconhecimento da diversidade de experiências de habitação social e da diversidade de possíveis categorias que sustentem a sua análise, pode ser aferida e ilustrada pelo resultado de algumas pesquisas sobre o caso português.

Abílio Cardoso (1983) ocupa uma parte importante da sua tese sobre políticas de habitação em Portugal a analisar o que designa por "habitação económica" (designação que adopta, precisamente, porque a ela não correspondem, necessariamente, objectivos sociais, no sentido da sua orientação para grupos sociais mais desfavorecidos, como, de resto, os resultados da sua análise comprovam). No estudo que faz do período anterior a 1974, mostra a coexistência de dois modelos distintos: por um lado, um modelo implementado por municípios, caracterizado por custos e padrões habitacionais reduzidos, dirigidos a famílias de baixos rendimentos e baseado em estatutos de ocupação precários; por outro lado, um modelo inicialmente associado às instituições da segurança social ("Previdência") e na sua

fase final ao Fundo de Fomento da Habitação (FFH), de custos e padrões habitacionais variados, que excluíam tanto as famílias de mais altos como de mais baixos rendimentos, e destinados ao aluguer ou à venda.

Esta proposta é particularmente sugestiva como modo de análise da situação portuguesa. É um exemplo de uma forma de construir, teoricamente, um modelo, que aceita partir de várias dimensões (identidade dos promotores, características físicas e padrões habitacionais, destinatários e formas de ocupação) para se interrogar sobre a natureza das principais clivagens a que conduzem. Formula uma conclusão importante: a consistência da relação entre modo de provisão de habitação (promotores, mecanismos de financiamento, características físicas da habitação produzida) e condições de utilização dos alojamentos ("destinatários", relações de propriedade), que aparece como resultado do estudo, não como seu pressuposto necessário. Ao fazê-lo, guarda uma distância crítica em relação ao uso das categorias de análise habitualmente utilizadas, cuja relevância deve ser estabelecida pela análise. Não é por acaso que a principal distinção encontrada, no período histórico que se está a referir, do ponto de vista da forma de ocupação dos alojamentos, não é a tradicional distinção entre habitação construída para venda e habitação para alugar, mas entre formas precárias e não precárias de ocupação dos alojamentos.

É esta distância crítica que permite identificar um dualismo na concepção das políticas de habitação social, em Portugal, com o tratamento dos mais pobres a ser remetido para um circuito especial, de natureza precária, dualismo que se reproduz, ao mesmo tempo, na distinção entre o campo de intervenção municipal e o campo da intervenção de outros agentes.

Cabrita et al. (1998) têm como objectivo identificar os problemas actuais do parque arrendamento público. Os autores sublinham, desde o início, a diversidade de situações existentes. Desenvolvem uma tipologia, com base nos promotores e nos programas que deram origem aos diversos empreendimentos de habitação social, considerando sete casos distintos: "Casas da Caixa", "Casas do ex-FFH", "Parques municipais antigos", "Empréstimos às Câmaras", "Bairros de realojamento",

"Bairros do IGAPHE" e "Bairros PER". E verificam que esta diversidade de casos corresponde ao desenvolvimento de parques habitacionais de dimensão e tipologias do edificado distintas, com diferentes padrões habitacionais, estado de conservação, complexidade social e satisfação residencial.

No dizer dos autores, esta tipologia pretende ser um ponto de partida que ilustre a diversidade de situações existentes e permita enquadrar os diferentes problemas associados à gestão dos bairros de alojamento social, e não tanto uma teoria sobre a habitação social, em Portugal. No entanto, o estudo integra elementos de relevo para o debate sobre a teorização da habitação social. Chama a atenção para a importância do processo – histórico – de constituição dos parques habitacionais de arrendamento público, que resultam da acumulação sucessiva – e, como afirmam, pouco intensa e por impulsos – de intervenções de índole muito diversa. Não está, portanto, só em causa, na explicação das diferenças encontradas, o tipo de entidade proprietária, mas sobretudo as circunstâncias em que os parques habitacionais foram sendo construídos, definidas, em primeira instância, pelas características dos programas de intervenção.

Por outro lado, quando os autores identificam um conjunto de problemas sociais, económicos, operativos (ligados às políticas, aos programas, à organização institucional) e técnicos, abrem caminho para aprofundar a validade da tipologia proposta. Trata-se, então, de relacionar problemas e tipos de habitação, para poder perceber o que é claramente diferenciado e o que, mesmo num contexto de diferenças, remete para eventuais questões mais gerais da habitação social ou das políticas de habitação em Portugal.

2.2.3 A conceptualização desadequada das relações entre mercado e Estado

Foram até aqui referidos problemas decorrentes da variedade de experiências de habitação social e da variedade de conceitos que podem ser mobilizados para a sua descrição. Argumentou-se pela necessidade de integrar as definições de habitação

social no seu contexto e de explorar as diferentes possibilidades de designação de habitação social, guardando uma distância crítica em relação aos conceitos utilizados. No entanto, persiste, provavelmente, uma questão de fundo, que é a da viabilidade de, face a esta multiplicação de categorias de análise, a elas sobrepor, ainda, o qualificativo "social", como possível referência à incorporação de uma motivação ou objectivo "social". Referência essa que alguns qualificam como sendo necessariamente vaga (Kemeny, 1995) ou ideológica (Mullins, 1998), no sentido em que esconde uma "agenda política" implícita que, para este último autor, consiste na tentativa, no contexto britânico, de "apagar" o papel dos municípios na provisão de habitação.

Pode dizer-se que as definições de habitação social, aqui apresentadas inicialmente, tendem a unificar as referências à habitação social através da oposição entre Estado e mercado (Kemeny, 1998; Doling, 1999), ou entre mercadoria e não mercadoria (Harloe, 1995). Ora, para alguns autores, estas oposições devem ser interrogadas, pelo menos no modo como são habitualmente utilizadas nos estudos da habitação.

Uma primeira posição crítica emerge dos trabalhos, já referidos, de Jim Kemeny (por exemplo, Kemeny, 1995 e 1998). Para este autor, o pressuposto tácito, não explicado – o que designa como a "narrativa" ou a "saga" - de muitos estudos da habitação baseia-se na oposição entre Estado e mercado e na conceptualização do mercado como algo que pré-existe à intervenção pública. Trata-se de uma narrativa que, de resto, acompanha nesses estudos uma outra, baseada na oposição entre Estado e sociedade civil, oposição igualmente sujeita a análise crítica, por exemplo em Giddens (1994), ou, a partir da situação portuguesa, em Hespanha et al. (2000), mostrando de que modo a sociedade civil depende da continuidade da intervenção do Estado, ou em Ruivo (2000, p. 138) que afirma serem "duas esferas que se entrecruzam, por essa via produzindo um vasto campo comum de íntimos entrelaçamentos entre o público e o privado".

O que Kemeny (1998) defende, em alternativa, é que "não se pode conceber nenhum mercado sem o envolvimento do Estado" e que, "de certa forma, se pode dizer que os

Estados precedem os mercados e são responsáveis, em última instância, pela sua construção e estruturação segundo variadas formas". Daqui, retira o autor duas consequências principais. Em primeiro lugar, afirma que o objecto dos estudos da habitação se deve centrar na pesquisa dos modos como a relação entre Estado e mercados é construída, isto é, no processo de construção dos mercados. Em segundo lugar, refere que a ideia de "habitação social" ou do "arrendamento público" como sector distinto é, apenas, um dos casos possíveis de concretização dessa relação. Kemeny (1995) argumenta, então, que o uso generalizado da oposição entre "público" e "privado" reflecte um modelo contingente, baseado na experiência britânica, mas que é incapaz de dar conta de princípios subjacentes a outras experiências, que se baseiam na coexistência concorrencial de "público" e "privado" e que se fundamentam no que designa como conceito de "mercado social". Trata-se, então, de explicar em que circunstâncias estes dois modelos emergiram, e a linha de investigação do autor defende a importância dos factores políticos e ideológicos, que procura relacionar, depois, com as diferentes experiências do Estado de bem-estar social. É, portanto, destes factores políticos e ideológicos que decorre o possível significado do "social".

Encontramos preocupações semelhantes com a desadequação do entendimento das relações entre Estado e mercado noutros autores, trabalhando a partir de outras referências. Barlow e Duncan (1994) afirmam que "mercados e estados não existem independentemente uns dos outros" e que "mesmo os mercados mais abertos dependem do apoio estatal e mesmo o mais rígido colectivismo necessita de alguma distribuição pelo mercado". Por sua vez, Maclennan e More (1997) apontam duas limitações do que consideram ser os actuais debates sobre a provisão de habitação. Em primeiro lugar, sublinham que as perspectivas existentes tendem a basear-se em concepções reducionistas de "sistemas de mercado" e "sistemas burocráticos". Em segundo lugar, chamam a atenção para a existência de numerosas formas de provisão de habitação fora de um contexto de mercado. A fusão destas diferentes formas, numa mesma referência à intervenção social ou pública, conduz à incapacidade de observar e entender as diferentes formas organizativas envolvidas na habitação. Em alternativa, defendem a necessidade de situar as questões económicas da habitação

no campo da "governância" e das escolhas quanto aos modos de coordenação das actividades, que não se podem resumir à polarização entre mercados e burocracias ou hierarquias. Bengtsson (1995), no mesmo sentido, critica a utilização, nos estudos da habitação, de um dualismo simplista Estado ou mercado por conduzir à negligência do papel das organizações.

As lacunas na conceptualização dos mercados não constitui uma questão específica da habitação. Hodgson (1988) refere-se criticamente ao modo como "na economia ortodoxa o mercado é visto como uma espécie de estado da natureza" e considera notável não ser fácil "encontrarem-se definições de mercado na literatura económica". Mas estas questões são porventura mais delicadas no caso da habitação. Se adoptarmos a definição do mesmo autor, segundo a qual "o mercado é um conjunto de instituições sociais em que se verifica normalmente um grande número de troca de mercadorias de um tipo específico", envolvendo "mecanismos generalizados de estabelecimento e divulgação de preços", é costume argumentar-se que a especificidade das características da habitação – a sua durabilidade, imobilidade, heterogeneidade e alto custo unitário – coloca algumas dificuldades a essa definição (por exemplo, à verificação de um "grande número de trocas de mercadorias de um tipo específico"). Provavelmente, por isso, as questões institucionais da organização dos mercados assumirão, no campo da habitação, relevância ainda mais nítida.

Doling (1999) exemplifica as consequências desta dificuldade para o entendimento do modo como os sistemas habitacionais estruturam o acesso ao bem-estar (habitacional) das pessoas e das famílias. Podemos dizer que este autor procura avaliar o carácter social dos sistemas habitacionais, definindo este como a capacidade de promover o acesso a bens e serviços de uma forma independente do "poder no mercado" das pessoas e famílias. No domínio da habitação, esta capacidade envolve, por um lado, a forma como se processa o acesso à habitação – que designa como "regras de entrada" -, e, por outro lado, a forma como se processa a utilização do alojamento, ao longo do tempo – que designa como "regras de saída", entendidas como as condições de manutenção das pessoas nos alojamentos. As

"regras de entrada" dependem, para o autor, da maior ou menor extensão de formas não mercantis de promoção de habitação, incluindo a autopromoção de habitação. As chamadas "regras de saída" dependem do tipo de encargos associados à habitação, tratamento fiscal da habitação, dos regimes de arrendamento existentes, da existência de subsídios às famílias. No pressuposto de que todos estes processos de acesso e de manutenção no alojamento se podem situar num contínuo entre dois casos limites, a caracterização da habitação como mercadoria e a remoção completa dessas características, Doling procura construir um índice a partir do qual comparar sistemas habitacionais de diversos países e em diversos períodos. Utiliza um procedimento análogo ao de Esping-Andersen (1990), quando analisa algumas políticas sociais dos Estados-Providência.

Embora chamando a atenção para os aspectos delicados e muito controversos do seu método de análise - alguns deles inerentes ao procedimento de Esping-Andersen[7] e ao objectivo de construção de um único "índice de mercantilização", outros relativos à operacionalização das referidas regras de entrada e de saída -, Doling procura mostrar como as teses prevalecentes que associam a extensão da provisão pública de habitação à remoção dos constrangimentos associados ao rendimento podem tornar-se discutíveis e como os mecanismos dessa remoção podem ser variáveis.

2.2.4 Conclusão provisória: a habitação social como referência ou concretização de um direito?

Sublinhe-se o percurso da argumentação de Doling. À medida que a oposição mercado-Estado perde clareza e se procura, no caso deste autor, colocar as experiências existentes num possível contínuo entre formas mercantis e não mercantis, emerge a necessidade de definir critérios de operacionalização ou classificação do "social", já que este pode adoptar concretizações diferenciadas. Os princípios com base nos quais o autor estuda os diversos sistemas habitacionais

[7] Estas questões serão aprofundadas, no ponto seguinte, dada a importância que as teses de Esping-Andersen têm vindo a assumir nos debates sobre a habitação.

decorrem da afirmação de que o objectivo das políticas sociais é a promoção do acesso a bens e serviços independentemente do poder no mercado de pessoas e famílias. Princípio que o autor retoma das teses de Esping-Andersen (1990) sobre os diversos sistemas de bem-estar social. Estabelece-se, assim, um nexo entre sistemas de bem-estar social e políticas de habitação, nexo esse que tem sido, precisamente, um dos objectos centrais da análise recente dos sistemas habitacionais.

A mesma necessidade de compreender, no quadro mais geral dos sistemas de bem-estar social, o processo de constituição dos mercados de habitação decorre, como vimos, das propostas de Kemeny (1995). Desenha-se, assim, a seguinte possibilidade de investigação: a formulação ou reformulação de um conceito de habitação social, a sua capacidade de, recorrendo à expressão, já citada, de Coing e Topalov (1995) de unificar simbolicamente diversas experiências decorre da relação que a habitação estabelece com os sistemas e as políticas de bem-estar social.

A definição do "social" na habitação e, por via, dela da habitação social ou das políticas sociais de habitação parece depender, então, de um conjunto de critérios ou princípios, associados ao Estado-Providência e ao entendimento, nesse contexto, do alojamento como um problema social e como um direito social[8].

Trata-se, então, de estudar esses critérios e o seu processo de formulação – incluindo os mecanismos institucionais da sua definição e da sua verificação - e de estabelecer um confronto entre estes e o funcionamento do sistema habitacional. Ou, como diz Padovani (1998), de, conhecendo o modo como, em cada contexto, se combinam sistemas de bem-estar social e formas de provisão e governância da habitação, poder explicar os padrões de "bem-estar habitacional" das pessoas e famílias. Veremos que se tratam de relações simultaneamente centrais e complexas.

[8] Refere Marsh (1998, p. 16) que "muita da literatura sobre cidadania assume como foco de investigação o papel do Estado do bem-estar social na promoção dos direitos sociais". A institucionalização destes direitos sociais, para além dos direitos civis e políticos – designações que remetem para as teses de Marshall sobre os direitos de cidadania – é, então, assumida, como característica dos Estados-Providência. Neste contexto, o "direito à habitação", enquanto direito social, decorre da afirmação de que "o acesso a condições aceitáveis de habitação é uma condição necessária da pertença à comunidade" (Bengtsson, 2000).

3 Sistema habitacional e sistemas de bem-estar social

A procura da formulação ou compreensão do conceito de habitação social conduziu à necessidade de entender as relações entre sistema habitacional e Estado-Providência ou, de um modo mais geral, entre sistema habitacional e sistemas de bem-estar social.

O entendimento dessas relações pressupõe o diálogo com os estudos – mais vastos – sobre o Estado-Providência, o que envolve riscos, como a possibilidade de uma leitura parcial ou simplificada desses estudos ou a transposição – acrítica – das suas limitações (Brandsen, 2000). Por isso, é necessária a explicitação, ainda que breve, das referências que, aqui, são utilizadas e da leitura que se faz dos seus principais contributos, reconhecendo que a escolha dessas referências obedeceu a alguns critérios pragmáticos: por um lado, a importância da consideração de trabalhos sobre o Estado-Providência que incorporassem análises específicas do caso português (Cabral, 1997; Mozzicafreddo, 1997; Rhodes, 1997a; Santos, 1990); por outro lado, a necessidade da reflexão sobre os contributos que têm sido mais influentes nos estudos recentes da habitação, de que é exemplo Esping-Andersen (1990) e toda a problemática da construção de tipologias de sistemas ou regimes de bem-estar social.

3.1 Estado-Providência e sistemas de bem-estar social: breve introdução

3.1.1 Características gerais do Estado-Providência

Mozzicafreddo (1997, p. xii) refere ser o Estado-Providência um modelo político de Estado, desenvolvido principalmente nas sociedades europeias, conjuntamente com a sociedade industrial, e seus processos de diferenciação social, de desagregação de anteriores estruturas sociais e relações de solidariedade e de emergência de novas incertezas sociais, e com a democracia de massas e o "desenvolvimento constitucional dos Estados de direito" (Mozzicafreddo, 1997, pp. 4-5).

Para o autor, o Estado-Providência caracteriza-se pela existência de um modelo contratual de acção e pela institucionalização das funções de regulação, na área económica, social e política que materializam um conjunto de princípios de acção que constituem o que designa como a sua "dimensão estrutural constitutiva". A esta dimensão correspondem três níveis principais (Mozzicafreddo, 1997, pp. 17-22):

- o nível dos "princípios de acção na esfera do social", visando: "diminuir o grau de incerteza social, capacitando os indivíduos e as famílias para suportar determinadas limitações à sua situação"; "instituir, para todos os cidadãos, um nível de serviços sociais e procedimentos de igualdade de oportunidades, que funciona como complemento à realização e bem-estar pessoal"; "assegurar aos indivíduos e às famílias um patamar mínimo de rendimentos, independentemente dos resultados do mercado"; e "integrar, na matriz institucional do Estado, os mecanismos que dão seguimento à lógica da cidadania";
- o nível das "políticas públicas que têm por objectivo melhorar as capacidades de realização económica da sociedade";
- o nível da "institucionalização de formas de concertação social entre parceiros sociais, económicos e políticos em torno de objectivos, necessidades e interesses que podem situar-se num quadro de referência comum".

Ao primeiro dos níveis referidos corresponde (Mozzicafreddo, 1997, pp. 10-11) uma "estrutura de fornecimento de serviços, cobertura de riscos e redistribuição dos rendimentos", a que correspondem:

- um sistema de segurança social, universal, uniforme e centralizado;
- um sistema de provisão de serviços sociais, institucionais e directos;
- sistemas de transferências sociais de benefícios monetários;
- sistemas de assistência e acção social, encaminhados para cobrir as categorias de cidadãos socialmente necessitados;

- e sistemas específicos não estruturais de atribuição de benefícios sociais e monetários indirectos.

Ao segundo dos níveis referidos correspondem (Mozzicafreddo, 1997, pp. 11-13) diversas políticas, de base keynesiana, de orientação e dinamização macroeconómica e de investimentos públicos.

Esta sistematização das características do Estado-Providência, apresentada aqui de forma resumida, não é a única possível. Giddens (1994, pp. 134-137), por exemplo, referindo-se também às dimensões estruturais do Estado-Providência[9], formula-as de outro modo, sublinhando, na sua génese, a importância do industrialismo (a orientação para uma sociedade baseada no papel central do trabalho, assalariado, na indústria), da construção do Estado-nação (a orientação para a promoção da solidariedade de base nacional) e da gestão do risco (a orientação para a generalização da segurança social, sobretudo face aos riscos que não estão acautelados nas relações de trabalho).

No entanto, pese embora a diversidade nas formulações, na identificação dos elementos constitutivos e, sobretudo, na explicação dos processos de desenvolvimento, podemos sublinhar, com base nas propostas dos autores citados e como ponto de referência para o estudo das relações entre habitação e sistemas de bem-estar social, alguns elementos associados ao Estado-Providência: o contexto da sua génese, de que Esping-Andersen (2000) aponta a necessidade de consolidação da democracia e das novas solidariedades sociais como referências; a importância da afirmação de um "modelo contratual de acção", à escala nacional, que se relaciona com a construção de uma ideia de cidadania; a materialização de um conjunto de políticas sociais e de políticas de regulação económica; a incorporação, nas políticas sociais, de objectivos e experiências ligados à gestão ou cobertura dos riscos, ao estabelecimento de redes de segurança ou patamares mínimos de bem-estar e à redistribuição dos rendimentos (Rhodes, 1997).

[9] E nas quais se podem, também, situar os seus principais problemas.

3.1.2 Tipos ou regimes de bem-estar social

Para além da identificação de um possível modelo geral do Estado-Providência, de que a caracterização proposta por Mozzicafreddo (1997) é um exemplo, os estudos existentes tendem a chamar a atenção para dois aspectos adicionais. Em primeiro lugar, reconhecendo, como diz, por exemplo, Esping-Andersen (2000, p. 82) que "o pacote de bem-estar social disponibilizado pela sociedade é formado por contributos do Estado-providência propriamente dito, dos mercados (em especial de trabalho) e das famílias", procuram, para perceber o Estado-Providência, encontrar as relações mais vastas que este estabelece com os mercados e as famílias, definindo, assim, os contornos de um "sistema de bem-estar social".

Em segundo lugar, reconhecendo, como também diz Esping-Andersen (2000, p. 82), "a grande diversidade existente de sistemas de bem-estar social", propõem a construção de tipologias de "sistemas" ou "regimes" de bem-estar social que possam ajudar a caracterizar e a explicar essa diversidade. A utilidade destas tipologias residirá, por um lado, na sua capacidade de apreender os aspectos mais pertinentes de cada um dos modelos, mas também na sua capacidade de providenciar um quadro de referência para a compreensão dos seus aspectos dinâmicos. A este propósito, Ferrera et al. (2000) procuram mostrar como a cada modelo se colocam, hoje, questões específicas de "ajustamento" e, eventualmente, diferentes possibilidades de construção de trajectórias de mudança.

No contexto desta afirmação de uma diversidade de tipos de Estado-Providência ou de sistemas de bem-estar social, é habitual recorrer-se a algumas oposições entre, por exemplo, o modelo de Beveridge, baseado na uniformidade dos benefícios, e o modelo de Bismarck, mais fragmentado e baseado na relação entre benefícios e posição das pessoas face ao emprego, ou, com base nas propostas de Titmuss (ver, por exemplo, Kleinman, 1996), entre modelos "residuais", orientados para grupos sociais delimitados, modelos "institucionais", orientados para o conjunto dos

cidadãos, ou modelos que relacionam mais directamente benefícios e desempenho no trabalho[10].

Estão em jogo, nestas oposições, diferentes questões relacionadas com a extensão das responsabilidades do Estado e sua fundamentação, com a definição dos riscos e da estrutura dos benefícios sociais, com os critérios de acesso, pelos destinatários, a esses benefícios e com os modos de financiamento da acção pública, questões essas que se traduzem, também, ao nível dos arranjos organizativos correspondentes (Ferrera et al., 2000). Para autores como Esping-Andersen, a explicação da persistência destas diferenças nas características da acção pública remete para o processo de mobilização política em que são constituídas, enfatizando assim a importância do estudo do processo de produção do bem-estar social (Pereirinha, 1997).

Esping-Andersen (1990, 2000), cuja influência nos estudos da habitação é notória (a ponto de ser difícil uma identificação exaustiva dos trabalhos que se lhe referem, utilizando as suas propostas ou criticando-as; ver, por exemplo, Barlow e Duncan, 1994; Doling, 1999; Harloe, 1995; Kemeny, 1995; Kleinmann, 1996), identifica os seguintes três regimes de bem-estar social, construindo, com base na análise dos sistemas de pensões, subsídio de desemprego e de doença, uma tipologia com evidentes semelhanças formais com o esquema atrás referido de Titmuss (Kleinman, 1996): o modelo escandinavo ou social-democrático; o modelo anglo-saxónico ou liberal; o modelo continental ou corporatista.

O modelo escandinavo ou social-democrático (Esping-Andersen, 1990, 2000; Ferrera et al., 2000) deriva os direitos de protecção social da cidadania. Nesse sentido, caracteriza-se por uma cobertura universal dos benefícios sociais, a que acresce o nível comparativamente alto das respectivas transferências, financiadas sobretudo por receitas provenientes dos impostos. A elevada taxa de substituição do rendimento do trabalho pelos benefícios sociais dá corpo a uma maior "desmercantilização" do acesso ao bem-estar social. No dizer de Esping-Andersen (2000), a evolução deste

[10] Na expressão original de Titmuss, "industrial-achievement" welfare state.

modelo tem deslocado progressivamente o enfoque das transferências de rendimento para os serviços às famílias e para as políticas de activação do emprego e da integração das mulheres no mercado de trabalho. O nível das transferências e a importância dos serviços públicos fazem com que se possa dizer que este modelo tende a isentar as famílias de responsabilidades no domínio do bem-estar social (Esping-Andersen, 2000). A designação social-democrático remete, como vimos, para a importância dos processos políticos na constituição deste tipo de Estado-Providência, e em particular, para o autor, para a influência política dos trabalhadores nos processos de decisão pública.

O modelo anglo-saxónico ou liberal deriva os direitos sociais da demonstração do estado de necessidade. Dos três modelos considerados, é aquele que se caracteriza por níveis mais baixos dos benefícios sociais, com regras de acesso mais estritas e dependentes da comprovação dos rendimentos. O favorecimento de esquemas privados de acesso ao bem-estar social e o menor nível das transferências de rendimento tornam possível falar-se de um modelo que enfatiza o papel dos mercados na provisão do bem-estar social. Este papel dos mercados e o individualismo subjacente estão na base da designação liberal adoptada para o descrever. Uma das consequências do carácter estrito das regras de acesso, combinado com os níveis de transferências de rendimento, é a existência de maiores desigualdades de rendimento e de uma clivagem social entre os destinatários de uma protecção social residualizada e os restantes cidadãos (Ferrera et al., 2000).

O modelo continental ou corporatista deriva os direitos sociais da profissão, estabelecendo um sistema de protecção social diferenciada segundo as categorias profissionais e financiado, de forma predominante, por contribuições. No dizer de Esping-Andersen (2000), a evolução deste modelo tem preservado esta sua característica central, embora alargando a cobertura do sistema e a garantia de rendimentos a "grupos residuais", através de programas específicos. Do ponto de vista da concepção das responsabilidades do Estado no interior do sistema de bem-estar social, sublinha-se o "familialismo" deste modelo, ou seja a "ideia de que as famílias têm a maior quota parte da responsabilidade pelo bem-estar social dos seus

membros, quer em termos de partilha dos rendimentos, quer em termos da necessidade da prestação de cuidados". Esta concepção ajuda a explicar a tendência para a concentração dos benefícios no auferidor (masculino) dos rendimentos e para o menor desenvolvimento, em termos comparativos, dos serviços sociais públicos (Esping-Andersen, 2000, p. 83). A designação corporatista remete para um processo político no qual a representação organizada dos vários interesses, de natureza profissional ou outra, assume um lugar importante, que inclui a gestão de esquemas de protecção social.

3.1.3 Os casos de Portugal e do sul da Europa

A tipologia de Esping-Andersen (1990) foi desenvolvida com base num estudo comparado de dezoito países. Uma das questões que se tem levantado é a da possibilidade de a utilizar para compreender os desenvolvimentos de outros países, em especial, no contexto europeu, do sul da Europa, representado na pesquisa de Esping-Andersen apenas pela Itália. Esta questão tem motivado alguns estudos (por exemplo, Rhodes, 1997a), quer no domínio das análises mais gerais sobre os Estados-Providência, quer, também, no domínio das suas relações com a habitação (ver, por exemplo, Allen, 1998).

Rhodes (1997b) estabelece os termos da questão, mostrando existirem pelo menos duas formas de tratar a situação dos países do sul da Europa[11]. Alguns autores, de que cita, sobretudo, Castles (1995), tendem a integrar estes países no regime continental ou corporatista. As diferenças que reconhecem existir entre a protecção social nos países do sul da Europa e nos restantes países da Europa continental devem-se mais às diferenças nos respectivos níveis de desenvolvimento que a eventuais diferenças profundas de modelo ou de concepção do papel do Estado, dos mercados e das famílias no acesso ao bem-estar social. Pode, como faz recentemente Esping-Andersen (2000, p. 83), dizer-se que a versão "mediterrânica" do modelo

[11] Referindo-se à Espanha, Grécia, Itália e Portugal.

continental acentua mais a sua vertente "familialista", mas isso não é suficiente para desligar o sul da Europa dos restantes países.

Para outros autores, de que Rhodes (1997b) cita, sobretudo, Ferrera (1996; ver, também, Ferrera et al., 2000), as características dos países do sul da Europa diferenciam-se mais profundamente das características dos outros modelos, a ponto de poderem configurar um quarto modelo de bem-estar social. Para Ferrera, a chave dessa diferenciação reside nas questões da estrutura ou da estruturação institucional dos Estados-Providência, embora se possa dizer que a argumentação pela existência deste modelo utilize dois aspectos que não são coincidentes: por um lado, o diferente enraizamento social e político do Estado-Providência; por outro lado, os diversos efeitos decorrentes do carácter tardio do seu processo de expansão e da sua coincidência com um contexto de crise fiscal do Estado.

As várias referências a um modelo do sul da Europa (Andreotti et al., 2001; Ferrera et al., 2000; Martin, 1997; Rhodes, 1997b;) tendem a apresentá-lo como um sistema "misto" de protecção social, combinando um sistema fragmentado e desigual de transferências de rendimento, baseado, sobretudo, em contribuições, e caracterizado por "elevados picos de generosidade para algumas categorias profissionais e sérias lacunas de protecção para outras" (Ferrera et al., 2000, p.), com sistemas nacionais de saúde, financiados por impostos. Do ponto de vista institucional, às tendências de fragmentação dos benefícios sociais correspondem iguais tendências de fragmentação administrativa, explicada pela extensão das ligações particularistas ou clientalares e pela incapacidade de desenvolvimento de uma racionalidade administrativa ao estilo "weberiano", baseada na uniformidade e impessoalidade dos procedimentos. Esta fragmentação tem como resultado a limitação da formação de consensos políticos fortes e manifesta-se, entre outros aspectos, na "sobre-produção de legislação, dissociada da sua efectiva implementação e no investimento na dimensão retórica das políticas" (Andreotti et al., 2001), e é aprofundada pela existência de um contexto de fortes desigualdades sociais e regionais.

O acesso ao bem-estar social é condicionado pelos níveis comparativamente baixos de transferências e de serviços públicos e, em alternativa, pela extensão da responsabilidade de protecção social atribuída à família e às diversas redes de sociabilidade que dão corpo ao que poderá constituir uma "sociedade-providência" (Hespanha et al., 2000; Nunes, 1995; Santos, 1993).

Os termos da discussão, aqui resumida, em torno da especificidade do Estado-Providência e dos sistemas de bem-estar social nos países do sul da Europa podem ser, de novo, encontrados, nos estudos dedicados à análise do caso português. Um primeiro nível do debate prende-se com a pertinência da referência, no contexto português, da referência ao Estado-Providência. Alguns autores, em especial Santos (1990) e Cabral (1997), consideram tal referência desadequada, face à inexistência de um modelo de acção contratual do tipo do descrito anteriormente (ver ponto 3.1.1). Diz Cabral (1997, p. 5) que a "instalação e difusão de alguns dispositivos do Estado-Providência surgem mais como o resultado, por assim dizer rotinizado, da evolução socioeconómica do que propriamente o correlato, em termos de direito individual à equidade, do processo de democratização enquanto publicitação e contratualização da cidadania democrática"; refere Santos (1990, pp. 214-215) não ser o Estado português "um Estado Providência em sentido técnico, nem pelo nível de bem-estar que produz, nem pelos processos políticos que a ele conduzem", que pressupõem um "pacto político de base", "uma relação tensa, mas durante muito tempo sustentada, entre acumulação e legitimação, um nível elevado de despesas em capital social e uma estrutura administrativa que 'interiorizou'" a concessão dos direitos sociais (...)".

Outros autores, afirmando embora a especificidade do processo de desenvolvimento português, reconhecem-lhe suficiente proximidade com as características do Estado-Providência noutros contextos. Hespanha et al. (2000, p. 13) afirmam que o "desenvolvimento do sistema português de Segurança Social seguiu de perto o modelo das sociedades industrializadas", e referem o alargamento do espectro de direitos sociais e o incremento de políticas de bem-estar, bem como a importância da sua consagração jurídico-institucional. A questão que se coloca, então, é a da relação

entre esse processo de alargamento e consagração jurídica e as condições económicas, sociais e políticas em que se desenvolve.

Falam, assim, de um Estado-Providência português "caracterizado por uma elevada autonomia do Estado relativamente à sociedade civil, por uma baixa organização dos interesses da sociedade civil, pelo peso de uma atitude benevolente relativamente aos administrados e por uma elevada carga burocrática" (pp. 329-330), de que alguns problemas e riscos específicos resultam das "condições desfavoráveis do seu desenvolvimento", tanto a nível interno, como externo (p. 13), e da "elevada heterogeneidade social da sociedade portuguesa" e das "complexas interrelações clientelares entre as suas componentes" (p. 330).

Mozzicafreddo (1997, p. 31), por seu lado, defende que "a menor visibilidade, analítica e política, das características do Estado-Providência em Portugal, não indica necessariamente a não existência desta forma política e social do Estado de direito" e que os "parâmetros desta configuração política, em termos comparativos europeus, parecem estar presentes". Neste contexto, descreve um "processo de estruturação universalista em princípio, mas 'instrumental e selectivo' na prática", descontínuo e fragmentado, "em resultado, quer das diferentes pressões e assimetrias de poder dos grupos sociais, quer dos recursos públicos" (p. 32).

Emergem, assim, neste debate, três questões fundamentais para a reflexão sobre o caso português. Em primeiro lugar, é concedida importância à referência, normativa ou jurídico-institucional, aos modelos do Estado-Providência e das suas políticas sociais, que acompanha o processo de democratização em Portugal, mesmo que se saliente, ao mesmo tempo, a complexidade das relações entre normas e desenvolvimento das políticas (Ruivo, 2000; Santos, 1990). Em segundo lugar, sublinham-se as repetidas referências à fragmentação do sistema e das políticas de bem-estar social, como característica da situação portuguesa, de que resulta uma maior complexidade na análise, "a ponto de cada área da política social suscita(r) uma periodização própria" (Santos, 1990, p. 218). Esta fragmentação, por sua vez, requer, para os diversos autores aqui citados, a compreensão das relações entre o

Estado e a sociedade. Finalmente, é identificada como questão problemática, situada no campo do "modelo contratual de acção" identificado por Mozzicafreddo (1997), a questão da relação entre a institucionalização das políticas sociais e a cidadania.

3.1.4 Algumas interrogações críticas

A exposição, nos pontos anteriores, das características gerais do Estado-Providência e do debate sobre a existência de vários modelos ou regimes de bem-estar social pretendeu, sobretudo, clarificar as referências e os conceitos envolvidos na reflexão em torno da relação entre Estado-Providência e sistema habitacional. O tom essencialmente descritivo da apresentação não deve, no entanto, fazer esquecer as interrogações críticas que se colocam às teses identificadas, algumas das quais têm, de resto, sido incorporadas em tentativas de reformulação das propostas existentes (Esping-Andersen, 2000b).

Um primeiro conjunto de interrogações críticas diz respeito à utilidade da construção de tipologias e à sua capacidade de descrever os diversos casos nacionais. Aponta-se, então, a existência de significativas diferenças entre países classificados como pertencendo a um mesmo tipo (por exemplo, a Finlândia parece ter características diferentes das de outros países do modelo social-democrático), a dificuldade em enquadrar alguns casos (por exemplo, a Holanda), ou ainda o facto de, num mesmo país, se encontrarem traços de mais do que um tipo (ver, por exemplo, Martin, 1997, a propósito do caso francês). Como assinala Martin (1997), estas interrogações são, de certa forma, inerentes à construção de "tipos-ideiais", que devem ser avaliados, sobretudo, pelo modo como são úteis para o desenvolvimento da análise, mais do que pela sua completa adesão a cada caso.

Um segundo conjunto de interrogações dirige-se mais directamente ao modo como as diversas categorias são construídas e, em especial, à metodologia de elaboração da proposta de Esping-Andersen (1990), a que foi dado, aqui, mais relevo. O autor construiu um "índice de desmercantilização", associado à capacidade de acesso ao

bem-estar social de forma independente do poder no mercado, considerando três domínios – pensões, subsídios de desemprego e de doença- e utilizando informação respeitante aos anos 80. As questões que são levantadas dirigem-se à definição e construção do referido índice, às escolhas quanto às políticas analisadas e, finalmente, à capacidade das tipologias propostas darem conta das tendências de evolução recentes.

Consideremos, então, a primeira dessas questões. Na construção do seu "índice de desmercantilização", Esping-Andersen (1990) procura medir a capacidade das transferências associadas às políticas atrás referidas substituírem os rendimentos, para o trabalhador médio, provenientes do emprego. A este procedimento podem levantar-se, pelo menos, duas objecções. Por um lado, alguns autores criticam o enfoque colocado na situação do "trabalhador médio" e a não consideração dos efeitos das políticas sociais ao longo da "hierarquia" dos rendimentos (Room, 2000). Está em questão, portanto, a necessidade de incorporar no estudo, de forma operacionalizada, as questões da relação entre políticas e desigualdades sociais. Por outro lado, criticam-se algumas ausências de factores importantes do ponto de vista do acesso ao bem-estar social: o papel das famílias e da organização da vida privada na protecção social (Martin, 1997); as distinções segundo o género presentes nos modelos das políticas sociais (Martin, 1997); ou, ainda, as situações relacionadas com os mercados informais de emprego (Pereirinha, 1997).

Esping-Andersen (2000a, 2000b) tem reconhecido a pertinência destas objecções, sublinhando a relação entre regimes de bem-estar social e estratificação social e procurando integrar as questões da família na protecção social, com a preocupação de identificar a maior ou menor dependência dos indivíduos face aos recursos familiares. O resumo que aqui foi feito das características dos diversos regimes evidencia, de resto, o peso diferencial do Estado, dos mercados e das famílias em cada um deles.

Com base neste tipo de preocupações, alguns autores propõem a consideração de conceitos como "welfare mix" e a sua formalização através de um "triângulo do

bem-estar social", representando os contributos, para o bem-estar social, do Estado, dos mercados e da sociedade civil, ou através de um "diamante do bem-estar social", distinguindo, na sociedade civil, os contributos das famílias e do sector voluntário (Pereirinha, 1997).

O problema que, ainda assim, se pode colocar tem duas faces: por um lado, a necessidade de clarificar o modo como se entendem as relações entre famílias, mercados e Estado; por outro lado, se é pertinente a preocupação com a desigualdade, a necessidade de clarificar o modo como essas relações pressupõem ou produzem diferenciações sociais.

Está, de novo, em jogo o entendimento das oposições mercado-Estado, Estado-sociedade civil, referido, em pontos anteriores, a propósito da conceptualização da habitação social. Para além do que então se disse (com base em Giddens, 1994, Hespanha et al., 2000, e Kemeny, 1998), o debate, no contexto português, em torno do conceito de "sociedade-providência" pode fornecer contributos úteis para a identificação dos problemas que se colocam.

De facto, trabalhos como os de Martin (1995, 1997) ou Nunes (1995) evidenciam os riscos de leituras simplificadoras das relações entre Estado, mercados e famílias, sobretudo daquelas que formulam essas relações em termos alternativos, como "mais mercado" ou "mais Estado", "mais família" ou "mais Estado", considerando, portanto, cada um destes termos com um possível substituto funcional dos outros. Diz Nunes (1995), identificando a troca, a redistribuição e a reciprocidade como princípios subjacentes ao mercado, ao Estado e à "comunidade", ser ilusória a substituibilidade mútua desses princípios e ser decisiva a capacidade de os articular. Por sua vez, diz Martin (1997, p. 35), referindo-se ao papel da família na provisão de bem-estar social, que "é possível que a questão chave não seja a extensão do contributo da família para a protecção dos indivíduos, mas sobretudo o entendimento das ligações específicas entre sociedade providência (vizinhos, familiares) e Estado-Providência, e entre este e o mercado".

A segunda objecção assinalada diz respeito às dimensões da análise que serviram de base à construção das tipologias referidas. A interrogação que se pode colocar é a de saber se, sendo outro o objecto da análise, permaneceriam as mesmas linhas de divisão entre contextos nacionais e as mesmas características de cada modelo. Pereirinha (1997), por exemplo, refere a não consideração das políticas associadas à pobreza e à exclusão social e dos seus efeitos. Outros autores sublinham a ênfase colocada nas transferências de rendimento, em desfavor de outros domínios, como a educação ou, ainda, a habitação (ver, por exemplo, Brandsen, 2000).

Este tipo de observação crítica tem subjacente uma questão que é mais profunda que a simples necessidade de juntar à análise outros domínios. Se, no caso das pensões e dos subsídios analisados por Esping-Andersen, é pertinente associar os efeitos dessas políticas à sua capacidade de substituir o rendimento do trabalho, noutros casos – como, por exemplo, a educação – podem estar em jogo efeitos de outro tipo, como a acumulação de competências ou de capacidades de autonomia. O que está em causa, então, são as dimensões que se utilizam para descrever o alcance das políticas de bem-estar social (Esping-Andersen, 2000b; Room, 2000).

Finalmente, a terceira objecção diz respeito à eventual dependência das conclusões relativas à definição de tipologias de sistemas de bem-estar do período que serviu de base à análise, e corresponde necessidade de reconhecer e investigar possíveis trajectórias de mudança. A este respeito, é interesse o percurso da argumentação de Ferrera et al. (2000). Por um lado, os autores reconhecem a permanência do carácter distinto de quatro "mundos"[12] do bem-estar social na Europa, utilizando indicadores da segunda metade dos anos 90, relativos ao desempenho macroeconómico, ao emprego, à despesa social e respectiva estrutura, e à intensidade dos processos de redistribuição do rendimento. Ao mesmo tempo, defendem a existência, em cada um desses "mundos", de diferentes problemáticas de ajustamento, que designam como "problema de flexibilidade", característico da Escandinávia, e problema de "segurança", característico do Reino Unido, com a Europa Continental confrontada com ambos os tipos de problema (Ferrera et al., 2000, p. 44). Mas reconhecem,

[12] Para os autores, a Escandinávia, o Reino Unido, a Europa Continental e a Europa do Sul

também, que um desempenho superior à média pode ser encontrado em países de diferentes tipos, referindo-se à Irlanda, Dinamarca, Holanda e Portugal, possivelmente capazes de combinar "vantagens comparativas" de diferentes regimes (Ferrera et al., 2000, p. 52). O desafio para a investigação é, então, a capacidade de analisar o modo como os diferentes países governam um processo de mudança, tendo por base a especificidade das problemáticas que se lhes colocam.

3.2 A habitação e os Estados-Providência

Vimos já que a preocupação com a definição de habitação social remete para a necessidade de pensar o lugar da habitação no interior das políticas do Estado-Providência, descritas de forma breve no ponto anterior. Mas, ao mesmo tempo, afirmou-se que uma parte importante dos estudos sobre o Estado-Providência foi construída sem referência às políticas de habitação. Este reconhecimento levanta duas questões: trata-se de discutir como transpor para o estudo da habitação conhecimentos sobre os Estados-Providência, sabendo-se que estes – e os modelos que a partir deles foram sendo construídos – se basearam, apenas, em alguns dos domínios das políticas sociais; trata-se, também, de saber como os estudos da habitação podem contribuir para validar ou apreciar criticamente as diversas análises dos Estados-Providência.

A este respeito, existe um vasto debate, no qual se reconhece quer a pertinência da referência aos Estados-Providência como contexto de referência, quer, nele, a especificidade do lugar que a habitação ocupa.

3.2.1 A "proximidade genética" de políticas sociais e políticas de habitação

Alguns autores começam por sublinhar a proximidade entre os desenvolvimentos das políticas de habitação e os desenvolvimentos de outras políticas sociais. Como afirma, por exemplo, Doling (1994), os "sistemas nacionais de políticas de habitação

seguiram de perto o desenvolvimento dos estados de bem-estar social". No mesmo sentido, Murie (1997) afirma que a habitação tem tradicionalmente sido vista como parte do Estado do bem-estar social. A "questão do alojamento" como problema social e como objecto de intervenção pública surge no mesmo contexto em que se desenvolve a "questão urbana" e a "questão social" - a aceleração dos processos de urbanização e industrialização e as transformações sociais correspondentes – e essa proximidade no contexto do seu desenvolvimento estabelece o primeiro traço de união entre a habitação e as diversas políticas económicas e sociais dos Estados-Providência.

Mas essa proximidade envolve mais do que a simples partilha do mesmo contexto de desenvolvimento. Tem, também, a ver com o tipo de orientações normativas das políticas. Considerem-se, a este propósito, dois exemplos. Dias (1994) refere-se aos objectivos actuais das políticas de habitação, na Europa, sublinhando, em primeiro lugar, como "primeira característica essencial da política", a sua dimensão social e, depois, as suas dimensões económica e territorial. À dimensão social faz corresponder objectivos de assistência social, de redistribuição de rendimentos e de integração social (Dias, 1994, pp. 91-92), formulação que é compatível com os objectivos de cobertura de riscos, estabelecimento de patamares mínimos de bem-estar social e redistribuição de rendimentos assinalados pelos vários autores que se referem aos Estados-Providência. À dimensão económica faz corresponder objectivos de combate às conjunturas recessivas, que estão no centro do tipo de políticas macroeconómicas associadas, igualmente, aos Estados-Providência.

Por sua vez, Kleinmann (1996, p. 10) reconhece que os termos em que se colocam as opções fundamentais das políticas sociais – e cita Esping-Andersen (1990) para dizer que se trataria de saber se a satisfação das aspirações das classes médias seria obtida através do Estado ou do mercado – são essencialmente os mesmos termos com que se confrontam as políticas habitacionais. Estabelece-se, assim, ao nível do tipo de opções subjacentes, um segundo traço de união entre a habitação e as políticas económicas e sociais dos Estados-Providência.

Para além do mesmo contexto e da mesma orientação normativa, podemos ainda definir ligações entre habitação e Estado-Providência, a partir dos possíveis impactos – sociais, económicos, políticos – mais gerais das políticas habitacionais e, em especial, da sua relação com outros domínios do bem-estar social. Murie (1997), por exemplo, chama a atenção para a necessidade de analisar o Estado-Providência britânico tendo em conta os efeitos combinados da provisão de habitação pública e dos benefícios da segurança social. Argumenta o autor (Murie, 1997, p. 442) que a extensão da provisão de habitação pública e do controlo das rendas pode ajudar a explicar os níveis mais baixos dos benefícios associados à segurança social. Por isso, o desfasamento entre as alterações no domínio da habitação e as transformações na segurança social tem um impacto central na reestruturação do sistema britânico de bem-estar social.

É assim que, para Forrest e Murie (1988), a partir das transformações verificadas no Reino Unido, como para Lundqvist (1992), procurando identificar transformações mais generalizadas, a venda da habitação pública e as estratégias associadas de "privatização" são consideradas um dos campos de batalha, em torno dos quais se joga a questão da transformação do papel do Estado nas economias e nas sociedades. As expressões escolhidas pelos autores são significativas da afirmação deste lugar da habitação: para Forrest e Murie (1988) o que está em jogo com a redução do papel da habitação pública no Reino Unido é a própria "venda" do Estado do bem-estar social; para Lundqvist (1992), trata-se do seu "desalojamento". Para estes autores, portanto, as estratégias de privatização da habitação pública ou social são encaradas como um dos esforços sistemáticos de alteração das bases do Estado-Providência e dos seus compromissos.

Kemeny (1995), por sua vez, termina a análise dos diversos tipos de estratégias políticas face ao arrendamento identificando um conjunto de áreas de investigação a aprofundar e nelas dá particular relevo à necessidade de relacionar a habitação e outras políticas sociais. Uma das questões que coloca é a da interacção entre, por um lado, a redistribuição de recursos (e de custos) operada pelo sistema habitacional e as

linhas de clivagem que provoca, e, por outro lado, o funcionamento do sistema de pensões e de outros subsídios.

Pode, então, dizer-se que para Murie (1997) e para Kemeny (1995) a proximidade entre políticas de habitação e políticas sociais evidencia-se pela pertinência das suas interrelações e efeitos mútuos, de tal forma que o entendimento dessas relações, mais ou menos explícitas, é um elemento importante para a compreensão quer das políticas do alojamento, quer do conjunto das políticas sociais dos Estados-Providência. A existência de ligações funcionais entre a habitação e outros domínios do Estado-Providência tinha, de resto, já sido referida anteriormente, a propósito das teses de Tosi (1994a), a respeito da relação entre modernidade e cultura habitacional[13], e de Harloe (1995), a respeito da relação entre habitação, custos do trabalho e condições de desenvolvimento económico.

3.2.2 A ambiguidade do direito à habitação ou a habitação como "pilar débil dos Estados-Providência"

Não é, no entanto, suficiente o reconhecimento da proximidade genética de políticas sociais e políticas de alojamento para se analisar as formas específicas como, nos diversos contextos, se desenvolveram as políticas habitacionais e, nelas, os diversos modelos de habitação social. É que, ao mesmo tempo que se afirma essa relação de proximidade, encontramos, também, argumentos que apontam para a dificuldade de tratar, analítica e politicamente, a habitação e suas políticas no interior dos Estados-Providência.

Dessas dificuldades é sinal a existência de lacunas importantes na compreensão do lugar da habitação nos Estados-Providência. Diz, por exemplo, Brandsen (2000) que apesar da insistência na ideia de que a habitação é uma parte tradicional dos Estados

[13] O facto de Tosi (1994a), falar predominantemente de "modernidade", situando estas questões num contexto político e cultural mais geral, não impede esta associação às questões do Estado-Providência, se, como referem Giddens (1994) ou Mozzicafreddo (1997), assumirmos ser o Estado-Providência a forma moderna do Estado, no contexto em que falamos.

do bem-estar social, como tal reconhecida, desde há muito, por autores de referência no domínio das políticas sociais, como Titmuss ou Marshall, os debates sobre políticas sociais tendem a centrar-se noutros aspectos, em especial nos sistemas de segurança social, deixando de lado a habitação.

Uma das possíveis explicações para o facto reside no reconhecimento da existência de algumas diferenças significativas entre as políticas de habitação e as outras políticas sociais ou, se preferirmos uma formulação em termos de direitos, entre o direito ao alojamento e outros direitos sociais. É, a este respeito, muitas vezes citada a afirmação de Torgerson (1987), segundo a qual a habitação constitui, tradicionalmente, o "pilar débil" dos Estados-Providência. Refere-se, em especial, a menor sistematização ou codificação do direito ao alojamento, a menor extensão das formas de provisão pública e a inexistência de tendências de institucionalização semelhantes às verificadas em outros domínios da acção do Estado, de que o desenvolvimento de corpos profissionais específicos no interior da administração pública é uma das dimensões.

Verifica-se, assim, que o reconhecimento público do direito ao alojamento não é acompanhado de uma definição minuciosa das obrigações do Estado e das possibilidades de os cidadãos apelarem à sua concretização. Apresenta-se a habitação como nunca tendo feito parte integral do sistema de provisão pública de bens e serviços que caracterizou os Estados-Providência europeus, em contraste com a saúde, a educação, a segurança social e as pensões (Kleinmann, 1996, p. 1). O resultado é a maior "ambiguidade" e "volubilidade" das políticas de habitação, no dizer de Harloe (1995), ou a sua caracterização como "área contestada", situada nas complexas intersecções entre Estado e mercado (Kleinmann, 1996).

É, então, necessário explicar esta ambiguidade estrutural das políticas de habitação. Os possíveis argumentos são vários, mas todos eles remetem, de uma forma ou de outra, para a especificidade das características físicas e sociais da habitação, de que é habitual citar-se a imobilidade, a durabilidade, a heterogeneidade e o alto custo

unitário (ver, por exemplo, Cardoso e Short, 1983, a propósito da especificidade da habitação como produto).

Torgerson (1987; ver, também, Harloe, 1995) justifica a menor extensão da intervenção pública na habitação pelo carácter permanente das necessidades de habitação e pelo facto de a sua satisfação pressupor a construção de um património. Ao contrário do que se passa noutros domínios das políticas sociais, como os cuidados de saúde, o acesso aos benefícios sociais ou ao sistema educativo, todos necessitamos, sempre, de habitação e, por isso, a universalização do acesso ao alojamento através de sistemas públicos será comparativamente mais problemática.

Baptista (1999, p. 8) refere o alto custo da habitação para dizer que, por esse motivo, a intervenção pública no alojamento tende a fazer-se no "limite da sua inevitabilidade" social e política, apenas quando colocada perante a evidência dos custos sociais das situações de mau alojamento.

Para Harloe (1995), são outros os factores em jogo. A menor extensão da intervenção pública na habitação deve-se ao facto de, ao contrário do que se passa noutros sectores e por razões que assume, mas não explica completamente, a provisão lucrativa de habitação sempre ter sido viável. Essa viabilidade tem sido reforçada pelo funcionamento dos sistemas de crédito, tornando acessível a habitação a uma parte importante das famílias, pelo menos "em tempos normais". Por estas razões, as pressões políticas orientadas para a construção de sistemas universalistas não terão sido tão acentuadas na habitação.

Este autor, tal como outros, retira consequências da imobilidade da habitação para sublinhar as questões relacionadas com o solo e com a propriedade privada do solo. A provisão de habitação requer a disponibilização de solo urbano e, por isso, a extensão da participação pública na provisão de habitação pressupõe capacidades crescentes de intervenção no domínio fundiário. A generalização dessa intervenção coloca a habitação no centro da questão económica e ideológica fundamental da

relação entre o Estado e a propriedade privada (Ascher, 1995), perante tensões e conflitos cuja resolução é variável de sociedade para sociedade.

É ainda possível construir outro tipo de argumentos, a partir da reflexão que alguns autores produzem a propósito da racionalidade administrativa subjacente à acção pública (ver, no domínio da habitação, Tosi, 1991). Pode dizer-se que a estruturação dos serviços públicos dos Estados-Providência se baseou em determinados modos de definição das necessidades e determinados modelos e contextos de prestação de serviços. Tosi (1991) refere-se à construção e utilização de uma "teoria administrativa das necessidades", de que aponta o carácter centralista, unitário e auto-referenciado[14]. Por sua vez, de Leonardis (1996) descreve um modelo prevalecente de prestação de serviços, caracterizado, na maior parte dos casos, por uma prestação de serviços especializada, desenvolvida num contexto espacial específico, muitas vezes subtraído à visibilidade social. Ora a habitação, enquanto lugar da vida quotidiana, atravessado por uma grande diversidade e complexidade de relações, enquadra-se mal em muitas dessas características e, por isso, a ambiguidade do tratamento da habitação nos Estados-Providência pode ser entendida como evidência da presença de limites claros à extensão, nesse caso, deste tipo de racionalidade administrativa.

Estas diferentes possibilidades de explicação introduzem no debate sobre a relação entre habitação e Estado-Providência uma nova questão: a necessidade de ter em conta a especificidade, a vários níveis, da habitação e os problemas que coloca à intervenção pública. Mas, ao fazê-lo, não apagam a necessidade da interrogação sobre a existência de diferentes experiências e modelos. Os vários níveis dessa especificidade não têm, necessariamente, o mesmo significado, em todos os contextos. São, por isso, construídos socialmente.

[14] No sentido em que é definido pelos agentes públicos em função das delimitações do seu próprio campo de acção.

3.2.3 Conclusão provisória: a especificidade da habitação e o seu contexto

Os estudos da habitação são, assim, colocados perante o desafio de articularem os discursos sobre o Estado-Providência com os discursos sobre a especificidade da habitação e das suas políticas. Se o reconhecimento da necessidade de colocar a habitação no seu contexto (Ball et al., 1988) ou de "estabelecer as ligações" com outros processos (Maclennan e Banister, 1995) está presente nos estudos da habitação, a questão que se pode colocar é a de saber a partir de que elementos se podem estabelecer essas ligações.

Provavelmente, esses elementos têm sobretudo a ver com a continuidade das perguntas do que com a necessidade de transposição de todas as respostas. Se, como vimos, foram colocadas no centro das políticas sociais do Estado-Providência as questões da gestão ou cobertura dos riscos, do estabelecimento de redes de segurança ou patamares mínimos de bem-estar e da redistribuição dos rendimentos (Rhodes, 1997b), trata-se, então, de saber que riscos específicos, que definições de bem-estar e que processos de redistribuição estão envolvidos nas políticas de habitação, e como se relacionam com os riscos, as oportunidades e as diferenças envolvidas, de uma forma mais geral, nos sistemas de bem-estar social.

Se, como também vimos, a um nível mais operacional, se podem descrever e demarcar experiências (Ferrera et al., 2000) pelo modo como definem os critérios de risco e elegibilidade, os sistemas de benefícios, os mecanismos de financiamento e os arranjos institucionais, então é possível olhar para as políticas de habitação procurando evidenciar esses critérios e essas dimensões institucionais.

Antes ainda de discutir o modo como estas dimensões têm sido trabalhadas pelos estudos da habitação, sublinhe-se que esta preocupação em colocar a habitação no seu contexto e em averiguar, neste, a pertinência da referência aos modelos do Estado-Providência parece ser uma questão ainda em aberto, no caso português, e duplamente problemática. Em estudos sobre o Estado-Providência, a par do reconhecimento da habitação como um domínio importante do bem-estar social,

como problema social marcante dos contextos de vulnerabilidade, pobreza e de exclusão (Almeida et al., 1992; Ruivo, 2000), dotado de visibilidade social nas opiniões dos portugueses sobre problemas e prioridades de intervenção (Cabral, 1997), encontramos uma tendência para tratar a questão da habitação e das políticas de habitação sobretudo como ausência ou lacuna. Diz, a este propósito, Mozzicafreddo (1997, pp. 47-48) que "a questão da habitação tem sido das menos desenvolvidas", ou ainda que as "políticas de habitação constituem assim uma das principais insuficiências do papel do Estado, deixando maior campo de acção aos sectores privados no fornecimento de bens e serviços na área da habitação e desresponsabilizando-se na acção social relativamente a uma das carências significativas de determinados segmentos da população."

Por outro lado, nos estudos das políticas de habitação, também as referências aos modelos do bem-estar social não são evidentes, em parte como resultado da percepção da maior fragmentação das políticas sociais, atrás referida como característica da situação portuguesa. Cardoso (1983), por exemplo, menciona as tensões, no interior das políticas de habitação, entre um modelo baseado nos princípios de "bem-estar social" e um outro baseado na importância económica da habitação. E, por isso, sugere ser a referência aos modelos do bem-estar social uma referência contestada.

3.3 Sistema habitacional e sistemas de bem-estar social: do debate sobre a convergência e a divergência à identificação dos principais factores explicativos

Trata-se, agora, de procurar resumir o debate teórico em torno da capacidade de construção de teorias do sistema habitacional que procurem articular as referências ao Estado-Providência ou, de uma forma mais geral, aos sistemas de bem-estar social, com as referências à especificidade da habitação.

Este debate tem acompanhado o desenvolvimento de estudos comparados e as diferentes teorias podem ser agrupadas segundo vários critérios. Algumas teorias procuram, sobretudo, encontrar tipologias que permitam classificar os diversos países e enquadrar as suas possíveis trajectórias de evolução. Com base nelas, confrontam-se com as tipologias construídas em torno dos Estados-Providência e das suas características. Outras teorias procuram, sobretudo, definir fases ou etapas das políticas e, a partir delas, discutir a sua relação com os processos de mudança no contexto social e económico mais geral.

Uma das questões principais em torno da qual se tem vindo a desenrolar o debate entre estas teorias é a da distinção entre as chamadas teorias da convergência, que acentuam a presença de factores comuns no desenvolvimento dos sistemas habitacionais de um conjunto vasto de países[15], e as chamadas teorias da divergência, que acentuam a presença de características, factores de desenvolvimento e tendências de evolução muito diferenciadas. Trata-se de um debate importante, porque subjacente a ele está a discussão da interpretação das mudanças em curso, das "margens de manobra" existentes e das possibilidades em aberto. Que, podendo ser relativizado, no que aos polos do debate diz respeito, pela afirmação da existência simultânea de alguns factores de convergência e de alguns factores de divergência (Harloe, 1995), não deixa de colocar a questão dos conceitos e das metodologias envolvidas na descrição e na análise dos sistemas habitacionais. Recorde-se que, para Kemeny e Lowe (1998), as teorias da convergência e da divergência não se distinguem só pelos resultados que propõem, mas também pela sua perspectiva de investigação.

Por isso, a apresentação que aqui se faz de diferentes perspectivas sobre tipos e modelos de políticas e sistemas de habitação procura sublinhar três aspectos principais: o modo como descrevem o sistema habitacional; os factores explicativos que são considerados mais relevantes; as relações que estabelecem ou permitem estabelecer entre habitação e Estado-Providência.

[15] De que os efeitos dos processos de crescente integração económica e monetária, na Europa podem constituir exemplo (Dias, 1994; Kleinman, 1996; Priemus et al., 1994).

3.3.1 Donnison (1967) e Donnison e Ungerson (1982): sistemas rudimentares ou embrionários, sociais e compreensivos; a habitação e o processo de desenvolvimento urbano e industrial

No interior do que se poderá definir como a tradição dos estudos comparados de habitação, é costume começar por referir os trabalhos de Donnison (1967) como marco do desenvolvimento deste tipo de estudos. Este reconhecimento é, podemos dizê-lo, uma constante na literatura sobre esta temática (ver Harloe, 1995; Doling, 1997; Kemeny e Lowe, 1998, van der Heijden, 2000, entre outros) e este facto não é alheio à forma como procura relacionar políticas de bem-estar social e sistema habitacional.

São três os elementos centrais da perspectiva de Donnison: a produção de uma tipologia de sistemas habitacionais, no interior da qual se descrevem as formas de intervenção do Estado, tendo por base o que designa por padrão de responsabilidades do Estado; a proposta – revista nas versões mais recentes (Donnison e Ungerson, 1982) – de identificação de uma trajectória de mudança no tipo de políticas seguidas, que acompanha os processos de desenvolvimento dos diversos países; a teorização dessa trajectória, com base em pressupostos semelhantes a outras análises das políticas sociais, e que acentua a importância das questões da demografia, onde se jogam alguns aspectos ligados à evolução das necessidades de habitação, e do nível de desenvolvimento socioeconómico, onde se jogam alguns aspectos ligados aos recursos disponíveis.

A tipologia proposta tem subjacente uma ideia sobre a diversidade de modelos e uma proposta sobre a sua sucessão, no tempo. Identifica dois modelos gerais, um modelo "social" e um modelo "compreensivo", com semelhanças nítidas com a distinção, proposta por Titmuss, entre Estados do bem-estar social residuais e institucionais. A estes dois modelos junta-se um terceiro, no qual situa os casos de Portugal, Espanha, Grécia e Turquia, caracterizado pela incipiência da intervenção do Estado nos processos ligados à habitação, e que poderemos designar por "rudimentar" ou "embrionário" (Doling, 1997). E identifica, também, uma tendência – que pode ou

não ser materializada, e que pode assumir formas diferentes – de passagem, ao longo do processo de desenvolvimento industrial, do modelo social para o modelo compreensivo.

Os países agrupados no modelo rudimentar ou embrionário têm em comum o facto de enfrentarem processos muito rápidos e profundos de mudança económica, social e política - acompanhados de mudanças territoriais importantes - com recursos técnicos e administrativos escassos. Este facto tem, para Donnison e Ungerson (1982), como consequência a dificuldade de intervenção na habitação por parte do Estado e, em alternativa, a emergência relativamente tolerada de formas de crescimento urbano ilegais ou clandestinas.

O modelo social ou de "políticas de habitação social", associado, no contexto em que os autores escrevem, a países como o Reino Unido, a Suiça, o Canadá, a Austrália ou os Estados Unidos, caracteriza-se essencialmente pelo papel do governo face aos grupos sociais que têm dificuldades em aceder à habitação através do mercado. Desenvolvem, portanto, um tipo de intervenção dirigida a determinados grupos sociais, restrita e especializada, que é complementada pela imposição generalizada de padrões mínimos de habitabilidade.

Ao terceiro modelo – o "modelo compreensivo"[16] – correspondem países com intervenções mais amplas nos diversos aspectos da produção, distribuição e gestão da habitação. Tendencialmente, estas intervenções contemplam: a existência de um processo de planeamento a longo prazo que conduz a programas gerais de acção na habitação; o controlo dos mecanismos de financiamento, de forma a assegurar o nível de actividade necessária; a capacidade de intervir no domínio da distribuição geográfica e social da habitação, através das autoridades locais, dos regimes de regulação das rendas e dos subsídios; a existência de uma orientação para a

[16] Donnison e Ungerson (1982) reconhecem a necessidade de clarificar o sentido em que se utiliza a designação "compreensivo", já que tanto pode dizer respeito à existência de um conjunto coordenado de vários programas, como ao facto de os destinatários da acção pública serem, tendencialmente, todos os cidadãos.

transformação da indústria da construção e para o desenvolvimento da investigação no domínio da habitação.

Os autores sublinham que, no contexto deste modelo, a preocupação política já não é tanto a necessidade de "regular, suplementar ou restringir" o funcionamento do "mercado livre" (Donnison e Ungerson, 1982, p. 81), mas sobretudo a de governar o conjunto do sistema habitacional, para o que utilizam, de forma predominante, uma diversidade de instrumentos financeiros.

Para os autores, ao processo de desenvolvimento das sociedades modernas corresponde, como tendência, a passagem de um modelo social para um modelo compreensivo, embora reconheçam que a experiência recente dos países mais industrializados tenha demonstrado o carácter problemático e actualmente incerto desse movimento no sentido do alargamento mais ou menos continuado do âmbito da acção pública. Mesmo assim, afirmam a presença recente, nos países do sul da Europa, de elementos de uma intervenção do Estado mais sistemática, que antecipam possíveis transições de modelo, e identificam, na história das políticas habitacionais dos países associados ao modelo compreensivo, momentos anteriores de predomínio do modelo "social".

A chave para a compreensão dessas mudanças – que não ocorrem de forma linear e acompanham os momentos mais intensos de transformação social, económica e política - reside, sobretudo, no processo de desenvolvimento industrial e suas consequências. É esse processo que torna as políticas sociais simultaneamente mais necessárias e mais possíveis. A necessidade das políticas resulta da complexificação das sociedades e da mudança na natureza dos problemas com que se confrontam, que requerem a conjugação de vários níveis e tipos de intervenção[17]. No campo da habitação, estes processos traduzem-se, por exemplo, na transformação da definição das necessidades de habitação, e sua incorporação progressiva de mais dimensões, e na percepção das ligações crescentes entre habitação e economia, habitação e saúde,

[17] Requerem políticas mais "compreensivas", no sentido em que assumem um âmbito mais alargado.

habitação e segurança social. A maior viabilidade das políticas resulta, por sua vez, da acumulação de recursos que o desenvolvimento permite, incluindo os recursos organizativos e a capacidade pública de articular interesses e agentes envolvidos na habitação. A complexificação dos problemas e a acumulação de recursos disponíveis permite, para Donnison e Ungerson (1982), explicar o que consideram ser o aparente paradoxo do aumento da intervenção dos governos em contextos de aumento da riqueza disponível.

Retiram-se destas teses três elementos para o debate da relação entre habitação e sistemas de bem-estar social. O primeiro desses elementos é a verificação da compatibilidade das propostas destes autores com análises mais gerais do Estado-Providência, de que um sinal é a semelhança entre a classificação dos sistemas habitacionais como "sociais" ou "compreensivos" e a classificação, por Titmuss, dos sistemas de bem-estar social como "residuais" ou "institucionais". Como veremos, a utilização deste tipo de classificação bipolar aparece em muitas das teorias da habitação, embora fazendo apelo a variadas descrições e explicações.

O segundo elemento a reter diz respeito à explicação das diferenças encontradas e das mudanças nas políticas de habitação. Donnison e Ungerson (1982) estabelecem uma relação – generalizada - entre níveis de desenvolvimento económico e intervenção do Estado, o que os coloca do lado das teorias que apontam para a convergência de processos (Doling, 1997; Kemeny, 1998; Kemeny e Lowe, 1998).

Esta tese constitui o objecto central das críticas dirigidas aos autores. Van der Heijden (2000), por exemplo, diz subscrever a importância concedida à influência de factores económicos e demográficos nos sistemas e nas políticas de habitação, mas não concordar com a forma linear como esta é tratada por Donnison e Ungerson (1982).

Doling (1994), por sua vez, estuda a variação da produção de alojamento social em treze países europeus, entre 1960 e 1990, e procura, depois, confrontá-la com um conjunto de variáveis relativas a aspectos demográficos, económicos e do parque

habitacional, concentrando a análise nos anos 70 e 80. Os principais resultados do estudo são os seguintes: não se pode falar, no período objecto de análise, de uma tendência geral de "privatização" da promoção de habitação, na Europa; não se encontram correlações significativas entre as mudanças na produção de habitação social e variáveis económicas, como o produto interno bruto ou a taxa de desemprego, demográficas ou de dimensão do parque habitacional (a única correlação significativa encontrada era negativa e relacionava-se com a variação nas despesas com subsídios de desemprego); as diferenças entre países parecem mais acentuadas no domínio da habitação que no domínio de outras despesas sociais.

Com base nestes resultados, Doling (1994) conclui que as decisões de intervenção pública na habitação não decorrem, mecanicamente, dos desenvolvimentos demográficos, das mudanças económicas nem da dimensão relativa do parque habitacional, sendo, então, necessárias, explicações alternativas baseadas em escolhas políticas. Embora estas explicações não sejam desenvolvidas pelo autor, aparecem neste artigo referências às possíveis ligações entre as escolhas políticas no âmbito da habitação e a questão mais geral do Estado-Providência, quando reconhece a proximidade entre diferentes tendências de evolução da produção de habitação social e a classificação de regimes de bem-estar social proposta por Esping-Andersen. Ao mesmo tempo, apresenta como hipótese a existência de uma relação entre a organização da despesa pública e o objectivo de manutenção do emprego, nos países escandinavos, que explicaria os níveis relativamente mais altos das despesas públicas, incluindo as despesas com a habitação, e o nível mais baixo da variação da despesa com os subsídios de desemprego. Pode afirmar-se, assim, de novo, uma proximidade entre a política de habitação e a definição das questões estratégicas mais gerais do Estado-Providência.

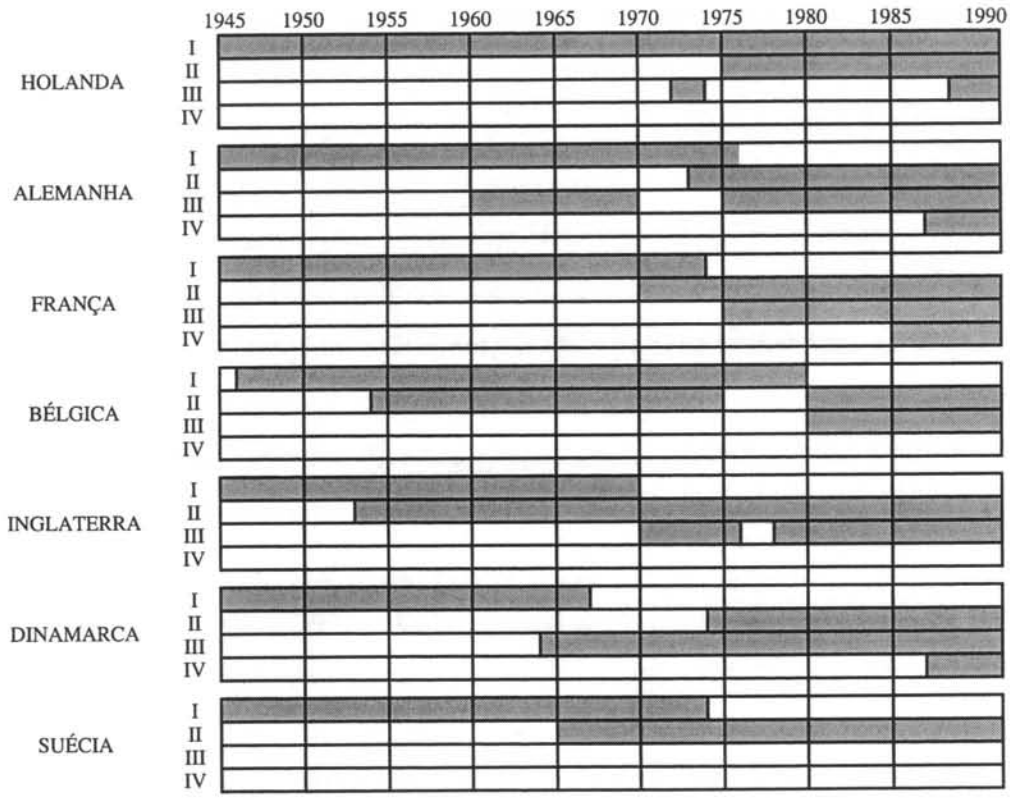
Um terceiro elemento a reter das teses de Donnison e Ungerson (1982) é a relevância que se pode considerar que concedem a alguns factores institucionais. De facto, a possibilidade de desenvolvimento dos modelos "compreensivos" pressupõe, para os autores, uma capacidade de intervenção planeada e de articulação e regulação de interesses ligados à construção e à habitação. No entanto, a dificuldade reside, mais

uma vez, no modo como essa capacidade é descrita e entendida, já que parece ser considerada como uma simples consequência do processo de desenvolvimento industrial. As questões institucionais são, assim, tratadas como questões predominantemente técnicas e ideologicamente neutras (van der Heijden, 2000).

3.3.2 Boelhouwer e van der Heijden (1992): as diversas fases das políticas habitacionais e sua relação com as mudanças nos problemas de habitação

Boelhouwer e van der Heijden (1992) propõem um tratamento mais complexo das transformações das políticas de habitação, descrevendo as suas características e as suas mudanças através de uma tipologia com quatro fases principais: uma fase quantitativa, caracterizada por níveis elevados de intervenção directa dos governos; uma fase qualitativa, baseada na procura de padrões habitacionais mais elevados; uma fase distributiva, em que a intervenção pública é orientada para grupos sociais específicos; uma fase de re-emergência de problemas quantitativos e/ou qualitativos (figura 1.1).

Essa tipologia pretende ter uma utilidade essencialmente descritiva (reconhecida por outros autores, como Kleinmann, 1996, ou Seassaro, 1993), e foi construída com base num estudo comparado das políticas de habitação entre 1945 e o início dos anos noventa, em sete países europeus: Holanda, Alemanha (Ocidental), França, Bélgica, Inglaterra, Dinamarca e Suécia. Ao contrário das teses de Donnison, que apontavam para uma tendência generalizada de evolução, com a substituição do modelo social pelo modelo compreensivo, o conceito de "fases" que Boelhouwer e van der Heijden (1992) utilizam é relativamente aberto: como decorre da figura 1.1, nem todos os países passam, necessariamente, por todas as fases, nem ao mesmo tempo, nem através da mesma trajectória de desenvolvimento; em cada país, num mesmo período, podem coexistir fases diferentes. Por isso, pode dizer-se que os autores não procuram produzir uma classificação de países, em torno de possíveis modelos de política habitacional (Doling, 1997). Constroem, sobretudo, um quadro de referência para entender as políticas e as suas transformações.



I - Fase "quantitativa"
II - Fase "qualitativa"
III - Fase "distributiva"
IV - Re-emergência de problemas quantitativos ou qualitativos

Figura 1.1
Diferentes fases das políticas habitacionais
(adaptada de Boelhouwer e van der Heijden, 1992)
(ver, também, Doling, 1997, ou Seassaro, 1993)

Para o debate da relação entre habitação e Estado-Providência, interessa reter três contributos, que o percurso de investigação dos autores tem vindo a procurar conjugar de forma mais explícita (van der Heijden, 2000). Em primeiro lugar, Boelhouwer e van der Heijden (1992) elaboram uma descrição das políticas habitacionais, que, pelo modo como é apresentada, pressupõe uma ligação entre a natureza dos problemas, os objectivos dos governos e os instrumentos de intervenção. Diz, a este respeito, van der Heijden (2000) que as diferentes fases em que se encontra cada país são "determinadas de forma importante pelas relações no mercado entre oferta e procura, pelas condições económicas e pelas opiniões

relativas ao papel dos governos, em geral e na habitação". Em segundo lugar, procuram confrontar o quadro descritivo que elaboram com um conjunto de possíveis explicações, incluindo as posições de outros autores (em especial, Harloe, 1995, e Kemeny, 1995) sobre o tipo de relação entre a habitação e o seu "contexto socioeconómico e ideológico" (van der Heijden, 2000). Finalmente, em terceiro lugar, a partir de estudos com que procuram discutir as tendências mais recentes de evolução (van der Heijden e Haffner, 2000), permitem discutir, de forma mais aprofundada, o conteúdo e consequências de algumas mudanças, em termos das condições habitacionais dos diversos grupos sociais, questionando assim a relação entre habitação e redistribuição de recursos.

Boelhouwer e van der Heijden (1992) começam por identificar uma primeira fase das políticas habitacionais, depois da II Guerra Mundial, caracterizada por uma intensa intervenção do Estado na habitação, com o objectivo de promover níveis muito elevados de construção, através de subsídios dirigidos à produção de alojamentos. A evidência de importantes carências quantitativas, em especial as resultantes da guerra, é um elemento central para a compreensão deste tipo de estratégia, que van der Heijden (2000) refere como um modelo de habitação de massa, e que assume características distintas nos diversos países estudados, com o recurso privilegiado a diferentes tipos de agentes: a promoção municipal de alojamentos, na Grã-Bretanha; o papel de outras instituições não lucrativas na Holanda, Dinamarca ou Suécia; o predomínio do acesso à propriedade da casa, na Bélgica; o apoio público à promoção privada para arrendamento na "esfera social", na Alemanha.

A segunda fase identificada pelos autores caracteriza-se pela ênfase progressiva nos aspectos da qualidade do parque habitacional, a que correspondem três tipos de preocupações e de programas de intervenção: a imposição de padrões habitacionais mais elevados à construção nova; a demolição e renovação de áreas habitacionais degradadas; o desenvolvimento de programas destinados à melhoria das condições dos alojamentos existentes e às questões da sua manutenção. Estes três tipos de intervenção não estão, necessariamente, articulados – numa primeira fase, os processos de demolição de áreas habitacionais degradadas tendem a sobrepor-se;

mais recentemente, desenvolvem-se sistemas mais gerais de apoio à conservação e reabilitação dos alojamentos -, mas todos eles têm subjacente uma mudança na percepção dos problemas prioritários da habitação, menos associados à capacidade de produção de alojamentos novos e mais associados às condições do parque habitacional existente.

A terceira fase das políticas de habitação desenvolve-se num contexto de restrições orçamentais, a que corresponde, na habitação, uma redução e reorientação dos subsídios, com a progressiva passagem da preocupação com o apoio à produção – os subsídios "à pedra" – para uma preocupação com o apoio directo às famílias carenciadas – os "subsídios às pessoas". Tratar-se-ia então de privilegiar o mercado, e em especial, na maior parte dos países, o mercado da "casa própria", assistindo de forma selectiva as famílias com dificuldades específicas no acesso à habitação. Os problemas habitacionais tendem, assim, a ser vistos como problemas de solvência de algumas famílias. Consolida-se, assim, a passagem de um discurso sobre a quantidade e a qualidade para um discurso sobre o custo monetário e o esforço das famílias, no dizer de Jacobs e Manzi (1996).

Finalmente, uma quarta da fase das políticas de habitação corresponde à necessidade de gerir o reaparecimento de carências habitacionais significativas, num contexto de transformações sociais mais vastas e de algumas dificuldades nos mercados de habitação. Desenvolvem-se novas carências habitacionais, absolutas ou relativas, associadas à escassez de alojamentos de preços ou rendas comportáveis pelas pessoas e famílias de menores rendimentos. Adquire maior visibilidade a extensão do fenómeno dos sem-abrigo. E a percepção desta nova escassez de alojamento (Hallet, 1993) conduz à necessidade de repensar a intervenção do Estado na habitação.

A identificação e descrição destas quatro fases das políticas habitacionais parece sublinhar a ligação entre a natureza dos problemas e as políticas de habitação. Consoante se coloquem os problemas na escassez ou na qualidade, na produção ou na distribuição dos alojamentos, assim se definirão diferentes prioridades e mecanismos de intervenção. Esta perspectiva, se não for acompanhada de uma

interrogação sobre o modo como essa percepção dos problemas é construída e afirmada, é susceptível de ser considerada um "modelo de explicação pseudo-médica" (Kleinmann, 1996), baseada no pressuposto de uma relação linear entre sintomas, diagnóstico e prescrição de intervenção. Em alternativa, outros autores afirmam a importância de ter em conta a forma como a definição dos problemas e das políticas de habitação depende de "construções da realidade e de enunciados que resultam das relações de poder, debates ideológicos e conflitos políticos" (Jacobs e Manzi, 1996).

Torna-se, por isso, necessário explicar as condições em que, em cada contexto nacional, as diferentes "fases" das políticas de habitação são concretizadas. O trabalho dos autores tem procurado dar algumas respostas a estas questões. Em primeiro lugar, afirmando que a especificidade de cada caso nacional é traçada pela interacção da estrutura institucional dos mercados – os principais agentes da provisão de habitação e suas formas de relação - com o que designam, de forma relativamente vaga, por "tradições habitacionais", identificadas pela existência de linhas de continuidade nas políticas de habitação que se sobrepõem em parte à alternância dos governos. Essa estrutura institucional e essas tradições reforçam algumas possibilidades de intervenção e tendem a limitar outras. É assim que van der Heijden (2000), referindo-se aos modelos utilizados, nos diversos contextos, na primeira fase das políticas habitacionais, aponta alguns motivos pragmáticos para as escolhas feitas, resultantes do juízo feito acerca dos agentes melhores colocados para desenvolver uma produção massiva de alojamentos. E refere, depois, o modo como essas escolhas condicionam os desenvolvimentos posteriores dos sistemas e políticas habitacionais.

É esta especificidade que permite, depois, dizer que a relação entre políticas habitacionais e o seu contexto económico não é linear. E, por isso, reconhecendo a importância de factores mais gerais, associados primeiro ao contexto de expansão do Estado-Providência e, depois, aos efeitos da crise económica dos anos 70 e aos processos de reestruturação subsequentes, estes autores reconhecem, também, que

essa influência não tem significado a anulação das diferenças existentes entre os diversos países, no que aos sistemas habitacionais diz respeito.

Esta tensão entre convergência e divergência ou entre influências mais gerais e especificidades nacionais está presente em trabalhos recentes dos autores. Van der Heijden e Haffner (2000) analisam o significado das mudanças, entre o final dos anos oitenta e meados da década de noventa, nos sectores privado e social do arrendamento em seis países europeus: Bélgica, Alemanha, França, Grã-Bretanha, Holanda e Suécia. A descrição das principais características dessas mudanças é compatível com a terceira fase das políticas habitacionais, aqui designada por "fase distributiva", de que se salienta o contexto de restrição dos subsídios públicos e sua reorientação para os grupos sociais de menor rendimento. O seu significado é analisado a partir da alteração na relação entre rendas e rendimentos das famílias. Salientam-se duas conclusões. Em primeiro lugar, os autores identificam algumas tendências comuns: uma maior concentração das famílias de menores rendimentos no alojamento social; um aumento das despesas com a habitação das famílias de menores rendimentos. Mas a semelhança nas tendências não significa que a "função e a dimensão" de cada sector do arrendamento se torne a mesma, em cada um dos países (van der Heijden e Haffner, 2000, p. 84). A segunda conclusão diz respeito à situação das famílias no parque habitacional arrendado: na maior parte dos casos estudados, apesar da orientação dos subsídios para os grupos sociais de menores rendimentos, os maiores aumentos relativos da despesa atingiram precisamente esses grupos.

Esta última conclusão permite re-equacionar a problemática inicial da descrição das diversas fases das políticas habitacionais. Ao evidenciar os resultados problemáticos dos modelos de intervenção, o carácter complexo e mesmo contraditório do cruzamento entre transformações na regulação dos sectores de habitação e sistemas de subsídios às famílias, evidencia, também, os limites de leituras simplificadas da relação, nas políticas, entre problemas, objectivos e instrumentos de intervenção.

3.3.3 Barlow e Duncan (1992, 1994): sistemas rudimentares, liberais, corporatistas e social-democráticos; as diferentes posições num "contínuo Estado-mercado"

Barlow e Duncan (1992) desenvolvem um estudo comparado de três países europeus, a Suécia, a Grã-Bretanha e a França, que consideram corresponder a três exemplos típicos de diferentes modelos de sistema habitacional. O seu objectivo principal é avaliar o funcionamento desses sistemas, do ponto de vista dos níveis de produção, dos preços e sua estabilidade, para fundamentar as vantagens das formas de regulação dos mercados.

A escolha destes casos baseia-se em três pressupostos, relativos à definição dos sistemas habitacionais. Por um lado, os autores analisam os diferentes casos, a partir da consideração dos tipos de relação entre mercado e Estado, que formalizam como um contínuo de possibilidades entre duas situações extremas: a existência de mercados puramente competitivos e a remoção de qualquer mecanismo de mercado. A maior ou menor proximidade destas situações extremas, que não se verificam na realidade, definirá, então, diferentes graus de "mercantilização" nos sistemas habitacionais, o que aproxima as posições destes autores do modelo de análise, já referido, de Esping-Andersen (1990).

Um segundo pressuposto da análise tem em consideração a especificidade da habitação e, em especial, as consequências da sua ligação ao solo: a promoção de habitação requer o acesso e o desenvolvimento do solo e, por isso, é também necessário incorporar na análise os mercados de solo e sua relação com o Estado. O terceiro pressuposto dos autores consiste na possibilidade de descrever estas relações entre mercado e Estado a partir do conhecimento das formas de organização da produção. Concebem, portanto, a questão da "mercantilização "ou "desmercantilização" em termos das relações de produção (ver, a propósito, das diversas acepções destes conceitos, Doling, 1999, focando a sua utilização na habitação, ou Esping-Andersen, 2000-b, situando o debate a um nível mais geral).

O esquema de análise dos autores considera, então, por um lado, a construção de habitação e, por outro lado, a oferta de solo e sua relação com os promotores da habitação. A descrição dos mercados da construção assume como distinções pertinentes as que decorrem do tipo de empresa construtora (a oposição entre grandes e pequenas empresas) e do carácter regulado ou especulativo da produção[18]. A descrição das questões relacionadas com a promoção tem em conta o modo de oferta do solo, em especial a extensão do seu controlo público, e o carácter lucrativo ou não lucrativo da promoção, incluindo neste último os casos de autopromoção de habitação, que assumem alguma importância na maior parte dos países europeus (Duncan e Rowe, 1993). O controlo do desenvolvimento do solo pressupõe o uso de "poderes negativos", associados à definição, pelo sistema de planeamento, dos usos do solo, mas também de "poderes positivos", através da regulação dos preços do solo e dos níveis de oferta, da intervenção na estrutura da propriedade do solo e do tratamento fiscal dos lucros associados ao desenvolvimento do solo (Barlow e Duncan, 1992, p. 124).

Barlow e Duncan (1992) começam por aplicar este esquema a nove países europeus: Suécia, Dinamarca, Alemanha, França, Holanda, Reino Unido, Itália, Espanha e Grécia. A utilização de estatísticas nacionais da produção e promoção de habitação, referentes aos anos oitenta, conduz aos resultados apresentados na figura 1.2.

O padrão de diferenciação encontrado pelos autores na década de oitenta é semelhante ao que resulta de estudos sobre outros domínios do bem-estar social. Essa semelhança permite denominar os diversos modelos de sistemas habitacionais a partir das referências às classificações produzidas sobre o Estado-Providência. Por isso, Barlow e Duncan apontam para a existência de quatro tipos distintos: o modelo social-democrático, de que a Suécia constitui um exemplo típico; o modelo corporatista, exemplificado pela França; o modelo liberal, associado ao Reino Unido; e, ainda, um modelo rudimentar, englobando a situação de alguns países do sul da Europa.

[18] Entendendo por produção especulativa a produção que não está sujeita a limites – públicos – de preços e que se desenvolve com base em expectativas quanto à evolução dos mercados (ao contrário de outras situações, em que a construção se processa a partir da encomenda de um cliente).

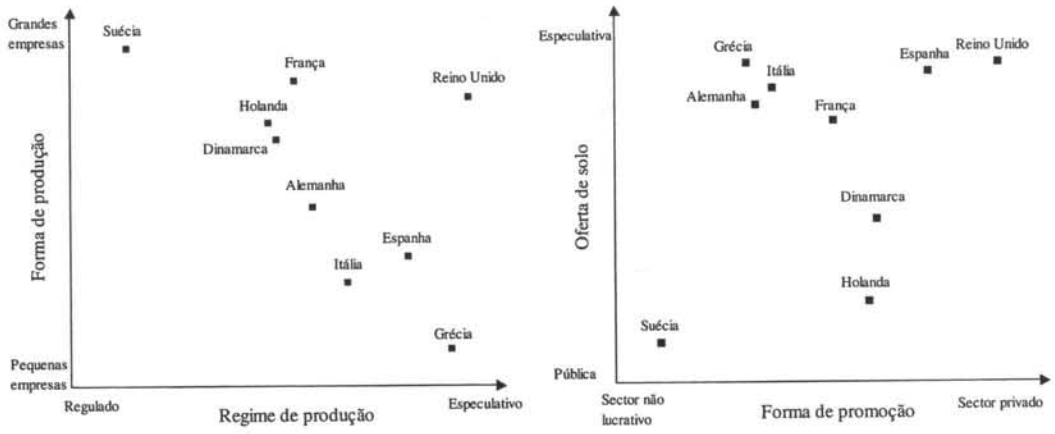


Figura 1.2

As várias relações entre o Estado e os mercados na provisão de habitação

(adaptada de Barlow e Duncan, 1992)

O modelo social-democrático é caracterizado pela maior extensão do controlo público do desenvolvimento do solo e da produção de habitação. É importante o uso dos chamados "poderes positivos" do planeamento, em especial os que se decorrem do aprovisionamento público do solo, e o exercício destes poderes encontra-se articulado com o sistema de apoios à produção: o financiamento público da produção pressupõe o preenchimento de condições ligadas ao solo e ao seu custo. Predomina a construção da habitação por contrato, destinada às autoridades públicas, cooperativas e à autopromoção das famílias.

Pelo contrário, o sistema liberal caracteriza-se pela quase completa dominância da produção especulativa (Barlow e Duncan, 1992, p. 124), que, no caso britânico, foi reforçada, nos anos oitenta, pela retirada do Estado da provisão de habitação arrendada de baixos custos. No que diz respeito ao solo, o uso dos "poderes

negativos" do planeamento é privilegiado, em relação a outras formas de intervenção.

A meio caminho entre estas duas situações de maior regulação e de predomínio do mercado, situa-se o caso da França e do modelo corporatista. Caracteriza-o a presença de um importante sector de autopromoção de habitação e a existência de um conjunto de apoios à habitação, orientados quer para os promotores, quer para as famílias, que por terem condições variáveis em relação ao tipo e aos custos da habitação, contribuem indirectamente para influenciar a actividade dos promotores privados (Barlow e Duncan, 1992, p. 125).

Finalmente, o sistema habitacional dos países do sul da Europa é marcado pelo predomínio das pequenas empresas construtoras, pela importância relativa da autopromoção de habitação e pela existência de redes de apoio social ao acesso e manutenção na habitação e pela menor extensão da intervenção pública nos processos de desenvolvimento do solo e de promoção da habitação.

Sublinham-se dois contributos do trabalho destes autores para a reflexão sobre as relações entre habitação e Estado-Providência. Por um lado, ao identificarem semelhanças entre tipologias dos sistemas habitacionais e tipologias dos sistemas de bem-estar social, abrem caminho (embora não o explorem suficientemente, segundo Doling, 1999) para a necessidade de compreensão das ligações entre ambas. Ao mesmo tempo, introduzem no debate algumas considerações sobre a especificidade da habitação, em especial as questões relacionadas com o solo. Decorre da análise dos autores que as diferentes concepções das relação entre o Estado e o mercado se traduzem em diferentes concepções do papel da propriedade fundiária e dos modelos do seu desenvolvimento e, portanto, que a influência das questões do solo na provisão de habitação é, também, construída socialmente.

À perspectiva de análise de Barlow e Duncan podem apontar-se duas dificuldades principais, sendo a primeira relativa à capacidade de compreender os sistemas habitacionais a partir de um contínuo, ou de um duplo contínuo, Estado-mercado, e a

segunda relativa à capacidade de ligar sistemas de bem-estar social e alojamento a partir da identificação das formas de provisão de habitação.

A utilização pelos autores do conceito de "contínuo Estado-mercado" coloca, de novo, no centro do debate sobre a habitação as questões mais gerais da conceptualização dos mercados e da sua relação com o Estado. A este respeito, pode dizer-se que as suas propostas tendem a simplificar a análise. Do ponto de vista do conhecimento dos sistemas de bem-estar social, não permitem explicitar convenientemente o papel da família, do sector voluntário e das redes sociais na produção e no acesso à habitação. Como diz Matznetter (2001), pressupõe-se uma divisão do trabalho entre o "Estado formal" e as "instituições formais do mercado", sem considerar o papel de outros agentes, muitos deles mais informais.

É certo que alguns destes agentes aparecem integrados na categoria de promoção não lucrativa e que os autores mencionam, por diversas vezes, a importância das formas de autopromoção de habitação. No entanto, não só estas formas não esgotam o campo das relações entre famílias, Estado e mercados, como também a sua associação a outras formas de provisão de habitação sem fins lucrativos contribui para misturar, numa mesma categoria, processos de natureza distinta[19].

Por outro lado, a concentração dos autores nas formas de promoção e construção da habitação e sua regulação não constitui uma base suficiente para discutir as questões do acesso, na habitação, ao bem-estar social. O conhecimento, em cada momento, das formas de provisão é um elemento importante para a compreensão da situação e das dinâmicas de transformação da habitação, como, a diversos níveis, tem sido demonstrado (ver, por exemplo, Ball et al., 1988; ou, no contexto português, mostrando as implicações territoriais das diversas estratégias de habitação, Cardoso, 1996b ou Conceição, 1994; ou, ainda, a influência, para Boelhouwer e van der Heijden, 1992, do que os autores designam por estrutura institucional dos mercados).

[19] Duncan e Rowe (1993) identificam, além disso, diferentes processos de autopromoção de habitação, correspondendo a diferentes tipos de relação entre famílias, redes sociais de apoio, mercados e Estado.

No entanto, dele não se podem deduzir, automaticamente, conclusões sobre a experiência habitacional das famílias (Doling, 1999).

Para além dos possíveis efeitos de subsídios e regras de distribuição dos alojamentos, um dos factores que ajuda a explicar essa relação menos directa entre formas de produção e de consumo é a durabilidade da habitação e a importância, que dela decorre, das condições de gestão e de utilização do parque habitacional existente (Doling, 1994 e 1999).

3.3.4 Harloe (1995): modelo residual, modelo de massas (e modelo cooperativo); a habitação social como solução transitória em situações de crise

As propostas de Michael Harloe (1995) sobre a habitação social e as políticas de habitação desenvolvem quatro argumentos principais. Em primeiro lugar, o seu trabalho é atravessado por uma tese sobre a intervenção do Estado em sociedades capitalistas: para o autor, existe uma relação inversa entre oportunidades de acumulação privada e intervenção directa do Estado. A intervenção do Estado na habitação é, assim, em primeira instância, função da rentabilidade dos mercados privados, e para ela se orienta. É a viabilidade da promoção privada e lucrativa de habitação que ajuda a explicar a menor extensão da intervenção do Estado na habitação[20], em relação a outros domínios do bem-estar social.

Em segundo lugar, a leitura que faz da história das políticas de habitação permite falar de três diferentes formas de provisão de habitação social: um modelo residual, um modelo de massas e um modelo cooperativo. A identificação destas formas decorre de duas considerações diferentes. As diferenças nos destinatários dos programas de habitação social permite estabelecer a distinção entre modelo residual, orientado para grupos específicos, e modelo de massas, orientado para o conjunto da população, com base numa definição geral de necessidades. As diferenças na identidade dos promotores permite estabelecer a distinção entre estes dois últimos

[20] Mais precisamente, a intervenção do Estado fora de um contexto de mercado.

modelos, associados a investidores institucionais, públicos ou não, e o modelo cooperativo, baseado em várias formas de associação para a autoconstrução de habitação. Esta última oposição pode ser, também, formulada a partir da distinção entre perspectivas "de cima para baixo" e perspectivas "de baixo para cima".

Harloe não faz corresponder estes diferentes modelos a diferentes experiências nacionais, ao contrário do que sucede nas teorizações elaboradas por Donnison e Ungerson ou por Barlow e Duncan. Modelos residuais e de massas sucedem-se em cada país e esta sucessão permite identificar quatro períodos principais da provisão de habitação social, dois correspondendo a formas de provisão residuais e outros dois – um período curto, a seguir à I Guerra Mundial e um período mais longo, a seguir à II Guerra Mundial - correspondendo a formas de provisão em massa. O modelo residual é apontado como a forma de provisão de habitação social "em tempos normais" (Harloe, 1995, p. 7), emergindo o modelo de provisão de massa nos períodos críticos do funcionamento dos mercados privados de habitação em que essa situação assume um significado social mais amplo. Por sua vez, o modelo cooperativo nunca atingiu uma dimensão significativa, sendo visto como um modelo embrionário e frágil que não sobrevive à institucionalização da acção pública no domínio do alojamento.

Finalmente, em quarto lugar, Harloe (1995) argumenta pela existência de uma ligação entre os processos de mudança na provisão de habitação social e os processos de transformação das estruturas económica, social e política, que descreve a partir da passagem sucessiva de um modelo de capitalismo liberal para um modelo de capitalismo de bem-estar social ou fordismo e deste para um pós-fordismo.

Do conjunto destes quatro argumentos podem retirar-se duas conclusões sobre o significado da habitação social de massa. Por um lado, Harloe associa o principal período da sua provisão ao modelo fordista[21], que constitui o principal contexto do

[21] Entende-se por fordismo um modelo de desenvolvimento (ou "regime de acumulação") que pressupõe um processo de ajustamento entre normas de produção e de consumo baseado no "espaço nacional", articulando produção e consumo de massa através: de uma organização do trabalho baseada na parcelarização das tarefas, na mecanização do trabalho e na separação completa entre a concepção

seu desenvolvimento. Por outro lado, quando analisado esse período na perspectiva das transformações a longo prazo dos mercados de habitação, a habitação social em massa tende a aparecer como uma solução de transição entre um mercado baseado no arrendamento e um mercado de massa baseado no acesso à propriedade da casa. O conhecimento das suas relações com o desenvolvimento do fordismo e com as transformações dos mercados de habitação constitui, assim, um dos principais objectos da análise da expansão e da crise – ou residualização - da habitação social.

Estas propostas teóricas são fundamentadas num estudo da história das políticas de habitação (Harloe, 1995), desde finais do século XIX, em seis países: França, Grã-Bretanha, Alemanha, Holanda, Dinamarca e Estados Unidos. O facto de as conclusões do autor sublinharem aspectos comuns do desenvolvimento das políticas habitacionais nestes países e da sua relação com o contexto económico, social e político coloca-o no campo das "teorias da convergência", embora a descrição de cada um dos casos nacionais considere também alguns aspectos da sua especificidade.

O primeiro período estudado é marcado pelo contexto da expansão dos processos de industrialização e urbanização, no qual se desenvolvem as primeiras reformas habitacionais. A questão habitacional surge como questão urbana e social e nela se misturam preocupações com a saúde pública e com o controlo social dos trabalhadores[22] (ver, também, neste sentido, a descrição de Baptista, 1999), que convergem na necessidade de face às zonas de habitação insalubre.

Harloe salienta vários aspectos da relação, neste contexto, entre a habitação social e a intervenção pública nas questões do alojamento. Em primeiro lugar, o apoio directo

---

e a execução das tarefas; da partilha dos ganhos de produtividade, negociada colectivamente, como princípio determinante do salário; e da institucionalização de um salário indirecto, associado às prestações sociais. Estes princípios de organização da relação salarial coexistem com outras "formas institucionais", como a concorrência oligopolística entre empresas e um regime monetário fundado sobre o crédito (ver Boyer e Saillard, 1995). A associação deste modelo à designação de "capitalismo do bem-estar social" sublinha a proximidade entre esta definição e as características do Estado-Providência, já aqui analisadas.

[22] Sobretudo das denominadas "classes perigosas".

pelo Estado à promoção de habitação aparece como uma solução entre várias outras possíveis, não constituindo um instrumento privilegiado de acção. O planeamento urbano, a reforma do solo e a facilitação da expansão suburbana, a imposição regulamentar de padrões sanitários mais elevados, o desenvolvimento de soluções paternalistas de gestão do alojamento, ou mesmo a promoção de habitação pelos empregadores eram encarados como outros mecanismos de ataque à "questão habitacional". Em segundo lugar, a aplicação destas diferentes estratégias é encarada a partir de princípios selectivos de classificação social, tendo subjacente uma divisão entre "respeitáveis", passíveis de aceder à "solução suburbana", "pobres merecedores", acedendo, por processos de filtragem, a alojamentos de padrões mais elevados ou objecto das soluções paternalistas de gestão, e "classes perigosas". Em terceiro lugar, no que diz respeito à habitação social, que aparece, portanto, como resposta limitada e selectiva a necessidades não resolvidas de outras formas, desenvolvem-se, nos diferentes países, modelos diversos que, explicáveis sobretudo pelas diferentes concepções sobre a acção do Estado e da "iniciativa privada", constituirão a base das políticas de habitação social, ao longo do século XX: o predomínio da habitação municipal, na Grã-Bretanha, de agências públicas de habitação, na França, dos agentes sem fins lucrativos, na Holanda, etc.

A I Grande Guerra alterou radicalmente o contexto económico, social e político da questão habitacional. Segundo Harloe (1995), o colapso verificado nos mercados privados e os conflitos associados ao mal-estar social de grupos estrategicamente relevantes abre caminho para intervenções mais extensas do Estado, que configuram um primeiro e relativamente breve período de habitação social de massa.

A conjugação da necessidade política e social do controlo das rendas, na sequência de medidas adoptadas durante o período da guerra, com um contexto de inflação e de aumento dos custos faz emergir a importância dos subsídios públicos à habitação. A debilidade da indústria privada e do sector financeiro justifica a orientação destes subsídios para o alojamento social. Para o seu desenvolvimento, e por razões pragmáticas, as estratégias seguidas pelos governos basearam-se na adaptação e expansão das soluções institucionais emergentes, de forma embrionária, nos períodos

anteriores, assim se explicando a permanência das diferenças, entre os diversos países, quanto aos agentes envolvidos na promoção de habitação social.

Harloe sublinha o carácter assumidamente temporário do controlo das rendas e das intervenções de habitação social e, daí, a tendência para o retorno aos "tempos normais" dos modelos residuais, que se prolongarão até à II Guerra Mundial. Não se trata, no entanto, de um simples retorno aos modelos do passado. Uma das marcas deste período de expansão da habitação social é a consolidação das suas formas organizativas, que adquirem maior capacidade de pressão política. Ao mesmo tempo, esse processo de expansão é acompanhado por mudanças no debate sobre a acção pública, que o autor descreve como passando de uma perspectiva de intervenção moralizadora para uma perspectiva de gestão científica dos problemas[23].

Um segundo período, mais demorado, de habitação social de massa tem por contexto as mudanças económicas, sociais e políticas que se verificam depois da II Guerra Mundial. A maior intensidade e permanência da acção pública no domínio do alojamento deve-se, segundo o autor, à conjugação de dois novos fenómenos: por um lado, a emergência, com a guerra, de necessidades habitacionais quantitativas de dimensão sem precedentes; por outro lado, o desenvolvimento das políticas económicas de base keynesiana, atribuindo um papel importante ao investimento público no estímulo ao consumo e à manutenção do pleno emprego. A construção e a habitação aparecem, assim, como instrumento das políticas de gestão macroeconómica e como factor de modernização económica e urbana. Por isso, não se pode entender este período da habitação social sem referência ao modelo de desenvolvimento fordista.

Para Harloe, a modificação das características do contexto em que emergiram estas formas de habitação social de massa, seja pela redução das carências quantitativas de habitação, seja pela alteração das condições económicas do modelo keynesiano, tem como consequência o desenvolvimento de um novo processo de residualização. A

[23] Passagem que atravessa o modo como se encara o debate sobre a "forma ideal" da habitação (ver, por exemplo, Ruonavara, 1996)

orientação das intervenções para a renovação de áreas urbanas degradadas e a preocupação com a selectividade dos subsídios constituem dois exemplos desta passagem de um modelo de habitação social baseado em necessidades gerais para um outro modelo baseado em necessidades específicas, que o autor defende verificar-se, embora com intensidade e temporalidades diferentes, nos vários países estudados.

O resultado deste processo (Harloe, 1994) é a existência de uma tendência para o estreitamento do perfil socioeconómico dos residentes. Esta distinção entre a habitação social como experiência habitacional dos grupos mais desfavorecidos e o mercado de casa própria, como oportunidade dos restantes grupos sociais, encontra várias condições para se acentuar, associadas a transformações mais gerais no emprego e na estrutura social[24] – que Harloe descreve a partir do conceito de polarização social - e ao efeito dos processos de renovação urbana, que removem do mercado antigas soluções habitacionais de baixo custo. Por sua vez, este progressivo confinamento da habitação social cria condições para o enfraquecimento da capacidade reivindicativa das próprias organizações de habitação social.

Para além da tese central do autor, segundo a qual a aversão à intervenção extensiva do Estado na habitação só não se verifica em períodos em que o significado social, económico e político dos problemas habitacionais é crucial do ponto de vista da reprodução dos sistemas sociais (Harloe, 1994)[25], importa sublinhar alguns aspectos da sua teorização. Em primeiro lugar, para dizer que Michael Harloe explica as políticas de habitação a partir da sua relação com estratégias políticas mais vastas: a questão do alojamento aparece associada, desde cedo, às estratégias de gestão – urbana - da questão social; a expansão quantitativa da habitação social aparece associada às estratégias keynesianas de gestão macroeconómica. Em segundo lugar, o autor descreve, por diversas vezes, o carácter contraditório envolvido nessas relações. Menciona, por exemplo, a dificuldade das experiências de habitação social atingirem os grupos sociais mais desfavorecidos; ou os efeitos dos processos de

[24] Com a decomposição da relação salarial fordista.

[25] Encontramos em Cardoso (1985) uma teorização da intervenção do Estado como resposta a diferentes condições de crise – crise da indústria de construção; crise social; crise de reprodução social – com pontos de contacto com estas teses.

residualização que, visando a redução da intervenção pública no alojamento, fazem, ao mesmo tempo, aumentar a dependência, por parte das organizações de alojamento social, dos subsídios públicos.

Refira-se, finalmente, a questão das organizações. Sobressai dos trabalhos de Harloe, como já tinha sobressaído das propostas de Boelhouwer e van der Heijden (1992), a ideia de uma continuidade, no longo prazo, das escolhas quanto aos agentes centrais, em cada contexto nacional, da promoção do alojamento social. É uma continuidade que atravessa as diferentes fases ou os diferentes modelos identificados, e que pode explicar também, em parte, o modo como as mudanças se foram concretizando. Os diferentes graus de autonomia das organizações de alojamento social perante o Estado constituem uma das explicações de Harloe (1994) para a maior ou a menor intensidade do que designa como actuais processos de residualização.

Reconhecendo as diferenças de formas e de modelos, Harloe (1995) considera, no entanto, que estes se podem considerar unidos pelo desenvolvimento de uma "perspectiva de cima para baixo", baseada na concepção dos "reformadores" ou das "elites dirigentes" acerca da definição dos problemas e das soluções habitacionais. Coloca-se, assim, a necessidade de integrar na reflexão sobre as estratégias de habitação social as questões das condições em que se formulam esses problemas e soluções.

Constituindo o exemplo de um dos polos do debate, no interior dos estudos comparados dos sistemas habitacionais – as designadas "teorias da convergência"-, as teses de Harloe têm sido objecto de um conjunto de interrogações críticas. Para lá da discussão em torno dos graus de semelhança e de diferença na situação e evolução de cada um dos países estudados, as principais objecções às proposta do autor apontam o carácter determinista e unilinear das suas explicações (Doling, 1997) e dirigem-se ao modo como relaciona intervenção do Estado e mercados (privados) (Kemeny, 1995).

Pode até dizer-se que os trabalhos de Harloe são atravessados por uma tensão entre, por um lado, a afirmação da funcionalidade da intervenção do Estado – destinada em última instância a salvaguardar o mercado- e, por outro lado, análises precedentes do autor, referidas na introdução de Harloe (1995), que sublinham o que designa como o "carácter desorganizado do sistema de habitação", marcado por expectativas contraditórias e agências em competição. A mesma tensão surge, de novo, na análise que faz das diferentes teorias sobre o Estado do bem-estar social, quando sublinha a relevância para o estudo das políticas de habitação das teorias que defendem a não existência de uma base social fixa nos Estados-Providência, mas antes um contexto de alianças sociais diversificadas. O que está em jogo, nestas tensões, é a necessidade de uma teoria da acção, que explique a emergência das situações de crise e a configuração das várias pressões políticas, sem necessariamente pressupor um determinismo estrutural na intervenção do Estado.

Pode questionar-se, também, a sua visão dos "tempos normais" da relação entre um Estado promovendo modelos residuais de habitação social e o mercado. Em primeiro lugar, porque a "anormalidade" dos modelos de habitação social de massa ocupa partes significativas da história recente, em especial o período que vai da II Guerra Mundial até ao início dos anos 70. Em segundo lugar, porque nos diversos "tempos normais", os mercados não são exactamente os mesmos, nem existem independentemente da intervenção do Estado. Torna-se, então, necessário explicar, ao mesmo tempo, o processo de configuração e transformação dos mercados.

3.3.5 Kemeny (1995): sistemas unitários e sistemas dualistas; as diferentes estratégias de construção, a longo prazo, dos mercados

Jim Kemeny sublinha a importância dos factores políticos e ideológicos na construção dos sistemas habitacionais, defendendo que a existência de diferentes estratégias, a longo prazo, de estruturação dos mercados de habitação é o factor que explica as diferenças encontradas, no que à habitação diz respeito, entre os diversos países.

Estudando especificamente os sistemas de arrendamento, o autor considera que a principal distinção se produz entre sistemas unitários – baseados na possibilidade da competição entre formas de arrendamento não lucrativo e formas de arrendamento lucrativo – e sistemas dualistas – baseados no desenvolvimento de dois sectores de arrendamento autónomos. Opõe, assim, mercados relativamente unificados, por um lado, e sectores de arrendamento estruturalmente diferenciados, por outro. É com base nesta distinção que o autor critica os trabalhos que apresentam a divisão entre sectores de arrendamento privados e públicos ou sociais como experiência generalizada, quando esta aparece com nitidez apenas nos sistemas dualistas.

Para explicar o desenvolvimento destes dois modelos, Kemeny (1995) parte da especificidade da habitação, em particular a sua durabilidade, de que uma consequência importante é a relevância, em cada momento, do parque habitacional existente. A sua transformação económica pode ser descrita através do desenvolvimento do que Kemeny designa por "processo de maturação", que se origina na divergência entre o valor decrescente da dívida associada aos edifícios existentes e o custo crescente da construção nova.

Este processo tem consequências diferentes nos vários tipos de parque habitacional. Em sistemas de arrendamento privado sem regulação de rendas, traduz-se no aumento dos ganhos dos senhorios dos alojamentos existentes. Em sistemas de rendas baseadas nos custos[26], os impactos dependem do modo como as rendas são calculadas. Se estas reflectem apenas o custo – individual - de cada edifício, desenvolve-se uma gradação decrescente de rendas, consoante a idade dos edifícios; se existem sistemas de perequação dos custos – isto é, se o cálculo das rendas tem em conta os custos associados ao conjunto do parque habitacional -, a intensificação do processo de maturação conduz à possibilidade de redução das rendas e cria condições para o aumento da procura deste tipo de habitação.

[26] No original, "cost-renting" (por oposição a "profit-renting").

Para Kemeny (1995), a questão central que se coloca e que divide as diversas experiências é a do modo como este processo de maturação é gerido politicamente. Os sistemas unitários correspondem a estratégias políticas que permitem a expansão das formas de arrendamento baseado nos custos, utilizando o processo de maturação para competir com o arrendamento lucrativo. Os sistemas dualistas correspondem a estratégias de supressão dessa possibilidade de expansão e de competição, contrariando o avanço do processo de maturação e conduzindo à criação de dois sistemas distintos, a dois sectores de arrendamento com diferentes características e sujeitos a diferentes condições de regulação.

O autor explica a existência destas duas estratégias pela existência de duas concepções sobre os mercados. Por isso, afirma a importância de factores culturais e ideológicos na estruturação dos mercados de habitação. O modelo dualista pressupõe uma separação entre mercados "profundamente orientados para o lucro" e redes de segurança mínimas e limitadas, asseguradas pelo Estado; o modelo unitário pressupõe modelos de "mercados social", nos quais se verifica uma intervenção activo do Estado na construção e acompanhamento dos mercados.

É através destes factores relacionados com a construção política dos mercados que Kemeny procura, por fim, estabelecer pontes entre teorias da habitação e teorias dos sistemas de bem-estar social e, em especial, com as propostas de Esping-Andersen, ocupando até uma parte do seu livro (Kemeny, 1995) a discutir a compatibilidade entre os seus dois sistemas de arrendamento e os "três mundos" do bem-estar social descritos por esse autor. Pode dizer-se que Kemeny tende a sublinhar dois aspectos dessa relação. Por um lado, a um nível mais descritivo, os países classificados por Esping-Andersen como liberais aparecem como os exemplos claros do que Kemeny designa como sistemas dualistas; aos países corporatistas e sociais-democráticos correspondem, em geral, no domínio da habitação, diversos tipos de modelos unitários[27]. Ao mesmo tempo, esta coincidência diz, também, à relação da habitação com outras áreas da política social, em particular com a organização do sistema de

[27] Como reconhece Kemeny, o modelos unitário apresenta uma muito maior heterogeneidade de concretizações que o modelos residual.

segurança social, com a qual os sistemas de subsídios à habitação se podem considerar "sincronizados" (Kemeny, 1995, p. 167; ver, também, sobre esta questão, van der Heijden, 2000). Por outro lado, a um nível mais interpretativo, Kemeny procura explicar as diferenças entre modos de conceber os mercados através das diferenças na organização social dos diversos interesses. Por isso, retém dos debates sobre o Estado-Providência, mais do que a preocupação com a questão da "mercantilização" dos bens e serviços, as referências à estrutura e à estratificação social.

Podemos, pois, resumir os argumentos de Kemeny (1995), dizendo que o autor centra a discussão na existência de estratégias de longo prazo de construção dos mercados de habitação, que podem ser percebidas a partir da relação entre, por um lado, princípios políticos e ideológicos, mais gerais, de concepção dos mercados e, por outro lado, as circunstâncias económicas específicas da gestão dos parques habitacionais.

A especificação desta relação e, como consequência, do processo de construção dos dois tipos de sistema habitacional começa por referir a existência de momentos históricos particularmente problemáticos, do ponto de vista das políticas de habitação, em que se verifica uma rápida aceleração do processo de maturação. É o caso, em especial, das conjunturas marcadas por níveis significativos de inflação e de redução do investimento habitacional. É nestes contextos que se coloca, de forma mais nítida, a necessidade de decisões estratégicas sobre a organização dos mercados.

Do ponto de vista dos sistemas que procuram limitar a expansão do arrendamento baseado nos custos, estas conjunturas são problemáticas, porque correspondem à possibilidade do desenvolvimento de diferenças muito significativas entre as rendas associadas às formas lucrativas de arrendamento, que tenderão a crescer, e as rendas associadas às formas de arrendamento baseado nos custos, que se modificarão com menor intensidade, por efeito dos processos de perequação dos custos. Estas diferenças conduzirão a um aumento da procura das formas de arrendamento

baseadas nos custos, de que uma consequência visível será o aumento das respectivas listas de espera. A questão estratégica que se coloca é, então, a de aumentar a oferta deste tipo de habitação ou torná-la menos atractiva (Kemeny, 1995, p. 51).

Neste contexto, as estratégias de controlo da expansão desta forma de arrendamento podem passar por vários tipos de intervenção, de que o autor cita, sobretudo, a intervenção na modificação administrativa dos níveis das rendas, a restrição das possibilidades de investimento em construção nova e renovação dos alojamentos existentes e a promoção de estratégias de venda, subsidiada, dos alojamentos arrendados aos seus inquilinos. O aumento das rendas e o subinvestimento no parque habitacional constituem duas estratégias distintas de redução da atractividade destas formas de arrendamento. A promoção da venda contribui para a redução do processo de maturação, e esses efeitos podem ser ainda mais desenvolvidos, se os incentivos à compra privilegiaram a parte do parque residencial com menores dívidas associadas. A selectividade da venda deste tipo de habitação altera, portanto, as condições da gestão económica dos parques de arrendamento baseado nos custos.

Kemeny (1995) aponta algumas consequências mais gerais deste conjunto de estratégias baseadas na construção de três sectores de habitação, um sector – relativamente residualizado – de arrendamento baseado nos custos, um sector – tendencialmente não regulado – de arrendamento lucrativo e um sector de "casa própria"[28]. Em primeiro lugar, refere que algumas destas estratégias têm uma atractividade adicional, que decorre do facto de contribuírem, no curto prazo, para o aumento das receitas públicas. Em segundo lugar, defende que estas estratégias tendem a conduzir a sistemas mais centralizados de controlo da habitação arrendada baseada em custos, já que a residualização desta forma de arrendamento não é, provavelmente, a solução mais desejável, do ponto de vista das organizações que gerem o parque habitacional. Em terceiro lugar, refere que uma das consequências deste sistema, que suprime ou limita a alternativa providenciada pela habitação arrendada baseada em custos, é a existência de altos níveis de ocupação pelo

[28] Adoptar-se-á, aqui, por vezes, esta descrição mais curta para os regimes de ocupação dos alojamentos pelos proprietários (colocando-a entre aspas, para prevenir qualquer possível leitura opondo o carácter próprio da propriedade ao carácter impróprio do arrendamento...).

proprietário. Que geram, eles próprios, outras consequências políticas, como a existência de pressões adicionais para subsídios ao acesso à "casa própria" ou, mesmo, em momentos de crise, o desenvolvimento de mercados de arrendamento, de carácter temporário, parcial (aluguer de quartos), precário e selectivo, associados aos proprietários de habitação em dificuldades. A residualização do arrendamento baseado em custos abre, assim, caminho, ao reforço de algumas características de precariedade de outras formas de alojamento.

Os sistemas que utilizam o processo de maturação para promover a competição entre arrendamento baseado nos custos e arrendamento lucrativo desenvolvem outras estratégias de construção dos mercados. No entanto, as possibilidades de desenvolver a coexistência competitiva entre estas duas formas de arrendamento depende, nos momentos históricos, referidos anteriormente, de aceleração do processo de maturação, das condições pré-existentes do parque habitacional arrendado. O efeito geral desse processo sobre as rendas é tanto maior quanto maiores forem a dimensão relativa e o nível de maturação do parque habitacional das formas não lucrativas de arrendamento.

Ora estas circunstâncias não estão, necessariamente, presentes, em todos os contextos de mudança. Por isso, e porque o processo de maturação é relativamente lento, a construção destes sistemas unitários – ou dos "mercados sociais" de habitação - requer uma intervenção muito activa e continuada do Estado, que, geralmente, pressupõe a conjugação de subsídios aos promotores de habitação arrendada com o estabelecimento de sistemas generalizados de controlo das rendas. Davidson (1999, p. 467) sublinha a importância estratégica da continuidade da intervenção pública, quando refere, com base na perspectiva de Kemeny, que a constituição de um sector robusto de arrendamento baseado nos custos requer, pelo menos, vinte anos e necessita da continuidade da produção de alojamentos novos para evitar a, prazo, a diminuição da sua importância relativa. Esta continuidade e a conjugação de sistemas de subsídios e mecanismos de regulação das rendas constituem, assim, os elementos centrais das estratégias de construção de mercados unitários de arrendamento.

Pode mesmo dizer-se que a necessidade de um conhecimento mais aprofundado do funcionamento, em concreto, dos sistemas de regulação das rendas tem vindo a emergir como área de investigação e debate, que ultrapassando a preocupação com a "primeira geração de controlos das rendas", associados ao congelamento do seu valor nominal, tem vindo a reconhecer a existência de múltiplas formas, com alguma sensibilidade à variação da procura de tipos e áreas habitacionais, que têm vindo a ser designadas como controlos de renda de "segunda geração". A este propósito, analisem-se os contributos de Lind (2001), numa análise comparativa mais geral, ou de Werczberger (1997), estudando o caso da Suiça, com base no qual argumenta que a manutenção de um importante sector de arrendamento privado tem sido possível através de um tipo de controlo de rendas de segunda geração, ou ainda, a argumentação de Kutty (1996) segundo a qual não existe, em abstracto, um único efeito, nos processos de manutenção dos alojamentos, do controlo das rendas, mas efeitos, uns positivos e outros negativos, que variam em função do tipo de controlo adoptado.

Segundo Kemeny (1995), o contexto organizativo que melhor permite o desenvolvimento das estratégias de integração dos mercados tem características contrárias ao contexto de desenvolvimento dos sistemas dualistas: caracteriza-se, no que diz respeito às formas de arrendamento baseado nos custos, pela multiplicidade de agentes e de tipos construtivos e pela autonomia estratégica desses agentes. Opõe-se, assim, ao carácter "monopolista" e "centralista" do sistema dualista.

Refira-se, por fim, ser a partir do reconhecimento da divisão entre sistemas unitários e dualistas que Kemeny (1995) estabelece a sua oposição às chamadas "teorias da convergência". Para o autor, mesmo que, na aparência, algumas tendências recentes pareçam afirmar-se na generalidade dos países – por exemplo, a restrição dos subsídios públicos -, o seu significado não é, necessariamente o mesmo, porque são diferentes os sistemas em que operam. O desenvolvimento do processo de maturação em parques habitacionais não lucrativos robustos permite, por si só, a redução de subsídios, sem que isso signifique a diminuição da sua capacidade competitiva. Do mesmo modo, estratégias de alienação do alojamento dos parques habitacionais não

lucrativos podem ter significado muito distinto, consoante restrinjam ou não o processo de maturação e prejudiquem ou não a continuidade do investimento nesses parques.

O debate crítico em torno das propostas de Kemeny dirige-se a vários elementos dos seus argumentos. Uma primeira questão diz respeito à consistência dos modelos definidos pelo autor. Realça-se, em particular, a heterogeneidade do seu modelo unitário, que integra diferentes experiências, que aparecem agrupadas sobretudo porque se entende estarem num processo de transição, mais ou menos avançado, no sentido da integração dos mercados. No entanto, essa integração dos mercados é problemática: se o factor chave para esse processo parece ser, para Kemeny, o controlo do nível das rendas, através do qual se expandem as possibilidades de acesso ao arrendamento, há, no entanto, ao mesmo tempo, outros factores de diferenciação, por efeito das desigualdades sociais e espaciais ou das diferentes características do parque habitacional. Torna-se, então, necessário especificar mais aprofundadamente as condições, em cada contexto, da possível integração dos mercados e do modo como se relaciona com esses processos de diferenciação. O próprio autor reconhece (Kemeny, 1995) a importância de um conhecimento mais sistemático das diversas experiências associadas aos modelos unitários.

Um outro grupo de questões dirige-se à importância concedida ao processo de maturação. A introdução deste conceito nos trabalhos de Kemeny permite sublinhar a relevância política dos aspectos económicos da constituição e gestão dos parques habitacionais[29], sendo, por isso, um contributo essencial para os estudos da habitação. Os pressupostos da sua formulação são o decrescimento progressivo da dívida associada ao parque existente e o crescimento progressivo dos custos da construção nova, que são assumidos pelo autor, mas não completamente justificados como tendência necessária e generalizada. Ao mesmo tempo, esse processo aparece como "altamente variável", influenciado por factores como o nível de investimento em habitação nova, a inflação, a composição social do parque habitacional, as estratégias de gestão e manutenção ou o sistema fiscal (Kemeny, 1995, pp. 45-47), de

[29] Daí a necessidade de se falar em "modelos de produção e gestão" dos alojamentos sociais.

tal forma que se pode perguntar se constitui o objecto central que explica as estratégias políticas e a sua motivação ou simplesmente uma condição, entre outras, dessas estratégias.

Finalmente, um terceiro conjunto de questões pode ser colocado em torno da relação entre o Estado e as organizações de arrendamento baseado em custos. As propostas de Kemeny defendem a importância da pluralidade e da autonomia destas organizações como aspecto central dos sistemas unitários[30] (Kemeny, 1995, p. 154), capaz de contrariar perspectivas mais centralistas e paternalistas, ou "de cima para baixo", da acção do Estado. O contexto, a partir do qual o autor discute estes modelos unitários é, em grande parte, o contexto do que designa por corporatismo, marcado pela importância política das formas de organização social dos diversos interesses. A questão que se levanta, então, é a da especificação, nesse contexto, do processo de constituição das organizações de arrendamento baseado em custos e das suas estratégias.

De novo emerge a questão das organizações, que, noutro contexto social e político, Mullins (1997) estuda, a partir da influência da regulação pública dos diversos agentes, ou que, como vimos, Bengtsson (1995) associa à problemática mais geral da "governância".

3.3.6 A referência às questões da pobreza: o dualismo ou a bifurcação das políticas habitacionais?

Vimos já que no debate sobre os sistemas de bem-estar social e suas tipologias – que em grande parte constitui o contexto de muitos dos estudos comparados de habitação aqui apresentados – se tem vindo a reconhecer a necessidade de considerar mais explicitamente a relação entre esses sistemas e as desigualdades sociais. Uma questão semelhante pode ser colocada aos estudos da habitação.

[30] Também outros autores consideram que essa pluralidade e autonomia tem explicado a maior "resistência" das formas de alojamento social dos países da Europa continental ao avanço dos processos de privatização (Kleinman, 1996).

O que tende a emergir de alguns trabalhos, sobretudo daqueles que colocam no centro da sua perspectiva de investigação os grupos sociais mais desfavorecidos, é a evidência de tensões, dificuldades ou contradições que atravessam os diversos modelos de política de habitação, e de que, provavelmente, as distinções entre arrendamento público e privado, mercados lucrativos ou sociais, arrendamento e "casa própria" não dão completamente conta.

Harloe (1995) descreve as dificuldades de os modelos de habitação social, incluindo os modelos de massa, "atingirem" os grupos sociais mais pobres. Identifica uma tendência para a selectividade social dos diversos instrumentos de política habitacional, correspondendo aos mais pobres soluções de carácter temporário e com maior grau de supervisão e controlo social. Em sentido semelhante, Tosi (1994-a, p. 149) afirma não serem os pobres os destinatários da maior parte das políticas de habitação social: o alojamento social associa-se, sobretudo, aos "trabalhadores"; aos "pobres" é destinado um tratamento assistencial e regulador. As distinções entre trabalhadores e não trabalhadores, "pobres merecedores" e "pobres não merecedores" atravessam, assim, o campo das políticas habitacionais[31]. Conclui o autor (Tosi, 1994a, p. 150): "os problemas habitacionais daqueles que são designados como pobres são objecto de uma representação negativa que exclui as soluções de natureza propriamente habitacional", com recurso a estruturas específicas de alojamento, mas não a "casas". Como já foi referido, Shalin (1995), no contexto da Suécia, fala de um "mercado de habitação secundário", embora de dimensão reduzida, integrando soluções transitórias, sujeitas a contratos específicos e casuísticos e com recurso a procedimentos de supervisão e disciplina.

O reconhecimento da existência deste tipo de dualismo nas políticas do alojamento coloca várias questões aos estudos da relação entre habitação e Estado-Providência. O primeiro conjunto de questões diz respeito ao significado deste fenómeno no contexto do Estado-Providência e dos seus vários modelos. Este dualismo pode ser entendido como uma manifestação, no domínio da habitação, de um pressuposto

[31] Para uma análise das actuais políticas dirigidas aos "sem-abrigo", com base na construção de categorias de "necessidade" e "merecimento", ver Fitzpatrick e Stephens (1999).

geral dos Estados-Providência: a relevância da integração social a partir do trabalho (Esping-Andersen, 2000a) ou, recordando as características estruturais propostas por Giddens (1994), a sua orientação para o "industrialismo". Nesse sentido, pode dizer-se, com Coing e Topalov (1995), que as políticas de habitação[32] têm pressuposto um modelo de "famílias estáveis, com rendimentos estáveis", gerindo, na margem, através de várias formas de habitação de baixo custo[33], os seus eventuais limites. Aceitando esta descrição, e aceitando também a existência, nos diversos sistemas de bem-estar social, desses elementos de dualismo, o desafio que se coloca, então, aos estudos comparados de habitação é o de saber se a intensidade, o significado e as várias formas de gestão desse dualismo são idênticos ou se, pelo contrário, assumem expressão diferenciada consoante os vários sistemas habitacionais e de bem-estar social.

O segundo grupo de questões dirige-se para as implicações metodológicas do reconhecimento deste dualismo. As estratégias políticas dirigidas aos mais pobres foram, aqui, identificadas como sendo soluções transitórias, associadas a processos de supervisão e de controlo. Podem distinguir-se de outras estratégias habitacionais, a partir de oposições "transitório"-"permanente", "precário"-"seguro", "controlo"-"autonomia". A questão que, então, se coloca, e que tem implicações claras para os estudos que se baseiam em categorias de formas de ocupação ou de sectores de habitação, é a da necessidade de incorporar estas dimensões na definição, descrição e avaliação dos sistemas habitacionais.

Finalmente, um terceiro grupo de questões diz respeito à análise dos processos de mudança e suas consequências. Vários autores, de forma não necessariamente coincidente, têm vindo a defender a hipótese segundo a qual se tem vindo progressivamente a afirmar um "dualismo" (por exemplo, Seassaro, 1993) ou uma "bifurcação" (Kleinman, 1996) das políticas habitacionais. As mudanças que se verificam não podem ser simplesmente captadas pela problemática do maior ou

[32] Que designam como "expansivas" e de que um dos eixos centrais é a promoção do acesso à propriedade da casa através do sistema de crédito.

[33] Referindo como exemplos o parque habitacional antigo, as fileiras não integradas nos circuitos bancários, os alojamentos sociais de gama baixa, a autoconstrução, o aluguer de quartos, etc.

menor envolvimento do Estado (por exemplo, pela eventual progressiva retirada do Estado da habitação), mas pela constituição de dois "campos distintos" da intervenção pública. Diz, a este propósito, Kleinman (1996, p. 2) que " política de habitação se tem tornado um termo ambíguo. Quando falamos de política de habitação, falamos cada vez mais de dois conjuntos de preocupações, problemas e possíveis soluções", distinguindo a problemática do alojamento de uma maioria relativamente bem alojada e com perspectivas de melhoria futura da sua situação e a problemática do alojamento de uma minoria mal alojada. Seassaro (1993), Coing e Topalov (1995) referem a dicotomia entre "instâncias económicas", de intervenção do Estado na sustentação dos mercados e da actividade da construção, e "instâncias sociais", orientadas para procuras mais débeis e por vezes associadas a políticas territorializadas de transformação de partes da cidade. Outro autor, Ballain (1995), fala da "disjunção" da política do alojamento, separando uma política de regulação macro-económica de sustentação do mercado imobiliário e outro conjunto de políticas, orientada para o acesso e a manutenção dos mais desfavorecidos no alojamento. Para este autor, este movimento de disjunção é complementado por um outro movimento de aproximação das políticas sociais de alojamento a outros campos de intervenção, nomeadamente o das políticas públicas de tratamento da exclusão e da precariedade.

Estas hipóteses de "dualismo", "bifurcação" ou "disjunção" das políticas de habitação significam, também, a afirmação de diferenciações importantes, ao nível dos agentes, das metodologias e dos conteúdos da acção pública. Tanto para Kleinman (1996), como para Coing e Topalov (1995), estas diferenciações passam, também, tendencialmente pela possível afirmação da distinção entre instâncias centrais de regulação económica e instâncias locais de regulação social.

Este conjunto de contributos configura dois desafios para os debates da relação entre habitação e Estado-Providência. Trata-se, em primeiro lugar, de saber de que modo as teorias que constroem tipos de sistema habitacional ou de mercados, modelos e fases das políticas de habitação podem incorporar estas referências ao "tratamento" dos grupos sociais mais desfavorecidos. Dito de outro modo: trata-se de saber se o

"dualismo", a "bifurcação" ou a "disjunção" das políticas de habitação podem ser lidos como sinal ou consequência dos processos de residualização, identificados por Harloe (1995), ou de dualização dos mercados, identificados por Kemeny (1995) como uma das possibilidades em jogo; ou, então, de saber em que condições os mercados unitários ou sociais de que fala Kemeny (1995) podem transcender essa tendência de disjunção das políticas. A possível chave para responder a estas interrogações reside na necessidade de estudar o modo os elementos principais dos trabalhos de Harloe e de Kemeny – as organizações do alojamento social e os mecanismos de regulação dos mercados e do controlo das rendas – se situam neste quadro de bifurcação das políticas.

Em segundo lugar, ao nível das questões mais gerais da cidadania e sua definição no contexto dos Estados-Providência, trata-se de saber se a bifurcação das políticas estará a conduzir a igual bifurcação do "direito ao alojamento". A este respeito. Zitouni (1998) aponta algumas ambiguidades nas tendências actuais, do mesmo modo que Ballain (1995) refere o recurso a soluções situadas nas margens do "direito comum". Ao mesmo tempo, Coing e Topalov (1995) argumentam que o principal problema que se joga nestas mudanças é o da legitimidade, isto é o da definição de quem tem responsabilidade pela questão do alojamento. Ora, como vimos anteriormente, a referência ao direito ao alojamento parece constituir um aspecto decisivo da possibilidade de identificação e construção das políticas sociais de alojamento, o que confere centralidade a esta problemática dos direitos e das responsabilidades pelo alojamento.

3.4 Síntese do debate

3.4.1 Alguns traços salientes: o predomínio das representações bipolares; a importância das estratégias a longo prazo e o enraizamento social das organizações de alojamento social

Os contributos apresentados nos pontos anteriores correspondem a diferentes propostas de análise dos sistemas e das políticas habitacionais. Separam-nos a leitura que fazem das tendências actuais, o peso relativo que atribuem a factores de convergência e de divergência entre experiências nacionais, a sua relação com outras teorias – o lugar que atribuem às dinâmicas económicas, aos factores ideológicos, aos diversos interesses organizados -, o modo como se situam no debate sobre as políticas sociais do Estado-Providência. Lêem a situação habitacional, a partir de diferentes pontos de observação: os diversos sectores de habitação, os destinatários do alojamento social, os tipos de subsídios, os mecanismos de controlo das rendas, as circunstâncias económicas dos parques habitacionais, etc.

No entanto, é possível identificar, também, alguns aspectos que as aproximam, marcando o conjunto dos estudos comparados de habitação. De uma forma ou de outra, pode dizer-se que as hipóteses de trabalho que avançam, embora de forma diferente, correspondem a uma representação bipolar da situação da habitação e das suas possibilidades de evolução. As diferenças entre os diversos países e as possibilidades de escolha que se colocam tendem a ser lidas com referência a hipóteses mais "compreensivas" ou mais "residuais", mais "dualistas" ou mais "unitárias", mais "universais" ou mais "selectivas" (Bengtsson, 2000), mais "dualizadas" ou mais "integradas", e esta grelha de leitura é utilizada para comparar países, estratégias políticas, tendências de transformação. Constitui, assim, o quadro de referência mais geral para descrever e definir as questões em jogo.

Parece sobressair, também, da análise de casos que os autores apresentam, a relativa continuidade, no longo prazo, de algumas características dos sistemas habitacionais, de que o tipo de organizações do alojamento social constitui um exemplo. De longo

prazo falam diversos autores: Harloe (1995) mostra como algumas decisões estratégicas quanto aos modelos de promoção do alojamento social se desenvolvem no início do século; Boelhouwer e van der Heijden (1992) descrevem o modo como essa matriz institucional permanece, mesmo em contextos de alternância política; Kemeny (1995) define os seus dois sistemas de arrendamento como resultado de estratégias políticas, no longo prazo, de investimento e gestão dos mercados.

É certo que essa continuidade não pode ser entendida como um absoluto. Têm-se verificado mudanças importantes, mais acentuadas em sistemas caracterizados pela dominância, na habitação social, da promoção pública (Maclennan e More, 2001). O que essa continuidade parece indicar é a importância de entendermos as escolhas estratégicas relativas à habitação com referência a características contextuais "relativamente pesadas": por um lado, os grandes períodos de mudança económica e territorial, de que fala Ascher (1995); por outro lado, a ligação entre organização social e agentes do alojamento – que podemos designar como o enraizamento social das organizações de alojamento -, que ajuda a explicar a persistência dos diferentes modelos de promoção.

Ao mesmo tempo, a percepção dessa relativa permanência parece evidenciar o modo como escolhas anteriores condicionam processos de desenvolvimento subsequentes, o que se traduz pela necessidade de entender as transformações como processos que se fazem ao longo de trajectórias específicas (Kleinman, 1996).

3.4.2 Os diversos factores explicativos

Se os elementos anteriores ajudam a traçar um quadro de referência muito geral, o modo como os diversos autores o desenvolvem é, como vimos, contrastado:

- Donnison e Ungerson (1982) sublinham a importância do nível de desenvolvimento urbano e industrial e das transformações demográficas, estabelecendo uma ligação directa entre desenvolvimento económico e

políticas de habitação. No entanto, a principal limitação das suas teses é o modo linear e determinístico com que analisam essa ligação, sustentando uma convergência tendencial de modelos que não se tem verificado.

- Os trabalhos de Boelhouwer e van der Heijden (1992) permitem introduzir a questão da relação entre estratégias políticas e concepção dos principais problemas de habitação, embora se possa dizer que não exploram as condições em que essa construção dos problemas é desenvolvida.

- Barlow e Duncan (1992; 1994) chamam a atenção para a existência de diferentes níveis de regulação do solo e da promoção de habitação, que explicam com referência a diferentes concepções sobre o "alcance", mais ou menos compreensivo, das políticas. A sua conceptualização das relações entre Estado e mercado parece, no entanto, insuficiente, não tendo, por exemplo, completamente em conta a diversidade de formas de promoção "fora de um contexto de mercado".

- Harloe (1995) sustenta a existência de uma relação inversa entre intervenção do Estado e rentabilidade dos mercados privados, que adquire contornos específicos num contexto mais geral marcado pela passagem de um capitalismo liberal para o fordismo e deste para um pós-fordismo. A sua principal limitação prende-se com o modo linear como explica o papel do Estado, como factor de sustentação da rentabilidade privada.

- Kemeny (1995) defende a importância dos factores ideológicos relativos à construção dos mercados, que explicam as diferentes estratégias de gestão, a longo prazo, das condições económicas do parque residencial. No entanto, admitindo que esses factores ideológicos se relacionam com a estrutura social de cada país, não parece aprofundar completamente as consequências distributivas, em cada contexto, dos processos de construção dos mercados.

- Finalmente, um conjunto de teses, focando o "dualismo" ou a" bifurcação" das políticas, chama a atenção para a existência de pressões (crescentemente) contraditórias sobre as políticas habitacionais. Uma das consequências desta leitura é a necessidade de aprofundar a relação entre organizações, formas de regulação dos mercados e grupos sociais mais desfavorecidos.

3.4.3 O confronto com o debate mais geral sobre sistemas de bem-estar social: questões ainda em aberto

Para os diversos autores citados, a construção de tipologias de sistemas ou políticas habitacionais desenvolve-se no contexto do Estado-Providência e com referência, mais ou menos explícita, às tipologias mais gerais sobre sistemas de bem-estar social. Mas a relação entre um e outro conjunto de tipologias não é simples, porque entre elas se coloca a questão da especificidade da habitação. Por isso, metodologicamente, se separaram, aqui, as referências aos sistemas de bem-estar social e as referências aos sistemas habitacionais. Se confrontarmos, agora, umas e outras referências emergem, ainda, algumas interrogações mútuas.

Um primeiro aspecto a sublinhar diz respeito ao conceito de bem-estar social subjacente aos diversos estudos. Aceitando a síntese de Rhodes (1997b), segundo a qual os objectivos das políticas sociais incluem a gestão ou cobertura dos riscos, o estabelecimento de redes de segurança ou patamares mínimos de bem-estar e a redistribuição dos rendimentos, deve reconhecer-se que a operacionalização destes critérios de análise carece ainda de aprofundamento. Disse-se, anteriormente, que o problema das dimensões utilizadas para descrever o alcance das políticas sociais era um problema central dos trabalhos sobre os sistemas de bem-estar social. Citou-se, como exemplo, o debate entre Esping-Andersen (2000b) e Room (2000), a propósito quer do conceito de "desmercantilização", quer da incorporação dos efeitos distributivos das políticas sociais na definição dos vários tipos de sistema. Este tipo de questões está presente, também, nos estudos da habitação. Quando se apresentaram algumas perspectivas de análise centradas na situação dos mais pobres,

sublinhou-se a importância de ter em conta, na identificação e avaliação dos sistemas habitacionais, os aspectos da segurança (por oposição a precariedade) e da autonomia. Ao mesmo tempo, falou-se da necessidade de aprofundar as ligações entre sistema habitacional e desigualdades sociais. O desafio que se coloca é, então, em resumo, o de pensar o sistema habitacional tendo em atenção as categorias de "risco", "bem-estar" e "desigualdade".

Um segundo aspecto a sublinhar diz respeito ao "modelo contratual de acção", identificado por Mozzicafreddo (1997) como uma das dimensões fundamentais dos Estados-Providência, e de que decorrem questões relativas à produção das políticas e à definição dos direitos que Coing e Topalov (1995) situaram no domínio da legitimidade. No contexto dos estudos sobre o Estado-Providência, podemos dizer que esse modelo contratual de acção tem uma expressão privilegiada nas formas de "concertação social", o que exprime, também, a centralidade, nesse contexto, da questão do trabalho: não é por acaso que a análise destas formas constitui um dos principais eixos dos trabalhos de Mozzicafreddo (1997). A questão que se pode colocar é a de saber por que formas esta dimensão contratual se concretiza no domínio da habitação.

Finalmente, um terceiro aspecto a sublinhar prende-se com o conceito de "sistema de bem-estar social". No debate sobre regimes de bem-estar social tem vindo a ser salientada a necessidade de ter em conta os contributos para o bem-estar social dos mercados, Estado e famílias (ou, também outras organizações da "sociedade civil") ou dito de outra forma, as articulações entre os princípios da troca, redistribuição e reciprocidade (Martin, 1995). Pode dizer-se que as teorias da habitação que aqui foram apresentadas tendem, em geral, a concentrar-se nas relações entre Estado e mercados (Matznetter, 2001). É certo que algumas questões associadas às famílias e às redes de solidariedade aparecem assinaladas, por exemplo, nas referências de Barlow e Duncan (1992) aos sistemas de autopromoção da habitação. No entanto, essa é apenas uma das dimensões da presença dessas redes no sistema habitacional, aquela que se liga mais directamente às questões da produção do alojamento. Outras dimensões relevantes existem, como as que se relacionam com as estratégias de

coabitação e, portanto, com as estratégias de utilização dos alojamento, ou como as transferências de rendimento no interior das famílias, no âmbito das questões do acesso ao alojamento. Maloutas (1998), por exemplo, evidencia estas diferentes possibilidades, quando fala, no contexto da Grécia, da passagem de um sistema de solidariedade familiar centrado na autopromoção de habitação para um sistema de solidariedade familiar centrado no mercado. Não se pretende argumentar pela ausência absoluta das questões das famílias e de outras redes sociais nos estudos da habitação: vejam-se, a propósito, contributos como os de Dard e Kaufmann (1995), Forrest e Murie (1995), Franklin (1995) ou Tosi (1995). Pretende-se salientar, sobretudo, o desafio da incorporação dos princípios da "reciprocidade" nos debates sobre sistemas e políticas habitacionais[34].

3.4.4 Contributos para o estudo do caso português

Refira-se, por fim, o modo como o contexto português se pode relacionar com o debate teórico apresentado. Deve reconhecer-se que a situação de Portugal e, de um modo geral, do conjunto de países do sul da Europa não integra muitos dos estudos que serviram de base à construção das tipologias de sistemas e políticas habitacionais. Quando o faz, repetem-se os termos dos estudos sobre sistemas de bem-estar social: verifica-se uma tensão entre a sua conceptualização como versão "rudimentar" ou "atrasada" de outros modelos, embora experimentando processos de mudança relativamente rápidos, e a sua conceptualização como modelo distinto, caracterizado por diferenças importantes na acção do Estado e da sua relação com a sociedade.

Os possíveis elementos de especificidade do caso português ou dos casos do sul da Europa são, como vimos, vários: as questões que decorrem do preciso contexto em que se estruturam, nestes países, as políticas sociais do Estado-Providência; as

[34] Que tem, depois, consequências em termos da definição dos possíveis modelos de acção: veja-se, por exemplo, a importância concedida por Tosi (1994a) ao sector voluntário na sua reflexão sobre as novas políticas habitacionais.

BIBLIOTECA F.E. PORTO

características dos processos de organização institucional (Ferrera, 1996); a presença de uma situação fortemente marcada pela desigualdade social e espacial e de uma organização social na qual a presença do Estado, sendo tradicionalmente débil é, simultaneamente, central (Hespanha et al., 2000).

O desafio que se coloca aos estudos comparados de habitação, para além dos problemas gerais referidos no ponto anterior, é, então, o de proceder ao confronto do conjunto de princípios descritivos e explicativos, que anteriormente foram enunciados, com estes diversos níveis de especificidade. Trata-se, assim, por exemplo, de confrontar o caso português com a associação, presente em muitos estudos, entre as grandes mudanças económicas e espaciais e os processos de mudança no sistema habitacional. De confrontar o papel que foi reconhecido, na habitação, às estratégias de longo prazo de estruturação dos agentes, com um contexto marcado pela intensidade da mudança. De discutir a ligação entre direito à habitação e outros direitos sociais, num contexto do qual se tende a referir a fragmentação das políticas e, mesmo para alguns (Cabral, 1997) a ausência de dimensões contratuais características dos Estados-Providência.

Trata-se, por fim, de discutir de que modo a possível especificidade dos processos de organização institucional se relaciona com os princípios explicativos em debate: as ligações entre habitação e desenvolvimento económico; as ligações entre políticas de habitação e concepções dos problemas; as ligações entre Estado e mercados, incluindo as questões do solo urbano; as relações entre as características económicas do parque existente e os sistemas de subsídios e regulação.

4 Conclusões

Este capítulo começou confrontando-se com a necessidade de definir e discutir a habitação social, num contexto marcado pela afirmação da sua crise. Foi dito que ao conceito de habitação social é possível associar diversas experiências e diversas "formas de as nomear", consoante se privilegie a análise dos promotores, dos destinatários e das condições de uso dos alojamentos, dos processos de distribuição e dos tipos de mediação entre ofertas e procuras. Do ponto de vista do planeamento, o reconhecimento desta diversidade é importante, porque permite pensar a habitação social a partir de diversas possibilidades. No entanto, não é suficiente, porque ainda não permite discutir as condições de desenvolvimento dessas diversas possibilidades.

Por isso se argumentou que a viabilidade da construção de um conceito de alojamento social que possa unificar, em cada contexto, as diferentes formas encontradas, parece residir na referência ao direito ao alojamento como direito social no quadro dos Estados-Providência. A possibilidade de definir – tanto do ponto de vista analítico, como do ponto de vista normativo – o "social na habitação" parece passar pela possibilidade de relacionar habitação e políticas sociais.

Analisando diversos contributos que se centram nessa relação entre habitação e políticas sociais do Estado-Providência, concluiu-se que essa ligação parece ser, ao mesmo tempo, uma ligação central, mas ambígua. É uma ligação central, porque políticas de habitação e políticas sociais do Estado-Providência partilham o mesmo contexto de desenvolvimento e possivelmente o mesmo tipo de orientações normativas, o mesmo conceito subjacente de cidadania; e, porque, ao mesmo tempo, se trata de políticas com interrelações e efeitos cruzados importantes. É uma ligação ambígua, porque os níveis de formalização do direito à habitação são menos avançados – no sentido da sua codificação e universalização - que o de outros direitos sociais, o que leva alguns a classificarem a habitação como o "pilar débil dos Estados-Providência. A chave para a compreensão dessa ambiguidade reside na especificidade das características da habitação e sobre ela existem diversas perspectivas, que salientam o carácter permanente das necessidades de habitação, o

seu alto custo, a sua ligação ao solo e às questões da propriedade do solo, e ainda as dificuldades que coloca, como espaço de vida quotidiana, à extensão da racionalidade administrativa subjacente a muitas políticas públicas.

O desafio que se coloca, então, aos estudos da habitação é a capacidade de formularem explicações que tenham em conta, em simultâneo, a especificidade da habitação e a pertinência da sua referência ao contexto do Estado-Providência, em especial às questões com ele relacionadas da estratificação social e da cidadania.

Os contributos analisados – de Donnison e Ungerson (1982), Boelhouwer e van der Heijden (1992), Barlow e Duncan (1994), Harloe (1995), Kemeny (1995) e de um conjunto diversificado de teses sobre a "dualização" ou "bifurcação " das políticas habitacionais – permitem reter algumas conclusões gerais e algumas questões em aberto. Predominam hipóteses de trabalho bipolares, representando as políticas habitacionais como mais "compreensivas" ou mais "residuais", mais "dualistas" ou mais "unitárias", mais "universais" ou mais selectivas", complementando os mercados ou orientando-os. Sublinha-se a relativa continuidade, no longo prazo, de algumas escolhas quanto aos modelos e aos promotores do alojamento social, que se pode entender como evidenciando o seu enraizamento social. Identifica-se uma série de princípios explicativos, que podem conduzir o aprofundamento empírico: as ligações entre habitação e desenvolvimento económico; as ligações entre políticas de habitação e concepções dos problemas; entre Estado e rentabilidade dos mercados, entre Estado e propriedade do solo; entre características económicas do parque existente e sistemas de subsídios e regulação.

As questões em aberto prende-se com a necessidade de incorporar, de forma mais explícita, nos estudos da habitação algumas referências que parecem centrais no conjunto dos debates sobre o Estado-Providência: as categorias de "risco", "bem-estar" e "desigualdade"; as questões do "modelo contratual de acção", subjacente ao Estado-Providência e, com elas, as questões do papel das organizações nas políticas habitacionais; e, finalmente, a diversidade de contributos para o "bem-estar habitacional", incluindo os que decorrem de princípios da "reciprocidade". As

possibilidades de incorporação destas questões nos estudos de habitação são, então, o objecto do capítulo seguinte.

Finalmente, identificaram-se as implicações deste quadro de referência para o estudo do caso português. Como vimos, foi afirmado que um dos caminhos possíveis para a definição e compreensão, em cada contexto, da habitação social – ou, de uma forma mais geral, da "vertente social" das políticas de habitação- passa pela explicitação da relação entre sistema habitacional e modelos de Estado-Providência. É a partir dessa relação que se têm vindo a desenvolver tentativas de explicação das diferentes experiências nacionais e suas trajectórias, sistematizadas em propostas de construção de tipologias, que constituem um ponto de referência – necessário, mas porventura ainda não suficientemente aprofundado- para situar e debater o caso português. No entanto, verificam-se dificuldades específicas em integrar a situação portuguesa nesse quadro teórico. Para além do debate, mais geral, sobre a existência, em Portugal, de um Estado-Providência ou sobre a especificidade do seu processo de estruturação (Andreotti et al., 2001; Cabral, 1997; Mozzicafreddo, 1997; Santos, 1990), apontou-se a tensão entre a procura de uma teorização do caso de Portugal como fazendo parte de um "modelo" específico de relação entre Estado e habitação (que eventualmente caracterizará, também, outros países do sul da Europa) e a sua teorização como uma variante menos desenvolvida de um conjunto de tendências mais gerais. Esta tensão só poderá ser convenientemente esclarecida analisando, de forma pormenorizada, o significado das transformações em curso, debatendo quer as condicionantes do preciso contexto em que ocorrem, quer a eventual especificidade do processo de construção institucional que lhe está subjacente.

2.

Sistema habitacional e sistemas de bem-estar social, num contexto de mudança: algumas condições para o desenvolvimento da análise

1 Introdução: as questões de partida

Este capítulo tem como objectivo discutir as condições teóricas e metodológicas do aprofundamento do quadro de referência apresentado anteriormente. Definida uma perspectiva de análise centrada na relação – necessária, mas complexa e relativamente ambígua – entre sistemas habitacionais e sistemas de bem-estar social, trata-se agora de procurar saber de que forma esta perspectiva pode ser desenvolvida, e a partir de que conceitos e instrumentos de trabalho.

1.1 As várias possibilidades de formulação do "social" na habitação

No capítulo anterior, foi afirmado que, na tradição dos Estados-Providência, o "social" tende a ser representado a partir da ideia da universalidade no acesso a determinadas oportunidades ou serviços, que está na base do reconhecimento de um conjunto de "direitos sociais", garantidos pelo Estado, nos quais se inclui o direito ao alojamento. Esta formulação tem consequências metodológicas importantes. Porque o acesso e a manutenção no alojamento se concretizam através de múltiplas formas, é necessário colocar a análise da intervenção pública no contexto dos vários mecanismos de provisão, das suas formas e agentes, ou do que poderemos designar de forma sintética como "sistema habitacional". Trata-se, então, de saber, em primeiro lugar, a capacidade do sistema habitacional produzir e distribuir "bem-

estar" e, à luz dessa situação, descrever, situar e interrogar as formas de intervenção pública.

Afirmou-se, também, que, no caso do alojamento, a definição e concretização do "direito à habitação" – reconhecido formalmente em muitos países europeus (Doling, 1997)– não é completamente clara, a ponto de se considerar a habitação como o "pilar débil" dos Estados-Providência (Harloe, 1995; Torgerson, 1987). Assim sendo, existe uma indeterminação – que poderemos designar como estrutural ou "originária" – quanto à definição de "bem-estar" a que se faz referência quando se pretende analisar um sistema habitacional. Coloca-se, então, a questão metodológica da necessidade de fundamentar os critérios de avaliação utilizados, sabendo-se que, em última instância, estes decorrem de processos sociais relativamente indeterminados ou mesmo conflituais.

Recordem-se os termos em que diversos autores se referiram aos objectivos das políticas sociais dos Estados-Providência e das políticas de habitação. Rhodes (1997a) associa, como vimos, as políticas sociais à gestão ou cobertura dos riscos, ao estabelecimento de redes de segurança ou patamares mínimos de bem-estar e à redistribuição dos rendimentos. No domínio das políticas sociais de habitação, Dias (1994) fala da assistência, da redistribuição de rendimentos e da integração social como principais dimensões envolvidas.

Assim, podemos definir o "social" na habitação como garantia de acesso a uma habitação, independentemente dos recursos dos habitantes ou do seu "poder no mercado", como "habitação para todos" (Tosi, 1994). Colocam-se, então, as questões da relação entre acesso e manutenção na habitação e rendimento, e entre políticas de habitação e redistribuição de recursos. Subjacente a estas questões está a problemática da conceptualização das desigualdades sociais e do modo como estas se intersectam com a habitação. Foram já referidos alguns exemplos de estudos que procuram incorporar estas questões: os trabalhos de Doling (1999), em torno do conceito de mercadoria, procurando "medir" o modo como o acesso e a manutenção no alojamento dependem do rendimentos das famílias, embora sem considerar os

efeitos do sistema habitacional segundo os diversos escalões de rendimento; ou os trabalhos de van der Heijden e Haffner (2000), referindo as consequências distributivas das tendências recentes no sector do arrendamento.

Tosi (1994a) refere que o "social" pode envolver, também, a ideia de congruência entre características da casa e necessidades dos habitantes: não se trata de garantir o acesso a uma habitação, definida em abstracto, mas a uma habitação com determinadas características, adequadas aos seus habitantes. Colocam-se, então, as questões das relações entre modos de vida, necessidades e oferta de habitação, analisadas na perspectiva das suas transformações recentes, por exemplo, em Arbonville (1998). Subjacente a estas questões está a problemática da conceptualização do "significado da casa" (Somerville, 1992; Veness, 1992) e de "necessidades sociais" (Yetrhus, 2001). Foi já referido, no primeiro capítulo, o modo como o debate sobre o alojamento social foi atravessado pelos debates em torno da definição da "casa ideal" (Harloe, 1995; Ruonavara, 1996; ou, no caso português, Baptista, 1999) e apontando-se, depois, a dificuldade das práticas administrativas em "tratar" adequadamente as diferenças (Tosi, 1991).

O "social" pode envolver, ainda, as capacidades de, a partir do alojamento, estruturar um conjunto de relações subjacentes à ideia de "integração social". Colocam-se, então, as questões das ligações entre a habitação e outros domínios da vida social, e, em especial, o emprego; entre as políticas de habitação e outras políticas sociais; entre habitação, poder e cidadania (Somerville, 1998; ou, no caso português, sobre habitação e integração social, Barros et al.,1997). Refira-se, a este propósito, que um dos trabalhos citados no primeiro capítulo (McCallum e Benjamin, 1985) sublinha a importância da "casa" como espaço a partir do qual se estabelecem relações com a economia urbana e com diversas instituições da cidade, sublinhando a relevância de um conjunto de atributos relacionais associados com o espaço da residência. Por outro lado, o reconhecimento da pertinência da oposição entre "segurança" e "precariedade" e "autonomia" e "controlo" coloca, de novo, as questões da habitação no domínio das questões do poder e da cidadania.

Estas três dimensões do "social" e os três problemas sociais do alojamento que dela decorrem - a falta de habitação, a sua desadequação aos modos de vida das famílias e a habitação como factor de exclusão social - estão relacionadas entre si. Podemos defender que só é possível discutir a capacidade de um sistema habitacional alojar todas as pessoas e famílias, especificando o que se considera ser um "alojamento decente"; e que, por sua vez, não se pode definir o que é um "alojamento decente" sem incorporar referências ao seu lugar na vida quotidiana das pessoas.

Alguns autores, como Tosi (1994a), chamam, por isso, a atenção para o facto de, sendo distintas, as várias ideias do "social" pressuporem sempre, de algum modo, a modernidade. É nessa referência à modernidade – como, para outros, a referência ao Estado-Providência como "forma moderna" do Estado – que se percebe a continuidade entre um conjunto de mecanismos de promoção do acesso, um conjunto de procedimentos de definição e identificação de necessidades e uma teoria sobre a habitação como lugar de integração social.

No entanto, essa continuidade entre diferentes formulações do "social" não deixa de ser problemática, porque sendo a habitação um dos espaços da vida quotidiana essas formulações pressupõem uma referência a modos de habitar, referência que é necessariamente complexa e que remete para as diferenças nos modos de vida. É por isso que os trabalhos de Tosi (1994a) sublinham a importância de uma análise crítica desses pressupostos ou que, numa perspectiva muito diferente, King (1996) argumenta pela necessidade da limitação da intervenção pública.

Alguacil (1995), ao mesmo tempo, considera que a intervenção pública tende, na prática, a dissociar algumas dessas vertentes, tratando-as, por vezes, de modo separado, quando não incompatível. Refere, por exemplo, a distância entre as políticas de promoção do acesso à habitação e as políticas orientadas para a "integração social", introduzindo de novo a questão dos "dualismos" nas políticas habitacionais e suas consequências.

Pode dizer-se, por fim, que a afirmação dessa continuidade entre diferentes formulações do "social" levanta alguns problemas metodológicos de análise, porque cada uma das perspectivas definidas requer instrumentos diferentes para ser apreendida. Por isso, é necessário aprofundar as condições de operacionalização destes conceitos.

1.2 As dimensões de mudança nos Estados-Providência

A apresentação do debate sobre a relação entre habitação e Estado-Providência, porque se destinava a enquadrar o trabalho teórico de construção de tipologias de sistemas habitacionais, privilegiou a descrição das principais dimensões estruturais do Estado-Providência, mais do que os aspectos relacionados com a sua eventual crise ou transformação. E entre estes aspectos são habitualmente referidos vários. Santos (1990), por exemplo, menciona: a "crise fiscal do Estado"; as tensões entre Estado-Providência e os actuais processos de crescimento económico; as questões, identificadas por Offe, relacionadas com a racionalidade administrativa do Estado e com os problemas da sua extensão à produção de bens e serviços; e, ainda, os aspectos, discutidos por Rosanvallon, das transformações culturais das atitudes perante o Estado.

O que interessa reter, sobretudo, para a discussão sobre os conceitos a partir dos quais descrever a situação e as políticas habitacionais é a noção de que categorias como risco, bem-estar social ou redistribuição não são independentes destes contextos de transformação. Diz Esping-Andersen (2000a, p. 79) que o desafio que se coloca, actualmente, à protecção social é o de pôr em prática sistemas mais compatíveis "com os tipos de economia, emprego e família actualmente em construção", sublinhando assim a relação existente entre as categorias subjacentes à acção pública e os contextos sociais, económicos e políticos em que são formuladas.

Sem pretender abarcar todas as dimensões envolvidas nestas mudanças, salientem-se, no entanto, dois dos aspectos que mais directamente parecem atingir alguns

pressupostos centrais das políticas habitacionais[1]: as transformações na economia, no emprego e nas redes de relação social, a que se associa o desenvolvimento de novos fenómenos de vulnerabilização (Castel, 2000), empobrecimento e exclusão; as possíveis transformações no Estado-nação como quadro de referência da construção de solidariedade (Giddens, 1994).

De facto, se podemos dizer, com Giddens (1994, p. 140), que a construção do Estado-Providência pressupôs um modelo de integração social a partir do trabalho, entendido como emprego permanente e a tempo inteiro (predominantemente masculino) e a construção de uma solidariedade de base nacional, as propostas de Coing e Topalov (1995), já por diversas vezes referidas, procuram mostrar como a interrogação e a fragmentação deste modelo tem consequências imediatas para as políticas do alojamento.

Estes autores descrevem o modo como a construção dos mercados de habitação – em particular, o mercado da "casa própria" associado aos sistemas de crédito à aquisição de habitação – se baseia no pressuposto de rendimentos estáveis, tendencialmente crescentes, compatível com o carácter permanente do emprego e com as hipóteses de definição de trajectórias profissionais ascendentes. Noutro ponto do seu argumento, citado no início do primeiro capítulo, mostram como a noção de habitação social – outro elemento importante do sistema habitacional – se parece desfazer, no contexto das transformações do Estado e das suas relações com as colectividades locais. É o reconhecimento do impacto deste tipo de fenómenos, somado às transformações nos dinamismos imobiliários, que faz surgir a hipótese do possível "bloqueamento" das políticas habitacionais: em Espanha, um relatório refere que "os problemas habitacionais adquiriram dimensões tais que os instrumentos de intervenção pública no mercado foram ultrapassados (Leal, 1992); em Itália, outro relatório refere que "o mecanismo de normas e intervenções que constituía a estrutura da política habitacional italiana depois da guerra foi definitivamente bloqueado" (CNEL, 1993).

---

[1] À luz da reflexão do capítulo anterior, esta afirmação produz uma simplificação: a questão que se pode levantar é a de saber se os diferentes modelos de sistema habitacional são capazes de lidar de forma diferente com estes elementos do contexto económico, social e político.

Para além da necessidade de discutir, mais pormenorizadamente e em cada contexto, a evidência deste bloqueamento, o que estas teses reforçam é a importância de perceber o conjunto de questões iniciais da formulação do "social" na habitação (e o significado e operacionalização dos conceitos de risco, bem-estar e redistribuição) a partir do modo como se relacionam os diversos dinamismos da habitação com as transformações no seu contexto económico e social.

É em torno das condições para o desenvolvimento dessa análise que se organiza este capítulo. A sistematização dessas condições é conduzida, a partir das questões em aberto identificadas no capítulo anterior: as questões necessárias à incorporação, nos estudos da habitação, da definição de riscos, bem-estar e desigualdades; e as questões necessárias à identificação e descrição de um "modelo contratual de acção".

2 Questões metodológicas de contextualização dos "modelos de produção e de gestão da habitação social"

2.1 As questões do bem-estar habitacional, dos riscos e das desigualdades

2.1.1 Necessidades e bem-estar habitacional

Um dos objectivos das políticas sociais do Estado-Providência é a garantia de patamares mínimos de bem-estar. Uma tradução possível destes objectivos para o campo da habitação é a seguinte, proposta por Franklin (1998a, p. 204): "todos devem ter acesso (ou ser coagidos) ao uso de habitação com determinados padrões, independentemente do seu estatuto, preferências ou capacidade de pagar, e isso é considerado benéfico para o conjunto da sociedade".

Destas afirmações resulta a necessidade de especificar esses padrões ou patamares de bem-estar. E vimos já que esta questão se coloca, no domínio da habitação, de uma

forma complexa, porque nela se jogam aspectos relacionados com os modos de vida das pessoas e das famílias, com a permanência ao longo do tempo de determinadas oportunidades (de segurança, controlo, inserção na cidade, etc.). É precisamente a incapacidade de captar esta complexidade que Tosi (1991) critica nas práticas administrativas de identificação de necessidades, ou que Coing e Topalov (1995) referem, quando advertem para o facto de grande parte dos estudos se basearem num pequeno número de indicadores, pouco capazes de dar conta de dimensões qualititativas importantes, do ponto de vista das pessoas e das famílias.

Por isso, existe um vasto debate teórico em torno do conceito de necessidades de habitação ou de bem-estar ou mal-estar habitacional, e em torno do seu uso nos estudos e nas políticas de habitação. Tomemos como exemplo uma síntese recente, proposta por Ytrehus (2001). O autor identifica quatro tradições teóricas, cada uma delas correspondendo a uma forma de definir os critérios gerais da identificação de necessidades, os processos de construção e validação de padrões de referência, o conteúdo e as consequências do conceito. Cada uma dessas tradições corresponde também a uma forma de encarar a discussão sobre a possibilidade ou a legitimidade do uso de um conceito generalizável ou universal de necessidades de habitação. O autor designa essas tradições por "tradição física e normativa" ("spatial, physical-normative tradition"), "tradição orientada pelo mercado" ("market-oriented tradition"), "tradição relativista" ("cultural-relativist tradition") e "tradição de definição de padrões universais" ("universal standards tradition").

A "tradição física e normativa" de definição de necessidades caracteriza-se pela afirmação de um carácter objectivo de necessidade, que se traduz de forma privilegiada por prescrições relativas à dimensão dos alojamentos e a outras especificações técnicas. Para esta tradição teórica, a objectividade do conceito resulta de um processo de base científica, em que os "peritos" ocupam o lugar central. O critério geral que guia a intervenção pública é, portanto, a satisfação de necessidades objectivamente definidas.

Pelo contrário, a "tradição orientada pelo mercado" afirma o carácter subjectivo das necessidades de habitação e a possibilidade da sua expressão no mercado. Desse ponto de vista, a definição de padrões universais é indesejável. As necessidades são equivalentes à procura, no mercado[2], e a associação linear entre preferências e participação no mercado constitui o aspecto central desta tradição teórica (e um dos alvos das principais críticas que lhe são dirigidas).

A "tradição cultural e relativista" corresponde ao desenvolvimento de dois pressupostos. Em primeiro lugar, afirma o carácter variável, em função do contexto histórico, social e cultural, do conceito de necessidade. Em segundo lugar, baseia-se num princípio de inclusão: a habitação necessária é a que corresponde às normas sociais e culturais vigentes; o mal-estar habitacional define-se pela distância em relação ao que é socialmente aceite como padrão. O autor indica, como exemplos deste tipo de tradição, os estudos que utilizam um conceito relativo de pobreza, como privação, por ausência de recursos (Costa, 1998), das condições de vida inerentes a uma "participação adequada" na vida social (Ytrehus, 2001, p. 171).

Por fim, é mencionada uma quarta corrente teórica, designa como "tradição de definição de padrões universais". Para esta tradição, necessidades de habitação definem-se a partir da relação que se estabelece entre alojamento e outros objectivos, considerados mais gerais, de bem-estar social. O autor considera dois exemplos desses possíveis objectivos gerais, a saúde e a autonomia, para dizer que habitação necessária, no contexto desta tradição, será aquela que, para cada pessoa ou família, em função das circunstâncias da sua vida[3], torne possível aceder a esses objectivos. Ytrehus não esclarece as condições em que estes objectivos mais gerais são definidos e reconhece a existência de problemas quanto ao pressuposto da sua universalidade. No entanto, salienta que esta tradição tende a definir as necessidades como um meio para atingir outros objectivos, podendo dizer-se, neste sentido, que se advoga uma

[2] Ver, também, Cardoso (1985).

[3] Nas quais inclui a maneira como estão organizadas as suas relações sócio-espaciais.

perspectiva relacional da habitação, que, para o autor, pode ser definida de uma forma sistemática.[4]

Sem pretender vincular os seus autores a todos os pressupostos referidos por Ytrehus (2001), refiram-se alguns pontos de convergência entre esta última tradição teórica e outros trabalhos. É o caso, por exemplo, dos diversos estudos, realizados em Portugal, de avaliação, pela população envolvida, dos processos de realojamento, e cujas conclusões têm sido muitas vezes sintetizadas em termos do "gosto pela casa e o desgosto pelo bairro" (Pinto, 1994; Freitas, 1994; Guerra, 1997). São vários os contributos deste conjunto de estudos para o debate do conceito de necessidades de habitação: chamam a atenção para as categorias envolvidas na avaliação da situação habitacional das pessoas, integrando as referências à "casa" e ao "bairro"; mostram a importância, para o planeamento e para as políticas públicas, do processo de definição de problemas e soluções e, neste, da participação dos residentes; e, sobretudo, sublinham o modo como a avaliação do alojamento tem como referência principal, mais do que o conjunto dos seus atributos físicos[5], o lugar que ele desempenha na estruturação das redes familiares e de sociabilidade.

Também Dard e Kaufmann (1995), a partir de uma concepção do alojamento como "lugar de trocas" entre interior e exterior, referem a importância da habitação nas redes relacionais das pessoas. Argumentam, de forma convincente, que esse lugar não é o mesmo, segundo a "escala social" ou o ciclo de vida, para utilizar a expressão dos autores, inscrevendo-se de forma diferente nos territórios, no que se aproximam de iguais conclusões, por parte de outros autores (ver, a este propósito, Freitas, 1998). Argumentam, também, que o acesso ao alojamento e à existência de um laço familiar constituem os primeiros elementos que protegem os grupos mais precarizados da exclusão radical[6]. Estas teses têm uma consequência imediata para o debate das necessidades de habitação: se a "inscrição" do alojamento nas redes

---

[4] E não subjectiva.

[5] O que não quer dizer, obviamente, que estes não sejam importantes.

[6] No que se aproximam das teses, já referidas, de Mc Callum e Benjamin (1995), sobre a habitação como espaço de relação com a economia e as instituições urbanas.

sociais não é igual para todos os grupos sociais, a definição das necessidades de alojamento deve ter em conta essa diferenciação.

A reflexão sobre os conceitos de necessidade, "bem-estar" ou "mal-estar", aqui sintetizada, encerram pelo menos três possíveis desafios aos estudos que se centram na relação sistema habitacional e sistemas de bem-estar social, num contexto de mudança.

O primeiro desafio é a explicitação das categorias utilizadas, no contexto desses estudos, para descrever e avaliar o modo como esses sistemas produzem "bem-estar habitacional". Trata-se de especificar as características do alojamento que se consideram relevantes, o processo seguido para a sua operacionalização e os critérios de avaliação utilizados. Existem tradições importantes de estudo sobre a operacionalização das dimensões envolvidas na experiência habitacional das famílias, de que, no contexto português constituem exemplos trabalhos como os de Cabrita (1995), contendo, além das suas propostas, referências diversas à experiência do LNEC nesse domínio, desde os anos sessenta (ver, também, na mesma perspectiva, Cabrita et al., 1998).

O segundo desafio decorre dos processos de mudança anteriormente referidos e consiste na importância do conhecimento sistemático das actuais manifestações dos problemas habitacionais ou das situações de "mal-estar habitacional". Freitas (1994, p. 28) refere a diversidade dos contextos habitacionais dos "mal alojados": "bairros de barracas; bairros de alvenaria sem infra-estruturas e carentes de planeamento urbanístico; bairros camarários provisórios que com o tempo se degradaram e que apresentam condições de habitabilidade bastante deficientes; edifícios não concluídos e/ou embargados, entretanto ocupados para habitação; áreas antigas caracterizadas por coabitações e sobre-ocupações; pátios, vilas e ilhas; locais não destinados à habitação (grutas, cascos de árvores, etc.); ou ainda os sem abrigo, que vivem na rua."

Cremaschi (1998a), para além desta diversidade, fala de uma nova "fenomenologia", que inclui os riscos da nova pobreza e da exclusão, os problemas qualitativos da inserção urbana da habitação ou a experiência da concentração da pobreza em espaços segregados. Identifica um "novo mal-estar habitacional, menos definível de modo sistemático, associado de forma predominante à insegurança habitacional e à fragilidade social, caracterizado pela sua invisibilidade e silêncio: não se traduz em procura/exigência[7], raramente em procura/exigência de assistência social, muito menos em procura/exigência política e conflitual".

Esta diversidade de contextos, de visibilidade e intensidade dos problemas coloca dificuldades analíticas e políticas ao seu tratamento. Means (1996) mostra, por exemplo, como as práticas administrativas tendem a enfrentar esta diversidade, encarando os problemas como sendo descontínuos e tecnicamente isoláveis e geríveis, e como este procedimento não produz um quadro coerente e sistemático de resposta aos novos problemas habitacionais, conduzindo à multiplicação – casuística- de figuras de emergência e transitórias. Também por isso, o terceiro desafio que se coloca aos estudos da relação entre sistema habitacional e sistemas de bem-estar social é o desafio da leitura do modo como as políticas do alojamento procuram definir, identificar e integrar necessidades de habitação.

2.1.2 Risco e sistema habitacional

A gestão de riscos é uma dimensão importante das políticas dos Estados-Providência, ocupando um lugar central nas propostas teóricas de autores como Giddens[8] (1994), que realça precisamente a ligação existente entre "segurança social" e percepção, previsão e controlo de riscos e defende ter sido a generalização dessa segurança o principal sucesso dos Estados-Providência, mais do que a redistribuição de rendimentos operada pelas suas políticas (Giddens, 1994, pp. 149-150). É a mudança

---

[7] No original, "domanda".

[8] Ver, também, para uma reflexão mais geral, Beck et al. (1995).

na natureza dos actuais riscos que constitui, de resto, para Giddens, um dos problemas estruturais com que os Estados-Providência se defrontam.

No campo da habitação, este conceito de risco está, por exemplo, subjacente à utilização, na descrição das políticas, da distinção entre "políticas preventivas" e "políticas curativas" (ver, entre outros, Andersen e Leather, 1999, que aplicam esta distinção ao caso da reabilitação da habitação).

Para os estudos da relação entre habitação e sistemas de bem-estar social, o reconhecimento da importância desta referência à gestão dos riscos coloca duas questões principais. Em primeiro lugar, se essa referência é central, no contexto dos Estados-Providência, é necessário saber em que condições pode ser transposta para os estudos da habitação e, em particular, em que condições as estratégias da habitação podem ser lidas como respondendo à percepção da existência de riscos específicos. Em segundo lugar, se em torno dos riscos e da segurança social têm vindo a ser identificados problemas, encarados como estruturais, é necessário saber como se reflectem estes no sistema habitacional e, em particular, como se cruza a habitação com os processos de vulnerabilização (Castel, 2000) que parecem caracterizar essas dimensões problemáticas.

A primeira das questões referidas envolve a construção de um quadro de conceitos que permita fazer uma leitura das relações entre estratégias de habitação e percepção e gestão de riscos. Consideremos as propostas que, neste sentido, desenvolve Perri 6 (1998). O autor começa por apresentar várias possibilidades de classificação de riscos associados à habitação. Distingue, em primeiro lugar, quatro grupos de riscos: riscos relacionados directamente com a situação habitacional dos indivíduos e das famílias (citando, como exemplo, o risco de despejo da habitação); riscos para o bem-estar individual que derivam da situação habitacional (citando, como exemplo, problemas de sucesso escolar resultantes da falta de espaço habitacional adequado); riscos para as comunidades locais (como o receio de crime ou o estigma associado a determinados bairros); e, finalmente, riscos económicos mais gerais (como os efeitos da inflação dos preços da habitação na poupança ou no investimento). Separa, deste

modo, riscos para os indivíduos e as famílias, riscos para as comunidades locais e riscos sistémicos mais gerais.

Um segundo tipo de classificação sobrepõe a estes riscos, que podem ser descritos como mais "sistemáticos" ou mais "individuais", uma outra distinção entre riscos "agudos", associados a acontecimentos específicos, e riscos "crónicos", associados à continuidade no tempo de determinadas condições. O seu confronto com o caso específico da habitação permite salientar a importância das características "sistemáticas" e "crónicas" de muitos problemas da habitação, o que contrasta com muitos dos contextos em que se têm desenvolvido estudos sobre o risco.

Para o autor, a percepção dos riscos - cultural, no sentido em que envolve determinados modelos de interpretação sobre a sua natureza e as suas causas – é um elemento importante na construção e na legitimação das estratégias de intervenção. Estas estratégias podem ser descritas a partir de várias dicotomias: estratégias que antecipam os riscos, agindo preventivamente sobre as suas causas, ou estratégias que agem curativamente, reduzindo os seus efeitos ou distribuindo-os ao longo do tempo; estratégias de elevada perequação dos riscos, colocando a responsabilidade pelos riscos no conjunto da comunidade, e estratégias de reduzida perequação dos riscos, baseadas na responsabilidade individual pelos riscos; estratégias de gestão funcional ou organizativa, baseada na consideração fragmentada dos diversos riscos, e estratégias de gestão holística, baseada em problemas-chave e na consideração integrada dos riscos; estratégias de gestão financeira e/ou organizativa centralizada e estratégias de gestão financeira e/ou organizativa descentralizada.

Pode considerar-se que são, sobretudo, dois os contributos do estudo de Perri 6 (1998). Por um lado, a construção de um quadro de referência para a análise das políticas habitacionais, entendidas a partir da questão da gestão dos riscos. Por outro lado, da aplicação deste quadro de referência ao caso britânico resulta a hipótese da possibilidade de afirmação de uma tendência de gestão "holística e antecipatória" dos riscos habitacionais, baseada, portanto, na consideração mais integrada de riscos habitacionais e outros riscos, e que para o autor constitui uma das principais

hipóteses de inovação nas políticas do alojamento. Salienta-se a proximidade entre alguns destes elementos da análise baseada no risco e o que se designou como "perspectivas relacionais" do conceito de necessidade.

A consideração das diferentes possibilidades em jogo em relação à definição, interpretação e gestão dos riscos habitacionais não é independente da verificação da presença de mudanças importantes, quer nas questões mais gerais da estruturação social, quer no funcionamento do sistema habitacional. Referiu-se, no início deste capítulo, a compatibilidade entre determinados princípios de desenvolvimento do sistema habitacional e determinados pressupostos sobre a integração social e, em especial, sobre a estabilidade dos rendimentos e das redes de relação familiar. Apontaram-se, depois, algumas tensões neste modelo.

Um dos elementos necessários à compreensão destas tensões é o desenvolvimento de fenómenos que têm vindo a ser descritos pelo conceito de vulnerabilidade (Castel, 1992, 2000). De uma forma resumida, pode dizer-se que Castel descreve a organização social a partir de "três zonas" principais (Castel, 1992): uma zona de integração, uma zona de vulnerabilidade, caracterizada pela precariedade nas relações de trabalho e pela fragilidade dos suportes relacionais, e uma zona de exclusão, de grande marginalização e ruptura duradoura destes suportes relacionais (de "desfiliação", no dizer do autor[9]). Para Castel, uma das características centrais da situação actual é o crescimento da zona de vulnerabilidade, por efeito das mudanças na organização do trabalho e nas redes de relação pessoal e familiar, constituindo a exclusão uma "fase extrema do processo de 'marginalização', entendido este como um percurso 'descendente', ao longo do qual se verificam sucessivas rupturas na relação do indivíduo com a sociedade" (Costa, 1998, p. 10). Este entendimento dos processos de exclusão tem como consequência a necessidade de compreender as relações entre vulnerabilidade e exclusão: "ganharíamos em relacionar o que se passa nas situações de marginalidade extrema, isolamento social, pobreza absoluta, e a

[9] Ver, também, Paugam (1996) e, no contexto português, Costa (1998), a propósito dos fenómenos de exclusão.

configuração das situações de vulnerabilidade, de precariedade, de fragilidade, que as precedem e alimentam" (Castel, 1992, p. 136).

Do ponto de vista do estudo da relação entre habitação e sistemas de bem-estar social, a identificação destes processos de vulnerabilização introduz várias exigências. Trata-se, em primeiro lugar, de discutir de que modo esses processos se combinam, em cada contexto, com os mecanismos existentes de protecção social[10] para criar categorias sociais susceptíveis de serem mais afectadas por estes fenómenos. É o caso, em Portugal, das propostas de Almeida et al. (1992), que mencionam a especial vulnerabilidade à pobreza das seguintes categorias: os idosos pensionistas, os agricultores de baixos rendimentos; os assalariados de baixo nível de remuneração; os trabalhadores precários e da economia informal; as minorias étnicas; os desempregados; e os jovens de baixas qualificações à procura do primeiro emprego.

Trata-se, por outro lado, de discutir de que modo, nesse contexto, os processos de vulnerabilização interagem com as dinâmicas habitacionais, isto é: de saber em que condições a vulnerabilização social se transforma em problema de habitação; e, ao mesmo tempo, de saber por que formas a precarização da situação da habitação se constitui em dimensão de vulnerabilização social, afectando a relação das pessoas com o emprego e a estruturação das suas redes relacionais. No contexto italiano, que descreve como sendo caracterizado pela presença de um "núcleo duro" de problemas e uma vasta área de vulnerabilidade e risco, Tosi (1994b) cruza elementos de vulnerabilização social com as questões do sistema habitacional para produzir categorias de risco social e habitacional: os pobres; os idosos; os jovens; as famílias monoparentais ou em crise; os portadores de deficiência; os sem-abrigo; os nómadas; os imigrantes; os "despejados"; os desempregados.

---

[10] Onde se joga a capacidade de desenvolvimento de uma "quarta zona" da organização social: uma "zona de assistência", caracterizada pela manutenção das condições de integração social, num contexto de ruptura do emprego (Martin, 1995).

No domínio da habitação, a materialização destes riscos depende do modo como se encontra organizado o acesso e a manutenção de pessoas e famílias no alojamento e, em especial, do modo como a situação das famílias no parque habitacional é afectada pela variação e a instabilidade dos seus rendimentos. Estão em jogo diversos factores, relacionados com as características, ao longo do tempo, das formas de provisão de habitação e com a regulação das formas de ocupação dos alojamentos, que Doling (1999) formula em termos de regras de entrada e de saída do parque habitacional. Constituem exemplos desses factores: a maior ou menor extensão da oferta de alojamento de baixo custo; os sistemas de financiamento do acesso à habitação e as estratégias e os critérios dos agentes neles envolvidos; a eventual existência de custos de transacção elevados, que condicionem as possibilidades de mobilidade das pessoas e das famílias; as práticas formais e informais de distribuição do alojamento, nomeadamente os critérios de selecção dos inquilinos, por parte dos diversos tipos de senhorio; os custos associados à permanência na habitação, dependentes, no arrendamento, do sistema de rendas e, no sector da "casa própria", da maior ou menor extensão dos encargos e do tipo de fiscalidade a que a habitação está sujeita. Repare-se que alguns destes factores remetem para as práticas dos vários agentes que estabelecem mediações entre as pessoas e a sua habitação (ver, a propósito da importância do conceito e das práticas de mediação, Somerville e Steele, 1999).

Do conjunto de referências apresentadas sobre o conceito de risco e sua incorporação nos estudos da habitação, sobressaem duas consequências. Em primeiro lugar, os estudos que procuram aplicar o conceito de risco ao caso da habitação salientam a importância da percepção (do risco) na construção das diferentes estratégias. Os trabalhos de Perri 6 (1998) constituem um exemplo das várias possibilidades envolvidas na descrição da relação entre percepção e estratégias da habitação[11].

[11] De referir que é em torno das capacidades de identificação e previsão dos riscos que diversos autores colocam algumas questões da legitimidade do planeamento (ou, numa versão mais geral, dos "sistemas especialistas"; ver Beck et al., 1995)

Uma segunda consequência das propostas aqui apresentadas prende-se com a relevância atribuída à emergência (ou re-emergência, para Castel, 1992) da questão da vulnerabilidade social. Dela decorrem duas outras exigências: por um lado, a necessidade de pensar os instrumentos metodológicos do estudo dos problemas da habitação de modo a poderem captar as diversas áreas de risco e a sua extensão actual; por outro lado, tal como Castel propõe para os estudos mais gerais da organização social, a necessidade de compreender as relações entre "risco" e "exclusão" habitacional (Tosi, 1994b).

2.1.3 Desigualdades sociais face ao alojamento

No decurso do primeiro capítulo desta dissertação, a questão das desigualdades sociais apareceu associada a, pelo menos, três aspectos. Do ponto de vista normativo, referiu-se um possível conceito de direito à habitação como garantia de acesso e manutenção no alojamento de forma independente do "poder no mercado" de pessoas e famílias, ao mesmo tempo que a redistribuição de rendimentos aparece como um dos objectivos das políticas sociais do Estado-Providência. Do ponto de vista analítico, foram apresentadas teses que procuram distinguir diversos regimes de bem-estar social, fazendo-lhes corresponder diversas lógicas de estratificação social e de concretização de princípios de cidadania. Algumas hipóteses de leitura das diferenças encontradas entre sistemas e políticas de habitação, no contexto europeu, procuram a presença de lógicas semelhantes, no campo da habitação. É pela questão da estratificação social que Kemeny (1995) estabelece as principais relações entre as suas teses e os trabalhos mais gerais sobre sistemas de bem-estar social. Finalmente, a referência aos casos de Portugal e dos países do sul da Europa sublinhou a presença de um contexto marcado pela importância das desigualdades sociais e espaciais e caracterizado pela heterogeneidade social, sublinhando de novo a pertinência do aprofundamento desta questão da desigualdade.

Essa pertinência coloca os estudos da habitação perante vários desafios. Trata-se, em primeiro lugar, de poder avaliar o sistema habitacional, considerando a experiência

habitacional das pessoas e das famílias ao longo dos diversões escalões de rendimento. Trata-se, em segundo lugar, de pesquisar as diversas linhas de clivagem na situação habitacional, analisando a sua proximidade com as linhas de clivagem mais gerais de que falam os estudos sobre os sistemas de bem-estar social. Trata-se, finalmente, de discutir a possibilidade de o sistema habitacional ser, ele próprio, produtor de novas desigualdades e de novos processos de distribuição de recursos.

O debate associado à relação entre habitação e desigualdades sociais é vasto e contém perspectivas com diferentes pontos de partida. É possível identificar uma tradição que sustenta a relevância das clivagens sociais ligadas ao consumo e, em particular, à habitação. É o caso, nos anos sessenta, dos trabalhos de Rex e Moore (1967), que definem "classes habitacionais" a partir da posição – favorecida ou desfavorecida - dos diversos grupos face aos mecanismos que determinam o acesso à habitação: o mercado, os critérios administrativos dos bancos, na atribuição de empréstimos, e do Estado, na atribuição de habitação pública. Ou, mais tarde, das teses de Saunders (1984) que, partindo do pressuposto de que a propriedade da habitação é um meio de acumulação de riqueza, devido ao processo da valorização do património[12] e ao apoios públicos ao acesso à propriedade, procura justificar a existência de clivagens importantes, na cidade, entre proprietários e não proprietários. A posição das pessoas e das famílias face a habitação é, neste contexto, geradora de desigualdades e de interesses diferenciados.

Por outro lado, é possível identificar um outro conjunto de estudos que adopta como ponto de partida a descrição das transformações económicas e sociais, em especial as que situam no âmbito do trabalho e do emprego. O modo como representam essas mudanças – e as categorias utilizadas são diversas[13], como, por exemplo, dualização, polarização ou fragmentação social – pode, depois, suscitar diversos tipos de análise.

---

[12] Que o autor tende a assumir como universal.

[13] Estão em jogo diversos modos de representar a "organização social", de identificar as suas principais linhas de clivagem e as possibilidades de mobilidade social. Foi já referida a conceptualização de Castel (1992). Encontramos outros exemplos, em Pahl (1988), que apresenta cinco imagens possíveis de desigualdade e polarização social, ou em Lipietz (1998), que, numa discussão sobre o futuro da habitação social, adopta a designação de "sociedade-ampulheta". Subjacentes a estas imagens estão diferentes linhas de clivagem, associadas ao acesso ao mercado

Alguns autores estudam o impacto destas mudanças nas dinâmicas do parque habitacional existente. Foram já referidos, no capítulo anterior, os trabalhos de van der Heijden e Haffner (2000) que, em simultâneo, documentam a transformação na "composição social" dos diversos "sectores" de habitação e o esforço acrescido com a alojamento, por parte dos grupos sociais de menor rendimento. Murie (1997b) ou Wilmott e Murie (1990) analisam, sobretudo, a questão da habitação pública na Grã-Bretanha e mostram como a emergência de novos fenómenos de empobrecimento, conjugada com as estratégias de gestão do parque público, se traduz numa mudança na situação e no papel da habitação pública, de que o estreitamento da sua base social é uma das características mais importantes (Murie, 1997b).

No contexto português, o impacto das mudanças sociais na situação das pessoas e famílias mal alojadas e as consequências que daí decorrem em termos da necessidade de novos quadros de compreensão e acção são referidas por Guerra (1994, p. 11), quando diz ser "preciso ter em conta que a população hoje mal alojada tem características sociais bem diferentes – e bem mais gravosas – do que a população deficientemente alojada dos anos sessenta".

Outros estudos procuram analisar a relação entre habitação, transformações sociais e desigualdade, discutindo as condições da transposição, para a cidade, das diversas categorias de mudança e diferenciação social. Musterd et al. (1999, p. 573) identificam várias das designações utilizadas nos debates sobre a reestruturação urbana, referindo-se à problemática da cidade "dividida", "dual", "polarizada", "partida" ou "fragmentada". Se, como diz, por exemplo, Touraine (1992), a estrutura urbana transforma a desigualdade e a discriminação em segregação, então a questão das desigualdades sociais face ao alojamento inscreve-se nos territórios da cidade, colocando-se, também, como questão de desigualdade espacial.

---

formal de emprego, aos efeitos dos sistemas de protecção social e dos sistemas de formação (Somerville, 1998) ou às possibilidades de desenvolvimento de estratégias familiares baseadas em vários rendimentos (Pahl, 1988).

O conteúdo, a extensão e a possível especificidade ou novidade dos actuais processos de "divisão" da cidade são objecto de debate (ver, por exemplo, Ascher e Godard, 1999; Grafmeyer, 1996; Jaillet, 1999; Marcuse, 1993; Musterd et al., 1999), para o aprofundamento do qual é necessário discutir e articular algumas dimensões, que têm implicações metodológicas relevantes: o entendimento da desigualdade espacial como segregação (Grafmeyer, 1996); a existência de efeitos sociais importantes que decorrem da configuração do espaço da cidade, que permite falar da "exclusão dos territórios" (Costa, 1998) ou da "marginalização dos territórios" (Salgueiro, 2000); a necessidade da especificação das estratégias pelas quais esses processos de desenvolvem, as "estratégias segregadoras" (Grafmeyer, 1996) associadas às condições de produção da cidade e aos conflitos em torno do seu uso.

O entendimento da desigualdade espacial como segregação pressupõe, por um lado, a possibilidade de identificação e descrição de padrões de diferenciação da cidade, tarefa que apresenta algumas dificuldades metodológicas (Grafmeyer, 1996; van Kempen, 1994), como as que resultam da necessidade de definir o nível espacial mais adequado para o estudo destas questões e de escolher as variáveis a partir das quais a análise é conduzida (e, a este propósito, encontramos vários exemplos, como os estudos que identificam diferenças espaciais a partir dos rendimentos, da relação com o mercado de trabalho ou das questões étnicas ou culturais). Mas o conceito de segregação pressupõe, também, uma perspectiva da desigualdade espacial como problema, como "distância" (Maia, 1994) ou como "fractura" (Cremaschi, 1998a), e para isso é necessário um quadro de referência que possa dar conta desta dimensão problemática e fornecer elementos para a sua interpretação.

A discussão das condições e efeitos da concentração espacial dos grupos mais desfavorecidos tem vindo a constituir um dos terrenos privilegiados da construção desse quadro de referência. No contexto português, Paiva (1997, p. 268) conclui que "o habitat degradado contribui para a perpetuação das situações de precariedade económica, limitando as perspectivas de mobilidade residencial". Por seu lado, Tosi (1996), refere-se também aos efeitos cumulativos da concentração da pobreza.

Van Kempen (1994), com base num conjunto de conceitos que retira de trabalhos de Dahrendorf, procura definir três áreas onde se fazem sentir esses efeitos colectivos da concentração da pobreza, todas elas relacionadas com a temática geral das oportunidades para as pessoas: a área das ligações (mais literalmente, das "ligaduras"[14]) ou dos efeitos da concentração espacial da pobreza nos contactos e nas redes de relação social, com consequências várias, desde os processos de socialização às questões da procura de emprego e de actividade económica; a área das provisões ("provisions") ou dos efeitos relacionados com a oferta – e a escassez da oferta adequada - de bens, serviços, públicos e privados, e empregos; e, finalmente, a área do "reconhecimento dos direitos" ("entitlements") ou dos efeitos relacionados com os diversos mecanismos de interpretação selectiva dos direitos e de discriminação ou estigmatização com base na área de residência.

Uma grelha de leitura como esta pode ser utilizada para desenvolver as análises dos processos de segregação e dos seus significados. A sua adopção tem uma consequência metodológica imediata para essa análise. Como diz Grafmeyer (1996), os estudos da segregação social não se podem basear simplesmente no cálculo de taxas de concentração espacial das populações mais desfavorecidas; devem poder dar conta dos sistemas de relações associados a esses espaços[15]. O mesmo autor sugere, também, que esses sistemas não são necessariamente idênticos: em alguns casos, os territórios constituem um suporte de relações de identidade e de protecção; noutros, afirmam-se as consequências negativas da concentração espacial. E, por isso, é necessário o estudo das condições em que se desenvolvem essas consequências negativas.

O desafio que acabou de ser enunciado não é independente da questão do modo como, para utilizar a expressão já referida de Touraine (1992), a estrutura urbana

---

[14] No original, "ligatures".

[15] O que tem também uma consequência política relevante: mais do que à questão da "mistura social", a prioridade analítica é concedida à organização das oportunidades das pessoas... É nesse sentido, por exemplo, que Ascher e Godard (1999) sublinham a importância da produção e do uso dos serviços na recomposição das cidades.

transforma a desigualdade em segregação, ou, então, utilizando a expressão de Grafmeyer (1996), do conhecimento das diversas "estratégias segregadoras" e, nestas, do papel do sistema habitacional e dos seus agentes. O debate é necessariamente vasto e envolve o conjunto dos processos selectivos de investimento e desinvestimento nos territórios (ver, por exemplo, Madanipour et al., 1998 ; Mingione, 1996, Wacquant, 1999, ou Salgueiro, 2000), de que um dos elementos é a diferenciação da oferta imobiliária e dos mercados de habitação. No campo da habitação, esta diferenciação pode ser apreendida de várias formas, através de categorias ligadas aos promotores da habitação (no contexto português, Conceição, 1994, argumenta pela existência de diferentes "territórios da habitação" ou de diferentes modelos de desenvolvimento da habitação, traçados pelas questões estratégicas dos diferentes tipos de investidores) e através de categorias ligadas ao uso do espaço residencial e ao seu controlo pelos diversos grupos sociais. A influência, no contexto destas estratégias, das políticas sociais do Estado-Providência e das políticas do alojamento social é um dos argumentos centrais para a explicação da existência de diferenças significativas na intensidade e nos padrões de "divisão" da cidade, nos vários contextos nacionais (por exemplo, Jaillet, 1999; Hamnett, 1996; Lee e Murie, 1999; Musterd et al., 1999), remetendo, ao mesmo tempo, quer para os efeitos das políticas sociais nos rendimentos das pessoas e das famílias, quer para a capacidade de intervenção pública na produção e na gestão do espaço residencial.

Pode dizer-se, em síntese, que é possível relacionar habitação e desigualdades sociais considerando, por um lado, os impactos das desigualdades sociais na situação e nas condições de habitação e considerando, por outro lado, o modo como a habitação participa na construção das desigualdades territoriais. Para além da necessidade de explicitar o modo como se conceptualizam as desigualdades sociais, num contexto de mudança, a principal questão que se coloca aos estudos da habitação é a das categorias a partir das quais se pode analisar sistematicamente essas relações entre habitação e desigualdades sociais (ver, por exemplo, Marsh e Mullins, 1998).

Dizem a este propósito, Lee e Murie (1999, p. 637), tendo presentes as mudanças operadas no contexto britânico, que as transformações em curso no sistema

habitacional questionam, mais uma vez, a centralidade conferida às formas de ocupação como base para a descrição e interpretação dos processos de diferenciação: "mais do que um quadro de referência centrado nas divisões entre formas de ocupação e na questão da residualização (da habitação pública) é agora mais apropriado desenvolver um quadro de referência que incorpore estes elementos mas que sublinhe também as divisões no interior de cada forma de ocupação e as transformações nas aspirações e estratégias das famílias". Mais do que argumentarem pelo abandono, em abstracto, do conceito de formas de ocupação, os autores chamam, sobretudo, a atenção para a necessidade da sua eventual relevância ser fundamentada. O seu apelo, no contexto em que falam, a análises que ultrapassem a simples distinção segundo formas de ocupação tem uma consequência importante para a definição e delimitação dos territórios em crise, criticando os autores uma visão que, concentrando-se nos espaços da habitação social, esqueça outras situações e dinâmicas de empobrecimento, esquecendo assim, possivelmente, referências a factores explicativos mais vastos desses mesmos processos.

Estão em jogo, portanto, as categorias da habitação que se utilizam na delimitação das diversas áreas da cidade. A este respeito, em Portugal, existe um conjunto importante de propostas de compreensão da "pobreza urbana" e dos seus territórios (Silva et al., 1989; Cardoso e Perista, 1994; Capucha, 2000), partindo precisamente de condições relativas ao alojamento e ao espaço da residência. Silva et al. (1989), no seu estudo sobre a pobreza urbana em Portugal, analisam as situações de pobreza a partir de formas de habitat: o que designam por "habitat espontâneo"; os "bairros camarários de habitação social, de estatuto e condições precárias; os "bairros de realojamento definitivo" e outras situações, correspondentes a "prédios, moradias e casas velhas degradadas, pátios, vilas, 'ilhas' de propriedade privada, dispersas no tecido da cidade". Capucha (2000), mais de dez anos depois, utiliza categorias semelhantes para descrever os "bairros onde predominam famílias pobres": "bairros clandestinos e casas abarracadas", "bairros de habitação social" e os "bairros populares antigos das cidades". Subjacente a estas distinções está o cruzamento dos processos de empobrecimento com determinadas formas de provisão de habitação, de que resultam problemáticas com algumas características específicas. A persistência

destas categorias é, por certo, indicadora da persistência das relações, no contexto português, entre provisão de habitação, espaço residencial e desigualdades sociais, o que constitui um contributo fundamental para a compreensão das questões do alojamento e da cidade. No entanto, é, também, portadora de um desafio: o desafio da possibilidade de um tratamento sistemático da diversidade de casos que encerra. Como os próprios autores assinalam (Silva et al., 1989; Capucha, 2000), a relação dos pobres com o espaço da residência e deste com a cidade desenvolve-se através de processos com diferentes graus de intensidade, de concentração, de visibilidade e invisibilidade. A capacidade de formular instrumentos metodológicos capazes de dar conta destas diferenças é, então, um problema colocado aos estudos (e às políticas) da habitação.

2.2 As questões do "modelo contratual de acção"

2.2.1 Direito ao alojamento, Estado-nação e sistemas locais

Uma das referências adoptadas desde o início é a hipótese de Coing e Topalov (1995) segundo a qual vivemos uma situação de ruptura na situação da habitação e no modo como a sociedade a assume. Identificámos já algumas condições para a leitura das mudanças na situação da habitação, a partir das transformações nas necessidades, nos riscos e nas desigualdades associadas à habitação. Trata-se, agora, de analisar mais directamente as questões relacionadas com a construção e a legitimação dos modelos de acção pública.

A necessidade de aprofundamento desta questão decorre do reconhecimento da existência de duas problemáticas principais. Em primeiro lugar, afirmou-se que o direito à habitação é uma referência importante para o entendimento da relação entre políticas de habitação e Estado-Providência. Defendeu-se, no entanto, ao mesmo tempo, que, por várias possíveis razões, a habitação tem vindo a aparecer como um "pilar débil" dos Estados-Providência, correspondendo-lhe práticas "menos avançadas" no sentido da universalização e codificação dos direitos e da

institucionalização das políticas. A ambiguidade e relativa indeterminação do direito à habitação tem como consequência a necessidade de um conhecimento mais aprofundado do processo da sua construção, em cada contexto. E se, nos Estados-Providência, a afirmação dos direitos sociais acompanha o desenvolvimento de um "modelo contratual de acção", de que os mecanismos de concertação social constituem o principal exemplo, a questão que se coloca, aos estudos da habitação, é a da especificação dos modos e das instâncias mais relevantes na definição e na concretização do direito à habitação.

Por seu lado, tem sido sublinhada a associação entre o Estado-Providência e um quadro de cidadania e de solidariedade baseado no Estado-nação. Ora um dos elementos de crise e de mudança do Estado-Providência é o possível enfraquecimento da capacidade do Estado-nação assegurar as condições de desenvolvimento desse quadro de referência. No campo da habitação, pelo menos em alguns contextos, uma das possíveis respostas a esse enfraquecimento poderá estar a passar pela valorização das dimensões locais das políticas. Coing e Topalov (1995) referem a presença de "mudanças irreversíveis", tais como "a ausência de consenso sobre os objectivos da acção pública, a deslocação da gestão real dos sistemas na direcção do nível local e o aparecimento de novos actores da sua regulação". Jaillet e Ballain[16] (1998, p. 256), no mesmo sentido, afirmam que "as orientações da política do habitat tendem a deslocar para o nível local a elaboração e condução das políticas e, de uma forma geral, a regulação das relações entre oferta e procura no domínio do alojamento". Murie (1997a) coloca a questão das políticas de habitação no contexto do que designa por "Estado-Providência local".[17] A um nível mais geral, no âmbito das políticas urbanas, a "territorialização" das políticas aparece, também, como referência importante (Béhar et al., 1998; Breda-Vázquez et al., 2001; Le Galès, 1998; Vanoni, 1998).

Se estas tendências de "territorialização" são compatíveis com a percepção, exposta em pontos anteriores, da importância das dimensões espaciais na configuração dos

---

[16] Situando estas mudanças, no caso francês, a partir da primeira metade dos anos oitenta.

[17] "Local welfare state".

problemas sociais, não estão, também, isentas de ambiguidades, algumas das quais remetem directamente para as questões do "modelo contratual de acção" que aqui estão a ser analisadas.

Do ponto de vista da construção do "direito ao alojamento", Ballain (1998, p. 96) aponta para a existência de uma tensão, não completamente resolvida, entre a diversificação de respostas locais, que aparece como necessidade face à diversidade de situações e problemas, e a desigual posição das pessoas face ao direito ao alojamento que dela pode resultar. A questão que levanta, e que situa no âmbito da relação entre colectividades locais e Estado-central, pode ser formulada do modo seguinte: por que mecanismos se pode garantir a generalização do direito ao alojamento, num contexto marcado pela importância concedida à iniciativa local na promoção das intervenções no alojamento?

No contexto das políticas urbanas em Portugal, Breda-Vázquez et al. (2000a, 2001) têm vindo a sublinhar a existência de uma diversidade de experiências recentes, mesmo no interior de cada município, e a consequente necessidade de uma discussão mais aprofundada sobre o conteúdo e os vários modelos de territorialização que encerram. Nesse sentido, os autores propõem uma série de aspectos relevantes para a descrição e avaliação dessas experiências, integrando referências ao conteúdo das intervenções e, sobretudo, às diversas dimensões que integram (ou não), à definição dos seus "beneficiários" e contexto espacial, às suas estruturas organizativas e ao modo como se inscrevem no tempo e como se relacionam com a administração municipal, e ao que designam como a base técnica das intervenções. O que se diz, de um modo geral, a propósito da diversidade de significados de "territorialização" das políticas pode dizer-se, depois, a propósito da diversidade de significados de outros conceitos que têm sido associados a estas práticas, como parceria ou contratualização (ver, por exemplo, Atkinson, 1999, ou Kintrea, 1996, no contexto britânico; ou Rodrigues e Stoer, 1998, no contexto português).

Para além da questão da relação entre a diversidade de intervenções e a garantia da generalização do direito à habitação, outros autores interrogam as experiências

existentes a partir da sua capacidade de regulação dos sistemas locais. Dizem Jaillet e Ballain (1998, p. 262) que "se é difícil imaginar a restauração da capacidade do Estado intervir na regulação dos mercados locais, diversificados e com configurações variáveis, não é por esse facto que tal possibilidade emerge ao nível local". Sendo problemática essa possibilidade, é então necessário investigar as suas condições de afirmação e identificar os seus eventuais limites[18].

Pode dizer-se, em resumo, que as hipóteses da ambiguidade do direito ao alojamento e do possível enfraquecimento do Estado-nação como quadro de referência da sua definição colocam os estudos da habitação perante a importância da análise do processo de construção desse direito e da sua interacção com as diversas dinâmicas – e agentes - locais.

A debilidade ou indeterminação do direito ao alojamento justifica a necessidade de uma reflexão em torno das dimensões e dos conceitos que possam ajudar a sua descrição. Marsh (1998), procurando estabelecer a relevância, nas políticas de habitação, dos conceitos de cidadania, escolha e controlo, elabora uma síntese dos debates mais gerais sobre a cidadania, na perspectiva da sua possível utilização no domínio do alojamento. Este autor começa por salientar duas questões de base, subjacentes à definição de cidadania: os critérios de identificação dos "cidadãos"[19] e o conjunto de direitos e deveres que dão conteúdo à noção de cidadania. Sublinha, depois, a importância, para a sistematização desse conjunto de direitos e deveres, do diálogo – crítico – com as propostas de Marshall (1950) e, em especial, com a sua consideração de três tipos de direitos de cidadania: os direitos civis, que integram a liberdade de expressão, pensamento e convicção, o direito à propriedade e à justiça; os direitos políticos como direito à participação no exercício do poder político; e os direitos sociais como direito à participação na "herança social" e a condições de vida

---

[18] Jaillet e Ballain (1998) desenvolvem, a este propósito, uma visão dos processos que, no capítulo anterior, se referiram como tendências de dualização das políticas do alojamento que sublinha o modo como esta dualização caracteriza e atravessa as políticas locais (não podendo, por isso, ser associada simplesmente à distinção entre níveis locais e nacionais de intervenção).

[19] E, a este respeito, já aqui foram referidas as diferentes concepções de cidadania associadas aos diferentes modelos de Estado-Providência, e a sua associação, nesse contexto, ao espaço do Estado-nação.

adequadas, definidas de acordo com padrões socialmente aceitáveis. Marsh propõe, por fim, um entendimento dinâmico destes direitos de cidadania, capaz de analisar o seu processo de mudança de uma forma mais complexa que a proposta de Marshall de uma expansão sequencial dos diversos tipos de direitos. Adopta, para isso, um quadro de referência constituído por quatro dimensões principais (Marsh, 1998, p. 20): o conteúdo da cidadania; o seu carácter activo ou passivo; as forças sociais que produzem e negoceiam as práticas correspondentes; as formas pelas quais os respectivos benefícios são distribuídos pelos diferentes sectores da sociedade.

A incorporação de um quadro de referência como este nos estudos da habitação permite evidenciar alguns aspectos particularmente sensíveis, que têm vindo a ser discutidos por vários autores. Desde logo, em primeiro lugar, a questão da definição dos "cidadãos", colocada num contexto de acrescida mobilidade do trabalho[20]: a ela corresponde a problemática da relação entre imigrantes e alojamento (Tosi, 2000) e, em geral, a discussão do "carácter diferenciado da cidadania" (Kenett, 1998) no acesso à habitação, ou das diversas linhas de clivagem presentes no sistema habitacional, associadas, por exemplo, ao género ou à etnia.

Em segundo lugar, diversos autores têm chamado a atenção para a importância do conhecimento das interacções que, em cada contexto, são estabelecidas entre os vários direitos. Um exemplo várias vezes apontado, no domínio da habitação, é o da construção da relação entre direitos civis, como o direito à propriedade, e direitos sociais (Zitouni, 1998). Mas outros exemplos são possíveis. Blanc (1995), Guerra (1994), Power (1996) ou Somerville (1998a) referem-se às relações entre as intervenções no espaço da residência e as questões do "direito à cidade" como direito à participação política[21]. No campo dos direitos sociais, Lee (1998), estudando a

---

[20] O que, num quadro de maior relevência das comunidades locais na definição das políticas de alojamento, introduz novas questões no estabelecimento deste tipo de critérios.

[21] Podem, a este propósito, distinguir-se vários modelos de envolvimento das populações nos programas de intervenção, a partir do modo como tratam as questões do poder (Riseborough, 1998; Somerville, 1998a). Este último autor refere quatro processos de capacitação de "cima para baixo" - comunicação de informação apropriada, incluindo a formação; dotação de direitos colectivos e individuais específicos; provisão de recursos; transferência ou reconhecimento de poderes de negociação, decisão e monitorização - e outros quatro processos de "baixo para cima" - aumento da participação formal e informal nas actividades colectivas; aumento do exercício dos direitos; aumento

ligação das políticas de alojamento com as políticas de combate à exclusão social, refere-se ao carácter condicional de alguns direitos, com a garantia de direitos em alguns domínios a pressupor o desenvolvimento de responsabilidades noutros âmbitos, como pode ser o caso do emprego ou da formação.[22]

A necessidade de entender os diversos direitos associados à habitação e o modo como interagem com outros direitos tem como consequência a importância do estudo das práticas (Marsh, 1998) que constroem e incorporam esses direitos. Essas práticas podem situar-se a vários níveis e assumir, do ponto de vista dos residentes, um carácter predominantemente mais activo ou mais passivo.

Stewart (1994), num trabalho mais geral sobre o papel das leis na construção da experiência habitacional e das suas relações de poder, distingue três possíveis áreas de análise dessas práticas, estabelecendo um quadro de referência para o estudo das formas de ocupação dos alojamentos, que pode ser alargado para integrar outras dimensões. Duas dessas áreas dizem respeito à esfera das relações contratuais entre cada residente e os diversos agentes da provisão de habitação (os senhorios, os construtores, os financiadores): por um lado, o conjunto das disposições gerais sobre os contratos e a liberdade de contratar, que a autora designa por esfera das "relações individuais de propriedade"; por outro lado, o conjunto de outras disposições visando salvaguardar a posição da parte mais fraca, impondo fórmulas de protecção e obrigações específicas em cada tipo de contrato, que a autora designa por "relações estatutárias individuais", no sentido em que constroem um "estatuto" (por exemplo, o estatuto de inquilino municipal ou cooperativo, ou o estatuto ligado aos diversos tipos de empréstimo hipotecário). A terceira área de análise integra as disposições que regulam os parâmetros da actividade dos diversos agentes, "colocando-os num conjunto de relações de poder" (Stewart, 1994, p. 264), área essa que a autora denomina por "esfera da regulação".

---

da assertividade no acesso aos recursos necessários à participação; aumento das pressões para a participação nos processos de decisão.

[22] O que leva o autor a argumentar estarmos perante a passagem de um modelo baseado na "reciprocidade" para um modelo baseado na "compulsão" (Lee, 1998, p. 74).

Identificadas estas possíveis áreas de análise, o desafio que se pode colocar é o do conhecimento dos processos ou dos mecanismos pelos quais os diversos conjuntos de disposições se estruturam. Se aceitarmos a hipótese, referida anteriormente, da importância crescente do nível local[23] na regulação de algumas de algumas dessas disposições, então esse desafio requer alguns instrumentos de descrição e interpretação dos processos locais de regulação e do quadro institucional em que se desenvolvem.

Um dos possíveis pontos de partida dessa descrição é a pesquisa da existência, do conteúdo e do âmbito de formas locais explícitas de definição e reconhecimento de direitos, de especificação das condições de intervenção dos agentes e de avaliação da situação: planos, regulamentos, contratos, agências, foros, conselhos, etc.

A reflexão sobre a experiência recente em França visando o alojamento dos grupos sociais mais desfavorecidos (Ballain e Benguigui, 1995; Direction générale de l' Urbanisme, 1998) pode fornecer algumas referências úteis para a interpretação destas diferentes formas. Ballain (1995) sublinha a importância da leitura do modo como as diferentes experiências se integram nas políticas de alojamento. Estabelece, para isso, uma primeira distinção entre o que designa por "planos rede de protecção" e "planos fileira". Os primeiros orientam-se para situações que os procedimentos habituais das políticas de alojamento não tratam, definindo os seus alvos pela negativa: aqueles que não encontraram solução noutras medidas de intervenção. Os segundos organizam-se segundo a lógica dos diversos "circuitos de acesso ao alojamento" e dos diversos instrumentos de política, justapondo-os sem os articular. Subjacente à análise do autor está a possibilidade de definição de um terceiro modelo, que por vezes designa como de "governo comum", de concretização difícil, nas actuais condições, por não se inscrever, segundo Ballain (1995), no registo da acção tradicional do Estado. A estas distinções correspondem diferentes lógicas de mobilização de agentes e de identificação de procuras (Richard et al., 1998) e

[23] Ou das articulações entre o nível local e central.

diferentes lógicas de inscrição no tempo dos dispositivos correspondentes (Vanoni e Morain, 1995).

Pode dizer-se, em resumo, que o conjunto de referências aqui apresentado, de forma breve, sobre o direito ao alojamento e o "modelo contratual de acção" que lhe está eventualmente subjacente tem como contributo principal, para além da identificação de vários conceitos úteis para o desenvolvimento da análise, a definição de um percurso de pesquisa que, partindo da questão geral da definição do direito ao alojamento e das condições da sua generalização, tem em conta a necessidade de a situar a dois níveis: no campo da interacção entre direitos, do entendimento do seu carácter activo ou passivo ou, de uma forma geral, da construção dos direitos de cidadania; e, por outro lado, no domínio das práticas a partir das quais esses direitos são definidos e concretizados, incluindo nestas quer os aspectos relacionados com as disposições da lei, quer os aspectos relacionados com as possíveis formas – locais - de reconhecimento, definição e concretização dos direitos.

2.2.2 A construção das políticas e a questão das "representações" dos problemas

Ao longo destes dois primeiros capítulos, tem vindo a ser salientada a importância da "representação" dos problemas habitacionais. Desde o início, foi referido o lugar que esta questão ocupa nas propostas de Tosi e de Coing e Topalov e, também, a adopção, por vários autores, de uma "perspectiva construtivista" nos estudos da habitação, de que um artigo de Jacobs e Manzi (2000) constitui uma tentativa recente de balanço. Vimos, depois, que algumas teses, como as de Boelhouwer e van der Heijden, procuram distinguir várias fases das políticas de habitação, relacionando problemas de habitação e instrumentos de intervenção, temática que surge, também, nos trabalhos de outros autores (por exemplo, Whitehead, 1991 e 1997). Neste segundo capítulo, os debates em torno dos conceitos de necessidade ou bem-estar habitacional, risco e desigualdade evidenciaram, de novo, a importância do processo de definição dos problemas e de percepção dos riscos e sublinharam as exigências, relativamente complexas, de instrumentos capazes de dar conta das "novas

fenomenologias" (Cremaschi, 1998a) dos problemas. Uma questão geral que atravessa esses debates sobre necessidades, riscos e desigualdades e, também, as discussões em torno do que se foi designando como "modelo contratual de acção" é o carácter central da relação entre o "desenho institucional" do quadro de interacção dos diversos agentes e os modos de identificação e reconhecimento dos problemas.

Estas sucessivas referências à construção ou representação dos problemas constituem vários desafios para os estudos da habitação, que os referidos trabalhos de Jacobs e Manzi (2000) e de Tosi (1996) permitem sistematizar. Jacobs e Manzi (2000) sublinham alguns aspectos que unificam a perspectiva dos diferentes estudos que analisam: a preocupação com o estudo do modo como certos temas ou questões se transformam em "problemas"; a sua explicação a partir das estratégias dos vários agentes e dos conflitos entre as suas reivindicações; do ponto de vista metodológico, a relevância dada à análise da linguagem e do discurso como reveladores dessas estratégias. Tosi (1996) refere mais explicitamente a importância, nestes vários processos, da interacção entre a construção social e política dos problemas e o discurso científico, no contexto da qual se pode discutir a credibilidade das várias imagens da situação.

Torna-se, então, necessário proceder a uma leitura dos processos e das políticas do alojamento como processos de conhecimento e de construção dessas várias imagens. Metodologicamente, isso pressupõe a identificação das categorias principais utilizadas na acção pública e sua sucessão no tempo, das transformações no seu conteúdo e na sua operacionalização e pressupõe, também, a identificação do modo como o seu uso faz apelo a princípios de explicação das situações e à afirmação de mecanismos de causalidade. Constituem exemplos de análises desenvolvidas segundo esta perspectiva os trabalhos de Jacobs e Manzi (1996), em torno da utilização dos conceitos de "bem-estar", "sem-abrigo" e "solvência"[24], registando as suas transformações, como a passagem de um conceito de "bem-estar" como oportunidade, associado a uma linguagem de necessidades e direitos, para um

[24] No original, welfare, homelessness e affordability.

conceito de "bem-estar" como dependência, associado a uma linguagem de deveres e responsabilidades, ou como a passagem de um discurso sobre quantidade e qualidade do alojamento para um discurso sobre o custo monetário e o esforço das famílias. Outros exemplos situam-se no campo do entendimento das relações entre pobreza, exclusão e alojamento, com especial atenção à questão do tratamento do fenómeno dos "sem-abrigo", casos dos estudos de Marsh e Mullins (1998b), Neale (1998), Sibley (1998) ou Tosi (1996), que revelam a tensão entre explicações "estruturais" e "individuais" dos problemas ou a tendência para o uso da distinção, porventura simplificadora (Neale, 1998; Tosi, 1996), entre "problemas de habitação" e "problemas sociais", correspondendo-lhe perspectivas de intervenção claramente diferenciadas.

Por seu lado, Franklin e Clapham (1997) mostram as transformações na concepção das tarefas – e das profissões – ligadas à gestão da habitação, que podem ser lidas a partir da redefinição e negociação das fronteiras entre assistência social e gestão habitacional. Noutro registo, Breda-Vázquez et al. (2000b) identificam doze possíveis argumentos sobre os processos e as causas de declínio da habitação nas áreas centrais, na cidade do Porto, a que se poderão associar estratégias muito contrastantes quanto às intervenções a desenvolver nesse contexto.

Estes diferentes estudos sublinham a importância da análise dos conceitos centrais das políticas de alojamento e das teorias implícita ou explicitamente veiculadas por estas. Situamo-nos, então, no contexto da identificação do que Motte (1997) designa como os "referentes" das intervenções. No entanto, o entendimento da construção desses conceitos não pode ser desenvolvido de forma independente da discussão sobre as estratégias dos diversos agentes e, em especial, sobre o papel das instituições, como referem vários autores.

É nesse sentido que Neale (1998) argumenta pela importância dos espaços institucionais nos quais se define o sentido de ideias como necessidade. Posição semelhante é defendida por Bonetti (1995), que defende a importância do estudo do que designa como os modos de gestão política e os modos de gestão técnica dos

territórios, referindo-se à problemática da intervenção das organizações e dos seus agentes e ao seu papel mediador das relações sociais nos diversos territórios, temática que aparece, também, por diversas vezes em Madanipour et al. (1998). Uma das consequências da incorporação no estudo das questões da gestão política e técnica dos territórios nos trabalhos de Bonetti (1995) é a verificação da existência de diferentes visões dos problemas, entre técnicos e residentes, e a relevância que daí decorre da importância da constituição de um espaço público, que integre o trabalho sobre o "enunciado dos problemas".

Daran e Maurel (1995), estudando a experiência recente, em França, documentam o processo de operacionalização do conceito de população desfavorecida. Chamam a atenção para o modo como a operacionalização de uma definição geral – de "espectro largo"- constante da lei depende do "jogo institucional dos diversos actores", cuja consequência é uma segmentação da procura, na qual as diferentes organizações vão definindo o seu público, a partir do modo como caracterizam as suas competências e domínios de acção.

No mesmo contexto, Richard et al. (1998) debatem a importância, para a avaliação da coerência da intervenção pública, dos dispositivos de conhecimento das procuras. Uma das questões centrais em que se centra a sua análise é a extensão do que designam por "efeitos de fileira", através dos quais a estrutura da oferta de apoios existentes condiciona as possibilidades de identificação das necessidades de intervenção, e a sistematização de algumas experiências recentes que procuram moderar esses "efeitos de fileira", colocando-se quer numa lógica de "prevenção" e de regulação mais geral, quer numa lógica de visualização das procuras que não passam por fileiras já instituídas (Richard et al., 1998, pp. 144-145). A multiplicação e articulação de intervenientes e de instrumentos de formulação de necessidades de intervenção constituem alguns dos mecanismos de desenvolvimento destas lógicas identificados pelos autores.

Deve referir-se que estes "efeitos de fileira", que colocam a questão da organização local das relações entre os diversos agentes, não são produzidos apenas localmente.

No contexto português, os trabalhos já referidos de Breda-Vázquez et al. (2000a, 2001) sobre a problemática da regeneração urbana mostram a influência da formatação dos diferentes programas nacionais e comunitários nas escolhas feitas quanto ao conteúdo e à organização das diferentes experiências.

Pode dizer-se, em resumo, que este conjunto de elementos sobre a construção das políticas e das "representações" dos problemas tem, pelo menos, três consequências para o estudo das relações entre sistema habitacional e sistemas de bem-estar social. Trata-se, em primeiro lugar, de proceder à análise dos conceitos centrais utilizados nas políticas do alojamento e das suas sucessivas formas de operacionalização. Procurou justificar-se a relevância, no contexto dos objectivos desta pesquisa, de uma atenção especial à construção e utilização de referências ao bem-estar, necessidades, riscos, desigualdades e direitos. Os diversos debates, aqui apresentados, sobre estes conceitos permitem estabelecer um primeiro quadro de referência para o desenvolvimento desse estudo.

Trata-se, em segundo lugar, de compreender a construção e a utilização dessas referências, associando-as às questões do "desenho institucional" ou da estruturação das relações entre agentes, situando-se, portanto, no que tem vindo a ser designado como o debate da "governância" (Breda-Vázquez et al., 2000a). Esta associação pressupõe o reconhecimento do carácter socialmente construído e conflitual dessas categorias e, portanto, a necessidade de instrumentos metodológicos capazes de captar e descrever as interacções que as produzem.

Trata-se, por fim, de perceber o modo como nestas questões do "desenho institucional" se jogam, também, processos de construção das diversas profissões envolvidas nas intervenções no alojamento. Vejam-se, a este propósito, os contributos de Franklin e Clapham (1997), em torno da problemática da gestão da habitação, estabelecendo ligações entre diferentes períodos e objectivos das políticas de alojamento e o desenvolvimento de diferentes perfis profissionais, ou de Ballain (1995) e Dubechot et al. (1995), registando as transformações nos intervenientes e nas metodologias de intervenção, associadas à emergência da problemática do

alojamento dos grupos sociais mais desfavorecidos. Dubechot et al. (1995), Guerra (2000) e Richard et al. (1998) desenvolvem, depois, algumas possíveis consequências destas mudanças, nomeadamente no campo da concepção dos processos de conhecimento e acção subjacentes às diversas práticas de intervenção. Refira-se, de resto, que, como foi assinalado no capítulo anterior, esta dimensão da profissionalização das intervenções é uma das características que tem acompanhado a institucionalização – e a mudança - das políticas de bem-estar social.

3 Conclusões

3.1 Alguns conceitos e condições para o desenvolvimento da análise

Tem vindo a ser debatida a hipótese segundo a qual as possibilidades de formulação do conceito e das experiências de habitação social podem ser compreendidas a partir da relação, em cada contexto, entre habitação e sistema de bem-estar social. As teorias existentes sobre esta relação permitem identificar alguns factores explicativos dessas experiências e sistematizá-los segundo tipos ou modelos, ao mesmo tempo que evidenciam alguns elementos gerais de ambiguidade e indeterminação e algumas dificuldades específicas de enquadramento da situação dos países do "sul da Europa".

O reconhecimento da presença destes elementos conduziu a uma segunda hipótese de trabalho, que se procurou especificar neste capítulo: a de que o aprofundamento, no contexto dos Estados-Providência, do significado e condições de desenvolvimento dos diversos tipos ou modelos de produção e gestão do alojamento social pressupõe a possibilidade de uma leitura do sistema habitacional a partir dos conceitos de bem-estar social, risco, desigualdade e cidadania, capaz, ao mesmo tempo, de dar conta do carácter socialmente construído dessas referências.

Nesse sentido, este capítulo pode ser objecto de duas leituras complementares: uma leitura que procure sistematizar possibilidades de formação de vários conceitos

relevantes para a descrição da situação e das políticas de habitação; e uma leitura que procure fios condutores entre as diferentes reflexões sobre esses conceitos e da qual resulta a importância das relações entre organizações e entre agentes como espaço estruturador dos significados e das práticas com eles relacionados.

Assim, do debate sobre os conceitos de necessidade, bem-estar ou mal-estar habitacional retêm-se duas conclusões principais. Por um lado, identificaram-se, com base numa proposta de síntese elaborada por Ythreus (2001), diferentes possibilidades ou "tradições" de definição desses conceitos, que divergem entre si quanto ao conteúdo, ao seu processo de construção e validação, às questões relativas à forma como são utilizados, nas políticas de alojamento, e à legitimidade que lhe é atribuída. Estas tradições correspondem à definição de necessidades, a partir, respectivamente, da procura de padrões de alojamento considerados universais, da expressão de preferências nos mercados, da referência aos padrões habitacionais tidos, em cada contexto, como socialmente aceitáveis e da relação das condições de habitação com outros objectivos sociais.

Por outro lado, foi identificada como questão geral que se coloca a estas diversas tradições a necessidade de integrar de forma sistemática as actuais dimensões de mudança ou, como foi referido, as novas "fenomenologias" dos problemas da habitação (Cremaschi, 1998a). Essa necessidade traduz-se, depois, do ponto de vista das políticas do alojamento e da sua organização institucional, na importância concedida aos modos de conhecimento das procuras, que as experiências recentes parecem desenvolver de forma diferenciada (a partir de categorias estatísticas gerais, a partir da estrutura dos apoios disponíveis, através da multiplicação dos intervenientes nos processos, etc.).

O debate sobre o conceito de risco, muitas vezes associado, nas políticas de habitação, à noção de estratégias preventivas, foi aqui resumido, em parte, com base numa síntese proposta por Perri 6 (1998), que sublinha a importância das percepções dos riscos na construção das estratégias de intervenção e define um quadro de referência com vários tipos de possibilidades de classificação de riscos e de

estratégias da sua gestão. Assim, a noção de risco pode ser percebida como estando situada predominantemente no campo dos indivíduos e das famílias – os riscos relativos ao acesso e manutenção no alojamento e os riscos para o bem-estar associados às condições de alojamento -, no campo das comunidades locais ou, ainda, dos "riscos sistémicos" mais gerais. Em cada caso, as estratégias correspondentes podem ser descritas a partir de várias dicotomias: estratégias antecipatórias ou curativas; de elevada ou de reduzida perequação dos riscos; estratégias de gestão funcional ou holística; de gestão financeira e/ou organizativa centralizada ou descentralizada.

Ao mesmo tempo, foi identificada como questão geral que se coloca aos estudos da habitação a necessidade de compreender o actual contexto em que se produzem estes riscos, e que envolvem sobretudo a relação entre, por um lado, o sistema habitacional e suas mudanças e, por outro lado, os processos que têm vindo a ser descritos a partir do conceito de "vulnerabilização social".

O debate sobre as desigualdades sociais face ao alojamento envolve um conjunto de pressupostos sobre o modo como se representa a organização social e os seus aspectos dinâmicos – factores de clivagem e de mobilidade, de integração e de exclusão. Pode dizer-se, em síntese, que é possível relacionar habitação e desigualdades sociais, a partir de duas perspectivas, que devem ser articuladas entre si: através, por um lado, do estudo dos impactos das mudanças e das desigualdades sociais na situação e nas condições de alojamento das pessoas e das famílias e nas condições de gestão dos parques habitacionais; considerando, por outro lado, o modo como a habitação participa na construção das desigualdades e, em especial, na construção de desigualdades de base territorial.

A propósito desta última perspectiva de trabalho, foi salientada a importância do conhecimento das diferentes "estratégias segregadoras" (Grafmeyer, 1996) e dos seus efeitos nas oportunidades das pessoas, que, com base numa proposta de van Kempen (1994), podem ser situados em três áreas: na área das "ligações" entre as pessoas, nos contactos e redes de relação social; na área das "provisões" ou do acesso

a bens, serviços e empregos; e na área dos relacionados com os diversos mecanismos de interpretação selectiva dos direitos e de discriminação ou estigmatização com base na área de residência.

O debate sobre o conceito de cidadania tem como pano de fundo, no contexto da habitação, o reconhecimento do carácter ambíguo e relativamente indeterminado do "direito ao alojamento", de que resulta a necessidade de uma atenção especial ao processo da sua definição e da sua generalização. As referências aqui apresentadas permitem salientar três aspectos interligados que podem ajudar a descrever e a distinguir as diversas experiências desse processo. Um primeiro aspecto diz respeito ao modo como se fundamenta o direito ao alojamento, como se inscreve o seu conteúdo no campo da interacção entre direitos civis, políticos e sociais, e como se entende o seu carácter activo ou passivo. Um segundo aspecto diz respeito ao modo como o direito ao alojamento se concretiza nos diversos dispositivos legais sobre direitos e obrigações, quer os que incidem nas relações entre residentes e agentes intervenientes, quer aqueles que regulam os parâmetros gerais da actividade destes diversos agentes. Finalmente, um terceiro aspecto diz respeito à importância da identificação das diversas formas locais de reconhecimento, definição e concretização dos direitos.

Ao mesmo tempo, o confronto destas diferentes dimensões da construção do direito ao alojamento com algumas transformações recentes parece suscitar algumas interrogações, que devem ser investigadas, quanto ao significado das intervenções dirigidas para as situações e os grupos sociais de maior vulnerabilidade (Aubrée, 1995; Ballain, 1998; Zitouni, 1998): a tensão entre uma área de "direitos mínimos" ou especiais e uma área de "direito comum" ou, ainda, entre dispositivos provisórios e permanentes.

Finalmente, foi referida a questão das "representações" da situação, nas políticas de habitação, e da importância do que Bonetti (1995) designa como os modos da gestão técnica e política dos problemas. O reconhecimento do carácter central da relação entre o "desenho institucional" do quadro da interacção entre os diversos agentes e a

definição e operacionalização – selectiva - dos conceitos de necessidade, risco, desigualdade e direitos de cidadania constitui uma conclusão da reflexão produzida, estabelecendo ao mesmo tempo um possível fio condutor e integrador da análise da utilização desses conceitos nas políticas de alojamento.

3.2 Os possíveis modelos de investigação

Estes dois primeiros capítulos pretenderam, sobretudo, construir um quadro de referência geral para o aprofundamento da leitura das relações entre sistema habitacional e sistemas de bem-estar social, num contexto de mudança. Pretenderam identificar conceitos relevantes e questões que possam organizar a investigação sobre esta problemática. Ao fazê-lo, abrem caminho para a discussão das metodologias a utilizar na investigação, para a qual contribuem, mas que não se encontra, aqui, desenvolvida.

Para essa discussão é, ainda, necessário um passo prévio de definição da perspectiva de trabalho das questões apresentadas. São várias as perspectivas possíveis e todas elas úteis para o debate dos "modelos de produção e de gestão de habitação social". Se adoptarmos as questões do bem-estar, do risco, das desigualdades e dos direitos de cidadania como elementos centrais para a descrição das relações entre sistema habitacional e sistema de bem-estar social, podemos dizer que o seu desenvolvimento pode ser feito a partir de opções diferentes, quanto ao grau de integração das problemáticas associadas a cada um dos conceitos e quanto ao nível "mais geral" ou "mais local" da sua análise.

Assim, cada uma das problemáticas identificadas é susceptível de aprofundamento específico e relativamente autónomo. Justifica-se uma reflexão que integre explicitamente vários contributos disciplinares sobre os vários modos de definir necessidades e sobre as suas novas fenomenologias e que construam os instrumentos metodológicos indispensáveis a um tratamento inovador da questão. O mesmo se pode dizer a respeito do conhecimento dos processos e dos factores de

vulnerabilização e de risco e da importância da sua percepção nas estratégias e nas políticas de alojamento, ou a respeito das questões da interacção entre alojamento e desigualdades sociais, ou ainda das diversas vertentes dos processos de construção do direito à habitação. Cada um destes conceitos define, portanto, uma possibilidade de desenvolvimento da análise.

Um outro modelo de investigação pode basear-se na procura das interligações destas problemáticas, pesquisando as condições da sua integração nas estratégias de alojamento. Estas condições podem ser observadas a vários "níveis": um nível "mais geral", a partir de noções de sistema habitacional e de sistema de bem-estar social que os aproximam do espaço nacional, referência importante dos Estados-Providência, da construção das políticas e dos seus instrumentos e, por isso, também, no estudo da habitação, referência mais imediata dos debates sobre as tipologias dos sistemas habitacionais, apresentadas no primeiro capítulo, e da construção das bases de informação disponíveis; e um nível "mais local", como instância necessária para o conhecimento mais pormenorizado dos processos em curso e das suas diferenciações, mais capaz de captar a experiência dos agentes e das organizações e, nela, sobretudo, os diversos aspectos associados ao que foi designado como perspectiva relacional da habitação, e também como uma instância de importância crescente na regulação do sistema habitacional.

A vinculação da presente investigação à referência ao "planeamento da habitação", que pretende constituir um domínio de integração de problemáticas, traduziu-se na procura de um modelo de investigação que procura encontrar alguns fios condutores entre problemáticas. A reflexão apresentada nestes dois primeiros capítulos sugere a importância da compreensão da relação entre instâncias locais e instâncias mais gerais para a explicação da situação e das políticas de alojamento. Mas, por algumas das razões atrás enunciadas – em especial, a aproximação dos debates sobre tipologias de sistemas habitacionais ao espaço nacional e a possível necessidade de um enquadramento geral que permita aferir o lugar e o significado das especificidades locais -, adoptou-se como ponto de partida o confronto das questões do bem-estar habitacional, do risco, das desigualdades e do direito ao alojamento

com a informação disponível sobre a situação portuguesa e os diversos elementos das políticas de habitação.

Trata-se, então, em primeiro lugar e sobretudo, de mostrar a viabilidade e conduzir uma análise do caso português, organizada em torno desses conceitos, e de discutir a sua relevância para o entendimento dos dilemas, condições e possibilidades de desenvolvimento de modelos de produção e gestão de habitação social. Este ponto de partida permite utilizar, de forma sistemática, as diversas fontes de informação estatística disponível sobre o sistema habitacional e as condições de alojamento, mas tem como limite a dificuldade em captar algumas das vertentes que têm vindo a ser associadas a uma "perspectiva mais relacional" da habitação. O desafio que se coloca é, então, o de não apagar as possíveis pontes entre essa perspectiva e os elementos de análise mais geral da situação portuguesa.

3.

Problemas habitacionais e desigualdades face ao alojamento: um quadro de referência para discutir as políticas sociais de habitação em Portugal

1 Introdução

1.1 Objectivos

Esta parte do trabalho aprofunda, para o caso português, as possibilidades de análise apresentadas nos capítulos anteriores. Ressaltaram, então, duas questões fundamentais para o esclarecimento do lugar e do significado das políticas sociais de habitação, em torno, por um lado, da "representação" dos problemas e direitos habitacionais e suas transformações, e, por outro lado, da sua relação com as desigualdades e os "riscos" sociais. Disse-se, também, que a ênfase colocada na ideia de "representação dos problemas" pretendia chamar a atenção para a relação não linear entre problemas e políticas de habitação, envolvendo estas uma redefinição selectiva daqueles e fazendo com que o processo dessa definição ou redefinição deva ser considerado parte do objecto de estudo.

Relembremos, de forma breve, alguns elementos dessa discussão. Adoptou-se, desde o início, como uma das referências centrais, a hipótese de Coing e Topalov (1995), segundo a qual "vivemos uma ruptura profunda na situação da habitação e na forma como a sociedade a assume". Associada às transformações sociais na estrutura das famílias e no emprego e às mudanças imobiliárias e na provisão de habitação, esta ideia de ruptura tem consequências analíticas e operativas importantes. Discutem-se, perante essas transformações, os "novos" e os "velhos" problemas de alojamento, as suas vertentes mais "quantitativas" e mais "qualitativas", o seu carácter mais ou

menos "sistemático", a presença de um "núcleo duro" de problemas por resolver e de novas "áreas de risco", a existência de diferentes figuras de mal-estar habitacional, etc. (ver, por exemplo, Cremaschi, 1998a; Tosi, 1994b). Um primeiro desafio consiste, então, em confrontar o caso português com estas diversas formulações das transformações na situação habitacional das famílias, averiguando a pertinência destas referências e a extensão e o significado dessas mudanças.

Vimos, também, que da reflexão sobre a relação entre sistema habitacional e Estado-Providência decorrem algumas consequências. É o caso, por um lado, do lugar privilegiado concedido à questão do "funcionamento" do sistema habitacional, isto é, da capacidade de Estado, famílias, mercados produzirem "bem-estar", no domínio do alojamento. O ponto de partida da análise das políticas sociais de habitação é, assim, o conhecimento das várias formas como se estabelece a relação das pessoas e das famílias com os alojamentos. É o caso, por outro lado, do lugar concedido, entre os critérios de análise, à questão das diferenças sociais no acesso e manutenção no alojamento. Este critério de avaliação fundamenta-se na referência – mesmo que ambígua – a um conjunto de direitos sociais, entre os quais o direito ao alojamento, que parece constituir um aspecto central do Estado-Providência. Trata-se, neste contexto, de saber até que ponto essas relações entre pessoas, famílias e alojamentos dependem do seu "poder no mercado". Um segundo desafio consiste, então, em desenvolver uma análise da situação portuguesa e das políticas de habitação à luz destes critérios e destes contributos, avaliando o funcionamento do sistema habitacional através da sua capacidade em promover e garantir um direito ao alojamento.

Nesse sentido, esta parte do trabalho organiza-se em torno de três questões, do desenvolvimento das quais resultam três conclusões principais. As questões são as seguintes: em primeiro lugar, esclarecer a evolução da situação vivida pelas famílias, em Portugal, no domínio da habitação; em segundo lugar, pesquisar a relação entre essa situação e essa evolução e as diferenças sociais quanto ao rendimento, condição socioeconómica e estrutura das famílias; em terceiro lugar, discutir o papel dos dinamismos recentes da produção e do acesso ao alojamento na estruturação ou

desestruturação dessas diferenças. Trata-se, então, de saber, na perspectiva de quem procura identificar continuidades e rupturas: que transformações têm ocorrido na situação habitacional das pessoas e das famílias; que desigualdades face ao alojamento existem e como evoluem; como se relacionam com o sistema habitacional. Para depois, nos capítulos seguintes, estudar o modo como essas transformações são apreendidas, no processo de formulação das políticas habitacionais.

As principais conclusões podem ser formuladas do seguinte modo. Num contexto de "expansão dos recursos habitacionais" e de melhoria acentuada dos níveis médios de conforto, detecta-se – no entanto - a existência e persistência de uma área relativamente vasta e não residual de "mal-estar habitacional", no interior da qual é possível identificar uma relação forte entre condições e problemas habitacionais e grupos sociais de menor rendimento. Esta associação entre situação habitacional e recursos dos habitantes é um ponto de partida fundamental para a discussão das características do sistema habitacional e do "lugar" das políticas sociais de habitação, por duas razões principais e interligadas. Em primeiro lugar, porque aponta para uma tensão entre a afirmação genérica de um "direito à habitação" e a sua concretização. Em segundo lugar, porque evidenciando a sobreposição entre pobreza e deficiência nas condições habitacionais, aproxima duas áreas das políticas sociais "tradicionalmente" constituídas como diferenciadas. A este respeito, Tosi (1994a) descreve, de forma convincente, a partir do "modelo continental" de que fala, o "mal-tratamento" dos pobres nas políticas habitacionais, remetidos para o campo das políticas de tipo regulativo e assistencial e para soluções habitacionais de carácter provisório. Esta estratégia contrasta com a afirmação do carácter estrutural do problema da relação entre pobreza e dificuldades habitacionais.

Um segundo contributo desta parte do trabalho é o reconhecimento da existência de factores de risco, associados aos dinamismos de transformação da produção e do acesso ao alojamento, no domínio quer das formas de acesso à propriedade da habitação quer da estruturação do arrendamento privado. Esses factores de risco são, em grande parte, congruentes com as características anteriormente descritas, isto é,

desenvolvem-se num quadro de desigualdades sociais face ao alojamento, mas, ao mesmo tempo, introduzem novas questões problemáticas, que decorrem da forma específica como esses dinamismos se desenvolveram. Este segundo argumento evidencia a existência de questões relacionadas com os modos de regulação do sistema habitacional.

Finalmente, a persistência das desigualdades face ao alojamento e a produção de novos factores de risco, num contexto de relativamente forte investimento habitacional, permitem discutir a existência de uma "distância" ou "dissociação" (Conceição, 1996), "dualidade" (Seassaro, 1993), "bifurcação" (Kleinman, 1996) entre dinâmicas de investimento e condições de alojamento das famílias.

Esta dualidade – que tem vindo a ser reconhecida por outros autores, em variados contextos -, atravessa, também, as políticas de habitação. Não é por acaso que Abílio Cardoso (1983) fala explicitamente de dois modelos distintos de política de habitação, um que designa como "modelo de bem-estar social", baseado no conceito de necessidades de habitação e orientado para as condições de alojamento das famílias, e um outro modelo, baseado na importância económica da produção de habitação. Ao distinguir estes modelos, o autor aponta para as tensões entre estas duas dimensões das políticas habitacionais. O modo como esta dualidade se afirma e a sua extensão constituem –argumenta-se aqui- um factor decisivo da maior ou da menor eficácia dos modelos de política de habitação que têm vindo a ser desenvolvidos, pelo que, do ponto de vista teórico, a sua sustentação e explicação se torna muito importante.

Estas três conclusões principais – a transformação nas condições de habitação, num contexto de desigualdades sociais face ao alojamento; a afirmação de factores de risco e a possível dualidade entre investimento habitacional e condições de habitação – constituem, em conjunto, um quadro de referência para a discussão das políticas de habitação e seus instrumentos, a desenvolver nos capítulos seguintes. Além disso, a identificação dos padrões de desigualdade e de risco presentes no campo da habitação permite retomar a discussão sobre a relação entre sistemas de bem-estar

social e políticas de habitação: tratar-se-á, então, de saber se esses padrões de desigualdade e de risco se assemelham aos que têm vindo a ser reconhecidos em outras áreas das políticas sociais ou se, pelo contrário, o campo da habitação tem especificidades suficientemente fortes para o distinguir dessas outras áreas.

1.2 Principais notas metodológicas

As questões apresentadas, pelo modo como foram formuladas, impõem algumas condicionantes à investigação, sobretudo porque se faz apelo à necessidade de abarcar o sistema habitacional, no contexto nacional – o que requer, em simultâneo, capacidade de generalização, mas também de percepção das diferenças mais significativas, incluindo as diferenças espaciais -, e porque se procura adoptar uma perspectiva temporal relativamente alargada, capaz de detectar e compreender as principais mudanças – o que requer a disponibilidade de comparar de forma consistente informação relativa a períodos anteriores.

Tendo em conta estes objectivos, optou-se por recorrer à comparação sistemática das várias fontes de informação disponíveis sobre condições de habitação, a maior parte das quais produzidas pelo Instituto Nacional de Estatística. Deu-se particular atenção aos resultados dos seguintes instrumentos estatísticos:

- Recenseamentos da População e da Habitação
- Estatísticas da Construção de Edifícios
- Painel de Agregados Domésticos Privados da União Europeia
- Inquérito ao Conforto
- Inquérito aos Orçamentos Familiares
- Inquérito à Habitação

Para além dos aspectos da dinâmica construtiva, estas fontes de informação permitem documentar, de uma forma geral, algumas características relevantes da situação habitacional de pessoas e famílias. É o caso, por exemplo:

- da avaliação que os residentes fazem da sua presente situação habitacional (e, consequentemente, da existência de áreas de insatisfação com a habitação);
- da caracterização do espaço da habitação (evolução da sua dimensão, extensão de situações de superlotação dos alojamentos, etc.);
- da caracterização dos níveis de conforto e da dotação de infraestruturas e serviços;
- das questões relacionadas com o estado de conservação dos edifícios e dos alojamentos;
- das questões relacionadas com a despesa associada à habitação e sua comportabilidade para os orçamentos familiares.

Para além da sistematização e do confronto da informação disponível, em parte já publicada e objecto de vários estudos, pode dizer-se que, do ponto de vista da produção de conhecimento sobre a situação portuguesa, se procura, aqui, sobretudo interrogar a informação existente, evidenciando as relações entre rendimentos, grupos sociais e condições de habitação.

A escolha desta base de informação para o desenvolvimento de uma perspectiva de investigação centrada nas desigualdades sociais face ao alojamento encerra algumas potencialidades e algumas dificuldades. Permite, por um lado, traçar um quadro geral da evolução das condições de habitação, em Portugal, e incorporar aspectos da avaliação que as pessoas fazem da sua situação.

No entanto, assume determinados pressupostos, em especial os que se relacionam com as categorias de análise utilizadas: com as categorias utilizadas para descrever as desigualdades sociais; com as categorias utilizadas para definir os problemas de alojamento; e, finalmente, com as categorias utilizadas para espacializar a informação produzida.

Em conjunto, estas fontes de informação permitem integrar no estudo algumas dimensões de diferenciação social, em especial as que se relacionam com o

rendimento dos agregados familiares, com alguns aspectos da estrutura das famílias e da definição de categorias socioeconómicas, na maior parte dos casos referidas ao "representante" do agregado familiar. Para além do debate do modo como, em concreto, se descreve a estrutura das famílias e as categorias socioeconómicas, sobretudo num contexto reconhecido como sendo de transformação social, podem levantar-se outras questões.

A base da análise é o "agregado familiar". No entanto, os estudos da habitação, e, de uma forma mais geral, da "situação social" e das políticas sociais, têm vindo a demonstrar a importância de estratégias familiares ou de outras redes sociais na configuração dos problemas e das "soluções" encontradas (ver, por exemplo, Allen, 1998; Dard e Kaufmann, 1995; Forrest e Murie, 1995; Maloutas, 1998; Tosi, 1994a e 1995). Essa importância constitui mesmo uma hipótese em torno dos quais se esboçam tentativas de definição da especificidade dos países do sul da Europa, que assentaria no seu "familiarismo" (hipótese que é discutida, de forma crítica, por Martin, 1997, e por Nunes, 1995). Ora este fenómeno não é imediatamente apreensível a partir de muitos dos instrumentos estatísticos disponíveis, quando muito aparecendo como hipótese de interpretação de determinados dados, que requer, depois, estudos mais pormenorizados e recorrendo a outras metodologias de análise.

Ao mesmo tempo, a concentração no conceito de família ou agregado familiar e na sua definição a partir do "representante" do agregado é susceptível de ser considerada redutora e insensível às diferenciações no interior da família (que têm sido objecto de numerosos estudos: ver, por exemplo, a este propósito, Sommerville, 1992; ou Gurney, 1999a).

Pode, ainda, dizer-se que, comparando, em momentos diferentes, grupos de famílias com características semelhantes, falta informação relativa ao processo pelo qual se constitui a situação habitacional das famílias. Ora, como vimos também, a linguagem do "risco", da "vulnerabilização", do "empobrecimento", central no estudo das transformações em curso, parece remeter para um conjunto complexo de factores e

de processos, só evidenciável a partir de estudos mais qualitativos, que tenham em conta o percurso habitacional das famílias ou a sua "biografia".

Um segundo grupo de problemas prende-se, como foi dito, com a noção de problemas habitacionais e com a escolha, de entre as variáveis disponíveis, de indicadores de situações de "mal-estar" habitacional. Trata-se, também, de discutir a possibilidade de avaliar, de uma forma generalizada, o "bem-estar habitacional" das famílias, isto é, de saber que indicadores construir e a partir de que processo, questões que foram já apresentadas, de forma resumida, no capítulo 2. A este respeito, pode dizer-se que as fontes de informação referidas permitem caracterizar, sobretudo, alguns parâmetros físicos dos alojamentos e algumas indicações gerais da avaliação que as pessoas fazem da sua situação, não conseguindo captar a relação das condições de alojamento de cada família com outras dimensões do bem-estar social e das relações sócio-espaciais em que a habitação se insere. Os conceitos de "mal-estar habitacional" que podem ser construídos com base neste conjunto de informação são, mesmo, assim, variados: referem-se a várias formas de carência de habitação (ver, por exemplo, Cardoso, 1991), que integram os chamados "alojamentos não clássicos", os casos de desadequação do espaço do alojamento, a falta de acesso a infraestruturas básicas e às condições de conservação dos edifícios; referem-se, também, à avaliação, por parte das famílias, dos seus problemas habitacionais; e, finalmente, às questões do peso das despesas com a habitação no orçamento familiar.

Um terceiro grupo de questões metodológicas pode ser levantado a partir das diferenciações espaciais consideradas. Trata-se, então, de saber do sentido da apresentação de dados muito agregados, quando se tende a dizer que "não há um sistema habitacional; não há um mercado homogéneo e indiferenciado" ou que a "produção, o consumo, a troca ou a atribuição de habitação ocorrem num mosaico de sub-sistemas" (Cardoso, 1996c, p. 126). Daí a necessidade de encontrar e perceber algumas diferenciações espaciais dos fenómenos estudados.

Tendo em conta as limitações assim identificadas, entendeu-se que esta fase do trabalho se destina, sobretudo, a enquadrar a reflexão sobre a situação portuguesa e

sua evolução recente. Nesse sentido, ao mesmo tempo que pesquisa algumas tendências gerais – que a base de informação que utiliza permite detectar com clareza– procura sistematizar questões para a investigação, a confrontar com a análise com recurso a outras estratégias de investigação em capítulos posteriores.

2 Transformações nas condições de alojamento e nos problemas habitacionais

2.1 Do Colóquio sobre Política da Habitação, em 1969, ao "Plano das 500 000 casas", em 1993: exemplos de continuidades e mudanças na "questão habitacional"

A identificação de problemas habitacionais importantes, para um conjunto alargado de pessoas e famílias, é recorrente, nos estudos sobre habitação em Portugal. A leitura de documentos marcantes da análise da habitação em Portugal, nas últimas décadas, pode constituir um ponto de partida útil para entender a persistência da "questão habitacional" e de pesquisar as suas eventuais metamorfoses. Procura-se, deste modo, perguntar, como fazem Coing e Topalov (1995) para o caso francês, se vivemos num contexto de "ruptura profunda na situação da habitação e na forma como a sociedade a assume", ou se, pura e simplesmente, estamos perante uma mesma questão do alojamento, que não cessa de aparecer nas sociedades em que vivemos (Ascher, 1995).

Antecedendo em pouco os anos setenta, realizou-se o Colóquio sobre Política da Habitação (MOP, 1969; para uma apreciação do seu impacto nas políticas urbanísticas e de habitação, tanto do ponto de vista da produção legislativa, como das transformações institucionais, ver Ferreira, 1987). Situa-se na continuidade dos trabalhos do "Plano Intercalar de Fomento" e da preparação do III Plano de Fomento (1968-1973), trabalhos em que a gravidade dos problemas habitacionais foi sublinhada (como, de resto, já o tinha sido feito por Pereira, 1963a e 1963b).

O texto-base do referido Colóquio, para além de uma proposta de quantificação do déficit habitacional entre 350 e 500 mil fogos, e da perspectiva da sua manutenção "sem redução sensível", refere que, da habitação existente,

> "se pode considerar que só uma pequena percentagem – a assegurada pelo sector público e semi-público, que tem oscilado entre 5 e 10 por cento da construção total, caberá ou ficará próxima das possibilidades razoáveis de pagamento da vasta massa populacional que habita em condições inaceitáveis(...)"
>
> "Dos fogos construídos pela iniciativa privada (90 a 95% do total) a parte mais significativa para o planeamento do sector – a que se localiza nas zonas de maior desequilíbrio entre a oferta e a procura, ou seja nas zonas de atracção e concentração urbanas – está constituindo um factor de agravamento do problema social da habitação (...)",
>
> podendo afirmar-se, "à falta de análise melhor, que todo um sector da 'indústria' da construção acaba por agravar as condições de vida (...) para mais de 70 por cento das famílias que habitam ou procuram essas áreas" (MOP, 1969, pp. 2-3).

Compreende-se, perante a dimensão do problema, a importância atribuída, nesse texto, a um "sector condicionado" da habitação, capaz de construir cerca de 90% dos alojamentos considerados necessários. Do ponto de vista do desenvolvimento deste "sector condicionado", são considerados dois grupos distintos: uma parte, de "participação pública supletiva", produzindo cerca de 37 500 fogos/ano; e outra parte, de "participação pública em grau substancial", produzindo cerca de 7 500 fogos/ano, ou seja, aproximadamente 15% do total da produção necessária de novos alojamentos. Quer a extensão dos problemas identificados, quer a extensão das medidas de intervenção preconizadas levam, aliás, a falar-se do período de que este Colóquio assinala o início como um período associado, no plano da concepção das políticas, a um "forte intervencionismo" na habitação (Ferreira, 1993).

No início dos anos 90, um pouco mais de vinte anos depois, num outro contexto, o I Encontro Nacional sobre a Habitação (Ferreira, 1993) quantifica o deficit habitacional em cerca de 500 000 alojamentos, afirma a preocupação com a escassez, a irregularidade e deficiência da oferta de habitação e a tendência para o agravamento das carências habitacionais e do "fosso entre os preços da habitação e os rendimentos das famílias".

De forma indicativa, dentro do designado "Plano das 500 000 casas", considera a importância de ser assegurada uma produção anual de mais de 80 000 alojamentos. Nestes, prevê-se a necessidade de um "sector social", orientado "para os estratos insolventes e situações de emergência", que asseguraria 12% da produção de habitação, e de um sector "apoiado", "protegido" ou de "custos controlados", que asseguraria cerca de 26% da produção de nova habitação.

Entre uma e outra data, é possível encontrar, por diversas vezes, referências à "crise da habitação" como característica estrutural da sociedade portuguesa, referências que marcam precisamente o início das obras de Abílio Cardoso (1983), e Fonseca Ferreira (1987) dedicadas, nos anos 80, às políticas de habitação em Portugal:

> "A 'crise da habitação' é uma característica central da sociedade portuguesa" (Cardoso, 1983, p. 1);
>
> "A *carência* de alojamentos e dos equipamentos complementares constitui – não será forçado afirmá-lo – um dos mais graves problemas da sociedade portuguesa". (...) Constituem um grave problema humano e uma forte condicionante do progresso económico e da própria institucionalização democrática do país" (Ferreira, 1987, p. 15).

Estes dois momentos e os respectivos documentos de base – o Colóquio sobre Política da Habitação e o I Encontro Nacional da Habitação – são reveladores de um conjunto de continuidades importantes na análise da situação da habitação, em Portugal. Une-os, de certa forma, a dimensão atribuída ao problema da habitação. Apontam a gravidade e a extensão da "questão habitacional" em Portugal. Reconhecem a existência de problemas quantitativos e qualitativos que abrangem uma grande parte das famílias portuguesas, adquirindo, por esse facto, uma relevância política clara, a ponto de Fonseca Ferreira o relacionar com o processo de "institucionalização democrática do país" e de realização dos direitos sociais. Separados por quase 25 anos, apresentam estimativas do déficit habitacional semelhantes e debatem-se com a perspectiva da sua manutenção ou agravamento. Preocupam-se com a necessidade de relançamento da produção habitacional, dando prioridade, do ponto de vista metodológico, à apresentação de metas da produção anual de alojamentos, ao mesmo tempo que sublinham o papel do solo urbano e das

políticas de solo nas condições desse relançamento. Finalmente, pode dizer-se que conceptualizam as políticas de habitação a partir de três sectores ("social", "apoiado" e "livre"), embora divergindo claramente no modo como os articulam e no grau de intervenção do Estado: entre um e outro documento, o papel do "sector livre" passa de uma posição residual para uma posição maioritária, no contexto da produção habitacional.

Porque se referem, aqui, estes dois momentos – podemos dizê-lo assim – de "elaboração colectiva" de uma reflexão sobre a situação e as políticas de habitação em Portugal? Sobretudo pelas questões que a relativa continuidade do diagnóstico e dos modelos de intervenção suscita[1], num contexto que sabemos ter sido atravessado por mudanças importantes, tanto na estrutura e nos rendimentos das famílias (ver, a este propósito, por exemplo, Barreto, 2000), como nos processos imobiliários e de produção habitacional (descritos, por exemplo em Conceição, 1994 e 1996b). As principais questões prendem-se, precisamente, com a relação entre a habitação e as transformações sociais e nos dinamismos de investimento. Podemos formulá-las do seguinte modo.

Por um lado, estes diagnósticos, e as referências à "crise da habitação" e ao "fosso crescente entre preços da habitação e rendimentos", acentuam a ideia da existência de uma "questão habitacional" vasta, generalizada, no interior da qual persiste um "núcleo duro" de problemas, de que é sinal o peso semelhante atribuído ao sector social, no sentido mais restrito do termo (oscilando, como vimos, entre os 12 e os 15%). Significa isto a relativa estabilidade de um núcleo duro de problemas? Corresponde ao mesmo tipo de carências, de processos e de riscos? Relaciona-se da mesma forma com a "questão habitacional" mais vasta?

Por outro lado, o reconhecimento da existência de importantes áreas de "mal-estar" habitacional processa-se, como veremos adiante de forma mais pormenorizada, num contexto de crescimento, embora não linear, do investimento habitacional. Parece

[1] Continuidade que não pode ser entendida simplesmente como resultado de uma ausência de "política de habitação.

verificar-se, então, uma distância entre dinamismos do investimento habitacional e condições de alojamento das famílias. Que conclusões se podem retirar da percepção dessa distância? Três hipóteses de análise parecem possíveis. Uma primeira hipótese pode ser construída, desvalorizando a importância desta "distância" entre dinamismos imobiliários e condições de alojamento das famílias: tratar-se-á de uma situação conjuntural, de ajustamento, que a longo prazo tenderá a atenuar-se. Uma segunda hipótese pode ser construída, reconhecendo essa distância como problema, mas como problema que pode ser trabalhado com base nos modelos existentes: a existência dessa "distância" revela, sobretudo, deficiências na articulação entre os diversos sectores ou as diversas componentes do sistema habitacional (resulta, por exemplo, da ausência de desenvolvimento de um sector "social" ou das limitações do sector "apoiado"). Finalmente, uma terceira hipótese poderá considerar que essa distância é mais estrutural e indica os limites do que alguns designam como uma "perspectiva quantitativa" (Paniagua, 1991; Coing e Topalov, 1995), sublinhando a existência de tendências importantes de dissociação entre dinâmicas de investimento e dinâmicas de alojamento, de que as estratégias baseadas na articulação dos três sectores atrás referidos não conseguem dar conta.

As respostas a estas questões têm óbvias implicações para o debate sobre "habitação social", porque nelas se joga quer a representação dos problemas habitacionais e das suas transformações, quer a representação do funcionamento do sistema habitacional e dos modelos de intervenção pública. É então, necessário aprofundá-las.

2.2 Situações de "mal-estar habitacional" e desigualdades sociais face ao alojamento: entre a expansão dos "recursos habitacionais", a melhoria dos níveis médios de conforto e a persistência de uma área relativamente vasta de problemas

Do que se disse anteriormente, e dos estudos que têm vindo a ser apresentados sobressaem imagens, por um lado de "crise", de existência, em Portugal, de áreas relativamente extensas de carência habitacional, e, por outro lado, de transformação na situação e nos processos ligados ao alojamento. Conceição (1994) documenta a existência de transformações estruturais na provisão de habitação, associadas a mudanças no sistema de agentes, de que o traço principal é a importância crescente das empresas construtoras na promoção de habitação e a progressiva institucionalização de um mercado de venda de habitação associado à expansão dos sistemas de crédito à aquisição de habitação. Guerra (1998), partindo da reflexão em torno da rapidez do processo de desenvolvimento metropolitano, fala, depois, na "regeneração" da oferta de habitação e na melhoria dos padrões de qualidade.

Como podem, do ponto de vista teórico, ser tratadas e entendidas estas duas imagens, por um lado de "crise estrutural" e, por outro lado, de mudança, também ela "estrutural"? Até que ponto são compatíveis com as mais recentes fontes de informação sobre a situação portuguesa? E se, como dizem Coing e Topalov (1995), a linguagem da crise e da urgência são, por vezes, os primeiros obstáculos à compreensão e à reflexão, como é possível "dissociar os sintomas, reencontrar a variedade dos mecanismos que os produzem, a variedade das suas temporalidades"? São estas as primeiras questões a desenvolver, neste capítulo.

2.2.1 A expansão do parque habitacional

A informação existente permite começar por dizer que as décadas mais recentes têm sido, em Portugal, marcadas pelo que poderemos designar como "expansão dos recursos habitacionais", ou o que Isabel Guerra (1998) caracteriza pela presença de uma oferta rejuvenescida de habitação.

O crescimento do parque habitacional pode ser ilustrado por um conjunto de indicadores, como os que são apresentados no quadro 3.1. Entre 1970 e 2001, o número de alojamentos por mil habitantes aumenta significativamente, em mais de 50%. A construção anual de alojamentos[2] é crescente, quer em termos absolutos, quer em referência ao número de habitantes. O número de alojamentos por família aumenta. Pode até dizer-se, simplificando - isto é, sem considerar a evolução, não prevista nesses estudos, de alguns fenómenos demográficos que pesam no cálculo de necessidades de habitação, associados às migrações e à transformação da estrutura da família; e sem considerar, também, as questões relacionadas com o tipo, localização e ocupação dos alojamentos-, que, neste período, a produção habitacional se aproximou dos níveis que vários documentos de programação, entre os quais os que se referiram no ponto anterior, consideravam necessários.

Ao mesmo tempo, as Estatísticas da Construção de Edifícios sugerem a presença de uma capacidade construtiva crescente, ao longo deste período em análise, como documenta a figura 3.1.

[2] Dito com mais rigor, a variação do parque habitacional.

"Expansão dos recursos habitacionais": a quantidade de alojamentos

Quadro 3.1

Parque habitacional (Continente)

	1970	1981	1991	2001
Alojamentos clássicos	2 558 745	3 240 031	3 990 337	4 848 874
Famílias	2 224 020	2 803 028	3 016 368	3 585 472
População residente	8 074 965	9 336 760	9 371 319	9 833 408
Alojamentos por 1000 habitantes	317	347	426	493
Variação do parque habitacional (%)		26,6	23,2	21,5
Variação do parque por ano e 1000 hab.		7,1	8,0	8,9
Variação do parque por ano		61 935	75 031	85 854
Alojamentos por família	1,15	1,16	1,32	1,35
(dimensão média da família)	3,63	3,33	3,11	2,74

Fonte: INE, Recenseamentos da População e da Habitação
Nota: A informação de 2001 utiliza os "resultados provisórios" dos Censos 2001.

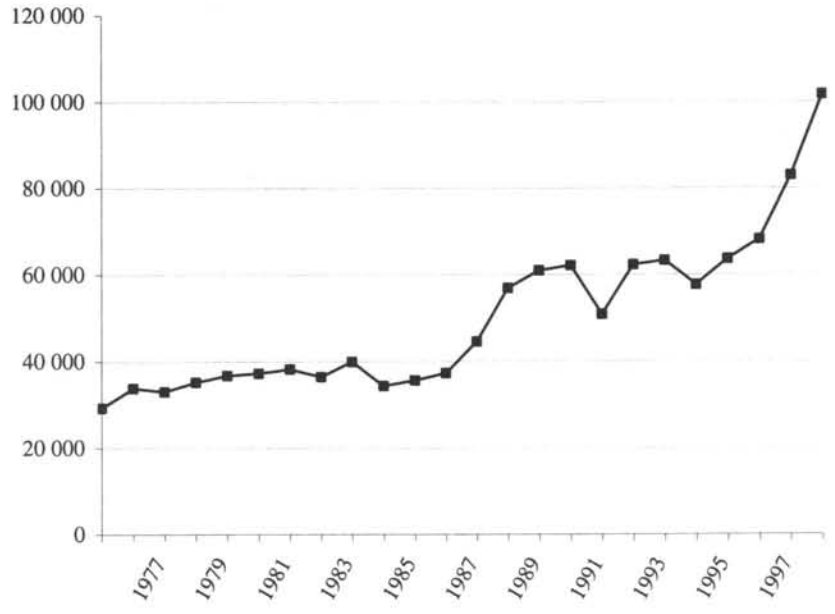


Figura 3.1

Alojamentos novos concluídos, por ano (Continente)

Fonte: INE, Estatísticas da Construção de Edifícios

É certo que este dinamismo tem de ser explicado, porque para ele concorrem, utilizando a expressão citada de Coing e Topalov, vários mecanismos e várias temporalidades. Além disso, a leitura da informação deve ser feita com cuidado, porque é a conhecida a tendência que as Estatísticas da Construção de Edifícios têm de subestimar o número de alojamentos efectivamente construídos[3]. No entanto, é possível argumentar que a não linearidade do desenvolvimento na produção habitacional, retratada na figura 3.1, expressa não só os efeitos das diversas conjunturas económicas, como também modificações mais profundas nos mecanismos de produção dos alojamentos, no que temos vindo a designar como "formas de provisão de habitação"[4].

É certo, também, que os indicadores utilizados são limitados: pese embora o seu uso generalizado em comparações internacionais, há que ter em que a estrutura das famílias se foi modificando – as famílias tendem a ser mais pequenas e, por isso, são precisos mais alojamentos por habitante -, e que também existiram alterações na composição do parque habitacional – uma parte do crescimento deste tem estado associada ao aumento do número de alojamentos não ocupados habitualmente por famílias. Por isso, o seu significado deve ser aferido com cuidado, quer quando se comparam períodos distintos, quer quando se produzem comparações com outros contextos (neste caso, deve ter-se em conta que as diferentes definições dos alojamentos incluídos no cálculo deste tipo de indicadores; veja-se, a este propósito, as estatísticas europeias sobre habitação e suas notas metodológicas, por exemplo, em European Commission, 2000).

---

[3] Comparem-se os valores apresentados na figura 3.1 com as indicações do quadro 3.1 sobre o valor médio anual da produção de alojamentos. As diferenças entre fontes de informação são atribuíveis, em parte, aos fenómenos da "construção clandestina", por definição não considerados nas Estatísticas da Construção de Edifícios, mas também a outras dificuldades metodológicas na identificação, por estas, da totalidade dos alojamentos construídos.

[4] Conceição (1993), partindo deste tipo de informação, considera a existência de "quatro momentos" da provisão de habitação, desde 1960: um período até meados dos anos sessenta; um outro até 1974; um terceiro período até meados dos anos oitenta; e, posteriormente, um quarto período. Em cada um deles assinala a convergência de vários factores, que incluem modificações importantes nos tipos de agentes envolvidos na provisão de habitação e nas formas do seu envolvimento. Embora essa afirmação seja sobretudo descritiva – não se desenvolve, aí, uma teoria sobre as relações entre nível produtivo, transformações na provisão de habitação e condicionantes socioeconómicas mais gerais-, permanece um ponto de referência a ter em conta e a desenvolver.

No entanto, nenhuma destas dificuldades parece suficiente para abandonar a ideia da existência de uma produção habitacional relativamente dinâmica e, mesmo, possivelmente, de dinamismo crescente, pelo menos em termos do número total dos alojamentos produzidos.

2.2.2 A variação da dimensão dos alojamentos ou do espaço disponível

A situação descrita não traduz simplesmente um dado quantitativo, relacionado com a dimensão do parque habitacional. A ela correspondem, igualmente, outras transformações, que, por exemplo, Guerra (1998) assinala, falando da "melhoria na qualidade da habitação".

Essas transformações qualitativas, que aqui se referem sobretudo às características físicas dos alojamentos, envolvem várias dimensões. Em primeiro lugar, verifica-se o aumento do espaço da habitação, e a esse respeito, considerem-se os contributos dos quadros 3.2 a 3.6.

O quadro 3.2 compara a superfície habitável por residente, entre 1971 e 1998, recorrendo, para isso, a diversas fontes de informação (e, por isso mesmo, as conclusões devem ser lidas com a necessária cautela). Aponta, mesmo assim, de forma inequívoca, para a existência de uma tendência, sustentada, de melhoria desse indicador, que mais do que duplica num período de quase trinta anos. Uma parte do aumento do espaço disponível por residente corresponde ao efeito da diminuição da dimensão média da família, mas a parte mais significativa, nos vários períodos considerados, traduz transformações no parque habitacional[5].

[5] Se, por hipótese, a dimensão média da família tivesse sido constante e igual à verificada em 2001, os valores da superfície habitável por residente teriam sido de 18 e 22,9 m^2, em 1971 e 1979-81, respectivamente.

Quadro 3.2

Evolução da superfície habitável (m^2) por residente

	1971	1979-81	1998
Continente	13,6	19,1	28,6
(dimensão média da família)	3,63	3,33	2,74

Fontes: MHOP (1980), Cabrita (1995) e European Commission (2000)

Quadro 3.3

Superfície habitável (m^2) por residente: comparações internacionais (1995)

País	Sup. habitável
Portugal (Continente)	26,2
Espanha	28,0
Finlândia	31,1
Itália	33,0
Reino Unido	33,5
França	34,1
Bélgica	37,3
Alemanha	37,8
Áustria	38,7
Holanda	39,8
Suécia	41,3
Dinamarca	50,7

Fonte: de Morvonnais (1998), p. 152

Ao mesmo tempo, algumas comparações internacionais disponíveis, como as que são desenvolvidas por de Morvonnais (1998) e sintetizadas no quadro 3.3, mostram que essas melhorias não se traduzem, no entanto, numa posição próxima da média de outros países europeus. A informação coligida por de Morvonnais (1998) constitui, de resto, um contributo importante para a discussão, apresentada nos capítulos anteriores, dos diferentes tipos de sistema habitacional e da sua relação com os

sistemas de bem-estar social. Com excepção do caso da Finlândia, a ordenação dos países segundo a superfície habitável por residente é muito próxima das distinções operadas segundo "famílias" ou "regimes" de bem-estar social: os valores mais baixos correspondem a países do sul da Europa; segue-se o Reino Unido, os países da Europa Continental e, finalmente, com os valores mais elevados, os países escandinavos, associados ao modelo "social democrático". Esta conclusão pode ser entendida como uma demonstração da eficácia diferenciada dos diferentes sistemas na produção de condições de acesso ao bem-estar ou ao conforto habitacional. A sua clareza não pode fazer esquecer, no entanto, a dificuldade em proceder à comparação da situação dos diversos países a partir de um número reduzido de indicadores, sobretudo se não se pretende pressupor um padrão de referência universal.

Como foi referido, o aumento da superfície habitável por residente resulta, numa parte significativa, de processos de transformação do parque habitacional. Utilizando a dimensão dos alojamentos como critério de análise, pode concluir-se que estes processos de transformação correspondem à diminuição progressiva da importância dos alojamentos muito pequenos e a um aumento significativo da importância relativa de alojamentos de maior superfície. Os quadros 3.4 e 3.5, construídos a partir da informação de dois instrumentos distintos, os Inquéritos aos Orçamentos Familiares e os Indicadores de Conforto, documentam, embora com diferenças de pormenor, essa mesma tendência. A evolução da percentagem de alojamentos com mais de 80 m^2 é um indicador particularmente significativo desse fenómeno.

O quadro 3.6 permite, de certa forma, contextualizar essa dinâmica de transformação, comparando, de novo, a situação portuguesa com a de outros países, e separando os valores médios do parque existente dos valores respeitantes às novas construções. O exercício de comparação deve ter em conta a existência de diferenças demográficas importantes, entre os diversos países, nomeadamente no que diz respeito à dimensão média das famílias, o que quer dizer que este quadro deve ser lido em conjunto com as referências anteriores à superfície habitável por residente. Sobressai, sobretudo, no caso português, a existência de uma diferença acentuada entre as características médias do parque habitacional e as características das novas construções. Pode,

portanto, dizer-se que o peso das dinâmicas recentes contribui para a afirmação do processo de mudança no espaço físico dos alojamentos. Essa diferença entre os alojamentos novos – cujas características se situam em valores médios, no contexto europeu- e os alojamentos existentes é apenas "ultrapassada", em termos comparativos, pelos casos da Grécia e da Bélgica, em que a intensidade desses processos é ainda maior.

Esta mudança nos padrões médios de conforto, aferidos aqui pela questão do espaço disponível, constitui um elemento importante para a discussão, a fazer em capítulos seguintes, em torno dos padrões habitacionais considerados adequados e do significado, nesse contexto, da regulação das características do "alojamento social".

"Expansão dos recursos habitacionais": o espaço interior dos alojamentos

Quadro 3.4

Evolução da superfície habitável dos alojamentos

Ano	até 19 m^2	20-29 m^2	30-39 m^2	40-59 m^2	60-79 m^2	80 m^2 e mais
1980-81	9,0	38,0		29,0	13,0	11,0
1989-90	2,0	3,8	8,7	24,2	25,7	35,7
1994-95	1,5	9,3		21,3	23,6	44,4

Fonte: INE, Inquéritos aos Orçamentos Familiares

Quadro 3.5

Evolução da superfície habitável dos alojamentos (1987-1997)

Ano	até 19 m^2	20-29 m^2	30-39 m^2	40-59 m^2	60-79 m^2	80 m^2 e mais
1987	3,1	6,6	12,1	26,2	20,3	31,7
1988	1,8	4,0	10,5	26,5	23,5	33,7
1989	1,7	4,9	9,6	22,6	23,1	38,2
1990	1,5	4,7	8,6	24,6	22,8	37,8
1991	1,7	4,3	9,5	22,6	20,9	41,0
1992	1,4	3,9	6,5	20,9	23,8	43,5
1993	1,4	3,3	6,3	22,6	21,2	45,2
1994	0,9	3,0	6,7	20,6	22,1	46,9
1995	1,0	2,8	6,0	20,3	24,0	45,9
1997	0,6	2,2	6,4	19,8	24,2	46,8

Fonte: INE, Indicadores de Conforto

Quadro 3.6

Superfície habitável dos alojamentos (comparações internacionais)

	parque existente	novos alojamentos
Portugal (Continente)	83,0	103,4
Finlândia	76,0	81,8
Reino Unido	76,0	76,0
Grécia	79,6	117,0
Espanha	85,3	94,9
Bélgica	86,3	135,0
Alemanha	86,7	101,9
França	88,0	102,5
Áustria	89,1	94,0
Suécia	89,8	86,0
Itália	92,3	88,7
Holanda	98,0	112,0
Irlanda	99,0	106,0
Dinamarca	108,5	116,0
Luxemburgo	118,4	135,0

Fonte: European Commission (2000). Housing Statistics in the European Union

2.2.3 O aumento da dotação de serviços e equipamentos

Para além dos aspectos relacionados com o aumento do espaço disponível nos alojamentos, verificam-se, também, outras transformações importantes que dizem respeito ao conforto dos alojamentos e em especial à sua dotação de determinados serviços ou equipamentos, a que se referem os quadros 3.7 a 3.9.

O quadro 3.7 utiliza informação dos Recenseamentos da População e da Habitação correspondente a algumas das variáveis geralmente utilizadas para descrever problemas habitacionais: a exclusão de soluções habitacionais consideradas associáveis à ideia de "casa", definindo o universo dos alojamentos não clássicos; a falta de acesso a infraestruturas e serviços considerados básicos; e a existência de situações de sobreocupação dos alojamentos, que os censos avaliam comparando a estrutura da família com o número de divisões do respectivo alojamento.

A análise da evolução verificada entre 1970 e 1991 permite retirar conclusões diferenciadas, para cada um dos tipos de indicador considerados. O número de famílias em alojamento não clássicos cresce entre 1970 e 1981, para, depois decrescer, entre 1981 e 1991; pode dizer-se que a dimensão deste fenómeno tende a diminuir, mas que não o faz de uma forma muito profunda. As situações de superlotação dos alojamentos parecem consolidar-se: a uma possível quebra nos anos setenta sucede-se um aumento da expressão destes casos na década seguinte. Conclui-se, então, que as dinâmicas de transformação do parque habitacional, de que se identificaram como componentes o aumento do número e da dimensão dos alojamentos, não têm uma tradução imediata ou comparável em algumas situações avaliadas como sendo de "mal-alojamento". Estas questões são retomadas e aprofundadas em pontos seguintes.

"Expansão dos recursos habitacionais": alguns aspectos qualitativos

Quadro 3.7

Aspectos qualitativos do parque habitacional ocupado (Continente)

		1970	1981	1991
famílias em alojamentos não clássicos		34 740	36 732	26 997
	(%)	1,6	1,3	0,9
alojamentos com electricidade, retrete, água e banho	(%)	28,7	56,5	78,3
famílias em alojamentos superlotados			538 132	677 154
	(%)	25,0*	19,3	22,5

Fonte: INE, Recenseamentos da População e da Habitação; * Cardoso (1983)

Quadro 3.8

Aspectos qualitativos: comparação de várias fontes de informação

	IC				IOF			PAUE
	1991	1994	1995	1997	1980-81	1989-90	1994-95	1994
alojamentos com água	89,6	93,8	94,4	93,2	70	88,9	93,2	
água quente			79,6				66,6	76
água quente (rede pública)							52,1	
alojamentos com instalações de banho	81,8	86,4	87,0	89,6				82
instalações sanitárias	83,3	86,8	87,6	89,1		81,4	83,5	
completas					56	69,2	75,1	

Fontes: INE, Indicadores de Conforto (IC), Inquéritos aos Orçamentos Familiares (IOF)); Eurostat: Painel de Agregados Domésticos Privados da União Europeia (PAUE).
Nota: Valores em percentagem.

Quadro 3.9

Alojamentos que dispõem dos principais equipamentos domésticos (Portugal, 1987-97)

Ano	Água Canalizada	Banho ou Duche	Instalações Sanitárias	Electricidade	Aquecimento	Telefone	Cozinha
1987	82,1	69,7	77,0	97,1	43,1	33,4	95,9
1988	84,5	73,1	78,3	97,6	43,9	35,6	96,8
1989	86,8	75,9	80,6	98,0	49,7	41,4	97,1
1990	88,6	78,0	81,6	98,5	46,7	46,9	98,0
1991	89,6	81,8	83,3	98,4	50,3	55,1	98,4
1992	93,2	83,5	83,9	98,7	61,9	65,1	98,3
1993	92,8	84,5	85,5	98,8	66,7	71,6	97,8
1994	93,8	86,4	86,8	99,1	69,3	74,2	98,3
1995	94,4	87,0	87,6	99,4	69,0	77,2	98,4
1997	93,2	89,6	89,1	99,3	61,7	79,7	99,3

Fonte: INE, Indicadores de Conforto
Nota: Valores em percentagem.

Pelo contrário, é no domínio dos serviços e equipamentos dos alojamentos que se verificam as diferenças mais claras e as melhorias mais substanciais. Veja-se, por exemplo, no quadro 3.7, o aumento significativo do número e da percentagem dos alojamentos equipados com electricidade, retrete, água e instalações de banho, que representava menos de um terço dos alojamentos ocupados, em 1970, para superar os três quartos desses alojamentos, em 1991. Dados mais recentes, dos Indicadores de Conforto e dos Inquéritos aos Orçamentos Familiares, representados nos quadros 3.8 e 3.9, permitem falar na continuação dessa dinâmica de melhoria na dotação de equipamentos dos alojamentos. Em termos gerais, pode dizer-se que essa dinâmica resulta da sobreposição de várias transformações, como os processos de investimento em infraestruturas básicas e as mudanças no domínio das possibilidades de consumo das famílias e que se reflecte no acesso a um conjunto mais alargado de equipamentos domésticos, que pode ser documentado de forma mais aprofundada a partir de indicadores relativos a outros domínios, construídos igualmente pelo INE, no âmbito dos Indicadores de Conforto (ver, por exemplo, Barreto, 2000).

Estes dois tipos de transformação – nas infraestruturas básicas e nos meios de consumo das famílias – não se desenvolvem do mesmo modo. Repare-se como o quadro 3.8 documenta diferenças importantes entre o número de alojamentos que tem acesso a infraestruturas de água e o número de alojamentos que dispõe de instalações de água quente[6]. Por isso, conclusões relativas à intensidade das mudanças nos aspectos qualitativos dos alojamentos dependem, até certo ponto, das características que são escolhidas para análise. De novo, se coloca aqui a questão do modo como se definem as variáveis e os padrões habitacionais assumidos como relevantes.

2.2.4 A extensão da insatisfação habitacional, a persistência da superlotação de alojamentos e os problemas de conservação dos edifícios

Pode dizer-se, portanto, em conclusão desta parte da análise, feita com base em valores médios para o continente português, que existem mais alojamentos, com mais espaço no seu interior e, em geral, melhor dotados em equipamentos.

No entanto, esta melhoria nos indicadores quantitativos, relativos à produção de alojamentos, e qualitativos, relativos aos padrões médios de conforto dos alojamentos, coexiste com a afirmação, manifestada em outros instrumentos de informação estatística, contemporâneos dos que têm vindo a servir de base a esta parte do estudo, de uma relativamente elevada insatisfação com a situação habitacional. Esta distância entre condições de alojamento e os padrões que as pessoas adoptam como referência ou aspiração é, em si mesma, indicadora da presença de disparidades relevantes no domínio do alojamento.

---

[6] Verificando-se, neste caso, algumas disparidades significativas entre fontes de informação.

Quadro 3.10

Pessoas insatisfeitas com a sua situação habitacional (1995)

País	%
Portugal	32
Grécia	34
Itália	28
Espanha	22
UE (15)	18

Fonte: Whitten e Kailis (1999), com base no Painel de Agregados Domésticos Privados da União Europeia (1995)

Quadro 3.11

Problemas de habitação identificados pelas famílias (1994)

	Portugal	EU-12
Falta de espaço	35	18
Falta de condições de aquecimento	41	12
Infiltrações de água	43	22
Ruído	18	27
Ambiente urbano	19	17
Crime	19	20

Fonte: Eurostat (1998), com base no Painel de Agregados Domésticos Privados da União Europeia (1994). Áustria, Finlândia e Suécia excluidas.

Quadro 3.12

Problemas percebidos do alojamento, em Portugal (1994-1997)
(dados relativos a indivíduos, em %)

	1994	1995	1996	1997
Falta de espaço	38,3	33,4	32,8	32,8
Ruído	18,0	16,4	23,7	24,5
Falta de luminosidade	17,2	17,2	16,8	18,7
Falta de condições de aquecimento	40,9	38,5	38,9	41,0
Telhado que mete água	19,1	15,3	16,2	16,8
Fundações, paredes ou chão húmidos	35,7	32,6	33,7	37,6
Caruncho nos caixilhos das janelas ou no soalho	27,9	28,0	27,8	28,9
Poluição ou outro problema ambiental	18,6	19,1	17,8	19,4
Crime ou vandalismo	18,7	21,6	22,1	21,3

Adaptado de Branco e Gonçalves (2001), que trabalham os dados do Painel de Agregados Domésticos Privados da União Europeia.

Se tomarmos como referência os resultados do Painel de Agregados Domésticos Privados da União Europeia, verificamos que, em meados da década de noventa, um terço dos portugueses se declarava insatisfeito com a sua situação habitacional, valor que contrastava com os 18% correspondentes à média europeia, e só superado, nesse espaço, pelo que, então, se verificava na Grécia.

Os quadros 3.11 e 3.12 indicam que os factores de insatisfação mais vezes mencionados se encontram, antes de tudo, relacionados com as características do próprio alojamento, mais do que com as características do seu espaço envolvente. As preocupações com o espaço disponível e com o estado de conservação das habitações eram as mais importantes, situavam-se muito acima das médias europeias e correspondiam a mais de um terço dos residentes. Por seu lado, as questões relacionadas com o ambiente urbano, com o crime e com o ruído eram menos mencionadas, em média, que nos restantes países, afectando mesmo assim cerca de um quinto dos residentes. O quadro 3.12, que integra informação mais recente sistematizada por Branco e Gonçalves (2001), permite salientar a relativa consistência, no período em análise, destas conclusões, não apontando para modificações muito acentuadas dos problemas identificados.

A preocupação com a dimensão da casa – com os problemas de espaço – é uma questão que ressalta com consistência dos estudos disponíveis. Vimos já que, não obstante as melhorias verificadas, a superfície habitável por residente era, em Portugal, inferior à dos restantes países considerados no estudo de de Morvonnais (1998).

Por outro lado, como é indicado no quadro 3.7, e segundo os critérios dos censos populacionais, ter-se-á verificado na década de 80 um agravamento das situações classificadas como de sobreocupação dos alojamentos, que atingiam, então, quase um quarto das famílias residentes no continente português, valor da mesma ordem de grandeza de estimativas feitas para períodos anteriores (Cardoso, 1983). É esta conclusão, decorrente da análise dos processos em curso nos anos 80, de que, num contexto em que o parque habitacional cresce muito mais que o número de famílias e em que, ao mesmo tempo, a dimensão média das famílias diminui, as situações de superlotação dos alojamentos se terão agravado, que permite, em primeiro lugar, fundamentar as teses que falam de uma dissociação entre as dinâmicas de investimento e as dinâmicas de alojamento das famílias (ver, por exemplo, Conceição, 1996) e formular a hipótese segundo a qual este fenómeno se explicará pelo tipo de dinamismos então emergentes.

Segundo os critérios utilizados pelo Eurostat, baseados na relação, mais simples, entre número de divisões e pessoas e definindo as situações de sobreocupação pela existência de mais de uma pessoa por divisão, a questão da sobreocupação continua a caracterizar, de forma importante, a situação portuguesa. Os correspondentes níveis são relativamente elevados, e comparáveis à situação representada pelos censos populacionais, como se pode ver no quadro 3.13.

Quadro 3.13

Famílias em situação de sobreocupação (1994)

País	% famílias
Portugal	23
Grécia	29
Itália	23
Irlanda	15
Espanha	13
UE (12)	11

Fonte: Eurostat (1998), com base no Painel de Agregados Domésticos Privados da União Europeia (1994). Áustria, Finlândia e Suécia excluídas.

Critério de sobreocupação: alojamentos com mais de uma pessoa por divisão

(o mesmo critério conduzia, em 1980-81, segundo o Inquérito às Receitas e Despesas das Famílias, a valores da sobreocupação de 30%; comparar com os resultados do quadro 3.7)

A percepção da existência de problemas associados ao estado de conservação dos alojamentos, outro dos factores de insatisfação predominantes nos resultados do Painel de Agregados Domésticos Privados da União Europeia, pode ser confirmada, de forma consistente, pelos dados provenientes do Inquérito à Habitação, de 1998 (ver quadro 3.14). Também a sua relativa permanência como questão problemática pode ser defendida, com base nos resultados de um estudo anterior, realizado no início dos anos 80, e centrado no parque privado arrendado de Lisboa e do Porto. Esse estudo (GEP-MHOPT, 1983), não directamente comparável no âmbito e metodologia com os dados do quadro 3.14, quantificava em quase 39% os alojamentos das duas áreas metropolitanas que se encontravam em estado considerado deficiente ou degradado, sendo a situação do Porto comparativamente mais grave. A média, no continente, em 1998, de 33% de alojamentos, no sector do arrendamento privado, a necessitar de obras é indicadora da persistência, quase vinte anos depois, da dimensão deste problema.

Quadro 3.14

Alojamentos a necessitar de obras, segundo a entidade proprietária (1998)

	Total	Precisa obras	%
Total	3 290 683	715 863	21,8
Proprietário	2 116 872	338 621	16,0
Arrendamento privado	1 025 718	333 386	32,5
Arrendamento público	148 093	43 856	29,6

Fonte: INE, Inquérito à Habitação.

Nota: Dados de GEP-MHOPT (1983), para o parque arrendado do Grande Porto e Grande Lisboa, referem, em 1983, 60,4% dos alojamentos desse parque em estado normal de conservação, 34,3% em estado deficiente e 5,3 % em estado degradado

Existe, portanto, uma convergência entre as indicações dos estudos que incorporam a avaliação que as pessoas fazem da sua situação e o conjunto de outros indicadores relativos às condições de ocupação dos alojamentos, demonstrando ambos a relevância dos problemas ligados à ocupação dos alojamentos e ao estado de conservação dos edifícios. Deve, mesmo assim, dizer-se que a introdução dos elementos, aqui apresentados, de percepção subjectiva das carências tende a captar uma maior extensão e diversidade de situações problemáticas[7].

2.2.5 As transformações nas despesas com a habitação

O estudo das condições – médias – de habitação não se pode considerar esgotado simplesmente a partir das características físicas dos alojamentos. A relação entre pessoas e alojamentos não envolve, apenas, a possibilidade de utilizar um determinado espaço e um determinado conjunto de serviços e equipamentos. Significa, também, relações de propriedade, possibilidades de controlo do espaço da casa, aspectos que são, simultaneamente, jurídicos, sociais e económicos. O esforço,

[7] O que é relevante para o debate, referido no segundo capítulo, sobre os conceitos de necessidades de habitação e os instrumentos a partir dos quais são operacionalizados.

para as famílias, das despesas com a habitação é, neste contexto, uma das variáveis utilizadas para discutir a eventual existência de problemas habitacionais[8].

Também neste domínio é possível falar de mudanças, que podem ser sintetizadas pela importância crescente das despesas com a casa, que se afirma, de forma clara, num período de pouco mais de uma década. O quadro 3.15 permite comparar, a partir da informação dos Inquéritos aos Orçamentos Familiares, a evolução da despesa média anual dos agregados familiares, tal como é definida nas sucessivas versões desse instrumento, com a evolução das despesas mais directamente relacionadas com a habitação.

Se os dados disponíveis sugerem uma relativa contenção da despesa com a casa nos anos setenta, já entre 1980/81 e 1994/95 as diferenças são muito significativas. Segundo os Inquéritos aos Orçamentos Familiares, em termos nominais, a despesa média anual dos agregados cresceu, nesse período, cerca de nove vezes; a despesa média anual em habitação, água e electricidade cresceu cerca de vinte vezes; e se considerarmos apenas os gastos com a habitação, verificamos um aumento de cerca de vinte e sete vezes. Como resultado deste diferencial na evolução das despesas, o peso das despesas com habitação passou de 5% do orçamento familiar, em 1980-81, para os 16%, em 1994-95, e o peso do conjunto das despesas com habitação, electricidade e água passou dos 9% para os 21% do orçamento familiar.

O quadro 3.15 permite dizer que a primeira parte da década de noventa terá sido um período de grande intensidade na afirmação destas mudanças relacionadas com a despesa com o alojamento. A nitidez das mudanças ocorridas requer o aprofundamento das circunstâncias do seu desenvolvimento e estas não podem ser desligadas de outras transformações descritas em pontos anteriores, a respeito das dinâmicas de expansão do parque habitacional e das alterações verificadas em aspectos qualitativos dos alojamentos.

---

[8] Cardoso (1991) apresenta uma discussão comparativa de alguns critérios de definição deste tipo de problemas. Considerem-se, também, as referências à importância crescente, nas políticas habitacionais, da questão da comportabilidade, para as famílias, das despesas com a habitação (Whitehead, 1991).

Quadro 3.15

Despesas médias anuais com a habitação

	1973/74	1980/81	1989/90	1994/95
Despesa média anual total	71 500	261 651	1 323 194	2 319 390
Despesa com habitação, água e electricidade	9 700	24 043	160 422	477 551
Despesa com habitação	7 500	14 023	108 402	376 529
Despesa com habitação (%)	10,5	5,4	8,2	16,2
Despesa com habitação, água e electricidade (%)	13,6	9,2	12,1	20,6

Fonte: INE, Inquéritos aos Orçamentos Familiares
Nota: Valores em escudos (preços correntes).

A coexistência, numa análise geral, destas várias dimensões de mudança sugere uma primeira relação entre aumento da despesa e melhoria dos padrões de conforto. No entanto, a temporalidade e a intensidade das diversas transformações não são completamente coincidentes. Por isso, é necessário ter em conta, também, o modo como esses processos se relacionam com os dinamismos e as transformações da provisão de habitação (não só com a expansão da habitação, mas também com as formas precisas pelas quais ela se desenvolve) e a essa luz discutir a eventual emergência de novos tipos de risco e de problemas. E é, também, necessário ter em conta o modo como esses processos ser relacionam com outras mudanças sociais, no domínio dos rendimentos e da estrutura das despesas das famílias.

2.2.6 Conclusão provisória: as diferentes configurações dos problemas habitacionais, as tendências gerais da sua evolução e as questões que colocam

A comparação das indicações de diversas fontes de informação disponíveis permite concluir pela existência, no caso português, de tendências assinaláveis de transformação no parque habitacional e nas condições de habitação das famílias, mas, ao mesmo tempo, levanta algumas questões quanto às consequências que se podem retirar dessa afirmação.

Uma primeira questão diz respeito ao modo como se entende a evolução da situação. Os dados apresentados podem ser lidos a partir de diversas perspectivas e são compatíveis com várias das formas de situar a especificidade do caso português – ou do caso dos países do sul da Europa- no debate da relação entre habitação e bem-estar social, quer as que enfatizam, sobretudo, a produção de níveis comparativamente mais baixos de bem-estar, quer as que sublinham as dimensões e a velocidade das mudanças.

A discussão destas perspectivas deve, no entanto, ter em conta duas conclusões que emergem da análise da informação precedente. Por um lado, salienta-se a dimensão dos problemas identificados: em 1994, o Painel de Agregados Domésticos Privados da União Europeia apontava para níveis de insatisfação com a casa atingindo cerca de um terço da população; em 1998, o Inquérito à Habitação referia a necessidade de realização de obras em mais de 20% dos alojamentos; segundo vários critérios e vários instrumentos de pesquisa, nos anos noventa, os casos de sobreocupação dos alojamentos situavam-se, mais uma vez, para além, dos 20% e apresentavam uma assinalável capacidade de permanência. Trata-se de uma dimensão vasta, que não pode facilmente ser considerada como residual, nem como estando situada nas margens do sistema habitacional.

Por outro lado, as transformações ocorridas não seguem todas o mesmo percurso de evolução: a clara melhoria no acesso a infraestruturas básicas e outros padrões de conforto contrasta com o que foi dito a propósito da questão da sobreocupação, ou com uma evolução mais moderada nas situações classificadas no domínio dos alojamentos não clássicos e mesmo em alguns domínios da conservação dos alojamentos (embora aqui existam alguns problemas de comparação de informação proveniente de fontes muito diferentes). Isto significa que as capacidades de mudança, que são, também elas, vastas, têm vindo a atingir selectivamente diferentes dimensões dos problemas habitacionais. Coloca-se, então, a necessidade de uma descrição e de uma interpretação mais aprofundadas deste carácter selectivo.

Esta última conclusão ilustra um segundo conjunto de questões, relativas à definição dos problemas habitacionais e aos limites e potencialidades da análise desenvolvida. Foram sendo referidas dimensões dos problemas habitacionais e a extensão destes foi discutida a partir de valores médios, para o continente, de variáveis relacionadas com essas dimensões. Este procedimento permite detectar a existência – e, mais do que isso, a coexistência - de várias configurações dos problemas habitacionais e, ao mesmo tempo, de um ponto de vista mais metodológico, mostrar como a valorização das transformações em curso pode estar dependente do tipo de categorias escolhidas para análise[9]. Mas escapam-lhe alguns aspectos, igualmente relevantes, da intensidade relativa dos problemas, da sua sobreposição, do significado que lhes é atribuído, ou da sua possível hierarquização. Por exemplo, a insatisfação com as condições do alojamento assume diferentes intensidades, estabelece relação com diferentes padrões assumidos como referência, corresponde a diferentes percepções das possibilidades reais de transformação da situação. Existem situações que podem ser consideradas mais graves que outras, no que diz respeito aos problemas de manutenção dos alojamentos. Existem situações de sobreposição crítica de diversas dimensões de problemas e de afastamento mais profundo dos padrões habitacionais tidos como adequados, para as quais se pode falar de uma exclusão radical do alojamento.

Podem, mesmo assim, retirar-se da informação apresentada algumas hipóteses de descrição da questão habitacional. Foi identificada a presença de uma área não residual de problemas, com diferentes tendências de evolução, num contexto de expansão dos recursos habitacionais e de crescimento das despesas médias com a habitação. Essa área de problemas tem diferentes configurações e, perante ela, não parece possível descrever a situação a partir, simplesmente, da passagem de um tipo de problemas para outro (por exemplo, das questões quantitativas para as questões qualitativas; dos problemas "tradicionais" das deficientes condições dos alojamentos para os "novos" problemas ligados ao esforço económico com a habitação). Uma hipótese de descrição mais complexa deve poder integrar a referência a diversos

[9] Recorde-se o exemplo apresentado das diferenças entre o acesso às infraestruturas de água e a (menor) generalização das instalações de água quente.

factores e manifestações dos problemas habitacionais, entendendo ao mesmo tempo o desenvolvimento de novos elementos de risco. É, porventura, esta combinação de diversos tipos de problema com novos factores de risco o traço mais saliente da actual situação portuguesa.

Ao mesmo tempo, a afirmação da presença de uma área não residual de problemas, num contexto geral de melhoria dos padrões habitacionais médios, permite sublinhar a relevância da análise das desigualdades sociais face ao alojamento e do seu significado e da discussão da sua relação com a evolução da "situação social" (veja-se a este propósito - em Barreto, 2000 - o registo de vários indicadores que podem ajudar a captar essa evolução) e com o contexto, mais geral e por diversas vezes assinalado, de importantes desigualdades sociais, nomeadamente as que decorrem da distribuição do rendimento.

Finalmente, podem identificar-se, desde já, algumas ligações entre esta parte da análise e o debate sobre a habitação e os sistemas de bem-estar social. Recordem-se, em primeiro lugar, os aspectos já mencionados da menor capacidade relativa de produção de bem-estar habitacional, embora num contexto em que se verificam algumas mudanças significativas. Além disso, o reconhecimento da importância crescente das despesas com a habitação sugere várias possibilidades de aprofundamento, na perspectiva da reflexão sobre habitação e sistemas de bem-estar social: por um lado, a temática, muitas vezes referida, dos mercados, da sua construção e dos processos de "mercantilização" ou "desmercantilização" da habitação; e, por outro lado, a temática das consequências do aumento das despesas com a habitação nas condições de funcionamento de possíveis estratégias familiares face ao alojamento, de que as transferências de rendimento entre gerações podem constituir um exemplo.

3 Desigualdades sociais face ao alojamento

No ponto anterior, conclui-se pela existência de algumas tendências de evolução da situação habitacional, cuja relação é necessário aprofundar: o dinamismo crescente da produção de habitação, o aumento dos níveis médios de conforto, a existência de uma área não residual de problemas habitacionais, o crescimento da despesa com a habitação.

O argumento baseou-se, no entanto, no estudo de valores médios, para o continente, de um conjunto de variáveis e indicadores. Por diversas vezes, foi referido ser necessário procurar as principais diferenciações presentes nestes fenómenos. A informação existente, que será, agora, desenvolvida, permite falar da presença de importantes diferenciações sociais, tanto na "distribuição" dos fenómenos estudados, como na sua evolução ao longo do tempo.

A análise que agora se apresenta estuda os contributos de algumas fontes de informação estatística já utilizadas. O Inquérito aos Agregados Domésticos Privados da União Europeia permite estabelecer uma distinção, genérica, entre agregados pobres e outros agregados, considerando para isso a definição de pobreza geralmente utilizada pelos organismos estatísticos da União Europeia, baseada na comparação do rendimento dos agregados com os valores médios de cada país. Os resultados deste inquérito revelam a existência de particulares problemas, em Portugal, no alojamento dos grupos sociais mais desfavorecidos.

Por seu lado, os Inquéritos aos Orçamentos Familiares constituem uma possibilidade de cruzamento da informação relativa a condições de alojamento com a informação relativa aos rendimentos, à situação perante o trabalho e à estrutura familiar, permitindo definir padrões de desigualdade social face ao alojamento e proceder à sua comparação, ao longo do tempo[10]. A sua análise permite mostrar que o rendimento é uma variável importante na explicação das condições habitacionais das

[10] Muito embora, como veremos, existam alguns problemas de comparação, relacionados com as mudanças nas categorias utilizadas para descrever alguns dos fenómenos.

famílias e dos padrões de desigualdade verificados. E, desse ponto de vista, permite dizer que, se adoptarmos como definição de "social" a garantia do acesso independentemente dos recursos económicos das pessoas e famílias, podemos concluir que, em Portugal, o "campo" das políticas sociais de habitação está longe de se poder considerar eficazmente preenchido.

Consideram-se, finalmente, os dados provenientes dos censos populacionais, que integrando referências à estrutura das famílias e aos diversos grupos socioeconómicos, permitem alargar a análise, de modo a integrar a questão da diferenciação espacial destes fenómenos, cuja importância foi discutida no capítulo anterior. O tratamento desta informação, de que um exemplo é o trabalho de elaboração de Tipologias Socioeconómica das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto (INE, 1999 e 2000), permitem ver como a diferenciação social face ao alojamento é, simultaneamente, um processo de diferenciação espacial, por razões que adiante se exploram, ligadas às formas de produção e de acesso ao alojamento.

3.1 A associação entre rendimentos e problemas de alojamento

O quadro 3.16 baseia-se na distinção mais geral entre agregados familiares pobres e não pobres, adoptando um conceito de pobreza relativa, isto é, considerando pobres, em cada país, os agregados com rendimento per capita inferior a 60% da mediana. Utiliza a informação relativa aos equipamentos e serviços dos alojamentos, identificando algumas situações de carência grave e permitindo comparar a situação portuguesa com a média comunitária e com outros países do sul da Europa.

A análise deste quadro permite confirmar a menor capacidade relativa de produção de bem-estar habitacional, em Portugal e na Grécia, países que apresentam níveis de carência mais expressivos. Este facto, combinado com a presença de desigualdades nas condições de alojamento, traduz-se em especiais dificuldades no alojamento dos agregados familiares mais pobres.

Quadro 3. 16

Famílias pobres com carências de equipamentos/serviços (1994)

	S/ banho		S/ retrete		S/ água quente	
	Total	Pobres	Total	Pobres	Total	Pobres
Portugal	18	35	16	30	24	45
Grécia	9	25	10	28	18	41
Itália	3	6	1	3	3	5
Espanha	2	5	2	3	3	5
UE (12)	3	8	3	6	4	9

Fonte: Eurostat (1998), com base no Painel de Agregados Domésticos Privados da União Europeia (1994)
Nota: Valores em percentagem.

A existência, em Portugal, de desigualdades face ao alojamento relacionadas com as desigualdades no rendimento resulta clara do quadro 3.17. Nele se compara a situação habitacional dos agregados situados nos primeiros e nos últimos decis de rendimento, descrita a partir de vários elementos, relativos à idade dos alojamentos, ao número de divisões e superfície habitável, e à dotação em equipamentos e serviços, como cozinha, água, electricidade, esgotos e instalações sanitárias. Estes elementos permitem captar algumas dimensões dos problemas habitacionais, sobretudo as que se referem ao acesso a infraestruturas básicas. Embora os indicadores do espaço disponível e do número de divisões não evidenciem necessariamente problemas, deve ter-se, em conta, na análise, que, segundo os dados já apresentados no quadro 3.6, a superfície habitável dos alojamentos se situava, em 2000, acima dos 80 m^2, o que quer dizer que as situações referidas nos quadros seguintes correspondem a alojamentos com superfícies inferiores a metade da média.[11]

[11] A comparação com períodos anteriores deve ter em conta que esta média tem assumido uma tendência de crescimento e, que, portanto, os diversos escalões analisados não têm, sempre, o mesmo significado.

Quadro 3.17

Comparação das condições de alojamento dos 1º e 2º decis de rendimento com os 9º e 10º decis (1994/95)

	Total		1º e 2º decis		9º e 10º decis	
Total dos agregados	3 265 032		654 176		654 931	
Data de construção dos alojamentos:						
Anterior a 1918	585 751	17,9	231 373	35,4	53 111	8,1
De 1918 a 1945	495 931	15,2	163 452	25,0	42 259	6,5
Anterior a 1945	1 081 683	33,1	394 824	60,4	95 370	14,6
De 1981 a 1985	338 389	10,4	19 243	2,9	107 117	16,4
De 1986 a 1990	291 444	8,9	8 279	1,3	111 296	17,0
Posterior a 1990	42 379	1,3	4 071	0,6	14 187	2,2
Posterior a 1980	672 212	20,6	31 594	4,8	232 600	35,5
Número de divisões dos alojamentos:						
1 divisão	246 303	7,5	106 330	16,3	11 170	1,7
2 divisões	657 838	20,1	185 988	28,4	71 324	10,9
1 ou 2 divisões	904 142	27,7	292 318	44,7	82 493	12,6
5 e mais divisões	614 944	18,8	58 959	9,0	206 229	31,5
Área habitável dos alojamentos:						
Inferior a 20 m^2	48 979	1,5	25 538	3,9	2 464	0,4
De 20 a 39 m^2	302 536	9,3	119 775	18,3	18 748	2,9
Inferior a 40 m^2	351 515	10,8	145 313	22,2	21 212	3,2
De 100 a 119 m^2	327 142	10,0	24 785	3,8	106 168	16,2
Igual ou superior a 120 m^2	429 642	13,2	25 976	4,0	188 552	28,8
Superior a 100 m^2	756 784	23,2	50 762	7,8	294 720	45,0
Cozinha:						
Sem cozinha ou kitchenette	26 082	0,8	18 827	2,9	1 357	0,2
Com 4 m^2 e mais	2 934 942	89,9	545 430	83,4	626 478	95,7
Água Canalizada no Interior:						
Sem água canalizada	221 438	6,8	129 632	19,8	6 490	1,0
Quente - não ligada à rede pública	473 740	14,5	53 901	8,2	104 558	16,0
Quente - ligada à rede pública	1 700 840	52,1	197 972	30,3	438 787	67,0
Com água quente (total)	2 174 580	66,6	251 873	38,5	543 345	83,0
Electricidade:						
Sem electricidade	58 125	1,8	41 720	6,4	422	0,1
Fornecida pela EDP	3 149 724	96,5	585 251	89,5	652 682	99,7
Instalações Sanitárias:						
Sem instalações sanitárias	232 621	7,1	158 614	24,2	2 000	0,3
No interior - completas	2 450 638	75,1	281 080	43,0	627 008	95,7
Sistema de Esgoto:						
Sem sistema de esgoto	250 029	7,7	161 512	24,7	2 865	0,4
Ligado à rede pública	1 577 647	48,3	220 054	33,6	410 704	62,7

Fonte: INE, Inquérito aos Orçamentos Familiares (1994/95)

Comparando as condições de alojamento dos agregados com menores e maiores rendimentos, verificamos que os contrastes são claros e permanecem ao longo dos vários indicadores recolhidos. As famílias de menores rendimentos habitam alojamentos mais antigos e têm menores possibilidades de acesso aos alojamentos mais recentes: segundo o Inquérito aos Orçamentos Familiares, 60% dos agregados dos primeiros decis de rendimento habitavam alojamentos construídos antes de 1945, e o correspondente valor, para os últimos decis de rendimento, era de 15%; mais de um terço dos agregados de maiores rendimentos habitava alojamentos construídos depois de 1980, e o correspondente valor, para os agregados de menor rendimento, era de 5%.

Por isso, pode dizer-se que as dinâmicas de mobilidade (ou de imobilidade) no parque habitacional – que resultam da interacção entre as possibilidades económicas das famílias e as dinâmicas do sistema habitacional - são socialmente diferenciadas e estão relacionadas com o rendimento das famílias. Este facto é ainda mais significativo por se desenvolver num contexto de transformação notória das características e das condições da habitação, que, como vimos, no ponto precedente, marca uma distinção entre os alojamentos mais recentes e o parque habitacional pré-existente.

Conclui-se, também, que as famílias de menores rendimentos habitam alojamentos mais pequenos e concentram a parte mais significativa dos problemas associados à infraestruturação e ao conforto dos alojamentos. Verifique-se, a título de exemplo, que mais de metade das famílias de menores rendimentos não tem instalações sanitárias completas no alojamento, enquanto esse valor é residual para as famílias de maiores rendimentos; ou que apenas pouco mais de um terço das famílias de menores rendimentos tem água quente no alojamento, quando o correspondente valor, para as famílias de maiores rendimentos, ultrapassa os 80%, segundo o Inquérito aos Orçamentos Familiares.[12]

[12] O que, ainda assim e de forma não muito explicável, se afasta de uma ideia de universalidade.

À conclusão, do ponto anterior, da existência de transformações nas condições médias de habitação, em Portugal, podemos, pois, juntar a percepção de que essas transformações se desenvolvem num quadro de desigualdades sociais face ao alojamento. É, por isso, importante, para além da verificação da sua existência, perceber o sentido da evolução dessas desigualdades.

O quadro 3.18 utiliza informação semelhante à que é representada no quadro 3.17, mas referente a um período anterior, 1980/81. Documenta, também, diferenciações nas condições de habitação, embora, por condicionalismos ligados à estrutura dos respectivos instrumentos estatísticos, nem sempre definidas do mesmo modo de 1994/95. Mesmo tendo em conta esta limitação, é possível desenvolver dois tipos de conclusão. Em primeiro lugar, verifica-se, de novo, a existência de contrastes importantes nas condições de habitação dos agregados familiares, tanto no que diz respeito ao espaço disponível como da dotação de serviços e equipamentos. Veja-se, por exemplo, que quase dois terços das famílias de menores rendimentos habitavam alojamentos com áreas inferiores aos 40 m^2, quando o correspondente valor, para as famílias de maiores rendimentos, não chegava aos 30%. Cerca de metade das famílias dos dois primeiros decis de rendimento não tinha acesso a sistemas de esgoto, enquanto essa situação se verificava, apenas, para 5% das famílias dos decis superiores; mais de 75% dos agregados de menores recursos viviam em alojamentos sem instalações sanitárias completas, situação que abrangia 11% dos agregados de maiores recursos.

Pode concluir-se, em resumo, com base no que se disse para 1980/81 e para 1994/95, que a existência de uma relação geral entre desigualdades nas condições de alojamento e desigualdades de rendimento constitui uma característica estrutural da situação portuguesa no período em estudo. O quadro 3.19 permite esboçar a análise da evolução, no período que separa aqueles dois inquéritos, dessas desigualdades.

Quadro 3.18

Comparação das condições de alojamento dos 1º e 2º decis de rendimento com os 9º e 10º decis (1980/81)

	Total	1º e 2º decis	9º e 10º decis
Número de divisões dos alojamentos:			
1 divisão	3	8	1
2 divisões	12	22	7
1 ou 2 divisões	15	29	8
5 e mais divisões	21	12	33
Área habitável dos alojamentos:			
Inferior a 20 m^2	9	18	3
De 20 a 39 m^2	38	46	26
Inferior a 40 m^2	47	64	29
Igual ou superior a 80 m^2	11	5	20
Cozinha:			
Sem cozinha	2	4	0
Água Canalizada no Interior:			
Sem água canalizada	30	56	8
Electricidade:			
Sem electricidade	11	25	3
Instalações Sanitárias:			
No interior - completas	56	24	89
Sistema de Esgoto:			
Sem sistema de esgoto	32	49	5
Com sistema ligado à rede pública	40	23	64

Fonte: INE, Inquérito às Receitas e Despesas das Famílias (1980/81)
Nota: Valores em percentagem.

Quadro 3.19

Evolução das condições de alojamento dos primeiros decis de rendimento (1980/81-1994/95)

	Significado dos primeiros decis no total das situações identificadas		Incidência das situações nos agregados dos primeiros decis	
	1980/81	1994/95	1980/81	1994/95
Área habitável inferior a 20 m^2	44	52	18	4
Área habitável entre 20 e 39 m^2	29	40	46	18
Sem cozinha ou kitchenette	56	72	4	3
Sem água canalizada	39	59	56	20
Sem electricidade	49	72	25	6
Sem instalações sanitárias completas	36	46	76	57
Sem sistema de esgoto	43	65	49	25

Fonte: INE, Inquéritos aos Orçamentos Familiares
Nota: Valores em percentagem.

As primeiras colunas representam a importância relativa dos primeiros decis de rendimento no total das situações estudadas e, para as variáveis utilizadas, mostram a existência de um processo de concentração relativa nos grupos sociais de menores rendimentos dos problemas ligados ao espaço disponível e ao acesso a infraestruturas e equipamentos. Pode, então, dizer-se que o sentido da evolução verificada é o da associação mais forte entre este tipo de problemas de alojamento e escassez de rendimentos: de uma situação em que, embora de forma diferenciada, os problemas de alojamento ligados ao espaço e dotação de infraestruturas atingiam vastos sectores da população portuguesa tende progressivamente a passar-se para uma situação de maior sobreposição entre esses problemas e os problemas associados aos recursos das famílias.

Este processo de concentração relativa desenvolve-se num contexto de melhoria geral dos indicadores estudados. A incidência de situações de carência diminui significativamente, em termos médios, e diminui, também, no grupo dos agregados de menores rendimentos. No entanto, neste último caso, como se conclui da análise do quadro 3.19, a intensidade das transformações é menor. Observem-se, além disso,

as diferenças encontradas entre os maior avanços, registados no acesso a infraestruturas, e as maiores dificuldades, verificadas no interior dos alojamentos, sobretudo no equipamento das instalações sanitárias, o que indica a presença de diferentes condições e capacidades de transformação dos alojamentos

Esta leitura da situação, que salienta a concentração relativa dos problemas de alojamento, coloca dois tipos de questão aos estudos sobre a habitação e as políticas de habitação. A primeira, de ordem mais geral, consiste em saber os reflexos desta transformação na estruturação das políticas de habitação. Trata-se, então, de saber se a associação entre empobrecimento e problemas de habitação se traduz, no plano da concepção das políticas, por mudanças, quer nas prioridades, quer nos instrumentos de intervenção. Está, portanto, em jogo quer a "representação dos problemas habitacionais", a que se tem aludido, por diversas vezes, neste trabalho, quer os efeitos das mudanças nos grupos sociais atingidos pelos problemas de habitação. Uma segunda questão prende-se com a elucidação das diferenças entre as situações, no interior dos grupos de menor rendimento, de persistência de problemas habitacionais muito graves, e as situações de acesso a melhorias nos padrões habitacionais.

O argumento da relevância das desigualdades sociais face ao alojamento foi, até aqui, conduzido, com base no rendimento e com base no contraste entre os primeiros e os últimos decis de rendimento. O começo da resposta às duas questões que acabam de ser colocadas implica um conhecimento mais fino do tipo de desigualdades de rendimento em causa e um confronto das conclusões apresentadas com outro tipo de variáveis de diferenciação social.

Os quadros 3.20 a 3.23 alargam a reflexão que foi feita, considerando o conjunto dos agregados familiares, e não apenas as situações que podemos considerar como extremas. Os quadros 3.20 e 3.22 mostram a incidência de alguns aspectos problemáticos em cada grupo de rendimento, em 1994/95 e 1980/81, respectivamente. Os quadros 3.21 e 3.22 apresentam a "composição social" ou a "distribuição" desses problemas de alojamento pelos diversos grupos considerados.

Quadro 3.20

Incidência de "problemas de alojamento" segundo decis de rendimento (1994/95)

	Total	1º decil	2º decil	3º decil	4º decil	5º decil	6º decil	7º decil	8º decil	9º decil	10º decil
Alojamento com 1 divisão	7,5	19,6	13,0	10,7	9,1	4,3	6,4	6,0	3,0	2,8	0,6
Área habitável inferior a 20 m^2	1,5	4,9	2,9	2,4	1,3	0,5	1,6	0,4	0,2	0,6	0,2
Área habitável entre 20 e 39 m^2	9,3	23,1	13,5	13,1	11,6	6,5	7,7	6,8	4,7	4,5	1,2
Área habitável inferior a 40 m^2	10,8	28,0	16,5	15,5	12,8	7,0	9,3	7,2	4,9	5,1	1,4
Sem cozinha ou kitchenette	0,8	4,6	1,2	0,9	0,5	0,0	0,2	0,0	0,2	0,1	0,3
Sem água canalizada	6,8	26,2	13,5	8,8	6,9	3,6	3,2	2,9	0,8	1,8	0,2
Sem água quente	33,4	70,4	52,7	35,3	34,3	33,4	27,8	25,8	20,4	17,9	16,2
Sem electricidade	1,8	9,6	3,2	2,1	1,7	0,2	0,3	0,0	0,5	0,0	0,1
Sem instalações sanitárias	7,1	34,4	14,1	9,4	5,7	3,0	1,8	1,8	0,5	0,6	0,0
Sem instalações completas	24,9	67,7	46,4	34,8	30,1	19,5	19,5	14,5	8,5	5,8	2,7
Sem sistema de esgoto	7,7	33,4	16,0	9,6	6,3	3,2	3,4	3,0	0,8	0,5	0,4

Fonte: INE, Inquérito aos Orçamentos Familiares (1994/95)
Nota: Valores em percentagem.

Quadro 3.21

Distribuição de alguns "problemas de alojamento" segundo decis de rendimento (1994/95)

	Total	1º decil	2º decil	3º decil	4º decil	5º decil	6º decil	7º decil	8º decil	9º decil	10º decil
Alojamento com 1 divisão	100,0	25,9	17,3	14,1	12,0	5,7	8,5	7,9	4,0	3,7	0,8
(% acumulada)			43,2	57,3	69,3	75,0	83,5	91,4	95,5	99,2	100,0
Área habitável inferior a 20 m^2	100,0	32,4	19,7	16,0	8,4	3,6	10,7	2,7	1,5	3,8	1,2
(% acumulada)			52,1	68,2	76,6	80,1	90,8	93,5	95,0	98,8	100,0
Área habitável entre 20 e 39 m^2	100,0	24,9	14,7	14,1	12,4	6,9	8,3	7,4	5,1	4,8	1,3
(% acumulada)			39,6	53,7	66,1	73,0	81,4	88,7	93,8	98,7	100,0
Sem cozinha ou kitchenette	100,0	57,5	14,7	11,1	5,8	0,3	2,3	0,4	2,7	1,3	3,9
(% acumulada)			72,2	83,3	89,1	89,4	91,7	92,1	94,8	96,1	100,0
Sem água canalizada	100,0	38,6	19,9	13,0	10,2	5,3	4,7	4,2	1,3	2,6	0,3
(% acumulada)			58,5	71,5	81,7	86,9	91,6	95,8	97,1	99,7	100,0
Sem água quente	100,0	21,0	15,8	10,5	10,2	9,9	8,4	7,7	6,5	5,4	4,9
(% acumulada)			36,9	47,4	57,6	67,5	75,9	83,6	89,8	95,1	100,0
Sem electricidade	100,0	53,7	18,1	11,9	9,7	1,1	1,9	0,1	2,8	0,1	0,6
(% acumulada)			71,8	83,7	93,4	94,5	96,4	96,5	99,3	99,4	100,0
Sem instalações sanitárias	100,0	48,2	19,9	13,1	7,9	4,2	2,5	2,5	0,8	0,8	0,0
(% acumulada)			68,2	81,3	89,2	93,4	95,9	98,4	99,1	100,0	100,0
Sem instalações completas	100,0	27,1	18,7	13,9	12,0	7,8	7,8	5,8	3,4	2,3	1,1
(% acumulada)			45,8	59,7	71,7	79,4	87,3	93,1	96,5	98,9	100,0
Sem sistema de esgoto	100,0	43,6	21,0	12,4	8,2	4,2	4,4	4,0	1,1	0,6	0,5
(% acumulada)			64,6	77,0	85,2	89,4	93,8	97,8	98,9	99,5	100,0

Fonte: INE, Inquérito aos Orçamentos Familiares (1994/95)
Nota: Valores em percentagem.

Quadro 3.22

Incidência de "problemas de alojamento" segundo escalões de despesa anual (1980/81)

efectivos (percentagem acumulada)	Total	- 50 c. 7	50 a 100 c. 21	100 a 200 c. 51	200 a 300 c. 71	300 a 400 c. 82	400 a 500 c. 89	500 a 600 c. 93	600 a 800 c. 97	800 e + c. 100
Alojamento com 1 divisão	3	11	6	3	2	1	1	1	0	1
Área habitável inferior a 20 m^2	9	26	15	9	7	3	4	2	3	1
Área habitável entre 20 e 39 m^2	38	47	46	42	37	32	30	26	23	23
Área habitável inferior a 40 m^2	47	73	61	51	44	35	34	28	26	24
Sem cozinha	2	5	4	1	1	1	0	2	0	0
Sem água canalizada	30	64	52	36	23	14	10	8	8	4
Sem electricidade	11	35	20	11	6	4	4	2	2	1
Sem instalações sanitárias completas	44	86	72	54	36	22	15	10	11	7
Sem sistema de esgoto	24	61	43	27	16	9	7	5	4	3

Fonte: INE, Inquérito às Receitas e Despesas das Famílias (1980/81)
Nota: Valores em percentagem. Classes de rendimento em milhares de escudos.

Quadro 3.23

Distribuição de alguns "problemas de alojamento" segundo escalões de receita anual (1980/81)

	Total	- 50 c.	50 a 100 c.	100 a 200 c.	200 a 300 c.	300 a 400 c.	400 a 500 c.	500 a 600 c.	600 a 800 c.	800 e + c.
efectivos (percentagem acumulada)		7	21	51	71	82	89	93	97	100
Alojamento com 1 divisão	100,0	23,0	27,3	28,9	12,8	3,6	2,1	1,3	0,0	1,1
(% acumulada)			50,3	79,2	92,0	95,6	97,7	98,9	98,9	100,0
Área habitável inferior a 20 m^2	100,0	19,3	24,3	30,9	16,0	3,8	3,0	0,9	1,4	0,4
(% acumulada)			43,7	74,5	90,6	94,4	97,4	98,3	99,6	100,0
Área habitável entre 20 e 39 m^2	100,0	10,2	18,6	32,9	18,9	8,4	4,8	2,4	2,2	1,7
(% acumulada)			28,8	61,6	80,6	88,9	93,7	96,0	98,3	100,0
Área habitável inferior a 40 m^2	100,0	10,1	18,5	32,7	18,8	8,3	4,7	2,3	2,2	1,7
(% acumulada)			28,6	61,3	80,1	88,4	93,2	95,5	97,7	99,4
Sem cozinha	100,0	20,6	35,8	19,0	12,6	7,0	0,0	5,0	0,0	0,0
(% acumulada)			56,4	75,4	88,0	95,0	95,0	100,0	100,0	100,0
Sem água canalizada	100,0	13,9	24,6	36,1	15,4	5,2	2,2	1,0	1,1	0,4
(% acumulada)			38,6	74,7	90,0	95,3	97,4	98,5	99,6	100,0
Sem electricidade	100,0	21,7	27,0	31,4	11,4	4,2	2,5	0,7	0,8	0,3
(% acumulada)			48,6	80,0	91,5	95,7	98,2	98,9	99,7	100,0
Sem instalações sanitárias completas	100,0	12,8	23,3	37,1	16,5	5,6	2,2	0,9	1,0	0,5
(% acumulada)			36,2	73,2	89,7	95,3	97,6	98,5	99,5	100,0
Sem sistema de esgoto	100,0	17,0	26,2	34,8	13,8	4,3	2,0	0,8	0,7	0,4
(% acumulada)			43,2	78,0	91,8	96,1	98,0	98,9	99,6	100,0

Fonte: INE, Inquérito às Receitas e Despesas das Famílias (1980/81)
Nota: Valores em percentagem. Classes de rendimento em milhares de escudos.

As conclusões da análise desses quadros são consistentes com o que tem vindo a ser dito sobre a relação entre rendimento e condições de habitação e suas tendências de evolução. O quadro 3.20, relativo a 1994/95, evidencia três aspectos: a situação claramente mais grave do primeiro decil de rendimento; a contínua diminuição da intensidade dos problemas de alojamento objecto de estudo à medida que o rendimento cresce; como resultado, configura-se uma situação de desigualdade no acesso aos recursos habitacionais, que é mais acentuada quando se está perante a ausência de qualquer tipo de acesso a infraestruturas básicas. Por sua vez, o quadro 3.21 permite discutir o significado deste fenómeno. Sobretudo quando falamos da

dotação infraestrutural dos alojamentos, verificamos que cerca de metade das carências detectadas diz respeito ao primeiro decil de rendimento; mais de 80% das carências detectadas dizem respeito aos três primeiros decis de rendimento. Sublinha-se, assim, a percepção da concentração deste tipo de problemas nos grupos sociais com menos recursos monetários.

A comparação destes dados com a informação relativa a períodos anteriores reforça as conclusões anteriormente apresentadas. Por um lado, no quadro 3.22, verificamos que as condições de alojamento estão relacionadas com os rendimentos: tal como em 1994/95, a incidência dos problemas de alojamento que aqui têm vindo a ser analisados decresce, em 1980/81, à medida que os escalões de rendimento aumentam. Por outro lado, entre um e outro período, a tendência de evolução pode ser descrita como um processo de concentração progressiva destes problemas habitacionais nos grupos de menor rendimento. Comparem-se, a este propósito, as indicações dos quadros 3.21 e 3.23. Se, como vimos, em 1994/95, cerca de 80% das carências diziam respeito aos três primeiros decis de rendimento, em 1980/81 esse patamar situava-se em torno do quinto decil de rendimento. O recurso à construção de medidas de desigualdade na distribuição das condições de alojamento, como o coeficiente de Gini, permite, de resto, evidenciar esta tendência de acentuação das desigualdades, em todos os indicadores estudados, excepto no caso dos alojamentos com uma só divisão: este indicador passa, por exemplo, de 0,31 para 0,54, no caso do acesso à água canalizada, de 0,29 para 0,42, no caso da dotação de instalações sanitárias completas.

Sublinha-se, assim, uma primeira conclusão geral sobre o funcionamento do sistema habitacional português, que deve ser confrontada com as análises que se fazem do "sistema de bem-estar social": a relação entre rendimento e condições de alojamento.

3.2 Situação face ao emprego e condições de alojamento

O ponto anterior situou a questão das desigualdades nas condições de alojamento, analisando algumas situações que podem ser consideradas problemáticas, tendo como referência o rendimento presente dos agregados familiares. Outras formas de pesquisar e identificar desigualdades são, no entanto, possíveis. É, nomeadamente, o caso das desigualdades que se associam ao conceito de "categorias socioeconómicas" ou à relação das pessoas com o emprego.

Os Inquéritos aos Orçamentos Familiares permitem discutir estes aspectos, embora, nas suas sucessivas versões, como veremos, as categorias utilizadas para agregar e sistematizar a informação não sejam coincidentes. Mesmo assim, é possível falar-se de um padrão geral de diferenciação, em Portugal, das condições de alojamento, que tem por base as seguintes duas distinções principais: por um lado, a distinção entre agregados cujo "representante" está activo e agregados cujo "representante" se encontra fora do sistema de emprego; por outro lado, no interior dos activos, a distinção entre trabalhadores agrícolas e os restantes trabalhadores.

Estas distinções são claras quando se analisa a informação respeitante a 1994/95, apresentada nos quadros 3.24 e 3.25: para os agregados cujo representante é "não activo", os valores dos indicadores utilizados são superiores à média, na generalidade dos casos, quer os que se relacionam com as questões do espaço disponível, quer os que se relacionam com as questões do acesso a infraestruturas e equipamentos; por seu lado, para os agregados cujo representante é empresário ou trabalhador agrícola, é sobretudo significativa a extensão dos problemas ligados às infraestruturas e equipamentos dos alojamentos; finalmente, para os agregados cujo representante é "activo", os valores dos indicadores utilizados são, quase sempre, inferiores à média.

Quadro 3.24

Incidência de alguns "problemas de alojamento" segundo a condição socioeconómica do representante do Agregado (1994/95)

	Total	TCO oper.	TCO outros	TCO oper.	TCO outros	TCP	Agríc.	Des.	Refor.	Est.	Dom.	Inc.	Outro
		Privado		Público									
Alojamento com 1 divisão	7,5	8,4	6,5	3,3	6,1	3,6	4,2	9,4	10,2	25,4	7,2	5,3	7,2
Área habitável inferior a 20 m2	1,5	1,3	2,2	0,2	0,4	0,2	1,0	1,9	2,1	24,0	1,9	3,7	0,7
Área habitável entre 20 e 39 m2	9,3	10,3	6,4	9,4	7,2	4,3	6,3	10,5	12,4	1,4	7,3	9,6	16,4
Área habitável inferior a 40 m2	10,8	11,6	8,5	9,6	7,6	4,5	7,3	12,4	14,5	25,4	9,2	13,3	17,1
Sem cozinha ou kitchenette	0,8	0,2	0,5	1,1	0,1	0,5	0,7	1,5	1,3	0,0	0,1	3,2	2,2
Sem água canalizada	6,8	5,4	1,6	2,5	0,9	1,5	14,4	4,9	10,0	0,0	9,4	20,4	8,4
Sem água quente	33,4	31,2	19,0	26,2	20,4	20,8	46,4	31,1	41,9	17,7	42,2	52,6	41,6
Sem electricidade	1,8	0,8	0,2	1,2	0,1	0,5	3,7	0,9	2,8	0,0	2,1	5,8	5,4
Sem instalações sanitárias	7,1	4,2	1,3	3,1	0,7	1,8	13,8	4,9	11,5	0,0	6,4	19,0	18,1
Sem instalações completas	24,9	25,0	8,7	17,9	6,6	8,5	35,1	18,8	36,6	1,4	33,8	47,6	32,3
Sem sistema de esgoto	7,7	5,4	0,9	4,7	0,7	1,9	15,4	3,7	11,9	0,0	8,3	20,6	18,8

Fonte: INE, Inquérito aos Orçamentos Familiares (1994/95)

Notas: Valores em percentagem

TCO – Trabalhadores por conta de outrém (operários e outros)
TCP – Trabalhadores por conta própria
Agríc. – Empresários e trabalhadores agrícolas
Des. – Desempregados
Refor.- Reformados
Est. – Estudantes e membros do Serviço Militar Obrigatório
Dom. – Domésticos
Inc. – Portadores de incapacidade permanente para o trabalho

Quadro 3.25

Distribuição de alguns "problemas de alojamento" segundo a condição socioeconómica do representante do Agregado (1994/95)

	Total	TCO oper.	TCO outros	TCO oper.	TCO outros	TCP	Agríc.	Des.	Refor.	Est.	Dom.	Inc.	Outro
		Privado		Público									
efectivos (%)		15,2	10,3	2,2	8,4	12,0	8,4	3,3	34,3	0,1	2,8	1,6	1,5
Alojamento com 1 divisão	100	16,9	8,9	1,0	6,8	5,7	4,6	4,1	46,3	0,4	2,7	1,1	1,4
Área habitável inferior a 20 m^2	100	13,1	14,9	0,3	2,2	1,5	5,7	4,2	48,2	1,9	3,5	3,9	0,7
Área habitável entre 20 e 39 m^2	100	16,8	7,1	2,2	6,5	5,6	5,7	3,7	45,9	0,0	2,2	1,6	2,6
Sem cozinha ou kitchenette	100	4,5	5,9	3,0	0,6	7,2	7,7	6,2	54,4	0,0	0,3	6,2	4,0
Sem água canalizada	100	12,0	2,4	0,8	1,1	2,6	17,8	2,4	50,5	0,0	3,9	4,7	1,8
Sem água quente	100	14,2	5,9	1,7	5,1	7,5	11,7	3,1	43,0	0,1	3,6	2,4	1,8
Sem electricidade	100	7,0	1,3	1,4	0,3	3,7	17,6	1,6	54,2	0,0	3,4	5,1	4,4
Sem instalações sanitárias	100	8,9	1,9	0,9	0,8	3,1	16,2	2,2	55,4	0,0	2,5	4,2	3,7
Sem instalações completas	100	15,2	3,6	1,6	2,2	4,1	11,8	2,5	50,4	0,0	3,8	3,0	1,9
Sem sistema de esgoto	100	10,8	1,2	1,3	0,8	3,0	16,9	1,6	53,4	0,0	3,1	4,2	3,6

Fonte: INE, Inquérito aos Orçamentos Familiares (1994/95)
Nota: Valores em percentagem

TCO – Trabalhadores por conta de outrém (operários e outros)
TCP – Trabalhadores por conta própria
Agríc. – Trabalhadores agrícolas
Des. – Desempregados
Refor.- Reformados
Est. – Estudantes e membros do Serviço Militar Obrigatório
Dom. – Domésticos
Inc. – Portadores de incapacidade para o trabalho

BIBLIOTECA F.E. PORTO

Podem, assim, retirar-se, desde já, duas conclusões. Do ponto de vista da identificação de linhas e factores de clivagem, começa por se salientar a importância, para o acesso ao bem-estar habitacional, da integração no mercado de emprego. Do ponto de vista da reflexão sobre as diversas configurações dos problemas habitacionais, emerge a percepção da existência de casos diferenciados, pelo menos no que diz respeito à sua incidência nos diversos grupos sociais, respeitantes, por um lado, às questões do espaço e, por outro lado, às questões do acesso a infraestruturas básicas.

A distinção geral entre "activos não agrícolas", "trabalhadores agrícolas" e "não activos" integra algumas situações diferenciadas no interior de cada uma destas categorias. No conjunto dos agregados cujo representante é "não activo" – constituído, em grande parte, pelos reformados[13] (ver, a este propósito, a informação do quadro 3.25) -, pode salientar-se o caso dos estudantes e das pessoas com incapacidade permanente para o trabalho. Aos agregados cujo representante é estudante, que são uma percentagem muito pequena do total das famílias, corresponde uma importância assinalável dos alojamentos mais pequenos e uma muito menor incidência dos problemas associados às infraestruturas e equipamentos dos alojamentos. Este facto, de resto, parece demonstrar que, por si só, a dimensão dos alojamentos, considerada de forma independente do tipo de família, não identifica necessariamente situações de mau alojamento, constituindo, portanto, apenas um elemento de análise, a conjugar com outros. Por outro lado, aos agregados cujo representante é portador de incapacidade permanente para o trabalho associam-se as maiores incidências de problemas ligados ao equipamento dos alojamentos: em mais de metade dos casos, não têm instalações de água quente; em quase metade dos casos, não têm instalações sanitárias completas.

Verificam-se, também, algumas diferenças no conjunto dos agregados dos "activos não agrícolas". As categorias de base do Inquérito aos Orçamentos Familiares

---

[13] A situação dos reformados assume, por isso, uma importância quantitativa significativa: representam mais de um terço dos agregados familiares, em 1994/95, e cerca de 50% das carências mais graves no domínio do equipamentos dos alojamentos.

integram, no seu interior, uma heterogeneidade de situações, distinguindo sobretudo trabalhadores por conta própria e trabalhadores por conta de outrém, e considerando, nestes, a separação entre operários e os restantes trabalhadores. Apesar das dificuldades que esse facto pode introduzir na análise, pela não consideração de divisões importantes na esfera dos serviços, sobressai a posição diferenciada dos operários, com maior incidência das questões da dimensão e do equipamento dos alojamentos.

O reconhecimento da existência de um padrão de diferenciação social nas condições de alojamento suscita algumas interrogações, do ponto de vista do estudo das relações entre sistema habitacional e sistemas de bem-estar social. Trata-se, em primeiro lugar e tal como feito na análise desenvolvida a partir das questões dos rendimentos das famílias, de discutir a eventual permanência, ao longo do tempo, desse padrão ou de identificar possíveis dinâmicas de transformação. Trata-se, em segundo lugar, de confrontar este padrão de diferenciação social com o que resulta do estudo das diferenciações nas condições de alojamento associadas aos rendimentos. Dito de outra forma, trata-se de procurar saber se as diferenças aqui identificadas resultam das diferenças nos rendimentos dos agregados de cada categoria socioeconómica, ou se existem outros factores explicativos. Trata-se, finalmente, em terceiro lugar, de retirar algumas consequências, para o debate sobre sistemas de bem-estar social, da presença destas formas de desigualdade nas condições de habitação.

Os quadros 3.26 a 3.28, elaborados com base nos resultados do Inquérito às Receitas e Despesas das Famílias de 1980/81, contribuem para o estudo da primeira das questões referidas e apontam para um tipo de diferenciação que não é substancialmente diferente do que se verifica quinze anos depois. Repare-se, por exemplo, nos indicadores relativos a problemas de infraestruturas e equipamentos dos alojamentos: são superiores à média no caso dos trabalhadores e empresários agrícolas e dos "não activos"; são inferiores à média no caso das diferentes categorias dos "activos".

Quadro 3.26

Incidência de "problemas de alojamento" segundo a situação socioeconómica do representante do agregado (1980/81)

	Total	Prod. agr.	TCO agric.	Prof. lib.	Empres	Quadr.	Serv.	Oper.	FA	Outros	N. activos
Área habitável inferior a 20 m^2	9	6	14	0	4	2	8	8	0	1	12
Área habitável entre 20 e 39 m^2	38	36	42	21	31	23	37	43	23	31	40
Área habitável inferior a 40 m^2	47	42	56	21	35	25	45	51	23	32	52
Sem cozinha	2	1	4	0	2	0	1	1	0	0	2
Sem água canalizada	30	56	58	3	17	1	8	23	3	9	37
Sem electricidade	11	21	27	0	3	1	2	5	0	6	14
Sem instalações sanitárias completas	44	69	76	3	27	2	17	38	4	12	55
Sem sistema de esgoto	24	47	48	3	11	0	6	14	2	6	30

Fonte: INE, Inquérito às Receitas e Despesas das Famílias (1980/81)
Nota: Valores em percentagem.

Quadro 3.27

Distribuição de "problemas de alojamento" segundo a situação socioeconómica do representante do agregado (1980/81)

	Total	Prod. agr.	TCO agric.	Prof. lib.	Empres	Quadr.	Serv.	Oper.	FA	Outros	N. activos
efectivos (%)		13,4	5,5	0,4	9,0	3,8	13,2	21,0	0,9	0,8	31,5
Área habitável inferior a 20 m2	100	9,4	9,0	0,0	4,2	0,9	12,4	19,7	0,0	0,1	44,2
Área habitável entre 20 e 39 m2	100	12,8	6,1	0,2	7,4	2,3	12,9	23,9	0,5	0,7	33,2
Área habitável inferior a 40 m2	100	12,2	6,6	0,2	6,8	2,1	12,8	23,1	0,4	0,6	35,3
Sem cozinha	100	7,1	11,6	0,0	9,5	0,0	6,9	11,1	0,0	0,0	33,2
Sem água canalizada	100	24,8	10,5	0,0	5,1	0,1	3,5	15,9	0,1	0,3	38,4
Sem electricidade	100	26,2	13,8	0,0	2,5	0,4	2,4	9,7	0,0	0,5	40,9
Sem instalações sanitárias	100	21,0	9,5	0,0	5,5	0,2	5,1	18,1	0,1	0,2	39,3
Sem sistema de esgoto	100	26,8	11,2	0,1	4,2	0,0	3,4	12,5	0,1	0,2	40,0

Fonte: INE, Inquérito às Receitas e Despesas das Famílias (1980/81)
Nota: Valores em percentagem.

Prod. agric. – Produtores agrícolas
TCO agric. – Trabalhadores por conta de outrém na agricultura
Prof. Lib. – Profissionais liberais
Empres. – Empresários
Quadr. – Quadros
Serv. – Trabalhadores dos serviços
Oper. – Operários
FA – Membros das Forças Armadas
N. activos – Não activos

Quadro 3.28

Evolução das condições de alojamento de alguns grupos socioeconómicos (1980/81-1994/95)

	Total		Operários				Agrícolas				Não activos			
	Incidência (a)		Incidência (b)		(b)/(a)		Incidência (b)		(b)/(a)		Incidência (b)		(b)/(a)	
	80/81	94/95	80/81	94/95	80/81	94/	80/81	94/95	80/81	94/95	80/81	94/95	80/81	94/95
Área habitável inferior a 20 m2	9	2	8	1	0,9	0,8	8	1	0,9	0,7	12	2	1,3	1,4
Área habitável entre 20 e 39 m2	38	9	43	10	1,1	1,1	38	6	1,0	0,7	40	12	1,1	1,3
Sem cozinha	2	1	1	0	0,5	0,4	2	1	1,0	0,9	2	1	1,0	1,6
Sem água canalizada	30	7	23	5	0,8	0,7	57	14	1,9	2,1	37	10	1,2	1,5
Sem electricidade	11	2	5	1	0,5	0,5	23	4	2,1	2,1	14	3	1,3	1,7
Sem instalações sanitárias completas	44	25	38	24	0,9	1,0	71	35	1,6	1,4	55	37	1,3	1,5
Sem sistema de esgoto	24	8	14	5	0,6	0,7	47	15	2,0	2,0	30	12	1,3	1,6

Fonte: INE, Inquéritos aos Orçamentos Familiares
Nota: Valores relativos a "incidência" em percentagem.

Repare-se, depois, nas diferenças existentes no interior dos "activos", com indicadores mais elevados quando se trata de agregados familiares de operários, tanto no que diz respeito ao espaço dos alojamentos como no que diz respeito à sua dotação em equipamentos e infraestruturas. Pode, pois, em resumo, concluir-se pela relevância da posição face ao emprego na explicação das condições de alojamento das famílias.

O quadro 3.28 permite discutir as condições em que é possível falar-se da permanência deste padrão de diferenciação social, ao longo do período em análise. Utiliza a informação agregada referente às categorias socioeconómicas com maior incidência das situações que têm vindo a ser estudadas - os operários, os activos agrícolas e os não activos -, apresenta as suas condições de alojamento em 1980/81 e 1994/95 e compara-as com a média nacional, em cada um desses períodos. Emergem duas conclusões principais: por um lado, a existência de um processo geral de melhoria dos indicadores utilizados, em termos médios e de cada uma das categorias consideradas; por outro lado, a existência de intensidades diferenciadas de mudança, que se traduzem, sobretudo, na relativa concentração das situações problemáticas no

conjunto dos agregados familiares com representante "não activo". Afirma-se, assim, neste período, a distância entre as condições de alojamento dos agregados dos "activos" e as condições de alojamento dos agregados dos "não activos".

A segunda questão colocada diz respeito à relação entre desigualdades nas condições de alojamento associadas ao rendimento e desigualdades nas condições de alojamento associadas à situação perante o emprego. Deve começar por dizer-se que existe uma proximidade clara entre estes dois padrões de diferenciação. Os diversos estudos que, em Portugal, se têm ocupado da problemática da pobreza, ou da pobreza e exclusão social (ver, por exemplo, Costa et al., 1985, Almeida et al., 1992, ou os outros trabalhos referidos por Capucha, 2000), têm demonstrado que as categorias que aqui foram identificadas como apresentando maiores vulnerabilidades, do ponto de vista das condições de habitação, são também categorias sociais especialmente vulneráveis, do ponto de vista das situações de pobreza. A informação dos Inquéritos aos Orçamentos Familiares, que aqui está a ser utilizada, evidencia a maior presença dos "não activos", dos "activos agrícolas" e, dentro dos "activos", dos operários nos escalões mais baixos dos rendimentos, como decorre do quadro 3.29.

Assumida esta relação como o contexto geral em que devem ser analisados os actuais problemas habitacionais, pode, no entanto, discutir-se a existência de alguns elementos de especificidade associados aos dinamismos da habitação. Para detectar estes possíveis elementos de especificidade, realizou-se um exercício simplificado de comparação. Considerou-se a distribuição das diferentes categorias socioeconómicas por decis de rendimento, constante do quadro 3.29. Considerou-se, depois, a hipótese segundo a qual a incidência dos problemas de alojamento seria independente das categorias socioeconómicas e igual, em cada decil de rendimento, à registada no quadro 3.20. Confrontou-se, finalmente, o resultado de uma distribuição teórica assim definida com a situação real de cada categoria socioeconómica (quadro 3.24). Embora se trate de um procedimento com pressupostos simplificadores, os resultados deste exercício são consistentes para os diversos indicadores utilizados.

Quadro 3.29

Agregados familiares, segundo categoria socioeconómica do representante, por decis de rendimento (1994/95)

	1° decil	2° decil	3° decil	4° decil	5° decil	6° decil	7° decil	8° decil	9° decil	10° decil
TCO - operários (privado)	1,3	4,7	8,8	11,7	14,0	17,0	14,8	12,3	10,3	5,1
TCO - outros (privado)	1,4	1,7	7,0	6,2	6,2	9,6	15,1	14,0	17,5	21,2
TCO - operários (público)	0,3	4,3	5,7	8,8	12,9	13,5	11,1	19,4	13,8	10,1
TCO - outros (público)	0,6	2,1	4,2	5,6	6,2	9,2	12,5	16,8	16,8	26,1
Trabalhador p/ conta própria	1,5	3,2	3,8	8,3	9,2	7,6	13,2	15,5	18,3	19,5
Empresários e trabalhadores agrícolas	11,1	12,5	14,1	14,6	14,7	11,1	8,0	4,6	5,4	3,9
Desempregado	2,0	10,2	7,3	14,4	17,7	10,3	10,7	13,0	5,8	8,6
Reformado	21,9	17,7	14,1	10,4	8,4	7,8	5,6	5,1	4,7	4,2
Aluno/Estudante e S.M.O.	0,0	0,0	1,4	0,0	8,8	48,1	0,0	0,0	41,7	0,0
Doméstico	16,8	18,7	14,9	12,0	9,6	8,7	4,3	4,7	5,8	4,6
Incapacitado para o trabalho	15,2	21,1	11,0	15,1	10,7	8,7	7,5	5,1	4,3	1,1
Outros	16,8	11,7	11,8	5,5	10,4	5,2	7,0	15,3	11,1	5,2

Fonte: INE, Inquérito aos Orçamentos Familiares (1994/95)
Nota: Valores em percentagem.

As situações são diferentes, consoante se estudam os aspectos relativos ao espaço disponível e às infraestruturas e equipamentos. Do estudo destes últimos emergem, em 1994/95, quatro categorias socioeconómicas, com condições de alojamento inferiores às que se poderiam esperar, considerando apenas os seus rendimentos: os agregados cujo representante é portador de incapacidade permanente para o trabalho, é classificado como "outro não activo", é empresário ou trabalhador agrícola ou é operário (no sector privado). Já no que diz respeito ao espaço disponível, a incidência dos alojamentos com menos de 40 m^2 de superfície habitável é maior da que se poderia esperar no caso dos estudantes, dos agregados cujo representante é "outro não activo", dos desempregados e do conjunto dos trabalhadores por conta de outrém.

A informação utilizada não permite, por si só, construir uma teoria que explique as maiores dificuldades relativas no alojamento dos agregados destas categorias socioeconómicas. No entanto, faz sugerir a hipótese da existência de factores diferenciadores ligados ao funcionamento do sistema habitacional, associados à especificidade territorial da habitação e aos diversos mecanismos que estruturam o

acesso e a manutenção no alojamento, decorrentes, por exemplo, dos preços, das condições de acesso ao financiamento e das diversas estratégias relacionadas com a atribuição ou a distribuição dos alojamentos. A situação dos agregados familiares ligados à agricultura exemplifica, de forma clara, a existência de diferenciações espaciais na dotação de infraestruturas básicas. Mas não será apenas este o domínio onde se fazem sentir as relações específicas entre territórios, habitação e os diversos grupos sociais: a existência de vulnerabilidades importantes, no interior de diferentes categorias de trabalhadores por conta de outrém, ou a situação mais problemática dos não activos portadores de incapacidade permanente para o trabalho são reveladoras de dificuldades no acesso ao alojamento que estão para além da simples distinção entre áreas "mais rurais" e áreas "mais urbanas".

Referiu-se, anteriormente, que uma terceira questão colocada pelo estudo desta informação sobre padrões de desigualdade nas condições de habitação se prendia com as consequências que dela se podem retirar para o debate sobre sistemas de bem-estar social. Retiram-se, pelo menos, uma conclusão geral e uma interrogação que a pesquisa deve procurar esclarecer. A conclusão geral é a relevância, no acesso ao bem-estar, da posição perante o trabalho e, em especial, da distinção entre activos e não activos. Dela decorre, depois, a percepção da existência de vulnerabilidades importantes para os grupos sociais mais dependentes das transferências públicas de rendimento, indicadora de limites dos actuais sistemas de protecção social. A este propósito, o quadro 3.30 evidencia, mais uma vez, a maior incidência de alguns problemas de alojamento nos grupos sociais mais dependentes das pensões[14]. Esta conclusão sugere uma interrogação aos estudos das políticas de alojamento, a de saber de que modo essas políticas se relacionam com as diferentes categorias associadas a situações de maior incidência dos problemas.

[14] Ao mesmo tempo que evidencia, também, algumas distinções relevantes, que necessitam ser exploradas, entre as condições de alojamento dos grupos sociais dependentes das pensões e as condições de alojamento dos grupos sociais dependentes da assistência social. Significará isto que diferentes modos de organização da protecção social conduzem a diferentes possibilidades de intervenção na situação habitacional?

Quadro 3.30

Incidência de "problemas de alojamento" segundo a principal fonte de receita (1994/95)

	Total	Receita do TCO	Receita do TCP	Assistência Social	Pensões	Outras
Alojamento com 1 divisão	7,5	6,3	3,4	10,1	12,5	4,6
Área habitável inferior a 20 m^2	1,5	1,2	0,3	0,6	2,7	1,2
Área habitável entre 20 e 39 m^2	9,3	8,1	3,9	18,6	14,9	5,3
Área habitável inferior a 40 m^2	10,8	9,2	4,3	19,2	17,6	6,4
Sem cozinha ou kitchenette	0,8	0,3	0,6	0,0	1,7	0,9
Sem água canalizada	6,8	4,7	4,9	5,7	11,8	4,9
Sem água quente	33,4	28,4	29,7	21,2	46,0	27,6
Sem electricidade	1,8	0,9	1,3	1,1	3,7	1,1
Sem instalações sanitárias	7,1	3,7	5,5	5,8	14,6	4,3
Sem instalações completas	24,9	19,6	16,6	32,8	41,0	15,3
Sem sistema de esgoto	7,7	4,4	6,1	5,4	15,0	4,7

Fonte: INE, Inquérito aos Orçamentos Familiares (1994/95)
Nota: Valores em percentagem.

3.3 Estrutura das famílias e condições de alojamento

Foram já apresentados alguns aspectos da relação entre condições de alojamento e rendimento presente das famílias e da relação entre condições de alojamento, posição face ao emprego e mecanismos de acesso e manutenção na habitação. Consideremos, agora, um outro possível critério de análise das desigualdades, associado à estrutura das famílias.

A informação referente a 1994/95 encontra-se representada nos quadros 3.31 e 3.32. Mais uma vez, o caso dos equipamentos e infraestruturas é distinto das questões relativas ao espaço disponível na casa, mostrando a consistência de conclusões anteriores sobre a existência de diferentes configurações e de diferentes incidências sociais e territoriais dos problemas habitacionais que têm vindo a ser considerados.

Quadro 3.31

Incidência de "problemas de alojamento" segundo o tipo de agregado familiar (1994/95)

		Indivíduo só			Casal s/ crianças		Casal com crianças < 16 anos			Monp.	C/ cr.	Outro
		< 30 anos	entre 30 e 65	> 65 anos	< 65 anos		1	2	3 e mais	c/ cr< 16	entre 16 e 21	
Alojamento com 1 divisão	7,5	32,6	15,7	16,7	8,1	8,7	8,9	7,0	5,3	25,7	6,5	3,4
Área habitável inferior a 20 m^2	1,5	15,1	2,7	4,4	0,7	1,1	1,6	1,1	1,2	6,6	1,2	0,8
Área habitável entre 20 e 39 m^2	9,3	4,1	15,2	19,2	9,4	11,5	8,4	8,6	5,9	16,6	7,2	5,9
Área habitável inferior a 40 m^2	10,8	19,2	18,0	23,6	10,1	12,6	10,0	9,7	7,2	23,1	8,4	6,8
Sem cozinha ou kitchenette	0,8	0,0	1,6	2,8	0,4	0,8	0,4	0,3	0,5	1,7	0,6	0,5
Sem água canalizada	6,8	0,0	9,3	15,1	5,7	8,6	3,5	3,8	14,0	7,3	2,2	5,4
Sem água quente	33,4	53,8	33,8	51,6	30,6	41,4	29,9	24,3	38,2	32,8	21,2	29,8
Sem electricidade	1,8	0,0	3,9	4,6	0,8	2,0	0,5	0,6	3,6	1,9	0,8	1,5
Sem instalações sanitárias	7,1	0,0	10,4	18,2	5,6	11,3	4,2	4,8	9,3	9,0	2,9	4,2
Sem instalações completas	24,9	21,6	28,3	46,6	18,8	35,9	19,7	15,6	38,6	29,4	14,8	19,5
Sem sistema de esgoto	7,7	0,8	11,0	18,5	5,5	11,8	4,5	4,8	13,7	4,7	1,9	5,3

Fonte: INE, Inquérito aos Orçamentos Familiares (1994/95)
Notas: Valores em percentagem
Monp. c/ cr. – agregado familiar monoparental com crinaças de idade inferior a 16 anos
C/ cr. – agregado familiar (casal ou monoparental) com crianças entre 16 e 21 anos.

Quadro 3.32

Distribuição de alguns "problemas de alojamento" segundo o tipo de agregado familiar (1994/95)

		Indivíduo só			Casal s/ crianças		Casal com crianças < 16 anos			Monp. c/ cr< 16	C/ cr. entre 16 e 21	Outro
		< 30 anos	entre 30 e 65	> 65 anos	< 65 anos		1	2	3 e mais			
efectivos (%)		0,2	3,8	10,0	7,6	14,7	7,9	6,5	1,8	1,3	4,8	41,2
Alojamento com 1 divisão	100	0,9	8,0	22,2	8,2	17,0	9,3	6,0	1,2	4,6	4,2	18,4
Área habitável inferior a 20 m²	100	2,0	6,9	29,5	3,5	10,7	8,2	4,6	1,5	5,9	4,0	23,2
Área habitável entre 20 e 39 m²	100	0,1	6,3	20,7	7,7	18,2	7,2	6,1	1,1	2,4	3,7	26,4
Sem cozinha ou kitchenette	100	0,0	7,7	35,5	3,8	14,5	4,3	2,7	1,0	2,9	3,6	24,0
Sem água canalizada	100	0,0	5,3	22,2	6,5	18,5	4,1	3,6	3,7	1,4	1,6	33,0
Sem água quente	100	0,3	3,9	15,5	7,0	18,2	7,1	4,7	2,0	1,3	3,1	36,8
Sem electricidade	100	0,0	8,4	25,6	3,2	16,8	2,2	2,2	3,7	1,4	2,3	34,2
Sem instalações sanitárias	100	0,0	5,6	25,6	6,0	23,2	4,7	4,4	2,3	1,7	2,0	24,5
Sem instalações completas	100	0,2	4,3	18,7	5,8	2,1	6,3	4,1	2,8	1,6	2,9	32,3
Sem sistema de esgoto	100	0,0	5,5	24,2	5,5	22,5	4,7	4,1	3,2	0,8	1,2	28,3

Fonte: INE, Inquérito aos Orçamentos Familiares (1994/95)
Nota: Valores em percentagem.
Monp. c/ cr. – agregado familiar monoparental com crianças de idade inferior a 16 anos
C/ cr. – agregado familiar (casal ou monoparental) com crianças entre 16 e 21 anos

Relativamente às questões do espaço disponível, verifica-se que os tipos de agregado em que é maior a incidência dos alojamentos de menor superfície são, por um lado, os agregados familiares monoparentais com crianças, por outro lado, os agregados familiares de uma só pessoa, sendo, neste caso, o fenómeno mais expressivo quando se trata de pessoas com mais de 65 anos de idade, e, finalmente, embora de uma forma menos acentuada que nos casos anteriores, os agregados de duas pessoas, constituídos por casais em que pelo menos um dos membros tem mais de 65 anos de idade.

Já no que diz respeito ao equipamento dos alojamentos, os problemas tendem a ser mais significativos para os idosos que vivem sós, para os casais em que pelo menos um dos membros tem mais de 65 anos de idade e para os casais com três ou mais

crianças. Neste domínio, os valores dos indicadores apresentados no quadro 3.31 tendem a situar-se, ainda, acima da média, no caso dos indivíduos entre 30 e 65 anos de idade, vivendo sós, e, mais uma vez, no caso dos agregados monoparentais com crianças.

A informação sobre a relação entre condições de alojamento e estrutura da família pode ser analisada de forma análoga à da informação precedente relativa às questões da posição face ao emprego. Assim, é possível começar por sublinhar-se a proximidade entre algumas das categorias aqui identificadas como mais vulneráveis, do ponto de vista das condições de alojamento, e algumas das categorias que emergem em estudos sobre a vulnerabilidade às situações de pobreza e/ou de exclusão social (por exemplo, Almeida et al., 1992; Costa et al., 1985): é o caso dos idosos, das famílias numerosas e dos agregados monoparentais com crianças. Pode, assim, concluir-se que, de uma forma geral, o sistema habitacional se tende a estruturar segundo linhas de clivagem ou diferenciação que não são substancialmente diferentes das que estão presentes em outros domínios do bem-estar social.

Se repetirmos, para este caso, o exercício teórico desenvolvido no ponto anterior, tendo em conta a diferente distribuição do rendimento pelos vários tipos de estrutura familiar (ver quadro 3.33), verificamos que emergem, sobretudo, duas situações significativas do que poderá constituir uma maior vulnerabilidade relativa associada ao funcionamento do sistema habitacional[15]. No domínio das questões relacionadas com a superfície habitável dos alojamentos, emergem dificuldades acrescidas para os agregados familiares monoparentais. No domínio do acesso a equipamentos e infraestruturas básicas, emergem dificuldades acrescidas para os agregados constituídos por casais com 3 ou mais crianças.

[15] Relacionada por hipótese, como então foi dito, com a localização e os preços, as condições de acesso ao financiamento ou as diversas estratégias relacionadas com a atribuição ou a distribuição dos alojamentos.

Quadro 3.33

Agregados familiares, segundo tipo de agregado, por decis de rendimento (1994/95)

	1° decil	2° decil	3° decil	4° decil	5° decil	6° decil	7° decil	8° decil	9° decil	10° decil
Ind. só com menos 30 anos	0,7	18,1	15,7	12,3	9,5	7,7	14,6	14,1	5,4	2,0
Ind. só, com idade >= 30 e < 65 anos	16,8	20,4	13,1	9,9	7,1	6,8	6,7	6,1	9,4	3,8
Ind. só com mais 65 anos	46,5	23,5	13,1	5,9	3,4	2,5	1,6	1,0	1,5	1,1
Casal sem crianças, ambos < 65 anos	5,9	9,3	11,6	15,6	15,2	10,5	8,6	7,9	8,8	6,6
Casal s/ crianças, pelo menos um > 65 anos	18,1	20,3	17,4	12,8	9,5	7,9	4,3	4,5	2,8	2,3
Casal com uma criança <= 16 anos	2,2	3,3	9,8	8,9	11,1	12,0	12,6	16,6	10,5	12,9
Casal com duas crianças <= 16 anos	1,1	3,4	3,8	7,2	13,4	11,1	15,4	12,8	13,4	18,3
Casal com três ou mais crianças <= 16 anos	2,1	7,0	14,7	11,0	17,9	10,7	11,5	5,1	9,1	10,7
Monoparental com crianças <= 16 anos	7,0	12,1	17,1	16,3	10,6	11,4	15,1	4,0	3,2	3,3
Casal ou monop. com criança >=16 e < 21 anos	2,3	3,2	7,5	9,9	8,4	14,1	13,0	12,6	14,7	14,3
Outro tipo de agregado	2,8	5,4	6,9	9,4	10,1	11,7	12,6	13,2	14,0	13,9

Fonte: INE, Inquérito aos Orçamentos Familiares (1994/95)
Nota: Valores em percentagem

Para além do reconhecimento das ligações entre estrutura da família e condições de alojamento e, nesse sentido, da identificação da maior vulnerabilidade associada aos idosos isolados, aos agregados monoparentais com crianças e às "famílias numerosas", a informação dos Inquéritos aos Orçamentos Familiares permite, ainda, esboçar algumas reflexões mais gerais sobre a relação entre habitação, família e sistemas de bem-estar social. O conceito de agregado familiar utilizado neste instrumento estatístico tem subjacente as soluções habitacionais encontradas pelas pessoas. É, portanto, organizado pelas relações entre pessoas com base no alojamento. A este propósito, é significativa a importância quantitativa, que resulta clara do quadro 3.32, de uma categoria de natureza aparentemente residual: os designados "outros" agregados familiares, que, em 1994/95, abrangiam mais de quarenta por cento dos casos. A predominância relativa desta categoria – por certo, heterogénea, dado o modo como foi construída – constitui um elemento adicional para a reflexão sobre o "familialismo" característico de alguns sistemas de bem-estar social, mostrando como este se pode manifestar através de diferentes tipos de estratégia, como as estratégias mais directamente relacionadas com a produção do alojamento, as estratégias de transferência de rendimento entre gerações ou, neste

caso, as diferentes estratégias de coabitação. As relações e as sobreposições entre estas diferentes estratégias não podem, aqui, ser identificadas e avaliadas. Devem, no entanto, ser sublinhados dois aspectos desta relação entre as pessoas, as famílias e os alojamentos: por um lado, a tendência para uma menor incidência das situações estudadas nessa categoria dos "outros" agregados familiares; por outro lado, em contraponto, o pequeno número de casos de pessoas vivendo sós com menos de 30 anos. Sugerindo o debate mais geral sobre famílias e modos de vida (Arbonville, 1998; Cortés, 1998; Cremaschi, 1998b; Maloutas, 1998; Tosi, 1995), que, obviamente, não se esgota na questão da habitação, estes diversos fenómenos podem também ser lidos como revelando modos como as redes de relação familiar se organizam, em função das condicionantes associadas ao acesso e à manutenção no alojamento.

3.4 O contributo de outras fontes de informação: os estudos sobre pobreza, empobrecimento e exclusão social

O argumento central deste capítulo – a presença de importantes desigualdades sociais face ao alojamento – tem sido conduzido a partir da análise de um conjunto de informações na sua maior parte recolhidas no âmbito dos Inquéritos aos Orçamentos Familiares. De entre as conclusões retiradas, sobressai a importância da relação entre escassez de rendimentos e problemas habitacionais, que pode ser descrita, de forma sumária, a partir de três aspectos: os dados das últimas décadas permitem estabelecer uma associação – persistente, embora com diferentes intensidades - entre condições de alojamento e rendimentos; num contexto de melhoria geral de vários indicadores destas condições, a capacidade de mudança da situação habitacional apresenta-se diferenciada socialmente, o que resulta numa tendência de concentração de alguns problemas nos agregados familiares de menor rendimento; finalmente, da comparação com outros países, no contexto europeu, emergem especiais dificuldades na capacidade do sistema habitacional português alojar, de forma adequada, os grupos sociais mais pobres.

Estas conclusões parecem evidenciar a importância do estudo das relações entre pobreza e empobrecimento e sistema habitacional[16]. Por seu lado, o facto de terem sido baseadas em informação muito agregada, do ponto de vista espacial, e dependente das categorias utilizadas, e a opção feita de um tratamento a partir do rendimento total das famílias, mais do que de uma definição de pobreza, aconselham o seu confronto com indicações de outros estudos, com outras referências espaciais e com outras perspectivas metodológicas.

No contexto português, e sobretudo a partir dos anos oitenta, existe já uma tradição consolidada de análise sobre a pobreza, os processos de empobrecimento e a exclusão social, de que são exemplos, incorporando explicitamente as questões da habitação, os trabalhos de Costa et al. (1985, 1999a e 1999b), Silva et al. (1989), Almeida et al. (1992), Cardoso e Perista (1994), Cardoso e Pimenta (1994), Paiva (1997), Costa (1998), Capucha (2000), Hespanha et al. (2000) ou Ruivo (2000), a que se juntam os trabalhos já referidos de Freitas (1994), Pinto (1994) ou Guerra (1997), incidindo mais directamente sobre as questões do realojamento.

O confronto destes estudos com a problemática do alojamento é útil, pelo menos a três níveis: constituem um elemento de confirmação e aprofundamento da relação entre situações de pobreza e situações de "mal-estar" habitacional; são um ponto de referência para a discussão em torno dos modos de descrever a habitação e, em particular, do lugar e dos limites das leituras centradas nos regimes de ocupação; e, finalmente, colocando a questão das relações entre habitação e processos de empobrecimento, contêm indicações que permitem, também, esboçar algumas reflexões sobre a acção pública e as – possíveis – ligações entre a "luta contra a pobreza"[17] e as políticas de habitação.

---

[16] Sem que isso signifique, necessariamente, a introdução de um dualismo que separe as questões da regulação mais geral do sistema habitacional das questões do alojamento dos grupos sociais de menores rendimentos.

[17] Tal como as análises precedentes o fizeram a propósito dos problemas habitacionais, também os estudos sobre pobreza em Portugal têm demonstrado o carácter estrutural e não residual das situações de pobreza. Costa et al. (1999a) resumem várias estimativas da incidência destas situações, situando-as, entre o final dos anos oitenta e meados dos anos noventa, e com base em diferentes metodologias, entre os 18 e os 26% dos agregados familiares.

A extensão dos problemas habitacionais das pessoas e agregados familiares mais pobres é um dado que sobressai com clareza deste conjunto de estudos, não sendo por acaso que trabalhos sobre "pobreza urbana", nas duas Áreas Metropolitanas, definam o seu próprio âmbito a partir de critérios relacionados com o "habitat" ou as "áreas urbanas degradadas", muito marcados pela questão do alojamento. O primeiro trabalho sistemático sobre a pobreza em Portugal, coordenado por Bruto da Costa e Manuela Silva (Costa et al., 1985), dedica um capítulo específico à situação habitacional. Reconhecendo embora a existência de uma questão mais geral da habitação, em Portugal, descrevem uma situação onde à maior incidência de carências em instalações fixas elementares "acresce a circunstância de 71% das famílias inquiridas[18] afirmarem que 'têm problemas' com a casa" (Costa et al., 1985, p. 100). Os mesmos autores, num estudo desenvolvido no contexto das Áreas Metropolitanas (Silva et al., 1989), identificam um conjunto de situações de "habitat urbano degradado" – onde as situações de pobreza são mais visíveis – que quantificam, nas cidades de Lisboa (e arredores), Setúbal e Porto, em mais de 73 000 alojamentos. Para além dos aspectos mais directamente relacionados com os respectivos bairros, de novo sobressaem carências e problemas muito extensos (e em 72% dos casos, num inquérito conduzido em 1986, problemas directamente associados às condições no interior dos alojamentos). Almeida et al. (1992) apontam, por sua vez, a habitação como um dos principais domínios, conjuntamente com a educação, a saúde e a inserção no mercado de trabalho, onde se manifesta a vulnerabilidade às situações de pobreza.

Estudos desenvolvidos nos anos noventa, e incorporando entrevistas a agentes envolvidos em intervenções junto de populações carenciadas, em vários contextos, continuam a evidenciar a relevância da questão da habitação. Costa et al. (1999b, p. 133), resumindo trabalhos desenvolvidos no Porto, referem que "uma das questões mais sublinhadas pelos entrevistados prende-se com as más condições de habitabilidade interior do alojamento (...) e a sua localização na malha urbana". Hespanha et al. (2000, pp. 71-73), com base em entrevistas desenvolvidas em vários

[18] Num inquérito realizado em 1985, no continente (e com um peso importante da pobreza em "meio rural").

contextos, concluem ser a habitação uma "das raras questões em que população e dirigentes locais coincidem em identificar como um problema fundamental nas diferentes zonas", constituindo um "factor de extrema vulnerabilidade para a maioria dos agregados".

Os trabalhos destes diversos autores contribuem, portanto, para evidenciar a relação entre as desigualdades nos rendimentos e as desigualdades nas condições de habitação. Mas a sua utilidade para os estudos da habitação está para além do simples reconhecimento desta relação. Se a escassez de rendimentos constitui o pano de fundo dos problemas habitacionais mais graves, com isso estabelecendo a necessidade de uma compreensão das ligações entre alojamento e "mecanismos geradores de recursos" (Costa, 1998), muitos desses estudos chamam a atenção para os efeitos de transformações nesses "mecanismos", e, em especial, nos mercados de trabalho, no desenvolvimento de novos factores ou categorias de vulnerabilidade. É assim que Costa et al. (1999a) e DPP (2000) se referem ao aumento de modalidades precárias de emprego e de trabalho por conta própria, salientam a fragilidade associada a situações de entrada precoce de jovens no mercado de trabalho e à situação de minorias étnico-culturais (também referidas, por exemplo, por Cardoso e Perista, 1994). A questão que, então, se coloca é a de saber de que modo o alargamento de áreas de vulnerabilidade, que estes estudos detectam, se cruza com as dinâmicas da habitação e os diversos processos de acesso e manutenção no alojamento.

Um outro contributo deste conjunto de estudos é a importância que concedem à relação de influência mútua entre a habitação e outros domínios do bem-estar social, muitas vezes analisada a partir da afirmação do carácter multidimensional da pobreza ou do conceito de "privação múltipla" (ver, por exemplo, Costa, 1998). A reflexão em torno das ligações entre condições de habitação e saúde, escolaridade, organização das relações sociais e familiares ou segurança (Silva et al., 1989; Costa,

1998) constituem pontos de referência com implicações directas no modo como se definem e conceptualizam necessidades e padrões habitacionais.[19]

A situação dos "sem-abrigo" é um dos campos em que este carácter multidimensional é particularmente visível (Costa, 1998; Tosi, 1996), mesmo no contexto português, em que a incidência deste fenómeno é, em relação a outros países europeus, relativamente diminuta[20]. Os estudos de caracterização do caso português, sobretudo em Lisboa, sintetizados por Costa (1998) e Costa et al. (1999a e 1999b), são significativos das questões colocadas, do ponto de vista analítico e político, por estas situações. Não sendo completamente coincidentes, permitem, no entanto, salientar a heterogeneidade de formas e percursos que acompanham este processo de exclusão radical do alojamento. Permitem, também, nessa diversidade, encontrar traços específicos de caracterização social dos "sem-abrigo", que os distinguem do conjunto das situações de pobreza, como a maior percentagem de homens, de pessoas solteiras e de desempregados (Baptista, 1997; Costa, 1998; Rio, 1997). Mas, ao mesmo tempo, não permitem desligar esta questão da presença de factores e processos de vulnerabilidade que são mais gerais. Diz, a este propósito, Costa (1998, pp. 79-80), depois de identificar, nos estudos analisados, referências comuns a factores de risco relacionados com a saúde, o desemprego e os problemas familiares e relacionais, que, na maior parte dos casos, "a pobreza parece constituir o fundo sobre o qual os referidos factores conduziram à situação de sem-abrigo". Baptista (1997, p. 192), investigando a percepção dos problemas dos sem-abrigo em instituições que intervêm nesse contexto, conclui pela importância conferida a factores sociais mais gerais, como os baixos recursos económicos, a saúde, o desemprego, a fragilização das estruturas familiares e a discriminação de certas categorias de pessoas. Por seu lado, Rio (1997, p. 226) conclui pela existência de

---

[19] Recorda-se, a este respeito, o debate, no segundo capítulo, sobre as perspectivas relacionais de definição de necessidades de habitação.

[20] Embora a quantificação das situações de "sem-abrigo" seja difícil, sobretudo em estudos comparados com base em diferentes definições nacionais, Portugal aparece no conjunto dos países com menor incidência desta problemática, que abrange quase 2 milhões de pessoas dependentes de serviços públicos ou voluntários, na União Europeia, e um número maior de outras situações de precariedade habitacional (Avramov, 1995; Mugnano, 2000; Oxley e Smith, 1996). Costa (1998) apresenta resultados de diferentes estudos que identificam entre 2000 e 3500 casos, em Lisboa.

"inúmeras evidências que relacionam a situação de sem-abrigo directa ou indirectamente com a falta de casas de baixa renda" (noutro contexto, mas no mesmo sentido deste argumento, ver , por exemplo, Timmer et al., 1994).

Pode, então, dizer-se que se a heterogeneidade e a especificidade dos percursos que conduzem a situações extremas de exclusão habitacional parecem exigir respostas também elas heterogéneas e específicas, a referência à presença de causas estruturais mais vastas exige, também, a capacidade de inscrever essas respostas na gestão mais geral e sistemática de factores de vulnerabilidade e precariedade face ao alojamento. Desta forma, as perspectivas de intervenção nos contextos de exclusão habitacional mais extrema constituem um dos terrenos de afirmação das tendências de dualismo, discutidas no primeiro capítulo, ou, em alternativa, de maior integração das políticas de habitação.

Disse-se, anteriormente, que os diversos estudos sobre a questão da pobreza e do "habitat degradado" em Portugal são, também, um ponto de referência para a discussão em torno dos modos de descrever a habitação e, em particular, do lugar e dos limites das leituras centradas nos regimes de ocupação. A este propósito, deve sublinhar-se que os problemas de alojamento dos grupos sociais mais pobres se desenvolvem em contextos habitacionais marcados por diferentes formas de provisão e de utilização de habitação. Os vários trabalhos sobre espaços de "habitat degradado" (por exemplo, Silva et al., 1989) integram nestes casos associados à propriedade e à autopromoção da habitação (em espaços que designam de "habitat espontâneo"), casos directamente associados à intervenção do Estado (bairros camarários de estatuto precário e bairros de realojamento) e várias situações colocadas predominantemente no âmbito do arrendamento privado ("prédios, moradias e casas velhas degradadas, pátios, vilas, 'ilhas' de propriedade privada"). Na sua investigação, Hespanha et al. (2000, p. 73) concluem que as diferenças em relação à propriedade da habitação – que tendem a associar à distinção entre meios urbanos e rurais - não implicam, para os agregados familiares em questão, condições de habitação substancialmente diferentes.

Quadro 3.34

Regime de ocupação dos alojamentos, segundo decis de rendimento dos agregados (1994/95)

	Total	1° decil	2° decil	3° decil	4° decil	5° decil	6° decil	7° decil	8° decil	9° decil	10° decil
Proprietário	66,2	64,2	61,4	61,1	57,2	66,0	62,7	64,3	70,5	74,2	80,3
Arrendatário	26,0	21,5	30,7	31,2	34,0	26,6	30,7	27,2	22,9	21,4	14,1
Outros	7,8	14,3	7,8	7,8	8,7	7,4	6,6	8,5	6,6	4,4	5,6

Fonte: INE, Inquérito aos Orçamentos Familiares (1994/95)
Nota: Valores em percentagem.

No mesmo sentido, a informação do Inquérito aos Orçamentos Familiares, apresentada no quadro 3.34, é indicadora da diversidade de contextos habitacionais dos agregados familiares de menores rendimentos. As situações que mais se afastam da média nacional verificam-se nos extremos dos decis de rendimento, com uma maior extensão do acesso à propriedade por parte dos agregados de maiores rendimentos e uma importância significativa, no primeiro decil, dos "outros casos", isto é daqueles que não correspondem a relações de propriedade nem de arrendamento. Assinale-se, de resto, que a maior importância destes "outros casos" no contexto das situações de pobreza constitui, também, um dos resultados do inquérito de Costa et al. (1985) sobre a pobreza em Portugal. As relações entre as pessoas e o seu alojamento são, então, mediadas por várias formas e por vários agentes e envolvem dimensões de "formalidade" e "informalidade", "precariedade" e "segurança", que devem poder ser tidas em conta.

As distinções entre "casa própria" e "arrendamento" ou entre "mercado" e processos "fora do mercado" não são, portanto, suficientes para a reflexão sobre as condições de alojamento dos grupos sociais mais pobres. Conceitos relativos a formas de provisão de habitação e a regimes de ocupação são úteis, quando especificados e colocados no seu contexto, para o entendimento dos dinamismos da habitação, das condições históricas da sua estruturação e de alguns dos seus problemas específicos. Mas, do ponto de vista das condições de alojamento desses grupos sociais, as diferenças que esses conceitos estabelecem, na situação portuguesa, não parecem ser absolutas. Produzem-se, no interior de todos eles, processos de diferenciação que,

não sendo necessariamente idênticos, resultam, no entanto, em maiores dificuldades para os grupos sociais referidos. As formas de mediação entre as pessoas e as famílias mais pobres e o alojamento constituem, assim, um aspecto crítico que marca a situação portuguesa.

Disse-se, finalmente, que o conjunto de estudos aqui referidos sobre a pobreza e a exclusão social, em Portugal, contribuem para situar a questão da relação entre políticas sociais e políticas de alojamento. Se, do ponto de vista da análise dos padrões de diferenciação social e da caracterização das condições de vida dos agregados familiares mais pobres, são, como vimos, vários e fortes os pontos de ligação entre a "questão social" e a "questão do alojamento", já do ponto de vista da construção das intervenções públicas essas ligações parecem ser menos claras e mais complexas.

Freitas (1994) e Guerra (1994), discutindo os programas públicos de realojamento de famílias habitando em contextos de habitat degradado, defendem que à melhoria de condições de habitabilidade que esses programas têm permitido não corresponde geralmente igual capacidade de intervenção, ao mesmo tempo, no conjunto dos processos que configuram as situações de pobreza e exclusão social. Por outro lado, Breda-Vázquez et al. (2000b), avaliando o contributo, para experiências de "regeneração urbana", de diversos programas desenvolvidos na cidade do Porto, na segunda metade dos anos noventa, defendem que, se os problemas relacionados com a habitação e o seu espaço constituem um dos elementos centrais para a delimitação das áreas de actuação, já a capacidade de, a partir deles, se intervir directamente no alojamento se tem revelado mais problemática[21]. A questão que se coloca a partir do contributo destes autores é a de saber o modo como os programas e os mecanismos de intervenção prevêem, possibilitam ou organizam explicitamente perspectivas "multidimensionais" de acção, e em que condições.

[21] A que não é alheia, para os autores, a forma como se organizam, na União Europeia, os diversos mecanismos de apoio às intervenções de regeneração urbana.

3.5 Condições de alojamento, desigualdades sociais e desigualdades espaciais

Discutiu-se, no segundo capítulo, a importância conferida às desigualdades espaciais associadas à habitação. O objectivo desta parte do trabalho é, agora, mostrar de que forma as preocupações, anteriormente apresentadas, sobre as desigualdades sociais face ao alojamento se encontram, igualmente, associadas, no contexto português, à problemática da organização e da diferenciação do território. Trata-se de um passo necessário, no debate sobre a relação entre habitação e sistemas de bem-estar social, por duas razões principais. Em primeiro lugar, porque a maior parte das análises precedentes fizeram referência à situação em Portugal ou no continente português, agregando assim informação relativa a situações heterogéneas. Ora, como diz Cardoso (1996c, p. 126), "a produção, o consumo, a troca ou a atribuição de habitação ocorrem num mosaico de sub-sistemas com características por vezes muito diferentes". Vimos, além disso, no debate sobre os diversos sistemas de bem-estar social sintetizado no primeiro capítulo, que a presença de "fortes desigualdades sociais e territoriais" tem vindo a ser apresentada como uma característica importante da situação dos países do "sul da Europa". A necessidade de ter em conta este contexto constitui, assim, uma primeira razão para a discussão das diferenciações espaciais associadas à habitação.

Por outro lado, a reflexão sobre o que temos vindo a designar como "perspectivas relacionais" de definição dos problemas e das necessidades de habitação tem sublinhado a importância da ligação entre a habitação e um conjunto mais vasto de dimensões ou oportunidades de bem-estar. Ora o debate em torno da influência do "espaço" na produção e no acesso a essas oportunidades tem vindo, tradicionalmente, a constituir uma linha de pesquisa importante no campo dos processos urbanos (para um resumo de algumas dessas perspectivas e das suas dificuldades teóricas, ver Saunders, 1986), reforçando a necessidade de considerar os contextos territoriais da habitação.

Adoptam-se, para isso, alguns pontos de referência, que consideram diversas possibilidades – e "escalas" - de descrição das diferenciações espaciais. Existem já

contributos importantes que analisam as possíveis linhas de "diferenciação regional" da habitação, em especial Almeida et al. (1992), quando, para descrever a habitação como domínio de vulnerabilidade, em Portugal, estudam a incidência territorial das condições de alojamento, e Cardoso (1996c), que analisa as relações entre a habitação e o desenvolvimento regional, tanto do ponto de vista dos problemas de habitação, como das dinâmicas construtivas, como ainda dos efeitos diferenciados das políticas habitacionais.

Este último autor examina diferenças nas condições de alojamento e nos processos de provisão de habitação, no continente português, tendo como referência a situação nos anos oitenta. No que diz respeito às condições de alojamento, considera informação relativa ao acesso a infraestruturas básicas, à idade dos alojamentos, aos alojamentos não clássicos e à extensão dos casos de sobreocupação. Conclui (Cardoso, 1996c, p. 125) que a primeira e mais importante distinção separa os "distritos metropolitanos" dos "não metropolitanos", verificando-se, depois, outras distinções entre o "norte" e o "sul" e o "litoral" e o "interior". Para o autor, a explicação destas diferenças está relacionada com o tipo de actividade económica, o ritmo do crescimento económico, os padrões de povoamento, os fluxos migratórios e a maior extensão da presença de formas institucionais de produção de habitação.

O quadro 3.35, elaborado com base em informação mais recente dos Indicadores de Conforto das Famílias, permite verificar a pertinência de algumas destas distinções. Uma reflexão sucinta sobre essa informação evidencia alguns contrastes. É o caso das maiores dificuldades no domínio da infraestruturação dos alojamentos, nos aglomerados de menor dimensão, que, analisadas conjuntamente com os problemas dos grupos sociais ligados à agricultura, fazem supor a existência de problemas específicos associados ao que poderemos designar, sem pretender entrar no debate da definição desse tipo de conceitos[22], como espaços mais rurais.

[22] Para uma análise crítica dos usos da distinção entre "urbano" e "rural", ver, por exemplo, Saunders (1986).

Quadro 3.35

Condições de alojamento segundo o tipo de aglomerado (1997)

	Total	Menos 10 000 hab.	10 000 e mais hab.	Lisboa e Porto
Ano de Construção do Edifício:				
Antes de 1918	16,9	19,1	6,1	21,4
De 1918 a 1945	11,7	11,7	7	13,8
Antes de 1945	28,6	30,8	13,1	35,2
De 1981 a 1990	20,5	20,7	27,1	8,2
Depois de 1990	2,3	2,9	2,1	0,6
Depois de 1980	22,8	23,6	29,2	8,8
Número de Divisões:				
Até 2	9,8	8,0	10,3	14,7
Superfície habitável (m^2):				
Até 19	0,9	0,4	0,4	2,1
De 20 a 29	2,6	1,9	2,3	2,8
De 30 a 39	6,9	6,6	3,8	10,9
Até 39	10,4	8,9	6,5	15,8
120 e mais	13,1	12,9	13,1	15,4
Alojamentos que dispõem de:				
Água Canalizada no interior	93,2	89,7	96,7	95,1
Instalações Sanitárias completas	89,1	84,5	95,5	94,7
Sistema de Esgotos ligado à rede pública	58,5	41,9	86,7	85,4

Fonte: INE, Indicadores de Conforto das Famílias, 1997
Nota: Valores em percentagem.

Por outro lado, ressalta a especificidade da situação de Lisboa e do Porto. Aparecem, simultaneamente, como espaços de concentração das situações associadas à maior exiguidade dos alojamentos e como espaços onde se localiza uma maior percentagem dos alojamentos de maior dimensão, o que sugere a existência de processos de polarização associados à habitação. Verificam-se, aí, também, as maiores percentagens de alojamentos mais antigos.

Estas linhas de diferenciação espacial podem, ainda, ser aprofundadas, recorrendo a outras "escalas" de análise. A este respeito, são particularmente significativos os resultados de trabalhos, com base nos censos de 1991, de construção de "tipologias

socioeconómicas" nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto (INE, 1999 e 2000a), que permitem, de novo, evidenciar a relação existente entre habitação e padrões de diferenciação social. Colocando-se na perspectiva de descobrir factores que expliquem, a diversas escalas – a escala "metropolitana" e a escala de cada concelho, individualmente considerado – e com diferentes técnicas estatísticas, os contrastes territoriais existentes nos padrões residenciais dessas áreas, em ambos os casos emergem algumas conclusões fundamentais. Por um lado, as variáveis mais importantes para a explicação dos contrastes existentes, considerando os territórios metropolitanos como um todo ou, no caso do Porto, analisando mais pormenorizadamente cada concelho, são as variáveis que se relacionam mais directamente com a situação social e económica das famílias: em primeiro lugar, as que se relacionam com o emprego; depois, as que dizem respeito ao ciclo de vida e ao envelhecimento. De uma forma geral, portanto, os processos da produção, da distribuição e do uso da habitação estabelecem, nos casos estudados, uma ligação clara entre diferenças sociais e diferenças territoriais.

Ao mesmo tempo, da leitura desses trabalhos conclui-se, ainda, que as variáveis que procuram captar as dinâmicas de mobilidade das famílias não são socialmente "neutras", isto é: não assumem uma composição semelhante à situação média dos espaços de referência, afastando-se relativamente dos grupos que poderemos considerar socialmente menos favorecidos. Esta conclusão sugere a permanência, nos factores dinâmicos, de elementos importantes de diferenciação, colocando a questão dos efeitos, nas estratégias de mobilidade habitacional, das modalidades de acesso à habitação, em especial as que se relacionam com o acesso à propriedade dos alojamentos através dos sistemas formais de crédito.

Particularmente visível nestes dois estudos é, também, a especificidade do contexto espacial dos alojamentos não clássicos, marcando territorialmente a experiência destas formas de exclusão mais extrema do alojamento.

4 Conclusões

4.1 Desigualdades sociais face ao alojamento, em Portugal

Com base na informação proveniente de alguns instrumentos estatísticos disponíveis, entre os quais os Inquéritos aos Orçamentos Familiares e o Painel de Agregados Domésticos Privados da União Europeia, este capítulo procurou ilustrar um fenómeno central para a descrição e a compreensão da situação habitacional portuguesa: a existência – e persistência – de desigualdades sociais face ao alojamento. A sua principal conclusão, num contexto de expansão importante dos recursos habitacionais e de melhoria dos níveis médios de conforto, é a presença de uma área não residual de insatisfação com a habitação, na qual se estabelece uma relação importante entre recursos monetários e situação perante o trabalho e condições de habitação. Sublinhou-se, ao mesmo tempo, o carácter selectivo das mudanças verificadas, mais acentuadas em algumas dimensões do que noutras, e, em geral, menos profundas para os grupos sociais de menores rendimentos.

Partindo de alguns possíveis indicadores da existência de problemas de alojamento, verificou-se a maior vulnerabilidade das pessoas e famílias de menores recursos, e a pertinência, nesse contexto, das distinções associadas ao trabalho e às fontes de rendimento – em especial, a distinção entre "activos" e "não activos", mas, também outras diferenciações no interior dos activos – e das distinções associadas à estrutura das famílias, sobressaindo a vulnerabilidade dos agregados familiares de idosos, das famílias com mais filhos e dos agregados monoparentais com crianças.

De uma forma tentativa, assumindo ser a escassez de rendimentos o pano de fundo da maior parte dos problemas habitacionais mais graves, verificou-se que, para além dos "efeitos" que derivam dos rendimentos, o sistema habitacional parece colocar dificuldades específicas, em alguns domínios, a diversos grupos sociais, casos dos trabalhadores agrícolas, dos operários ou dos portadores de incapacidade permanente para o trabalho, ou ainda dos agregados monoparentais e das famílias com mais filhos.

Do ponto de vista dos instrumentos de compreensão da habitação e da reflexão sobre as políticas do alojamento, deve ter-se em conta, por um lado, que o padrão de desigualdades assim identificado atravessa as distinções associadas aos regimes de ocupação ou, mesmo, à separação entre "mercado" e contextos "fora do mercado", e que, por outro lado, assume uma clara expressão territorial. Como consequência, os debates sobre a "governância" do sistema habitacional, que se coloquem do ponto de vista da questão das desigualdades sociais, devem incorporar uma atenção explícita a estes elementos de "transversalidade" e de "territorialidade" de alguns problemas habitacionais. Nesse sentido, pode dizer-se que a informação apresentada neste capítulo evidencia alguns dos possíveis limites das políticas de alojamento baseadas simplesmente na consideração isolada de diferentes "fileiras" de habitação.

Este conjunto de conclusões não permite caracterizar a situação portuguesa como estando atravessada por processos, gerais, de ruptura ou de bloqueamento, porque, por um lado, a situação descrita se desenvolve num contexto de apreciável capacidade construtiva e de melhoria dos padrões habitacionais médios e porque, por outro lado, se pode falar da persistência – relativa – de alguns factores de clivagem. Isto não quer dizer que não se possa falar da presença de alguns novos e significativos elementos, que devem ser aprofundados, em especial os que resultam da conjugação de uma situação marcada por despesas médias mais elevadas com o alojamento com a identificação de algumas categorias de vulnerabilidade social e habitacional que não se podem considerar em retracção. É, também significativa, porque pode remeter, depois, para as questões do "dualismo" nas políticas de alojamento, a conjugação de uma melhoria dos padrões habitacionais médios com uma situação de aumento das desigualdades, pelo menos nos casos aqui estudados.

Pode, em resumo, dizer-se que as conclusões aqui retiradas – embora válidas, na sua maior parte, para espaços de grande dimensão, geralmente o continente português – confirmam a existência de um campo de reflexão pertinente – o das desigualdades e dos riscos sociais face ao alojamento -, a partir do qual se coloca a questão das políticas sociais de habitação e dos seus instrumentos.

4.2 Contributos para o debate dos modelos de produção e gestão da habitação (social)

A necessidade do desenvolvimento de uma análise da situação portuguesa que incorporasse referências às problemáticas do bem-estar, das desigualdades e dos riscos surgiu, nesta investigação, do reconhecimento de algumas insuficiências e questões em aberto no debate sobre a relação entre habitação e sistemas de bem-estar social. Os elementos apresentados sobre o caso português não permitem, ainda, proceder a um confronto sistemático com as propostas teóricas sintetizadas no primeiro capítulo, para o que é importante a informação relativa à construção das diferentes políticas de habitação. Representam, já, no entanto, alguns contributos para esse debate.

Segundo a informação que aqui foi sintetizada, as categorias sociais mais vulneráveis, do ponto de vista dos seus recursos monetários, são igualmente categorias mais vulneráveis, do ponto de vista das condições de habitação. As linhas de clivagem que lhes correspondem, que parecem igualmente assumir uma dimensão territorial importante, baseiam-se, em grande parte, na situação das pessoas perante o trabalho. Embora se deva ter em conta tratar-se de uma conclusão muito geral, a sua aparente linearidade suscita, imediatamente, duas observações. Assinala-se, em primeiro lugar, a compatibilidade destas conclusões com as teses em discussão no debate sobre sistemas ou regimes de bem-estar social, que reconhecem a pertinência de linhas de clivagem específicas, em cada sistema ou regime, e estabelecem a importância da posição face ao emprego no designado "modelo continental" e, em parte, na situação dos países do sul da Europa. Pode, assim, dizer-se que estas conclusões, aproximando o conhecimento das condições de alojamento dos debates mais gerais sobre as divisões sociais no acesso ao bem-estar, sugerem a necessidade de aproximar o debate sobre as políticas de alojamento do debate sobre o sistema e as políticas de bem-estar social[23].

---

[23] A este respeito, não pode deixar de ser significativa a hipótese, apresentada com a reflexão sobre os contributos dos estudos sobre pobreza e exclusão social em Portugal, segundo a qual esta proximidade de problemáticas coexiste, muitas vezes, com a dificuldade da sua integração nas diversas intervenções públicas.

Ao mesmo tempo, assinala-se o facto de esta relação entre condições de alojamento e recursos das famílias se desenvolver num contexto que, embora marcado pelo carácter residual do alojamento social (Cardoso, 1996b), é, também, atravessado por uma diversidade de formas de provisão de habitação (Conceição, 1994) e pela presença de uma intervenção pública relativamente extensa em alguns domínios, como é claramente o caso da regulação do arrendamento privado (Mendes, 1997; Guerra, 1998), mas também das condições de desenvolvimento dos sistemas de crédito à aquisição de "casa própria" (Cardoso, 1996b). Não se pretendendo, obviamente, argumentar pela irrelevância e pela ausência de efeitos dessa diversidade de formas de provisão e desses vários processos de regulação, parece, no entanto, possível, à luz destas conclusões, argumentar pela sua insuficiência, do ponto de vista das condições de alojamento dos grupos sociais mais empobrecidos.

As observações anteriores situam-se ao nível geral da identificação do lugar da habitação nos sistemas de bem-estar social, questão que ocupou uma parte importante do primeiro capítulo deste trabalho. Se confrontarmos, agora, as conclusões anteriores com os contributos dos autores que, no interior desse debate, procuram construir e compreender tipologias de sistemas habitacionais, podemos verificar que os elementos aqui apresentados tendem a reforçar a probabilidade de colocação do caso português no campo mais "residual", "dualista" ou menos integrado das diversas representações bipolares desses sistemas. Vimos, por exemplo, que Harloe (1995) faz depender a maior ou menor extensão da intervenção pública na habitação do carácter mais ou menos estratégico, do ponto de vista da organização produtiva, dos sectores sociais predominantemente afectados pelos problemas de alojamento[24]. A informação relativa à situação portuguesa, quer porque identifica uma clivagem entre "activos" e "não activos", quer porque sugere um processo de concentração relativa dos problemas nos grupos sociais mais pobres, não permite pressupor, de acordo com esta perspectiva teórica, a existência de pressões generalizadas no sentido da intervenção massiva do Estado no domínio da habitação.

---

[24] Não retomamos, aqui, a discussão crítica destas teses. Pretende, sobretudo, demonstrar-se o sentido da sua possível transposição para o caso português.

Vimos, também, a importância que assume a problemática da integração – competitiva – dos mercados nas teses de Kemeny (1995). Embora este autor localize as tendências de integração ou dualização dos mercados de habitação no campo da construção social e ideológica das políticas e suas consequências em termos da regulação do arrendamento, campo que aqui ainda não foi considerado, o registo das desigualdades nas condições de alojamento e a extensão que estas assumem parecem constituir uma primeira indicação da existência de obstáculos importantes à integração dos mercados.

A afirmação desta posição do caso português ao lado dos sistemas dualistas ou residuais – como o fazem, mais explicitamente, outros autores referidos no primeiro capítulo, como Donnison e Ungerson (1982) e Barlow e Duncan (1992) – não encerra, no entanto, o debate, nem significa a impossibilidade de construção de modelos alternativos. Sabemos que, como vimos anteriormente, esta aparente convergência nos resultados da aplicação ao caso português de diferentes quadros de referência teórica tem subjacentes diferentes princípios explicativos, que devem, ainda, ser aprofundados e confrontados. Sabemos, também, que o lugar concedido nesse debate ao carácter socialmente construído dos sistemas de alojamento e das experiências de habitação social impede uma posição de determinismo absoluto. O que se pretende sublinhar é, sobretudo, a existência de condicionantes importantes dos possíveis processos de mudança.

4.3 Limitações da análise e possibilidades do seu aprofundamento

As conclusões deste capítulo – a verificação de uma relação entre desigualdades sociais e desigualdades face ao alojamento, que atravessa diferentes contextos habitacionais[25], a identificação de uma tendência de acentuação das desigualdades e

[25] Evidenciando, deste modo, os perigos de leituras simplificadoras, baseadas por exemplo na simples distinção entre mercado e "não mercado" ou na oposição entre "arrendamento" – público e privado - e "casa própria".

do carácter não residual das categorias sociais consideradas mais vulneráveis – parecem comprovar a importância da atenção, no quadro das análises das políticas de alojamento, às questões das desigualdades e dos riscos sociais. Por sua vez, esta importância reforça a relevância da inscrição da problemática do alojamento no debate mais geral sobre o Estado-Providência e os objectivos e instrumentos das suas políticas sociais.

Estas conclusões contribuem, assim, para a delimitação de um campo pertinente de análise e intervenção. A sua leitura deve, no entanto, ter em conta, também, algumas limitações do estudo desenvolvido, em especial as que se relacionam com a "escala" da análise e as categorias utilizadas. Retomam-se, por isso, alguns dos aspectos mencionados nos pontos introdutórios deste capítulo.

Assim, pode dizer-se que se a identificação, a um nível geral, com base em informação relativa ao continente português, das relações entre diferenciações sociais e diferenciações face ao alojamento constitui um quadro de referência importante para a análise do sistema e das políticas habitacionais, isso não significa, necessariamente que essas relações sejam idênticas e se desenvolvam segundo os mesmos factores, em contextos locais mais específicos. Repare-se, mesmo assim, que a referência feita a estudos desenvolvidos a outras "escalas" não parece invalidar, nesses contextos, as linhas gerais das conclusões aqui formuladas. De qualquer forma, a pesquisa dos modos como, em cada contexto local, se desenvolvem processos de diferenciação social e habitacional permanece, ainda, um desafio a explorar, requerendo cruzamentos "mais finos" das diversas informações apresentadas.

Regista-se, também, que a análise desenvolvida tem subjacente uma definição de dimensões de problemas habitacionais e um modo de identificação e quantificação, baseado na existência ou inexistência de alguns atributos físicos do alojamento. As conclusões retiradas são, portanto, válidas para o conjunto das dimensões estudadas. Um balanço mais geral requer a incorporação de referências a outros possíveis tipos de problemas de alojamento, de que podem ser exemplo, as questões relativas aos

problemas qualitativos que decorrem do estado de conservação dos alojamentos ou, noutro campo, as questões do esforço económico das famílias com o seu alojamento[26].

As conclusões retiradas estão, também, dependentes das categorias utilizadas para a agregação da informação. Para além dos problemas gerais identificados no início deste capítulo, relativos sobretudo ao modo como se conceptualizam as diferenças sociais, outras dificuldades, mais específicas, de interpretação da informação podem ser assinaladas. É o caso de diversas categorias construídas de forma residual e classificadas como configurando "outras situações", que aparecem nos quadros referentes à estrutura das famílias e às formas de ocupação dos alojamentos. São categorias que apontam para fenómenos de dimensão não negligenciável e que, além disso, se aproximam de alguns dos aspectos ligados à estruturação das redes de relação familiar e social muitas vezes considerados determinantes, na reflexão sobre a possível especificidade de um "modelo" do sul da Europa. No entanto, porque a descrição do conteúdo destas categorias é escassa – correspondem aos fenómenos que "não cabem" nas outras categorias – é difícil aprofundar o seu significado, do ponto de vista da estruturação dessas redes de relação. Repare-se como a referência, feita anteriormente neste capítulo, à maior importância relativa para os agregados do primeiro decil de rendimentos das "outras" formas de ocupação dos alojamentos foi associada, em simultâneo, a processos caracterizados pela "informalidade" e pela "precariedade". Esta leitura da situação carece de um conhecimento mais aprofundado, capaz de comprovar e especificar melhor – e, eventualmente, confrontar, já que não têm necessariamente uma correspondência imediata - essas diferentes características.

Uma outra dificuldade relevante prende-se com a apreensão da intensidade de alguns dos problemas habitacionais estudados, patente sobretudo na reflexão inicial em torno da evolução dos padrões habitacionais e da existência de problemas associados à qualidade e conservação dos alojamentos ou no tratamento posterior das questões

[26] Que, por constituirem duas vertentes muito significativas do conceito de "riscos" associados ao alojamento, serão discutidas com mais pormenor no capítulo seguinte.

mais ligadas ao espaço dos alojamentos. Existem diferenças nas condições de alojamento, eventualmente classificáveis como sendo "mais graves" ou "menos graves", "mais extremas" ou "menos extremas", que não foram captadas neste estudo, e que são relevantes para a análise do funcionamento do sistema habitacional português e para a avaliação das políticas de alojamento e dos seus instrumentos[27]. Esta dificuldade sugere dois comentários adicionais. Em primeiro lugar, para argumentar que a utilidade da informação trabalhada neste capítulo, mesmo que não permitindo o aprofundamento de algumas distinções importantes, consiste precisamente na sua capacidade de mostrar a existência de um pano de fundo comum a diversos problemas do alojamento, a partir do qual se pode dizer que as questões do "risco", "vulnerabilidade" e "exclusão" se encontram sistematicamente ligadas. Em segundo lugar, para reconhecer que, como ficou patente nas referências feitas aos estudos sobre os sem-abrigo e ao modo como interpretam este fenómeno, o entendimento das circunstâncias em que os factores de risco e de vulnerabilidade conduzem a formas específicas de "exclusão habitacional" constitui um outro desafio para a análise, de que os instrumentos aqui utilizados não permitem dar conta, do mesmo modo que não permitem dar conta das relações que estabelecem com o percurso das famílias e com outras dimensões do seu bem-estar.

[27] À luz do que foi dito nos dois primeiros capítulos, reconhece-se que a forma como classificações deste tipo se desenvolvem– eventualmente, distinguindo e hierarquizando problemas – constitui um dos aspectos mais delicados da relação entre a análise e as intervenções. Daí a sua relevância política.

4.

Aspectos dinâmicos: diferenciações sociais e transformações nas modalidades de promoção e de acesso à habitação

1 Introdução

1.1 Objectivos

O capítulo anterior desenvolveu uma leitura da situação portuguesa, que evidenciou, em simultâneo, a presença de tendências de mudança, referidas como de expansão dos recursos habitacionais e de melhoria dos padrões habitacionais médios, e a existência de uma área não residual de problemas, face à qual é possível estabelecer uma relação geral entre desigualdades nas condições de alojamento e outras desigualdades sociais.

As conclusões então retiradas permitiram sublinhar a relevância das análises que incorporem referências às problemáticas das desigualdades e dos riscos sociais no alojamento. Mas, ao mesmo tempo, evidenciaram a necessidade de um aprofundamento dessa leitura da situação portuguesa, pelo menos em duas direcções: por um lado, alargando as considerações que foram feitas, muito baseadas em alguns problemas relacionados com as condições dos alojamentos, de modo a ter em conta outras dimensões, em especial as que decorrem do esforço financeiro com o alojamento[1]; por outro lado, procurando explicitar a relação entre as tendências de mudança identificadas e os mecanismos de promoção e de acesso à habitação,

[1] Recorde-se, a este propósito, que o aumento da despesa média com a habitação constitui uma das mudanças identificadas no capítulo anterior.

investigando de que modo os dinamismos mais recentes se cruzam com os padrões de diferenciação que têm vindo a ser discutidos.

Este capítulo pretende dar alguns passos no aprofundamento destas duas direcções, situando-se, tal como a análise precedente, ao nível mais geral do continente português. As principais questões que trata – a despesa e o esforço das famílias com a habitação e sua interacção com as dinâmicas de produção e acesso ao alojamento – são relevantes, a vários níveis, para o conhecimento das relações entre habitação e sistemas de bem-estar social. Desde logo, porque, se, como vimos no capítulo anterior, o rendimento das famílias é uma condicionante directa do acesso ao "bem-estar habitacional", também o peso da habitação nos orçamentos familiares pode ser – e é - uma condicionante do acesso a outras dimensões do "bem-estar social". Por outro lado, a coincidência do aumento da despesa com a habitação com um contexto onde se falar da vulnerabilidade de algumas categorias sociais parece reforçar, a partir do campo da habitação, a centralidade do conceito de risco nas discussões sobre as políticas e os sistemas de bem-estar social.

O fio condutor da análise é, como no capítulo anterior, a procura das diferenciações sociais nos processos ligados à produção e ao acesso ao alojamento. Trata-se de saber, mais pormenorizadamente, se as tendências mais recentes correspondem a transformações nos padrões de desigualdade ou se, pelo contrário, fazem emergir novos padrões e novas questões.

1.2 Principais notas metodológicas

Este capítulo prolonga a reflexão feita anteriormente, aplicando-se-lhe, por isso, a generalidade das observações metodológicas referidas no início do terceiro capítulo. Procura mobilizar-se informação directamente comparável com a informação que serviu de base às análises das desigualdades sociais face ao alojamento. Nesse sentido, continuam a utilizar-se os Inquéritos aos Orçamentos Familiares, completados, depois, com um conjunto de resultados de projectos estatísticos

desenvolvidos recentemente, no âmbito do Instituto Nacional de Estatística, sob a designação genérica de "Projecto Habitação" (INE, 1998 e 2000b). Neste caso, para além de informação publicada pelo INE, recorre-se, ainda, aos trabalhos, com ela directamente relacionados, de Neves (1998a e 1988b).

A preocupação com o acesso e a manutenção na habitação é, aqui, desenvolvida, considerando, sucessivamente as questões da mobilidade habitacional, da despesa com a casa e dos dinamismos recentes da habitação, analisados quer numa óptica que sublinha as formas de ocupação dos alojamentos, quer numa outra óptica que sublinha as transformações nos processos de promoção ou provisão da habitação.

Estudam-se, neste capítulo, em primeiro lugar, os padrões de mobilidade habitacional. As fontes de informação referidas não permitem um tratamento completo das questões da mobilidade habitacional, das dinâmicas do acesso ao alojamento e suas diferenciações, uma vez que não sistematizam os percursos habitacionais das pessoas e das famílias. Esta é uma limitação deste estudo, já que, do ponto de vista da leitura da situação habitacional a partir do conceito de "risco" e da preocupação com as relações entre vulnerabilidade e manifestações de problemas habitacionais, o conhecimento desses percursos se revela um instrumento de análise importante. Permitem, no entanto, um primeiro confronto sistemático – embora geral – entre as dinâmicas de ocupação dos alojamentos e os factores de diferenciação associados ao rendimento, posição perante o trabalho e estrutura da família.

Desse confronto resulta, como veremos mais pormenorizadamente, a evidência de desigualdades sociais no acesso ao parque habitacional mais recente, que pode ser, também, entendida, como sinal da existência de desigualdades importantes nas possibilidades de mobilidade habitacional. Ao sublinhar-se a relevância deste tipo de indicações relativas à mobilidade habitacional, não se pretende atribuir à idade dos edifícios e à mobilidade das famílias no parque habitacional um valor em si, absoluto: não constituem uma expressão directa de um problema. No entanto, a sua análise não deve esquecer algumas das conclusões do capítulo anterior, em especial

as que apontam para a existência de transformações qualitativas importantes, associáveis às dinâmicas mais recentes.

Estudam-se, depois, os padrões das despesas com a habitação. A definição e comparação de "taxas de esforço" com o alojamento é um dos principais instrumentos utilizados na análise deste tipo de questões. Trata-se, de resto, de um procedimentos habituais na identificação dos problemas ligados à "solvência" das famílias. O seu uso coloca, no entanto, o problema metodológico da definição das referências a partir das quais se menciona o esforço com a habitação como problema. A informação publicada do referido "Projecto Habitação" (INE, 1998) considera, como patamar relevante para a análise, uma taxa de esforço de 20%. Este valor é compatível com as conclusões de Cardoso (1991, p. 54), que, comparando estudos diversos, feitos em diferentes contextos, conclui pela existência de uma convergência das propostas existentes, situando entre os 20 e os 25% o limite do esforço considerado geralmente como admissível. Por isso, será aqui adoptado como referência.

Isto não quer dizer, mais uma vez, que se atribua um significado absoluto a este indicador e a este valor de referência. Como reconhece Cardoso (1991), o significado da "taxa de esforço" com a habitação não é independente do rendimento das famílias, porque a estrutura das despesas varia com o rendimento[2], nem da sua estrutura, por razões semelhantes. Daí a necessidade de uma interpretação cuidadosa da informação disponível.

Deve, também, ter-se em conta que as despesas com a habitação podem ser definidas de vários modos. A construção de um valor global de despesa com a habitação (ou com a habitação, água, iluminação e aquecimento, para integrar as questões relativas à manutenção de condições básicas de utilização do alojamento), no âmbito dos Inquéritos aos Orçamentos Familiares, baseia-se numa metodologia que, entre outros aspectos, incorpora um conjunto de despesas imputadas à "casa própria", que

[2] Como demonstram os diversos estudos empíricos sobre a questão. Ver, por exemplo, em Portugal, os estudos já referidos de Costa et al. (1985) e de Silva et al. (1989).

descreve como despesas de "autolocação" ou de "arrendamento fictício". Este carácter "fictício" das despesas em causa não invalida a pertinência da sua análise. Em primeiro lugar, porque corresponde a uma das opções metodológicas possíveis para fazer face à questão complexa de saber como determinadas despesas podem ser percebidas e registadas, utilizada, também, em outros contextos nacionais. Em segundo lugar, porque, além disso, é compatível com análises que procurem evidenciar diferenças ou segmentações na situação habitacional ou discuti-las com base no conceito de "risco"[3].

Procede-se, por fim, ao confronto dos dados disponíveis sobre mobilidade habitacional e despesa com a habitação com as indicações relativas às dinâmicas recentes, começando por isolar, nestas, os processos ligados ao acesso à "casa própria" e os processos ligados ao arrendamento. Mas como, do ponto de vista teórico, se tem argumentado – de forma que consideramos convincente – pela insuficiência destas categorias, há necessidade de perceber algumas diferenciações importantes no interior de cada uma delas. É nesse sentido que se desenvolvem referências às mudanças que atravessam quer as diferentes formas de provisão de "casa própria", quer as diferentes formas de provisão de habitação arrendada. A identificação e conceptualização destas formas, que constitui uma primeira aproximação às diferenciações no interior do arrendamento e da casa própria[4], procura articular informações relativas às condições de acesso e manutenção no alojamento (a distinção produzida pela existência ou inexistência de encargos associados ao financiamento da "casa própria" e a distinção produzida pelos diversos tipos de rendas) com informação relativa aos diversos promotores da habitação.

[3] Porque permite discutir, mais claramente, o esforço em manter as presentes condições de alojamento, num hipotético contexto de mudança.

[4] Mas que não as esgota. Relembre-se que uma das hipóteses que emerge do capítulo anterior é precisamente a existência de processos de diferenciação que operam para além da distinção entre "sectores de habitação", identificáveis pelos regimes de ocupação ou pelas formas de provisão da habitação.

2 Diferenciações sociais nos padrões de mobilidade habitacional

2.1 A mobilidade habitacional, entre as dinâmicas de produção e as dinâmicas de ocupação dos alojamentos

Os Inquéritos aos Orçamentos Familiares contêm informação sobre a idade dos edifícios, que podem ser cruzadas com informações relativas aos rendimentos dos agregados, à situação face ao emprego do seu "representante" e à estrutura da família. Permitem, dessa forma, traçar uma imagem da ocupação do parque habitacional e das suas diferenciações sociais. Disse-se, no entanto que a interpretação como "problema" dessas diferenciações – da selectividade social no acesso aos alojamentos recentes – não decorre imediatamente das considerações a respeito da idade dos alojamentos. Não decorrem, também, imediatamente destas considerações conclusões sobre a mobilidade ou imobilidade das famílias no parque habitacional, já que podem existir processos de mobilidade no interior do parque de alojamentos mais antigos. Por estas razões, é necessário um ponto – prévio – de enquadramento das questões relativas à mobilidade habitacional e às diferenças nas condições de alojamentos recentes e mais antigos, a partir do qual se possa discutir o significado da informação dos Inquéritos aos Orçamentos Familiares.

Recorre-se, para isso, a alguns resultados do Inquérito à Habitação, realizado em 1998 (INE, 2000b). O confronto entre os dados respeitantes à idade dos alojamentos e os dados respeitantes ao seu período de ocupação (quadro 4.1) permite uma primeira discussão das questões da mobilidade das pessoas e das famílias no parque habitacional. Por sua vez, a diferenciação dos problemas de conservação dos alojamentos segundo a sua época de construção (quadro 4.2) permite uma primeira discussão das questões associadas às condições – médias – dos alojamentos do parque mais antigo.

Quadro 4.1

Dinâmicas recentes de ocupação dos alojamentos (1991-1998)

	Total	"Casa própria"	Arrendamento	Outros casos
Alojamentos construídos depois de 1990 (a)	339 602	262 022	49 010	28 540
Alojamentos ocupados depois de 1990 (b)	767 680	468 341	218 999	80 340
Alojamentos ocupados depois de 1990 (%)	23,3	22,1	24,1	30,4
"Indicador de mobilidade no parque existente" (b)/(a)	2,26	1,79	4,47	2,81

Fontes: INE, Inquérito à Habitação; SEH (2000).

Do quadro 4.1 retiram-se três indicações principais que podem ser resumidas pela existência de uma diferença, ou distância, ou relação não linear entre as dinâmicas da produção de habitação e as dinâmicas de ocupação dos alojamentos pelos agregados familiares. Repare-se, em primeiro lugar, no número total de alojamentos que, segundo o Inquérito à Habitação, são residência habitual de famílias e foram construídos depois de 1990 e compare-se esse valor – cerca de 340 mil – com os dados da produção de alojamentos novos, nesse período: com base na informação dos recenseamentos da população e da habitação, o quadro 3.1 apontava para uma variação média do parque habitacional em torno dos 85 mil alojamentos por ano[5]. Isto significa que uma parte – significativa – das dinâmicas recentes da produção não reverte, de imediato, para a ocupação habitual pelas famílias. Esta conclusão, identificada em Portugal sobretudo a partir dos anos oitenta (ver, por exemplo, Conceição, 1996b), tem, de resto, sido utilizada para evidenciar e discutir os limites dos chamados "modelos expansivos" (Coing e Topalov, 1995) ou "quantitativos" (no dizer de Paniagua, 1991), baseados na afirmação da existência de uma relação estreita entre o aumento da produção de alojamentos e a satisfação generalizada das necessidades de habitação.

[5] As Estatísticas da Construção de Edifícios identificam um ritmo menor, neste período, de cerca de 62 mil alojamentos por ano, mas sabe-se da sua dificuldade em quantificar a totalidade das dinâmicas existentes.

Por outro lado, a informação sobre a ocupação dos alojamentos, depois de 1990, permite evidenciar a extensão dos processos de mobilidade habitacional. Nesse período, mais de 750 mil famílias (aproximadamente, 23% do total) alteraram a sua situação habitacional. Não parece tratar-se de um valor comparativamente muito elevado. Mandic (1998), por exemplo, refere estudos, no âmbito das Nações Unidas e do Banco Mundial, realizados no princípio dos anos noventa, que quantificam em 12% as famílias que mudam, em cada ano, de habitação, nos países economicamente mais avançados, ou em 7%, em países de desenvolvimento intermédio[6]. Mesmo assim, estes dados mostram a importância dos movimentos no interior do parque habitacional existente e, mais uma vez, a complexidade das relações entre dinâmicas de produção de habitação nova e dinâmicas de ocupação dos alojamentos.

A terceira indicação relevante do quadro 4.1 é a verificação das diferenças entre os vários "sectores da habitação", nestes processos de mobilização do parque habitacional já existente. O caso do arrendamento é, a este respeito, particularmente significativo.

Por sua vez, o quadro 4.2 permite associar, de forma predominante, mas não exclusiva, o parque mais antigo aos problemas de conservação dos alojamentos. Podemos, então, concluir, por um lado, de acordo com a reflexão anterior, que a existência de diferenciações sociais na ocupação dos alojamentos e no acesso à habitação mais recente, que será discutida nos pontos seguintes, não significa necessariamente imobilidade habitacional, podendo também configurar, em parte, a existência de processos de mobilidade confinados a determinados tipos de habitação[7].

---

6 Mandic (1998) reconhece, no entanto, que estes valores integram situações muito diferenciadas, que não se explicam apenas pelo desenvolvimento económico, mas, também, por outros factores, que vão desde factores culturais específicos, em cada país, até às questões da mobilidade no emprego, existindo, ao mesmo tempo, diferenças espaciais significativas, em cada contexto. Deve ter-se em conta que a informação do Inquérito à Habitação não permite calcular um indicador directamente comparável com os resultados dos estudos referidos, porque não quantifica o número de mudanças de situação habitacional verificadas nesse período.

7 Confinamento que constitui, também, um dado significativo, do ponto de vista da análise.

Quadro 4.2

Estado de conservação dos alojamentos, em 1998, segundo a sua época de construção

	Época de construção		
	Até 1980	1981-1990	Depois de 1990
Alojamentos em bom estado	35,4	69,2	81,1
Alojamentos a precisar de obras (reparações médias)	19,4	5,4	4,3
Alojamentos degradados e muito degradados	9,6	0,8	0,5

Fontes: INE, Inquérito à Habitação; INE (2000b).
Valores em percentagem.

Por outro lado, as referências ao estado de conservação dos alojamentos sugerem a possibilidade de interpretar a eventual concentração de grupos sociais no parque mais antigo como indicando prováveis problemas nas condições de alojamento desses grupos. É a partir destas duas considerações que se pode analisar a informação dos Inquéritos aos Orçamentos Familiares relativas à idade dos alojamentos.

2.2 Idade do parque, mobilidade residencial e rendimento

Procuram-se, em primeiro lugar, repetindo os procedimentos do capítulo anterior, as diferenciações na ocupação do parque habitacional associadas ao rendimento dos agregados familiares, que podem ser discutidas com base nos quadros 4.3 e 4.4.

A análise dos dados disponíveis permite várias conclusões. Consolida-se, desde logo, a percepção, já anteriormente referida, da existência de uma diferença entre as dinâmicas construtivas – que registam importantes dinamismos, como vimos no capítulo anterior - e as dinâmicas de ocupação dos alojamentos. Essa conclusão, retirada já em diversos estudos (Conceição, 1996b), que incidiram sobretudo nos anos oitenta, pode, agora, ser alargada para a primeira metade da década de noventa[8].

[8] Mesmo que suscite alguma reserva o valor muito baixo da percentagem de famílias nos alojamentos mais recentes.

A um aumento da produção de habitação corresponde, segundo estes dados, uma diminuição relativa da percentagem de agregados familiares que habitam os alojamentos mais recentes. Continua, então, a emergir a ideia de dissociação entre dinâmicas de investimento e situação habitacional das famílias. Segundo as indicações do Inquérito aos Orçamentos Familiares, este fenómeno é visível, entre 1986 e 1990, e acentua-se depois, como resulta do quadro 4.3: mais de 10% das famílias ocupavam, então, alojamentos construídos entre 1981 e 1985; menos de 9% ocupavam alojamentos construídos entre 1986 e 1990; pouco mais de 1% residiam nos alojamentos produzidos no início dos anos 90.

Uma segunda conclusão prende-se com a relação entre recursos das famílias e mobilidade residencial. A informação dos Inquéritos aos Orçamentos Familiares, apresentada, de formas diferentes, nos quadros 4.3 e 4.4, é, a este respeito, elucidativa da existência de diferenças sociais importantes na ocupação do parque habitacional, significando quer a presença de obstáculos à mobilidade habitacional das famílias de menores recursos, quer a presença de percursos de mobilidade habitacional confinados ao parque mais antigo.

Se compararmos a situação dos agregados em cada decil de rendimento com a média nacional, podemos, desde logo, traçar uma distinção entre os quatro primeiros decis de rendimento e os restantes. Nos alojamentos construídos antes de 1970 habitam proporcionalmente mais agregados dos primeiros decis de rendimento; a situação inverte-se, no caso dos alojamentos mais recentes. Mais de metade dos agregados que residiam em alojamentos construídos antes de 1918 pertenciam aos três primeiros decis de rendimento; mais de metade dos agregados que residiam em alojamentos construídos entre 1986 e 1990 pertenciam aos três decis de rendimentos mais elevados. São, portanto, nítidos os contrastes que têm por base os rendimentos familiares.

Quadro 4.3

Uma aproximação à relação entre mobilidade residencial e rendimento: dados do IOF (94/95)

	Total	1º decil	2º decil	3º decil	4º decil	5º decil	6º decil	7º decil	8º decil	9º decil	10º decil
Ano de construção do edifício											
Anterior a 1918	17,9	39,2	31,5	21,2	18,6	13,9	15,2	13,4	10,2	10,1	6,1
De 1918 a 1945	15,2	28,0	22,0	22,5	15,5	16,4	13,6	12,0	9,1	8,0	4,9
De 1946 a 1960	13,7	14,4	16,6	19,6	18,5	13,4	14,7	12,0	11,2	9,2	7,1
De 1961 a 1970	13,3	8,0	15,2	14,1	13,4	12,7	14,0	14,3	13,9	15,6	11,4
De 1971 a 1980	19,4	6,2	9,2	13,2	17,3	22,8	20,6	21,3	26,5	24,7	31,8
De 1981 a 1985	10,4	2,8	3,0	5,6	10,2	10,4	11,8	14,3	12,8	14,0	18,7
De 1986 a 1990	8,9	1,0	1,5	3,3	5,8	9,2	8,3	11,1	14,9	15,6	18,4
Posterior a 1990	1,3	0,4	0,9	0,7	0,7	1,2	1,9	1,6	1,3	2,7	1,7

Fonte: INE, Inquérito aos Orçamentos Familiares (1994/95).
Valores em percentagem.

Quadro 4.4

Uma aproximação à relação entre mobilidade residencial e rendimento: dados do IOF (94/95)

	Total	1º decil	2º decil	3º decil	4º decil	5º decil	6º decil	7º decil	8º decil	9º decil	10º decil
Ano de construção do edifício											
Anterior a 1918	100,0	21,9	17,6	11,7	10,3	7,7	8,5	7,5	5,7	5,6	3,4
De 1918 a 1945	100,0	18,4	14,5	14,7	10,1	10,7	9,0	7,9	6,0	5,3	3,2
De 1946 a 1960	100,0	10,5	12,2	14,2	13,5	9,8	10,8	8,8	8,2	6,7	5,2
De 1961 a 1970	100,0	6,0	11,6	10,5	10,0	9,5	10,6	10,8	10,5	11,8	8,6
De 1971 a 1980	100,0	3,2	4,8	6,7	8,9	11,7	10,7	11,0	13,7	12,8	16,5
De 1981 a 1985	100,0	2,7	2,9	5,3	9,8	10,0	11,4	13,8	12,4	13,5	18,1
De 1986 a 1990	100,0	1,1	1,7	3,7	6,5	10,2	9,3	12,5	16,7	17,5	20,7
Posterior a 1990	100,0	3,0	6,7	5,2	5,3	9,2	14,5	12,5	10,2	20,5	13,0

Fonte: INE, Inquérito aos Orçamentos Familiares (1994/95).
Valores em percentagem.

Com excepção do período entre 1990 e 1994/95, o décimo decil de rendimento torna-se progressivamente mais importante à medida que o parque habitacional é mais jovem; o mesmo se passa com o nono decil de rendimento, e desta vez sem a excepção referida. O último período estudado revela alguma especificidade, que deve ser aprofundada, já que as diferenças encontradas se não desenvolvem com tanta

linearidade. Não pode, no entanto, ser considerado uma excepção, do ponto de vista do tipo de desigualdade existente: os cinco primeiros decis de rendimento continuam a estar sub-representados, os decis de maior rendimento continuam a estar sobre-representados.

O carácter socialmente selectivo das dinâmicas de ocupação da habitação e de acesso aos alojamentos mais recentes constitui, deste modo, uma conclusão importante da análise da informação dos Inquéritos aos Orçamentos Familiares. Sublinha-se, assim, mais uma vez, a relevância das leituras do sistema habitacional português a partir do conceito de desigualdade.

2.3 Idade do parque, mobilidade residencial e situação face ao emprego

Se analisarmos a mesma informação, considerando agora a situação do "representante" dos agregados face ao emprego, de novo sobressaem clivagens já identificadas no capítulo anterior, em especial as que remetem para a distinção entre activos agrícolas, activos não agrícolas e não activos. Consultem-se, a este propósito, os quadros 4.5 e 4.6.

A oposição entre activos e não activos resulta clara da leitura da informação destes quadros, sendo particularmente nítida quando se consideram as diferenças na ocupação dos alojamentos mais recentes[9]. Segundo o Inquérito aos Orçamentos Familiares de 1994/95, o conjunto das categorias dos activos não agrícolas representava, então, pouco mais de metade dos agregados familiares (51%). No entanto, representava mais de 80% dos agregados ocupando alojamentos construídos depois de 1985, e 78% dos agregados que ocupavam alojamentos construídos depois de 1980. Em contrapartida, a esse conjunto correspondia pouco mais de 30% dos agregados ocupando alojamentos construídos antes de 1945.

[9] A nitidez dos contrastes associados às dinâmicas mais recentes não pode deixar de ser lida em conjunto com os resultados do capítulo anterior, apontando para um processo de concentração de alguns problemas de alojamento nas categorias dos "não activos". Parecem evidenciar-se, desse modo, especiais dificuldades na relação destes grupos sociais com essas dinâmicas recentes.

Quadro 4.5

Uma aproximação à relação entre mobilidade residencial e categoria socioeconómica: dados do IOF (94/95)

	Total	TCO oper.	TCO outros	TCO oper.	TCO outros	TCP	Agríc.	Des.	Refor.	Est.	Dom.	Inc.	Outro
		Privado		Público									
Ano de construção do edifício													
Anterior a 1918	17,9	12,6	10,4	12,1	8,9	8,8	26,5	10,2	26,1	0,0	18,3	34,7	22,5
De 1918 a 1945	15,2	12,1	10,7	13,6	4,6	10,2	16,3	14,4	21,7	1,4	21,5	16,2	13,5
De 1946 a 1960	13,7	12,1	10,2	10,5	9,2	10,7	13,6	11,7	17,8	0,0	15,0	15,0	14,5
De 1961 a 1970	13,3	13,6	11,2	15,2	13,7	10,7	12,6	15,0	13,6	0,0	17,8	15,4	21,3
De 1971 a 1980	19,4	22,5	23,1	23,7	26,7	27,3	16,4	23,1	13,4	17,7	14,5	8,0	16,6
De 1981 a 1985	10,4	12,4	12,0	17,2	17,8	16,3	9,6	15,1	5,0	48,0	6,0	5,5	6,3
De 1986 a 1990	8,9	12,2	20,7	6,6	17,6	13,4	3,8	8,5	2,3	33,0	5,6	2,8	5,0
Posterior a 1990	1,3	2,4	1,8	1,2	1,5	2,4	1,2	2,0	0,2	0,0	1,4	2,3	0,2

Fonte: INE, Inquérito aos Orçamentos Familiares (1994/95).
Valores em percentagem.

Quadro 4.6

Uma aproximação à relação entre mobilidade residencial e categoria socioeconómica: dados do IOF (94/95)

	Total	TCO oper.	TCO outros	TCO oper.	TCO outros	TCP	Agríc.	Des.	Refor.	Est.	Dom.	Inc.	Outro
		Privado		Público									
efectivos (%)		15,2	10,3	2,2	8,4	12,0	8,4	3,3	34,3	0,1	2,8	1,6	1,5
Ano de construção do edifício													
Anterior a 1918	100,0	10,7	6,0	1,5	4,2	5,9	12,4	1,9	49,8	0,0	2,9	3,0	1,8
De 1918 a 1945	100,0	12,1	7,2	1,9	2,5	8,1	9,0	3,1	49,0	0,0	4,0	1,7	1,3
De 1946 a 1960	100,0	13,4	7,7	1,7	5,6	9,5	8,3	2,8	44,6	0,0	3,1	1,7	1,5
De 1961 a 1970	100,0	15,6	8,7	2,5	8,7	9,8	8,0	3,7	35,2	0,0	3,8	1,8	2,3
De 1971 a 1980	100,0	17,7	12,3	2,7	11,6	17,0	7,1	3,9	23,7	0,1	2,1	0,6	1,2
De 1981 a 1985	100,0	18,1	11,9	3,6	14,4	18,9	7,8	4,8	16,6	0,6	1,6	0,8	0,9
De 1986 a 1990	100,0	20,8	23,9	1,6	16,5	18,1	3,6	3,1	8,9	0,4	1,8	0,5	0,8
Posterior a 1990	100,0	27,8	14,0	2,0	9,8	22,7	8,0	5,0	4,6	0,0	3,0	2,8	0,3

Fonte: INE, Inquérito aos Orçamentos Familiares (1994/95).
Valores em percentagem.

TCO – Trabalhadores por conta de outrém (operários e outros)
TCP – Trabalhadores por conta própria
Agríc. – Empresários e trabalhadores agrícolas
Des. – Desempregados
Refor.- Reformados
Est. – Estudantes e membros do Serviço Militar Obrigatório
Dom. – Domésticos
Inc. – Portadores de incapacidade permanente para o trabalho

Por sua vez, segundo a mesma fonte, o conjunto das categorias dos não activos representava, em 1994/95, 40% dos agregados familiares. No entanto, representava apenas 12% dos agregados ocupando alojamentos construídos depois de 1986, ou 16%, quando se analisava o caso dos alojamentos construídos depois de 1980. Em contrapartida, os não activos correspondiam a quase 60% dos agregados ocupando os alojamentos mais antigos.

Do mesmo modo que é possível afirmar a presença desta distinção principal entre "activos não agrícolas" e "não activos", é igualmente possível perceber algumas outras diferenciações quanto à ocupação do parque habitacional, no interior de cada uma dessas categorias. No caso dos activos, os agregados cujo representante é operário estão, comparativamente, menos associados aos alojamentos mais recentes. Para além das diferenças nos rendimentos médios dos diversos tipos de agregado, poderão estar em causa, também, neste fenómeno os efeitos de alterações nas formas de provisão de habitação, que, em pontos posteriores, serão discutidas[10].

No que diz respeito aos agregados familiares cujo representante é "não activo", salienta-se, por um lado, a especificidade do caso dos estudantes e, por outro lado, a presença muito forte dos agregados cujo representante é portador de incapacidade permanente para o trabalho no parque habitacional mais antigo. Emerge, mais uma vez, como já sucedera com as variáveis utilizadas no terceiro capítulo, a especial vulnerabilidade desta categoria perante os problemas das condições de alojamento.

Pode, assim dizer-se, em resumo, que os resultados desta análise, referente às possíveis desigualdades nos processos de ocupação e mobilidade habitacional relacionadas com a posição das pessoas perante o emprego, reforçam conclusões anteriores sobre padrões de diferenciação na situação da habitação, confirmando, desse modo, a presença de desigualdades estruturais importantes no sistema habitacional português.

---

[10] Como será pormenorizado, alguns dados existentes permitem sustentar, pelo menos no caso da Área Metropolitana do Porto, a existência de uma ligação significativa entre estes grupos sociais e algumas formas de autopromoção de habitação.

2.4 Idade do parque, mobilidade residencial e estrutura das famílias

Estudemos, por fim, a informação sobre a relação entre mobilidade residencial e estrutura da família, sintetizada nos quadros 4.7 e 4.8. A leitura dessa informação permite sublinhar a importância da referência ao "ciclo de vida" na explicação dos padrões de ocupação dos alojamentos. Se analisarmos a ocupação dos alojamentos construídos depois de 1980, podemos registar a presença mais significativa, neste parque habitacional, dos agregados constituídos por um indivíduo só com menos de 30 anos, dos agregados constituídos por casal com crianças e dos agregados monoparentais com crianças. Este facto sugere a presença de necessidades de mobilidade habitacional que não decorrem directamente das diferenças e das transformações nos rendimentos: utilizando o procedimento, mencionado no capítulo anterior, da comparação da situação destes grupos com a situação que resultaria de uma distribuição dos agregados no parque habitacional apenas de acordo com as respectivas classes de rendimento, verifica-se uma tendência de maior concentração relativa desses grupos no parque residencial mais recente.

Uma questão que, então, se pode colocar é a de saber até que ponto as necessidades de mobilidade habitacional associadas a estas categorias, ou a algumas destas categorias, podem ser interpretadas como configurando dimensões de risco, já não tanto relacionadas com a problemática do estado de conservação dos alojamentos, mas sobretudo com a problemática das possibilidades de acesso à habitação e respectiva comportabilidade para as famílias. Para lhe responder, é necessário articular, de uma forma mais explícita, o conhecimento dos processos de ocupação e mobilidade habitacional com o conhecimento dos processos relativos à oferta e às condições de acesso e manutenção no alojamento.

Quadro 4.7

Uma aproximação à relação entre mobilidade residencial e tipo de família: dados do IOF (94/95)

		Indivíduo só			Casal s/ crianças		Casal com crianças < 16 anos			Monp.	C/ cr.	Outro
		< 30 anos	entre 30 e 65	> 65 anos	< 65 anos		1	2	3 e mais	c/ cr< 16	entre 16 e 21	
Ano de construção do edifício												
Anterior a 1918	17,9	16,7	21,3	30,2	13,0	26,1	12,1	8,2	18,3	6,7	11,4	16,4
De 1918 a 1945	15,2	6,9	15,6	27,2	12,7	20,7	9,5	6,6	20,0	16,1	12,3	13,3
De 1946 a 1960	13,7	0,0	16,9	15,2	14,0	21,3	9,1	9,7	9,5	13,9	10,4	12,4
De 1961 a 1970	13,3	2,4	14,0	12,7	17,2	13,7	8,4	6,4	4,1	7,6	17,4	14,6
De 1971 a 1980	19,4	22,7	16,4	9,2	22,4	11,8	18,8	16,7	12,2	25,9	26,6	24,0
De 1981 a 1985	10,4	14,2	7,9	3,7	9,2	4,1	15,3	23,7	19,0	17,6	8,4	11,2
De 1986 a 1990	8,9	37,2	6,8	1,8	10,3	2,0	24,0	23,5	14,7	12,3	11,9	7,0
Posterior a 1990	1,3	0,0	1,2	0,0	1,2	0,3	2,7	5,1	2,1	0,0	1,5	1,1

Fonte: INE, Inquérito aos Orçamentos Familiares (1994/95).
Valores em percentagem.

Quadro 4.8

Uma aproximação à relação entre mobilidade residencial e tipo de família: dados do IOF (94/95)

		Indivíduo só			Casal s/ crianças		Casal com crianças < 16 anos			Monp.	C/ cr.	Outro
		< 30 anos	entre 30 e 65	> 65 anos	< 65 anos		1	2	3 e mais	c/ cr< 16	entre 16 e 21	
efectivos (%)		0,2	3,8	10,0	7,6	14,7	7,9	6,5	1,8	1,3	4,8	41,2
Ano de construção do edifício												
Anterior a 1918	100,0	0,2	4,5	16,8	5,6	21,3	5,3	3,0	1,8	0,5	3,1	37,8
De 1918 a 1945	100,0	0,1	3,9	17,9	6,4	20,0	5,0	2,9	2,4	1,4	3,9	36,2
De 1946 a 1960	100,0	0,0	4,7	11,1	7,8	22,9	5,3	4,6	1,2	1,4	3,7	37,3
De 1961 a 1970	100,0	0,0	4,0	9,6	9,9	15,2	5,0	3,2	0,6	0,8	6,4	45,4
De 1971 a 1980	100,0	0,2	3,2	4,7	8,9	9,0	7,7	5,6	1,1	1,8	6,7	51,1
De 1981 a 1985	100,0	0,3	2,9	3,6	6,8	5,8	11,7	14,9	3,3	2,3	3,9	44,5
De 1986 a 1990	100,0	0,8	2,9	2,0	8,8	3,3	21,3	17,2	2,9	1,8	6,4	32,3
Posterior a 1990	100,0	0,0	3,6	0,1	7,0	3,4	16,5	25,5	2,9	0,0	5,7	35,1

Fonte: INE, Inquérito aos Orçamentos Familiares (1994/95).
Notas: Valores em percentagem.
Monp. c/ cr. – agregado familiar monoparental com crinaças de idade inferior a 16 anos
C/ cr. – agregado familiar (casal ou monoparental) com crianças entre 16 e 21 anos.

Se, no capítulo anterior, se identificaram diferenças relevantes, associadas ao rendimento e à participação no mercado de trabalho, separando agregados mais com

menores rendimentos dos agregados com maiores rendimentos e separando os activos dos não activos, este tipo de diferenças pode agora ser relacionado com a dinâmica do sistema habitacional, em especial com as condições de acesso aos alojamentos mais recentes. De acordo com a informação do Inquérito aos Orçamentos Familiares, existem continuidades importantes nas principais linhas de clivagem identificadas. O mesmo se pode dizer das diferenciações associadas ao ciclo de vida, já identificadas como importantes, por exemplo, nos estudos sobre diferenciações socioespaciais apresentados anteriormente (INE, 1999 e 2000a). Sublinhada esta continuidade, torna-se, agora, necessário introduzir na discussão novos elementos, que permitam ajudar a caracterizar as condições em que se processa esta mobilidade residencial diferenciada, para melhor perceber o seu significado para as famílias e as pessoas envolvidas, bem como as circunstâncias em que se desenvolvem as possibilidades de transformação da sua situação.

3 Diferenciações sociais na despesa com a habitação

Como já foi referido, um dos elementos de mudança na relação das pessoas com o alojamento tem sido o aumento relativo das despesas com a habitação. Uma forma de descrever e aprofundar o significado deste processo, em termos da preocupação geral com a questão das desigualdades e dos riscos sociais face ao alojamento, passa pelo confronto da informação existente, proveniente em grande parte dos Inquéritos aos Orçamentos Familiares, com os critérios de diferenciação que têm sido, aqui, utilizados, relativos ao rendimento, à relação com o emprego e à estrutura da família.

3.1 Despesa com a habitação e diferenciações segundo o rendimento

Os quadros 4.9 a 4.12 apresentam indicações das despesas totais dos agregados familiares e, dentro destas, das despesas imputadas à habitação e a alguns aspectos básicos das condições de alojamento, como é o caso das despesas com a água, o aquecimento e a iluminação. O período de referência, com base no qual se procuram

analisam permanências e transformações nos padrões de desigualdade, é, como no capítulo anterior, o período entre 1980/81 e 1994/95.

A primeira conclusão a retirar é a existência de importantes diferenças, em termos absolutos, nas despesas, quer com a habitação, quer com a habitação e as condições básicas do alojamento. Analisando os valores globais dessas despesas, verificamos que estas crescem com os rendimentos dos agregados familiares. Verificamos, também, numa primeira análise muito geral, que depois será aprofundada, que algumas das linhas de diferenciação quanto a estas despesas se aproximam de linhas de diferenciação quanto ao rendimento: em todas estas variáveis, o quadro 4.10 coloca os seis primeiros decis de rendimento abaixo da média geral, ao mesmo tempo que evidencia os valores muito inferiores aos da média registados no caso dos agregados familiares de menores rendimentos. Os contrastes verificados sugerem, assim, a presença de segmentações relevantes no parque habitacional, ou no campo do que temos vindo a designar por condições de acesso e de manutenção no alojamento, que tendem a acompanhar as importantes desigualdades na distribuição do rendimento.

Pode argumentar-se, então, que o debate enunciado no primeiro capítulo, em torno das possibilidades e condições de "integração" dos mercados de habitação, e mesmo do significado, no caso português, deste conceito, não deve deixar de ter em conta as circunstâncias específicas que decorrem da intensidade deste tipo de contrastes e de segmentações.

Este primeiro conjunto de conclusões e de questões foi identificado, considerando apenas o valor absoluto das despesas com o alojamento. No entanto, o significado da despesa, para os diversos agregados familiares, não se pode discutir apenas a partir do seu valor global, mas, também, e sobretudo, a partir da relação desta com os rendimentos das famílias. Daí a importância da problemática do esforço, para o orçamento das famílias, associado às suas despesas com o alojamento. Analisando, no quadro 4.9, as taxas de esforço aí apresentadas, retiram-se outras conclusões relevantes.

Quadro 4.9

Despesas médias anuais com habitação, segundo decis de despesa (1994/95)

	Total	1° decil	2° decil	3° decil	4° decil	5° decil	6° decil	7° decil	8° decil	9° decil	10° decil
Despesa total (*10^3)	2 319	340	644	929	1 231	1 567	1 947	2 397	3 024	4 031	7 081
Habitação, Água, Aquecimento e Iluminação (*10^3)	478	83	147	211	261	358	417	498	628	792	1 380
Habitação (*10^3)	377	45	90	139	183	265	311	386	503	648	1 195
Taxa de esforço (Habitação, Água, Aquec. e Ilum.)	20,6	24,5	22,8	22,7	21,2	22,9	21,4	20,8	20,8	19,6	19,5
Taxa de esforço (só Habitação)	16,2	13,3	14,0	15,0	14,9	16,9	16,0	16,1	16,6	16,1	16,9

Fonte: INE, Inquérito aos Orçamentos Familiares (1994/95).
Valores da despesa em escudos.

Quadro 4.10

Comparação, com a média nacional, das despesas com habitação dos vários decis (1994/95)

	Total	1° decil	2° decil	3° decil	4° decil	5° decil	6° decil	7° decil	8° decil	9° decil	10° decil
Despesa total	1	0,15	0,28	0,40	0,53	0,68	0,84	1,03	1,30	1,74	3,05
Habitação, Água, Aquecimento e Iluminação	1	0,17	0,31	0,44	0,55	0,75	0,87	1,04	1,31	1,66	2,89
Habitação	1	0,12	0,24	0,37	0,49	0,70	0,82	1,02	1,33	1,72	3,17

Fonte: INE, Inquérito aos Orçamentos Familiares (1994/95).

Considerando o conjunto de despesas básicas com a habitação, integrando as despesas com a habitação, no seu sentido mais estrito, e com a água, o aquecimento e a iluminação, concluímos que o esforço das famílias tende a decrescer com o rendimento, sendo claramente mais elevado no primeiro decil de rendimento, e situando-se, em 1994/95, abaixo da média nos dois últimos decis de rendimento. Esta relação tendencial não é linear, como se pode ver pelos níveis de esforço dos agregados situados no quinto decil de rendimento, mas é significativa, do ponto de

vista do debate da relação entre habitação e bem-estar social, por duas razões principais. É significativa, em primeiro lugar, porque evidencia as maiores dificuldades dos grupos sociais de menores rendimentos, contrastando com a perspectiva normativa, associada aos Estados-Providência, de acesso ao bem-estar de forma independente do poder no mercado. É ainda mais significativa, por outro lado, porque, variando a estrutura das despesas com o rendimento, como foi referido na parte introdutória deste capítulo, as maiores dificuldades destes grupos sociais são indicadoras da presença de pressões acrescidas sobre as necessidades básicas dessas famílias.

Existe, no entanto, uma diferença entre os resultados do estudo do conjunto das despesas com o alojamento e os resultados do estudo das despesas com a habitação, "propriamente dita". Estes últimos, como mostra o quadro 4.9, apontam para uma situação de menor esforço para os agregados de menores rendimentos, para variações menos aproximadas às variações de rendimento e para uma separação significativa entre os quatro primeiros decis de rendimento e os seis últimos.

Estes dois tipos de conclusão relativas ao esforço com as despesas da habitação permitem equacionar algumas questões relevantes, quer para a compreensão da situação, quer para o debate em torno das políticas de habitação e seus instrumentos de intervenção. Chamam, em primeiro lugar, a atenção para a relevância dos vários tipos de despesa envolvidos na utilização dos alojamentos e, portanto, para a insuficiência, do ponto de vista da explicação das condições de alojamento, das referências baseadas simplesmente na despesa directa com a casa, isto é, com as relações económicas do arrendamento ou com as despesas associadas à sua propriedade. As consequências da utilização de uma perspectiva mais alargada das despesas são particularmente visíveis no caso das famílias de menores rendimentos, para as quais o acesso a habitação de custos muito baixos se revela, mesmo assim, insuficiente, face às despesas[11] suportadas com a água, iluminação e aquecimento. Reforça-se, deste modo, a importância de uma discussão da habitação que tenha em

[11] Baixas, em valor absoluto, mas importantes, do ponto de vista do respectivo esforço para os orçamentos familiares.

conta, de forma privilegiada, as ligações entre condições de alojamento – incluindo nestas as condições económicas do acesso e da manutenção na habitação – e outras dimensões do bem-estar social.

Ao mesmo tempo, o estudo da despesa com a habitação, em conjunto com a análise, feita no ponto anterior, sobre as diferenciações nos padrões de mobilidade residencial e com a análise, feita no capítulo anterior, sobre as diferenciações nas condições de alojamento, permite discutir o modo como, no sistema habitacional, se processa o alojamento das famílias de menor rendimento. Para estas, a possibilidade de acesso a soluções habitacionais de baixo custo – constituem os grupos a que corresponde menor despesa, em termos absolutos, e menor taxa de esforço, se apenas considerarmos as despesas com a habitação – é, por um lado, como vimos, insuficiente, do ponto de vista do conjunto de despesas necessárias a uma utilização "básica" do alojamento. Por outro lado, como decorre das análises anteriores sobre condições de habitação, esse baixo custo tende a estar associado a uma maior probabilidade de acesso a condições de alojamento deficientes e maiores obstáculos à mobilidade no parque habitacional. Este conjunto de conclusões permite sublinhar a pertinência da reflexão em torno do tipo de oferta de habitação dirigida aos grupos sociais de menores rendimentos.

Refira-se, por fim, que a identificação, no quadro 4.9, de uma clivagem importante, no que diz respeito ao esforço com a habitação, entre os quatro primeiros decis e os restantes, parece sugerir, mais uma vez, a presença de factores de segmentação da oferta de habitação, que poderão, explicar, também, algumas das diferenças encontradas na análise das questões da mobilidade habitacional das famílias.

As conclusões anteriores foram construídas com base na informação do Inquérito aos Orçamentos Familiares de 1994/95. Ora, como foi já referido por diversas vezes, o aumento das despesas médias com o alojamento constitui uma das características do período que está a ser analisado. A questão que, de imediato, se pode colocar é a da sua persistência, perante comparações com períodos anteriores, ou, pelo contrário, a da existência de eventuais processos de transformação.

Por isso, são apresentados, nos quadros 4.11 e 4.12, os resultados do inquérito de 1980/81, procurando-se, depois, no quadro 4.13, identificar o significado de algumas mudanças. Os dados do Inquérito às Receitas e Despesas das Famílias realizado em 1980/81 apresentam alguns pontos de contacto inegáveis com a situação verificada quinze anos depois[12]: em termos absolutos, a despesa cresce com o rendimento das famílias; verificam-se desigualdades sociais acentuadas, quer no que diz respeito aos rendimentos, quer no que diz respeito à despesa com o alojamento; o esforço, para os orçamentos familiares, das despesas com a habitação, água, iluminação e aquecimento é mais elevado para as famílias de rendimentos mais baixos, e decresce quando aumenta o rendimento; pelo contrário, quando consideramos apenas as despesas com a habitação, "propriamente dita", a despesa dos agregados dos primeiros escalões de rendimento é, comparativamente, inferior.

A relevância das desigualdades sociais no entendimento do sistema habitacional, a importância das análises que se colocam do ponto de vista da relação entre habitação e bem-estar social, e a evidência dos efeitos "insuficientes", limitados ou mesmo precários, à luz da informação do capítulo anterior, da oferta existente de habitação de baixo custo continuam, portanto, a ser apontados como aspectos centrais característicos do sistema habitacional português e, portanto, como ponto de referência para a reflexão sobre as políticas de habitação e os seus instrumentos de intervenção.

[12] Em alguns aspectos essenciais, conclusão semelhante pode ainda ser retirada, utilizando informação anterior, por exemplo do IRDF de 1973/74.

Quadro 4.11

Despesas médias anuais com habitação, segundo escalões de despesa (1980/81)

	Total	- 50 c.	50 a 100	100 a 200	200 a 300	300 a 400	400 a 500	500 a 600	600 a 800	800 e +
efectivos (% acumulada)		7	21	51	71	82	89	93	97	100
Despesa total (*10^3)	262	55	102	176	269	353	452	532	722	926
Habitação, Água, Aquecimento e Iluminação	24 043	6 570	10 003	16 713	25 578	31 697	38 658	42 749	64 962	85 302
Habitação	14 023	2 025	3 373	8 115	14 943	19 592	24 962	28 682	48 865	61 200
Taxa de esforço (Habitação, Água, Aquec. e Ilum.)	9,2	11,8	9,8	9,5	9,5	9,0	8,5	8,0	9,0	9,2
Taxa de esforço (só Habitação)	5,4	3,6	3,3	4,6	5,6	5,5	5,5	5,4	6,8	6,6

Fonte: INE, Inquérito às Receitas e Despesas das Famílias (1980/81).
Valores da despesa em escudos. Escalões de despesa em milhares de escudos.

Quadro 4.12

Comparação, com a média nacional, das despesas com habitação das várias classes de rendimento (1980/81)

	Total	- 50 c.	50 a 100	100 a 200	200 a 300	300 a 400	400 a 500	500 a 600	600 a 800	800 e +
efectivos (% acumulada)		7	21	51	71	82	89	93	97	100
Despesa total (*10^3)	1	0,21	0,39	0,67	1,03	1,35	1,73	2,03	2,76	3,53
Habitação, Água, Aquecimento e Iluminação	1	0,27	0,42	0,70	1,06	1,32	1,61	1,78	2,70	3,55
Habitação	1	0,14	0,24	0,58	1,07	1,40	1,78	2,05	3,48	4,36

Fonte: INE, Inquérito às Receitas e Despesas das Famílias (1980/81).
Escalões de despesa em milhares de escudos.

A relativa continuidade, no período estudado, deste pano de fundo não significa, no entanto, ausência de mudanças, como resulta claro da análise do quadro 4.13, que compara a evolução média de rendimentos e despesas com o alojamento com a evolução da situação dos grupos sociais de menores rendimentos. Este quadro começa por documentar o aumento da despesa com a habitação, que abrange, de

forma geral, os diversos escalões de rendimento e que é particularmente elevado no que diz respeito às despesas directas com a habitação. No caso das famílias de rendimentos mais baixos, o crescimento da despesa com a habitação é, em termos absolutos, inferior ao crescimento médio dessas despesas. No entanto, esse crescimento processa-se num contexto de aumento das desigualdades de rendimento, no qual, ao contrário do que sucede em média, essas famílias perdem rendimento, em termos reais.

A conjugação, neste período, das transformações na habitação com as transformações no rendimento das famílias significa, então, para essas famílias, um aumento acrescido do seu esforço com a habitação, embora, depois, como indica o quadro 4.13, o crescimento do conjunto das despesas com habitação, água, aquecimento e iluminação se situe em níveis que se aproximam da média.

Esta leitura da evolução da situação suscita, desde logo, três observações. Em primeiro lugar, ao evidenciar os efeitos conjugados das transformações nos rendimentos e na habitação, permite sublinhar a importância, para a análise e para as políticas da habitação, da articulação destas duas dimensões.

Em segundo lugar, deve notar-se que a afirmação do carácter geral do aumento da despesa com a habitação e das suas consequências, em termos do esforço das famílias de menores rendimentos é ainda mais relevante, por se desenvolver num contexto de mobilidade residencial diferenciada. De facto, no ponto anterior, quando se procedeu à análise das desigualdades sociais no acesso aos alojamentos mais recentes, estabeleceu-se uma ligação entre essas desigualdades e as desigualdades nos rendimentos das famílias. Os agregados de menores rendimentos habitavam, em termos comparativos, alojamentos mais antigos, o que pode ser interpretado como indicando menores possibilidades de mobilidade habitacional e transformação da sua situação ou, ainda, como configurando processos de mobilidade confinados ao parque residencial mais antigo.

Quadro 4.13

Evolução aproximada das despesas médias com a habitação, em alguns decis de despesa (1980/81-1994/95)

	Média	1º decil	2º decil
Crescimento das despesas (total)	8,9	6,2	6,3
Habitação, Água, Aquecimento e Iluminação	19,9	12,6	14,7
Habitação	26,9	22,2	26,7
Esforço (Habitação, Água, Aquecimento e Iluminação.)	2,2	2,1	2,3
Esforço (Habitação)	3,0	3,7	4,2

Fonte: INE, Inquéritos aos Orçamentos Familiares.
Notas: Variações referentes ao valor nominal das despesas (preços correntes).
Variação do IPC, entre 1981 e 1995: 6,6.

Os dados sobre a evolução do esforço das famílias com o alojamento indicam, neste contexto, que estes fenómenos de restrição da mobilidade habitacional não terão conduzido, no período estudado, a uma restrição significativa do esforço dessas famílias com o alojamento[13], quer em termos absolutos, quer quando comparado com o esforço de outros agregados.

Assumindo esta interpretação dos resultados dos Inquéritos aos Orçamentos Familiares, justifica-se uma terceira observação: o que se disse a propósito da situação dos agregados familiares de menores rendimentos sugere a presença de transformações importantes nas condições de ocupação dos alojamentos de custos mais baixos. A necessidade de ter em conta e aprofundar o conhecimento destas transformações, que poderão ser descritas como relativa erosão desse parque habitacional de baixo custo relativo, constitui, assim, um elemento decisivo da reflexão em torno das políticas – sociais – de alojamento.

[13] Pelo menos, em termos médios. A análise feita não permite discutir eventuais diferenciações, no interior de cada escalão de rendimento.

3.2 Despesa com a habitação e diferenciações segundo a situação face ao emprego

Os quadros seguintes desenvolvem a análise das despesas com o alojamento, segundo um critério de diferenciação social relacionado com a situação face ao emprego. Os quadros 4.14 e 4.15 contêm informação sobre a situação em 1994/95. Com base neles, é possível continuar a sustentar a existência, defendida no estudo de alguns aspectos relacionados com as condições de alojamento e a mobilidade residencial, de uma separação entre "activos não agrícolas", "activos agrícolas" e "não activos", embora se percebam, ao mesmo tempo, diferenciações importantes no interior de cada uma destas categorias. De uma forma simplificada, a situação pode ser descrita da forma seguinte. Em geral, aos "activos não agrícolas" correspondem as maiores despesas, em valor absoluto, com a habitação, com a excepção dos operários trabalhando no sector privado e dos desempregados; as taxas de esforço associadas às diversas categorias destes activos não são idênticas, mas pode dizer-se que oscilam entre valores relativamente próximos da média nacional. Por sua vez, aos "activos agrícolas" correspondem, em 1994/95, valores mais baixos da despesa com a habitação e da respectiva taxa de esforço. Finalmente, aos "não activos" correspondem valores de despesa, em termos absolutos, heterogéneos[14], mas, tendencialmente, os maiores esforços, para os orçamentos familiares, associados a essas despesas.

Se, no caso, dos "activos não agrícolas", é importante a distinção – embora muito genérica – entre operários e trabalhadores dos serviços, no conjunto dos "não activos" sobressai a situação específica dos estudantes, com valores elevados da despesa e do esforço com a habitação, e dos agregados cujo representante é portador de incapacidade permanente para o trabalho, que apresentam, em média, os valores mais baixos da despesa com o alojamento[15].

[14] Note-se, no entanto, o peso muito importante, nos "não activos", dos agregados cujo representante é reformado, à luz do qual deve ser entendida a afirmação desta heterogeneidade.

[15] Este menor esforço relativo deve, no entanto, ser lido, tendo em atenção o valor muito baixo do rendimento destes agregados familiares e, portanto, a diferente estrutura das suas despesas. Recorda-se, por outro lado, a associação muito forte entre esta categoria e o parque habitacional mais antigo.

Quadro 4.14

Despesas dos agregados com habitação, segundo grupos socioeconómicos (1994/95)

	Total	TCO - operários		TCO - outros		TCP	Agríc.	Des.	Ref.	Estud.	Dom.	Inc.	Outr.
		Priv.	Púb.	Priv.	Púb.								
efectivos (%)		15,2	2,2	10,3	8,4	12,0	8,4	3,3	34,3	0,1	2,8	1,6	1,5
Despesa total (*10^3)	2 319	2 273	2 706	3 436	3 872	3 352	1 672	2 251	1 502	2 960	1 594	1 389	2 178
Habitação, Água, Aquecimento e Iluminação (*10^3)	478	413	574	691	870	649	294	451	333	1 006	464	276	516
Habitação (*10^3)	377	315	469	576	733	514	213	349	252	906	363	198	411
Taxa de esforço (Habitação, Água, Aquec. e Ilum.)	20,6	18,2	21,2	20,1	22,5	19,3	17,6	20,0	22,2	34,0	29,1	19,8	23,7
Taxa de esforço (só Habitação)	16,2	13,8	17,3	16,8	18,9	15,3	12,7	15,5	16,8	30,6	22,7	14,3	18,9

Fonte: INE, Inquérito aos Orçamentos Familiares (1994/95).
Valores da despesa em escudos.

Quadro 4.15

Comparação, com a média nacional, das despesas com habitação dos vários grupos socieconómicos (1994/95)

	Total	TCO - operários		TCO - outros		TCP	Agríc.	Des.	Ref.	Estud.	Dom.	Inc.	Outr.
		Priv.	Púb.	Priv.	Púb.								
Despesa total	1	0,98	1,17	1,48	1,67	1,45	0,72	0,97	0,65	1,28	0,69	0,60	0,94
Habitação, Água, Aquecimento e Iluminação	1	0,86	1,20	1,45	1,82	1,36	0,62	0,94	0,70	2,10	0,97	0,58	1,08
Habitação	1	0,84	1,24	1,53	1,94	1,36	0,56	0,93	0,67	2,40	0,96	0,53	1,09

Fonte: INE, Inquérito aos Orçamentos Familiares (1994/95).

TCO – Trabalhadores por conta de outrém (operários e outros)
TCP – Trabalhadores por conta própria
Agríc. – Trabalhadores agrícolas
Des. – Desempregados
Refor.- Reformados
Est. – Estudantes e membros do Serviço Militar Obrigatório
Dom. – Domésticos
Inc. – Portadores de incapacidade para o trabalho

Se analisarmos, agora, a informação respeitante a 1980/81, constante dos quadros 4.16 e 4.17, para discutirmos a existência de eventuais alterações nos padrões de diferenciação identificados, podemos começar por concluir, mesmo tendo em conta as dificuldades metodológicas decorrentes das categorias utilizadas para agregar a informação, em 1980/81 e 1994/95, pela existência de uma relativa continuidade face a alguns dos aspectos referidos anteriormente.

De facto, encontramos valores absolutos da despesa com a habitação – e, também, com a habitação, água, iluminação e aquecimento – superiores à média, na generalidade das categorias dos "activos não agrícolas", e valores absolutos dessas despesas inferiores à média, na generalidade das categorias dos "não activos" e dos "activos agrícolas". Ao mesmo tempo, encontramos, no caso dos "não activos", taxas de esforço com as diversas dimensões das condições básicas do alojamento superiores à média. Repare-se, no entanto, no quadro 4.16, que o mesmo se não passava, exactamente, quando se consideravam apenas as despesas com a habitação: a evolução verificada, a este respeito, entre 1980/81 e 1994/95 parece confirmar a presença de uma situação de relativa erosão das soluções habitacionais de mais baixo custo. Finalmente, no interior dos "activos não agrícolas", continua a ser possível evidenciar as diferenças entre o caso dos operários e as restantes categorias socioeconómicas.

Quadro 4.16

Despesas dos agregados com habitação, segundo grupos socioeconómicos (1980/81)

	Total	Prod. agr.	TCO agric.	Prof. lib	Empres	Quadr	Oper.	Serv.	FA	Outros	N. activos
efectivos (%)		13,4	5,5	0,4	9,0	3,8	21,0	13,2	0,9	0,8	31,5
Despesa total (*10^3)	262	199	201	625	334	574	274	373	479	428	166
Habitação, Água, Aquecimento e Iluminação (*10^3)	24	17	18	48	27	52	24	35	30	55	17
Habitação (*10^3)	14	9	8	31	16	34	14	23	18	42	9
Taxa de esforço (Habitação, Água, Aquec. e Ilum.)	9,2	8,4	9,1	7,7	8,0	9,1	8,9	9,4	6,3	12,9	10,5
Taxa de esforço (só Habitação)	5,4	4,7	4,2	5,0	4,9	6,0	5,1	6,2	3,8	9,8	5,2

Fonte: INE, Inquérito às Receitas e Despesas das Famílias (1980/81).
Valores da despesa em escudos.

Quadro 4.17

Comparação, com a média nacional, das despesas com habitação dos vários grupos socieconómicos (1980/81)

	Total	Prod. agr.	TCO agric.	Prof. lib	Empres	Quadr	Oper.	Serv.	FA	Outros	N. activos
Despesa total	1	0,76	0,77	2,39	1,27	2,19	1,05	1,42	1,83	1,63	0,63
Habitação, Água, Aquecimento e Iluminação	1	0,71	0,75	2,00	1,13	2,17	1,00	1,46	1,25	2,29	0,71
Habitação	1	0,64	0,57	2,21	1,14	2,43	1,00	1,64	1,29	3,00	0,64

Fonte: INE, Inquérito às Receitas e Despesas das Famílias (1980/81).
Valores da despesa em escudos.

Prod. agric. – Produtores agrícolas
TCO agric. – Trabalhadores por conta de outrém na agricultura
Prof. lib. – Profissionais liberais
Empres. – Empresários
Quadr. – Quadros
Serv. – Trabalhadores dos serviços
Oper. – Operários
FA – Membros das Forças Armadas
N. activos – Não activos

3.3 Despesa com a habitação e diferenciações segundo a estrutura das famílias

Os quadros 4.18 e 4.19 foram construídos a partir da informação do Inquérito aos Orçamentos Familiares de 1994/95, relativa às despesas médias anuais dos agregados familiares e analisada segundo o tipo ou estrutura dos agregados familiares. As variações nas despesas com o alojamento são, aqui, particularmente significativas, tanto em valor absoluto como na definição de taxas de esforço, permitindo prolongar e aprofundar algumas das reflexões anteriormente feitas, a propósito das questões da mobilidade residencial.

Do ponto de vista do esforço com a habitação e com o conjunto de despesas básicas com as condições de alojamento, sobressaem, sobretudo, as situações dos agregados familiares compostos por um só indivíduo, qualquer que seja a sua idade, e dos agregados monoparentais com crianças. Este fenómeno suscita, de imediato, vários comentários. Uma primeira observação pode ser feita, salientando que a presença, nas famílias com maior taxa de esforço com o alojamento, dos agregados constituídos por uma só pessoa comprova a existência de diferentes estruturas das despesas, consoante a dimensão das famílias. À luz desta observação, a situação dos agregados monoparentais, com taxas de esforço próximas das verificadas em famílias de uma só pessoa e distantes das taxas de esforço médio dos casais com crianças, é ainda mais significativa, indicando a existência de uma dimensão problemática, de vulnerabilidade, associada à relação deste tipo de estrutura familiar com o sistema habitacional.

Por outro lado, se a existência de taxas de esforço mais elevadas para as famílias de um só indivíduo constitui um dado do Inquérito aos Orçamentos Familiares, deve ter-se em conta que a este facto correspondem algumas situações diferenciadas: as taxas de esforço são maiores para os mais jovens e para os mais idosos; correspondem-lhes despesas absolutas com a casa muito diferentes; associam-se, como vimos anteriormente, a processos de mobilidade residencial diferenciados. Por isso, configuram diferentes contextos habitacionais.

Quadro 4.18

Despesas dos agregados com habitação, segundo a estrutura da família (1994/95)

		Indivíduo só			Casal s/ crianças		Casal com crianças < 16 anos			Monp.	C/ cr.	Outro
		< 30 anos	entre 30 e 65	> 65 anos	< 65 anos		1	2	3 e mais	c/ cr< 16	entre 16 e 21	
efectivos (%)		0,2	3,8	10,0	7,6	14,7	7,9	6,5	1,8	1,3	4,8	41,2
Despesa total (*10^3)	2 319	1 859	1 632	781	2 069	1 345	2 762	3 244	2 352	1 623	2 931	2 866
Habitação, Água, Aquecimento e Iluminação (*10^3)	478	617	444	242	464	322	553	585	469	436	625	547
Habitação (*10^3)	377	546	372	186	366	240	455	466	359	323	512	430
Taxa de esforço (Habitação, Água, Aquec. e Ilum.)	20,6	33,2	27,2	31,0	22,4	23,9	20,0	18,0	19,9	26,9	21,3	19,1
Taxa de esforço (só Habitação)	16,2	29,4	22,8	23,8	17,7	17,8	16,5	14,4	15,2	19,9	17,5	15,0

Fonte: INE, Inquérito aos Orçamentos Familiares (1994/95).
Valores da despesa em escudos

Quadro 4.19

Comparação, com a média nacional, das despesas com habitação, segundo a estrutura da família (1994/95)

		Indivíduo só			Casal s/ crianças		Casal com crianças < 16 anos			Monp.	C/ cr.	Outro
		< 30 anos	entre 30 e 65	> 65 anos	< 65 anos		1	2	3 e mais	c/ cr< 16	entre 16 e 21	
Despesa total	1	0,80	0,70	0,34	0,89	0,58	1,19	1,40	1,01	0,70	1,26	1,24
Habitação, Água, Aquecimento e Iluminação	1	1,29	0,93	0,51	0,97	0,67	1,16	1,22	0,98	0,91	1,31	1,14
Habitação	1	1,45	0,99	0,49	0,97	0,64	1,21	1,24	0,95	0,86	1,36	1,14

Fonte: INE, Inquérito aos Orçamentos Familiares (1994/95).

Monp. c/ cr. – agregado familiar monoparental com crianças de idade inferior a 16 anos
C/ cr. – agregado familiar (casal ou monoparental) com crianças entre 16 e 21 anos.

Refira-se, por fim, que, se a importância dos designados "outros" agregados familiares foi já estabelecida anteriormente, tendo-se, então, começado por sublinhar o peso desta categoria no total dos agregados familiares, a informação do Inquérito aos Orçamentos Familiares, de 1994/95, fazendo-lhes corresponder taxas de esforço inferiores à média nacional, parece sugerir a presença de uma capacidade deste tipo

de estrutura familiar fazer face às despesas com o alojamento. Esta conclusão constitui, deste modo, um ponto de referência para a discussão sobre o significado da família, das redes familiares e das estratégias da sua organização no acesso e manutenção no alojamento.

3.4 Conclusão: os possíveis efeitos do aumento das despesas com o alojamento e as relações entre habitação e sistemas de bem-estar social

Os resultados do tratamento sucinto da informação dos Inquéritos aos Orçamentos Familiares relativa às despesas com o alojamento permitem identificar alguns contributos relevantes para o debate, no contexto português, da relação entre habitação e sistema de bem-estar social.

Uma primeira conclusão geral é o reconhecimento da existência de um processo de aumento da despesa média com a habitação. Independentemente da sua eventual continuação em períodos seguintes, pode dizer-se que este processo configura uma situação nova, do ponto de vista das pessoas e das famílias, que tem, pelo menos, duas possíveis consequências, que aqui não foram completamente aprofundadas, constituindo, portanto, no contexto do presente trabalho, hipóteses a desenvolver. A primeira consequência decorre das considerações que foram apresentadas, sobretudo no segundo capítulo, em torno do conceito de risco e dos efeitos dos processos de vulnerabilização social, e pode ser assim formulada: se as despesas com o alojamento tendem a ser mais significativas, o "risco social", entendido como o risco associado à instabilidade dos rendimentos, tende a significar, mais directamente, "risco habitacional"[16], entendido como dificuldade de acesso e manutenção na habitação. Nesse sentido, poderá dizer-se que a pertinência das reflexões sobre o sistema habitacional, a partir do conceito de "risco", será acrescida. Uma segunda consequência decorre das considerações que foram apresentadas, sobretudo no primeiro capítulo, em torno das possíveis manifestações de "familiarismo" nas

[16] Veja-se, a este propósito, como a redução de rendimento dos agregados de menores rendimentos se conjugou com as mudanças na habitação para produzir um maior esforço, por parte das famílias.

sociedades do sul da Europa: o aumento médio das despesas com o alojamento tenderá a condicionar – e, eventualmente, limitar – as possibilidades de crescimento das transferências de rendimento no interior das redes familiares alargadas. Se considerarmos estas transferências como um mecanismo social de partilha do risco, do mesmo modo que no caso anterior a pertinência de uma leitura do sistema habitacional sensível a esta questão da partilha social do risco será acrescida.

Uma segunda conclusão geral – pesem embora as dificuldades metodológicas da comparação de instrumentos estatísticos diferentes – da informação sobre as diferenciações sociais na despesa com o alojamento é o reconhecimento da relativa estabilidade, num processo que é atravessado por transformações, dos principais elementos de diferenciação social. Nesse domínio, os resultados deste estudo são compatíveis com a reflexão anterior sobre padrões de diferenciação social nas condições de alojamento e nas possibilidades de mobilidade residencial: o rendimento, a situação perante o trabalho, o tipo de estrutura familiar são variáveis significativas para explicar a situação habitacional das pessoas e das famílias. Pode, no entanto, dizer-se que a informação apresentada, porque corresponde a valores médios de cada escalão de rendimento, de cada categoria socioeconómica, de cada tipo de estrutura familiar não é ainda suficientemente clara para dar conta dos dinamismos mais recentes, do sentido da sua evolução, das diferenciações no interior de cada uma das categorias utilizadas. Por isso, a consideração mais explícita dos dinamismos recentes constitui o objectivo dos pontos seguintes.

Um terceiro conjunto de conclusões permite reforçar, ou mesmo sistematizar, dois contributos adicionais para a reflexão em torno das relações entre habitação e sistemas de bem-estar social. Parece ficar claro, em primeiro lugar, que colocar o estudo da habitação no contexto dessas relações implica a necessidade de considerar, ao mesmo tempo, as transformações sociais – em particular, as que se relacionam com os rendimentos e sua estabilidade – e as transformações na habitação[17], constituindo a articulação entre estas duas vertentes o "objecto" da análise e das

[17] Entendidas num sentido amplo que integre, pelo menos, o acesso à habitação e às "condições básicas" do alojamento. Veja-se a relevância desta integração para todo o debate sobre o esforço das famílias com o alojamento.

políticas ("sociais") de alojamento. Ao mesmo tempo, se, nos estudos da habitação, esta relação tem vindo a ser tratada a partir de oposições como integração ou dualização, os elementos aqui apresentados do caso português parecem sublinhar a presença de segmentações importantes no interior do sistema habitacional, de que as acentuadas desigualdades na despesa com a habitação e as possibilidades diferenciadas de mobilidade residencial constituem sinais.

A estas duas observações conclusivas correspondem, então, duas interrogações para a discussão do caso português: trata-se de saber a partir de que referências e de que instrumentos é possível articular transformações sociais e transformações na habitação; trata-se, também, de saber de que forma a presença de uma situação marcada pela ideia de desigualdade e segmentação constitui uma condicionante das possibilidades presentes e futuras de intervenção[18].

Por fim, esta análise sobre as diferenciações sociais na despesa com o alojamento, ao sublinhar a persistência dos padrões de desigualdade existentes e ao argumentar pela maior dificuldade ou limitação das respostas aos problemas de habitação dos grupos sociais de menores rendimentos[19] contribui, também, para afirmar a pertinência da reflexão em torno das políticas ("sociais") de alojamento como "espaço" não completamente preenchido, no caso português, e, por isso, problemático.

[18] Assinala-se, a este respeito, a importância que a ideia de trajectória, e a sua concepção como sendo definida por percursos não completamente reversíveis, assume nas propostas de Kleinman (1996).

[19] E falou-se, por exemplo, na relativa erosão de sectores de habitação de baixos custos e na insuficiência das estratégias baseadas na restrição da mobilidade habitacional.

4 Desigualdades sociais face ao alojamento e transformações na oferta de habitação

4.1 Introdução

A análise precedente centrou-se nas condições de alojamento – e ainda nas condições gerais de acesso e manutenção no alojamento - e no seu confronto com um conjunto de dimensões de diferenciação social, relativas ao rendimento, à posição perante o emprego e à estrutura das famílias. Identificaram-se padrões de desigualdade social e discutiu-se a sua eventual transformação, no decurso dos anos oitenta e noventa, em Portugal. Como resultado, emergiu uma leitura da situação portuguesa, que, ao mesmo tempo, reconhece a existência de transformações relevantes – aqui descrita como um contexto de expansão dos recursos habitacionais – e a persistência de um pano de fundo marcado por desigualdades importantes na relação das pessoas e das famílias com o alojamento.

Com base nesta leitura, sublinhou-se a pertinência da articulação das referências às mudanças sociais com as referências às dinâmicas habitacionais. E, por diversas vezes, se explicitou a necessidade de descrever e aprofundar os dinamismos mais recentes, para poder discutir as suas consequências, do ponto de vista do padrão de desigualdades encontrado. É esse o objectivo desta parte do trabalho.

Como foi referido nas notas metodológicas do presente capítulo, existem razões para defender a limitação dos estudos da habitação que privilegiam a descrição das relações entre as pessoas e o alojamento a partir da oposição, "pura e simples", entre formas de ocupação dos alojamentos. No entanto, este tipo de oposições organiza parte da informação disponível. Por isso, é aqui adoptado, como ponto de partida, para se poder, de seguida, perspectivar transformações e diferenciações "internas" mais capazes de dar conta do carácter socialmente construído das experiências que lhe estão subjacentes.

4.2 Transformações nas formas de acesso e manutenção no alojamento

4.2.1 Quadro de referência geral: o processo de "transição" nas formas de ocupação dos alojamentos (do arrendamento para a "casa própria"?)

Antes ainda de reflectir sobre os casos específicos do acesso à "casa própria" e ao arrendamento, é conveniente situá-los num quadro de referência que dê conta do significado de cada um deles no sistema habitacional português e das transformações ocorridas a esse respeito.

Os traços gerais desse quadro de referência são suficientemente conhecidos (ver, por exemplo, de entre os trabalhos mais recentes, Guerra, 1998; Mendes, 1997; ou Neves, 1997), salientando-se a importância, comparativamente muito elevada, da "casa própria" e a sua afirmação como forma privilegiada de acesso à habitação, em Portugal. Por isso, serão, aqui, apresentados de forma breve. A informação dos quadros 4.20 a 4.22 constitui um ponto de partida possível para a discussão de algumas das características desse processo de transformação nas formas ou nos regimes de ocupação dos alojamentos.

A primeira conclusão que emerge de uma leitura comparada das indicações dos diversos recenseamentos da população e da habitação é o crescimento da importância da "casa própria", que, correspondendo, em 1970, a menos de 50% dos alojamentos ocupados por famílias, passa a situar-se, em 1991, em torno dos 65%. Em contrapartida, decresce o peso do arrendamento, processo que é particularmente profundo nos anos oitenta. Em termos gerais, pode ainda dizer-se que as chamadas "outras" formas de ocupação mantêm, embora com oscilações, a sua importância relativa, que não é negligenciável[20].

[20] Comparem-se, por exemplo, os valores desta forma de ocupação, apresentados no quadro 4.20 e correspondendo a cerca de 8% dos alojamentos, com o peso da habitação propriedade do Estado e das autarquias, situado, então, pouco acima, dos 3%.

Quadro 4.20

Formas de ocupação dos alojamentos, segundo o grupo socioeconómico (Continente, 1991)

	Total	Proprietários		Arrendatários	Outros
		c/ encargos	s/ encargos		
Total	**100**	**15**	**50**	**28**	**8**
"Não tem GSE" (não activos)	100	6	60	27	7
Empresários directores	100	18	59	18	6
Empresários com profissões intelectuais científicas e técnicas	100	26	37	30	6
Empresários da indústria, comércio e serviços	100	18	42	31	9
Empresários agrícolas	100	8	72	11	9
Pequenos patrões com profissões intelectuais e científicas	100	22	47	24	6
Pequenos patrões com profissões técnicas intermédias	100	26	39	30	5
Pequenos patrões da indústria	100	14	58	20	7
Pequenos patrões do comércio e serviços	100	19	52	23	6
Pequenos patrões agrícolas	100	6	79	7	8
Profissionais intelectuais e científicos independentes	100	23	42	28	7
Profissionais técnicos intermédios independentes	100	24	35	33	7
Trabalhadores industriais e artesanais independentes	100	14	54	24	8
Prestadores de serviços e comerciantes independentes	100	15	54	24	7
Agricultores independentes	100	4	84	5	7
Directores e quadros dirigentes do estado e das empresas	100	31	35	28	6
Dirigentes de pequenas empresas e organizações	100	20	41	31	8
Quadros intelectuais e científicos	100	33	33	27	7
Quadros técnicos intermédios	100	32	30	32	7
Quadros administrativos intermédios	100	34	29	32	5
Encarregados e capatazes	100	20	44	29	8
Empregados administrativos do comércio e serviços	100	30	29	34	7
Operários qualificados e semi-qualificados	100	16	41	33	10
Assalariados agrícolas	100	8	55	20	17
Trabalhadores administrativos do comércio e dos serviços não qualificados	100	15	35	39	10
Operários não qualificados	100	12	45	33	10
Trabalhadores agrícolas não qualificados	100	6	62	15	18
Pessoal das forças armadas	100	38	30	26	6
Outras pessoas activas, n.e.	100	15	42	31	12

Fonte: INE, Censos 1991.
Valores em percentagem

Quadro 4.21

Grupos socioeconómicos, segundo a forma de ocupação dos alojamentos (Continente, 1981)

	Total	Proprietários		Arrendatários	Outros
		c/ encargos	s/ encargos		
Total	**100**	**8**	**47**	**40**	**5**
Patrões agrícolas	100	4	79	13	4
Trabalhadores por conta própria na agricultura	100	2	87	8	4
Membros cooperativas agrícolas	100	4	53	29	14
Directores e chefes de exploração agrícolas	100	5	36	20	40
Outros trabalhadores agrícolas	100	3	64	22	12
Profissionais liberais por conta própria	100	14	39	44	3
Patrões não agrícolas	100	11	47	40	3
Trabalhadores por conta própria (excepto prof. liberais)	100	7	51	38	4
Membros cooperativas não agrícolas	100	9	37	49	5
Dirigentes e quadros superiores da administração	100	21	25	51	3
Quadros técnicos e científicos	100	21	22	52	5
Pessoal de enquadramento dos serviços	100	19	19	57	5
Outros trabalhadores dos serviços	100	15	23	57	5
Encarregados e capatazes	100	13	35	47	5
Operários qualificados ou semi-qualificados	100	9	37	49	5
Operários não qualificados	100	4	45	43	7
Forças armadas e militarizadas	100	29	23	45	2
À procura do 1º emprego	100	8	36	44	12
Outros activos	100	5	63	24	8
Inactivos não dependentes	100	2	60	33	4
Inactivos dependentes	100	5	55	34	6
Outros inactivos	100	5	53	36	7

Fonte: INE, Recenseamento da População e da Habitação, 1981.
Valores em percentagem.

Quadro 4.22

Grupos socioeconómicos, segundo a forma de ocupação dos alojamentos (Continente, 1970)

	Total	Proprietários	Locatários	Sub-locatários	Outros
Total	**100**	**48**	**42**	**3**	**7**
Patrões agrícolas	100	88	9	0	3
Agricultores isolados	100	84	10	1	5
Chefes de exploração agrícola	100	34	18	1	47
Outros trabalhadores agrícolas	100	59	28	2	10
Patrões não agrícolas	100	43	51	2	4
Isolados não agrícola	100	48	44	2	6
Profissionais liberais e afins	100	42	50	1	7
Directores de empresas não agrícolas	100	28	66	1	5
Quadros superiores da administração pública	100	27	68	1	4
Técnicos superiores de empresa	100	23	67	3	6
Funcionários públicos	100	23	67	5	5
Pessoal administrativo e comercial	100	18	71	5	6
Contramestres	100	34	55	2	9
Operários qualificados	100	31	57	4	8
Operários sem qualificação	100	21	61	7	11
Chefes de grupo nos serviços	100	25	59	5	11
Pessoal especializado dos serviços	100	19	62	8	11
Forças Armadas	100	23	69	4	5
Outros activos	100	48	40	3	9
Pensionistas	100	39	54	3	5
Não activos dependente	100	38	43	3	16
Não activos não dependente	100	80	16	1	3
A cargo da família	100	57	33	3	8

Fonte: INE, Recenseamento da População e da Habitação, 1970.
Valores em percentagem

As alterações associadas a este processo de afirmação da "casa própria" não se resumem, no entanto, a uma simples mudança no peso relativo de cada categoria: outras transformações existem, neste período, quer no interior das formas de acesso à "casa própria", quer previsivelmente no interior do parque habitacional arrendado.

Os quadros 4.20 e 4.21 permitem identificar uma dessas transformações: a importância crescente – e relativamente recente, no sistema habitacional português – dos mecanismos de crédito à aquisição de habitação no acesso à "casa própria": entre 1981 e 1991, o número de alojamentos de residência habitual sujeitos a encargos pela compra mais do que duplicou, no continente (ver, por exemplo, Conceição, 1996b). Este fenómeno, não constituindo o único factor da expansão do parque habitacional

ocupado pelos proprietários, é, no entanto, o mais dinâmico, configurando uma tendência de modificação estrutural nos modos de acesso à habitação. A situação pode, então, ser descrita salientando a coexistência de várias formas de organização da promoção e do acesso à "casa própria", no interior da qual se afirma o desenvolvimento da presença dos mecanismos de crédito à aquisição.

Ao mesmo tempo, alguns dos dados disponíveis sobre os alojamentos arrendados apontam, também, para a existência de transformações nesse domínio. Conceição (1996b) compara a informação dos recenseamentos de 1981 e 1991 para mostrar como as tendências, verificadas nesse período, de declínio do arrendamento fazem pressupor a existência de processos diferenciados: diminui o número de alojamentos arrendados no sector privado, mas aumenta o número de alojamentos arrendados no sector público[21]; as quebras são mais acentuadas nas áreas metropolitanas que no restante território (há, neste campo, aproximadamente menos 137 mil alojamentos propriedade de particulares, no continente; às áreas metropolitanas corresponde uma diminuição de mais de 108 mil); nas áreas metropolitanas, as quebras são mais acentuadas nas cidades de Lisboa e do Porto. Com base nestes resultados, o autor sugere que as diferenças nas dinâmicas locais significam, possivelmente, também diferenças nos sistemas de agentes envolvidos no arrendamento, e que o declínio geral do arrendamento pode ser atravessado, em parte, por alguns processos de recomposição desses sistemas.

Para além destes elementos de descrição da evolução geral da situação portuguesa – que serão retomados e discutidos nos pontos seguintes e confrontados com informação mais recente -, os quadros 4.20 a 4.22 permitem chamar a atenção para o carácter socialmente diferenciado da relação das pessoas e das famílias com as dinâmicas que foram identificadas.

Se começarmos por comparar, nesses diversos quadros, as colunas que representam o grupo dos "proprietários com encargos", para além da expansão da dimensão desse grupo, sublinha-se a permanência de algumas características. Em 1991 (quadro 4.20),

[21] Embora, como foi já referido, o seu peso quantitativo seja baixo.

as categorias com maiores percentagens de alojamentos ocupados pelo proprietário sujeitos a encargos pela compra eram as seguintes: em primeiro lugar, o "pessoal das forças armadas"; depois, o conjunto de categorias de "quadros intermédios ou superiores" e, ainda, dos "empregados administrativos do comércio e dos serviços"[22]. Para além destas percentagens mais elevadas, estas categorias partilhavam, na sua quase totalidade, uma outra característica: constituíam os únicos casos em que o número de alojamentos com encargos pela compra era superior às outras situações de acesso à propriedade da habitação.

Pelo contrário, segundo a mesma fonte de informação, as categorias a que correspondiam menores percentagens de alojamentos com encargos pela compra correspondiam, por um lado, à generalidade das profissões ligadas à agricultura e, por outro lado, aos não activos.

Dez anos antes, em 1981 (quadro 4.21), as maiores percentagens de alojamentos com encargos diziam respeito, em primeiro lugar, ao "pessoal das forças armadas e militarizadas", depois a diversas categorias de "quadros técnicos e dirigentes", depois ainda aos trabalhadores dos serviços e "profissionais liberais". Pelo contrário, as menores percentagens desses alojamentos diziam respeito às profissões ligadas à agricultura, aos "não activos" e, ainda, aos "operários não qualificados".

Pode, então, concluir-se que o alargamento do acesso ao crédito à aquisição da "casa própria", sendo significativo para muitas categorias sociais, se desenvolveu, no entanto, no período aqui considerado, sem alterar profundamente o padrão de diferenciação social em que se baseou. A selectividade destes mecanismos de crédito é, de resto, uma característica assinalada já por vários autores, como Guerra (1998) ou Mendes e Rodrigues (1997).

[22] Note-se que a análise está a ser conduzida, do ponto de vista da importância relativa desta situação no total dos agregados de cada categoria social considerada. Em termos absolutos, mais de metade dos alojamentos com encargos correspondem aos trabalhadores dos serviços e aos operários qualificados ou semi-qualificados.

Repare-se, também, como as categorias mais associadas, em 1991, aos alojamentos com encargos tinham, tradicionalmente, uma ligação muito forte ao arrendamento (vejam-se, a este respeito, as indicações do quadro 4.22), o que quer dizer que os processos de transformação verificados significaram, também, modificações importantes, também elas socialmente diferenciadas, no interior do parque habitacional arrendado.

Quanto às "outras formas de ocupação", a manutenção da sua importância relativa, embora, como foi dito, com oscilações, parece processar-se num contexto marcado pela sua relação privilegiada com as profissões ligadas à agricultura. As indicações de 1991 (quadro 4.20) não põem em causa esta sua característica tradicional, mas permitem sugerir uma atenuação da sua intensidade.

Como conclusão, deve dizer-se que os dados aqui sistematizados, bem como os estudos que sobre eles têm trabalhado, configuram um quadro de referência para análise da relação das pessoas e das famílias com o alojamento com, pelo menos, três indicações gerais: um processo de declínio do arrendamento e de afirmação da "casa própria"; um conjunto de modificações no interior de cada uma destas categorias, das quais o desenvolvimento das formas de crédito à aquisição da habitação constitui o exemplo mais saliente; finalmente, a manutenção relativa de um padrão de selectividade no acesso a esses mecanismos de crédito.

Definidas as linhas gerais deste quadro de referência, trata-se, agora, de o aprofundar, confrontando-o com os dados existentes relativos às dinâmicas mais recentes, para, depois, no capítulo 5, discutir os modos como as políticas da habitação e a definição dos seus instrumentos se cruzaram com estes dinamismos.

4.2.2 As dinâmicas do acesso à propriedade

No que diz respeito às questões do acesso à "casa própria", a reflexão anterior forneceu duas indicações principais. Identificaram-se, em primeiro lugar, os traços gerais de um fenómeno recente e dinâmico, que poderemos designar como a construção de um mercado de venda de habitação, associado, por um lado, ao desenvolvimento dos sistemas de financiamento da aquisição, nomeadamente do crédito bancário, e, por outro lado, como veremos, associado também ao papel acrescido das empresas de construção na promoção de habitação (ver, a este propósito, Conceição, 1994). Este fenómeno não pode ser descrito simplesmente como a afirmação – "em abstracto" – da casa própria ou como a afirmação – "em abstracto" - dos mecanismos de mercado no domínio do alojamento. Trata-se, sobretudo, da afirmação de um modo de organização da casa própria, baseado num tipo de promotor, numa forma privilegiada de financiamento do acesso e, como veremos também, num determinado papel do Estado na garantia de algumas condições do desenvolvimento deste "modelo".

A questão que se coloca, à luz dos critérios que têm organizado este trabalho, é a de saber como se relaciona o processo de construção e alargamento deste mercado com os padrões de desigualdade que caracterizam, de forma estrutural, o sistema habitacional português.

Ao mesmo tempo, referiu-se que o reconhecimento destas transformações – profundas e recentes - na provisão de habitação ou no acesso ao alojamento não deve fazer esquecer a relativa permanência de formas distintas de organização desse acesso, de que um sinal é a existência e mesmo o crescimento quantitativo de um parque habitacional de casa própria sem encargos pela compra. Embora com preocupações diferentes, quer Conceição (1994, 1996b) - analisando sobretudo a questão da relação entre o desenvolvimento de diversas formas de provisão e o território, para mostrar a existência de dinâmicas espacialmente diferenciadas e selectivas –, quer Neves (1998a) - associando as diferenças no recurso aos mecanismos de crédito com a promoção de diferentes tipos de habitação, em

particular as "vivendas" e os "apartamentos" - concluem pela não existência de uma única forma de desenvolvimento da "casa própria".

Trata-se, então, de novo, de perspectivar o sentido da evolução recente destas formas, para poder perceber as consequências, para o acesso e a manutenção das famílias no alojamento, da sua possível permanência e das suas possíveis transformações.

Para descrever os dinamismos recentes do acesso à "casa própria" recorre-se, aqui, sobretudo, aos resultados, já publicados, dos trabalhos de Neves (em especial, Neves 1998a e 1998b), procurando confrontá-los explicitamente com as questões do risco e das desigualdades sociais que têm estado no centro do presente trabalho. Para comparar estes resultados com a informação dos pontos precedentes, deve ter-se em conta que o autor estuda as despesas com o alojamento a partir do valor dos respectivos encargos, quando se trata do acesso a "casa própria", ou do valor das rendas, quando se trata do sector do arrendamento.

O quadro 4.23 utiliza informação do Inquérito ao Património e Endividamento das Famílias, de 1994, respeitante ao esforço mensal com empréstimos para aquisição de casa própria, permitindo, desde logo, três leituras convergentes, a propósito da relação entre o acesso ao crédito para aquisição da habitação e o rendimento dos agregados familiares.

Verifica-se, em primeiro lugar, que os proprietários de menores rendimentos recorreram menos ao crédito para aceder à sua habitação e que a percentagem de agregados que utilizam estes mecanismos de financiamento tende a crescer com o respectivo rendimento. Verifica-se, em segundo lugar, que o esforço para os orçamentos familiares que decorre da existência de empréstimos é significativamente superior para as famílias de menores rendimentos – situando-se, em média, claramente acima dos 20% -, decrescendo, depois, com o rendimento das famílias.

Quadro 4.23

Esforço mensal com empréstimos para aquisição de casa própria (1994)

	Total	1° quintil	2° quintil	3° quintil	4° quintil	5° quintil
Rendimento mensal	199,8	93,1	155,8	202,3	262,1	412,3
Recurso ao crédito (%)	35,8	10,7	23,5	40,0	45,8	52,5
Dívida	2 642	2 183	2 838	2 755	2 622	2 820
Taxa de esforço (IF)	14,5	23,2	17,9	13,8	11,7	8,8
Taxa de esforço (outros)	14,6	26,7	12,5	6,9	11,2	8,0

Fontes: INE (1998) - "Projecto Habitação", com base no Inquérito ao Património e Endividamento das Famílias; Neves (1998a)
Notas: Valores em milhares de escudos.
Taxa de esforço (IF) – taxa de esforço associada ao crédito concedido por instituições financeiras

Verifica-se, em terceiro lugar, que o recurso a formas de financiamento que não passam pelas instituições financeiras, identificadas no quadro 4.23 como sendo "outros empréstimos", que, por serem menos institucionalizados, poderemos designar como mais "informais", parece penalizar sobretudo os agregados familiares de menores rendimentos. De facto, estes constituem o único caso em que o esforço associado a este tipo de empréstimos supera o esforço, já de si elevado, associado aos empréstimos efectuados junto de instituições financeiras.

Os dados apresentados por Neves (1998a), que actualizam a informação anterior e se situam em meados dos anos noventa, permitem dizer que, se as dinâmicas emergentes mais significativas passam pelo desenvolvimento dos mecanismos de crédito à aquisição de habitação, esta transformação estrutural importante no domínio da habitação parece retomar ou reforçar padrões de desigualdade já identificados, quando se estudaram as questões das condições de alojamento ou da mobilidade residencial.

Não é de estranhar, por isso, que o autor, nas suas conclusões, reconheça a presença das diferenciações segundo o rendimento, a idade, os grupos profissionais e o tipo de alojamento como aspectos importantes na descrição da relação das pessoas com os mecanismos de crédito. Diz Neves (1998a) que "é nos agregados cujo representante

tinha entre 25 e 44 anos e se situavam nos três quintis superiores de rendimento que a opção pelo crédito para comprar casa é claramente maioritária", prolongando-se essa opção, no quintil superior de rendimento, para agregados mais idosos. Mais adiante, identifica o maior recurso ao crédito nos grupos profissionais das forças armadas, das profissões intelectuais e científicas, das profissões técnicas intermédias e dos empregados administrativos[23], o que, mais uma vez parece apontar para a persistência dos padrões de desigualdade já identificados anteriormente.

Para além de evidenciarem o carácter desigual do acesso à propriedade da habitação, os resultados dos trabalhos de Neves (1998a) são ainda relevantes a outros níveis para a discussão das relações entre habitação e sistema de bem-estar social. Um debate importante que emerge dos seus dados relativos às "outras formas de crédito" e ao modo como parecem penalizar os agregados familiares de menores rendimentos é o debate em torno do papel das redes sociais e da "informalidade" nos processos de acesso à habitação. À luz dos elementos apresentados, esse papel é, no mínimo, ambíguo: permitindo alargar o acesso à propriedade, fá-lo no entanto em condições relativamente difíceis para as famílias. O que significa que, se o conhecimento do significado de conceitos como "casa própria" ou "mercado" requer a especificação as formas através das quais são estruturados, o mesmo se passa no que diz respeito ao significado dos conceitos e das práticas que procuram captar estas características de "informalidade".

Neves (1998a e 1998b) menciona, ainda – repare-se, nos quadros aqui apresentados, nos montantes das dívidas associadas à habitação -, o valor relativamente baixo das dívidas face ao valor da habitação. Retenha-se, como exemplo, que o autor (Neves, 1998a) situa uma relação dívida/valor da casa em torno dos 25%, no percentil 50, ou dos 45%, no percentil 75. Estes resultados apontam, deste modo, para a importância da poupança prévia no acesso à propriedade da habitação. Do ponto de vista da reflexão sobre a relação entre habitação e sistemas de bem-estar social, a questão que esta conclusão coloca é a da necessidade de ter em conta os processos pelas quais se

[23] Aproximando-se da média para os trabalhadores da indústria, sendo reduzido para directores e quadros dirigentes de empresas e trabalhadores da agricultura e das pescas (ver, a este propósito, Neves 1998a).

constitui a poupança das famílias[24]. Se esta questão envolve o reconhecimento das possibilidades de desenvolvimento de estratégias de transferência de recursos e partilha das poupanças, no interior das famílias, ao mesmo envolve o reconhecimento de que as possibilidades de constituição das poupanças têm uma relação importante com os rendimentos, o que condiciona, de forma importante, essas estratégias. Trata-se, por isso, de uma questão que os estudos da habitação devem aprofundar, mais sistematicamente.

Os trabalhos que têm vindo a ser referidos permitem, finalmente, desenvolver algumas considerações, a propósito do conceito de "risco". Em primeiro lugar, deve dizer-se que a reflexão que tem sido feita a propósito do acesso à "casa própria", configurando algumas mudanças estruturais nos mecanismos de acesso, configura também mudanças nos modos como os "riscos" face ao alojamento são definidos e geridos, colocando-os, neste caso, predominantemente, no contexto das relações entre as pessoas e as instituições de crédito. Em segundo lugar, sublinhado-se embora a presença de níveis médios de endividamento relativamente baixos, mas crescentes (como refere Neves 1998b), os resultados destes estudos podem ser lidos como evidenciando a presença, na situação portuguesa, de alguns factores de risco. Por um lado, para o debate em torno do esforço das famílias com o alojamento e suas consequências em termos do acesso ao bem-estar social, pode, por exemplo, quantificar-se, com base em Neves (1998a), que cerca de 10% dos agregados com empréstimos tinham taxas de esforço superiores a um terço do seu rendimento, ou que um quarto dos agregados com empréstimos tinham taxas de esforço superiores a 22,5%. Por outro lado, a associação encontrada entre rendimento, idade e acesso ao crédito permite supor dificuldades específicas associadas a eventuais necessidades de mobilidade habitacional das pessoas com mais idade e com menos rendimentos.

Estas considerações devem, no entanto, ser colocadas no contexto do conjunto de formas de acesso à propriedade da habitação, uma vez que, como vimos, os processos de compra com recurso a mecanismos de crédito não são os únicos possíveis.

[24] E, eventualmente nestes, o papel da propriedade da habitação e do acesso à sua valorização.

Quadro 4.24

Formas de acesso à propriedade da casa (1998)

	Compra	Construção	Compra e reconstrução	Herança	Doação	Outra
Total dos alojamentos	43,6	32,9	5,4	13,8	3,6	0,7
Alojamentos ocupados depois de 1990	63,9	19,4	3,3	8,2	4,0	1,1
% dos proprietários que recorreu ao crédito:						
Alojamentos ocupados em 1988-1992	50,9	23,4	25,6			
Alojamentos ocupados em 1993-1998	68,6	40,5	42,8			

Fonte: INE (2000b), Inquérito à Habitação.
Valores em percentagem.

O quadro 4.24 pretende representar a evolução recente desse contexto, utilizando, para isso, a informação do Inquérito à Habitação, de 1998 (INE, 2000b; Coimbra, 2000) e deve ser analisado com base na reflexão anterior que sublinhou a existência de diferentes formas de acesso à propriedade da habitação. Quando Neves (1998a) conclui pela pertinência das diferenças entre "vivendas " e "apartamentos" na explicação das diferenças no recurso ao crédito, pode dizer-se que subjacente a esta distinção está, também, a diferença entre a autopromoção de habitação e a compra de habitação num mercado. No interior deste contexto de coexistência de diversas formas de provisão de "casa própria", a informação do Inquérito à Habitação permite evidenciar, por um lado, a importância relativa destes diversos mecanismos e permite, por outro lado, identificar algumas das suas tendências de evolução.

Assim, o quadro 4.24 assinala a relevância clara da autopromoção de habitação – um terço das famílias participou no processo de construção do seu alojamento – e do que anteriormente situámos no campo das redes de relação familiar ou, utilizando designações do primeiro capítulo, no campo da "reciprocidade" – mais de 17% das famílias acederam à habitação através de herança ou doação. No entanto, ao mesmo tempo, a informação do mesmo quadro relativa ao período mais recente evidencia um processo de transformação: aumenta o número das situações de acesso à propriedade da habitação através da compra e, dentro destas, aumenta o significado das formas de acesso com recurso ao crédito; diminuem, de forma acentuada, os

casos de acesso à habitação através da autopromoção, mas no interior destas formas é cada vez mais importante o recurso ao financiamento bancário, o que configura, também, possíveis alterações nos modos e condições do seu desenvolvimento.

Em resumo, pode dizer-se que, se a presença de elementos de diversidade no acesso à "casa própria", não é, em Portugal negligenciável, o contexto de afirmação crescente dos mercados de venda e dos sistemas de crédito tenderá a significar a afirmação crescente dos respectivos factores e mecanismos de diferenciação, como é o caso, segundo os estudos disponíveis, do rendimento e da sua estabilidade, ao longo do tempo, ou da posição no ciclo de vida.

4.2.3 As dinâmicas de acesso ao arrendamento

Os elementos apresentados anteriormente neste capítulo (ver, sobretudo, o ponto 4.2.1) conduziram a uma hipótese geral, segundo a qual as tendências de evolução do sistema habitacional português poderiam ser descritas pelo declínio e, ao mesmo tempo, pela possível recomposição dos processos de arrendamento. Numa situação em que, como mostra Mendes (1997), as Estatísticas da Construção de Edifícios apontam valores residuais de construção de alojamentos para arrendamento, os dados do quadro 4.1 permitem detectar a presença de dinâmicas – significativas - de ocupação do parque habitacional arrendado, em especial o parque construído antes de 1990, conclusão que é, de resto retomada em outros trabalhos recentes (SEH, 2000).

Para além disso, têm-se também discutido as questões relacionadas com a regulação do arrendamento e com a intervenção pública no controlo das rendas (ver, por exemplo, Cardoso, 1983, Ferreira, 1987 e 1993, Guerra, 1998, Mendes, 1997) e os seus efeitos, quer nas dinâmicas de investimento, quer na mobilidade residencial, quer ainda nas condições de acesso à habitação dos diversos grupos sociais.

No contexto dos objectivos do presente trabalho, a questão que se coloca consiste em saber o que resulta deste conjunto de processos de regulação, de dinâmica, de recomposição e de declínio, do ponto de vista dos padrões de desigualdade social e de "risco" face ao alojamento. Para isso, mobiliza-se informação, já publicada pelo INE, proveniente do designado "Projecto Habitação" (INE, 1998), e que se baseia no tratamento do Inquérito aos Orçamentos Familiares de 1994/95 e à produção de Indicadores de Conforto, relativos a 1995.

Tal como sucedera na análise dos processos de acesso à "casa própria", também no domínio do arrendamento se podem estabelecer ligações importantes entre rendimento e condições de acesso ao alojamento, entendendo estas a partir do esforço para o orçamento familiar das suas despesas com a renda.

O quadro 4.25 permite discutir, mais aprofundadamente, essas ligações. Deve dizer-se, em primeiro lugar, que a informação do Inquérito aos Orçamentos Familiares aponta para a existência de um contexto em que as taxas de esforço com a renda são, em média, relativamente baixas, e inferiores aos valores referidos na análise anterior das dinâmicas de acesso à "casa própria". De uma forma geral – embora não linear –, verifica-se que o esforço com a renda tende a decrescer com o rendimento: apesar do valor mais baixo das respectivas rendas, a taxa média de esforço dos agregados do primeiro decil de rendimento é a mais elevada entre todas as categorias analisadas e é cerca de três vezes e meia superior à taxa média de esforço dos agregados do décimo decil de rendimento. Esta, por sua vez, é a menor taxa encontrada entre todas as categorias consideradas.

Se concentrarmos a análise não já nos valores médios mas, em cada decil de rendimento, nas situações mais críticas, isto é, neste caso, aquelas que ultrapassam o valor de referência de 20%, verificamos a existência de uma clara separação entre os seis primeiros decis de rendimento e os restantes. Podemos dizer, com base nestes dados, que a relação entre rendimento e situações de maior esforço é menos linear, "alargando-se" a área de maior incidência deste fenómeno até aos escalões médios de rendimento.

Quadro 4.25

Rendas dos agregados familiares por decis de rendimento (1994/95)

	Número de arrendatários	%	Renda média	Renda/rendimento		
				Média	> 20%	> 20% (incidência no decil)
1° decil	91 245	11,0	4 055	9,9	8 606	9,4
2° decil	94 852	11,4	5 647	8,4	10 949	11,5
3° decil	106 100	12,8	8 408	8,8	10 768	10,1
4° decil	91 991	11,1	9 166	7,6	9 910	10,8
5° decil	104 003	12,5	11 956	7,8	12 539	12,1
6° decil	82 320	9,9	13 654	7,5	8 399	10,2
7° decil	75 841	9,1	11 932	5,4	2 691	3,5
8° decil	73 461	8,8	12 959	4,8	3 120	4,2
9° decil	64 200	7,7	16 955	4,9	2 804	4,4
10° decil	48 099	5,8	13 914	2,8	935	1,9
Total	832 112	100,0	10 363	7,2	70 720	8,5

Fonte: INE (1998)– Projecto Habitação: Relatório Preliminar sobre o IOF 94/95.

Quadro 4.26

Esforço das famílias com a habitação, no parque de arrendadamento privado (Grande Lisboa e Grande Porto, 1983)

Receita	Mais de 20%	Menos 10%
Menos 15 c.	9,8	69,3
15 - 25 c.	3,4	83,9
25 - 35 c.	2,3	89,9
35 - 50 c.	1,0	92,0
50 e mais	0,0	95,2
Total	4,6	82,4

Fonte: GEP - MHOPT (1983).
Escalões de receita em milhares de escudos.

Embora com um âmbito muito diferente e, em consequência, com resultados que não podem ser directamente comparáveis, um pouco mais de dez anos antes, um estudo realizado nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto (GEP – MHOPT, 1983) apontava uma menor incidência geral deste tipo de situações mais críticas e relacionava-as mais directamente com os rendimentos das famílias. Pode, então,

sugerir-se, embora com a necessária ressalva das diferenças metodológicas dos estudos em causa, que, no domínio do acesso e da manutenção no parque habitacional arrendado, as dinâmicas recentes terão significado, ao mesmo tempo, um acréscimo da dimensão das situações mais críticas e um alargamento da sua incidência na direcção de escalões médios de rendimento.

Esta possibilidade resulta, também, da informação do quadro 4.27, que analisa o valor das rendas e do esforço das famílias, segundo o período de ocupação dos alojamentos[25]. Esse quadro estabelece, em primeiro lugar, uma ligação clara entre o valor das rendas e o período de ocupação dos alojamentos. Nesse sentido, pode dizer-se que aponta para uma situação de segmentações sucessivas das situações de arrendamento, muito marcadas pela data de realização dos respectivos contratos. Em segundo lugar, o mesmo quadro permite concluir pela existência de uma área de problemas de dimensão muito relevante, associada às dinâmicas mais recentes: para quase metade das famílias que ocupou um alojamento arrendado depois de 1990, o valor da respectiva renda corresponde a pressões muito significativas sobre os orçamentos familiares; quase metade das situações em que a relação entre renda e rendimento supera os 20% diz respeito aos arrendamentos realizados nesse período. As tendências de evolução do arrendamento parecem, então, configurar uma área relativamente vasta de risco, cuja percepção poderá, de resto, explicar o desenvolvimento, em plenos anos noventa, de um subsídio ao arrendamento orientado para o acesso dos jovens ao alojamento (o chamado IAJ – Incentivo ao Arrendamento por Jovens), como se referirá no próximo capítulo.

Neste contexto, o quadro 4.28, representando a estrutura das rendas, segundo períodos de ocupação dos alojamentos, permite, mais uma vez, sublinhar as clivagens existentes no interior do parque habitacional arrendado e as diferenças entre "rendas novas" e "rendas antigas".

[25] Note-se que este instrumento estatístico apresenta um número de alojamentos ocupados depois de 1990 muito inferior aos valores do Inquérito à Habitação, de 1998 (ver, a este propósito o quadro 4.1), apontando, também, para uma menor dimensão do parque arrendado (o Inquérito à Habitação quantifica mais de 900 mil alojamentos arrendados), o que leva alguns a argumentarem pela possibilidade de existência de novos dinamismos no arrendamento (SEH, 2000).

Quadro 4.27

Rendas dos agregados familiares por período de ocupação do alojamento (1994/95)

Período de ocupação	Arrendatários	%	Renda média	Renda/rendimento > 20		
				Casos	Incidência	Composição
anterior a 1945	48 167	5,8	2 321	155	0,3	0,2
1946-1960	93 572	11,2	4 866	3 476	3,7	4,9
1961-1970	184 774	22,2	5 343	5 089	2,8	7,2
1971-1980	259 541	31,2	7 616	7 830	3,0	11,1
1981-1990	176 198	21,2	15 097	20 908	11,9	29,6
depois de 1990	69 859	8,4	34 810	33 260	47,6	47,0
Total	832 111	100,0	10 363	70 718	8,5	100,0

Fonte: INE (1998)– Projecto Habitação: Relatório Preliminar sobre o IOF 94/95.
Valores das rendas mensais em escudos.

Quadro 4.28

Rendas recentes, comparadas com a média (1995)

	Total	Até 5 000	5 000-9 999	10 000-29 999	mais de 30 000
De 1981 a 1990	100	21,0	16,8	35,7	26,5
Depois de 1990	100	4,2	4,5	31,4	59,9
Total	100	44,8	20,5	21,7	13,0

Fonte: INE (1998)– Projecto Habitação, com base nos Indicadores de Conforto (1995)
Valor das rendas em escudos.

A questão que se pode colocar é a de saber de que forma os diferentes grupos sociais são afectados por estes processos: constituindo as dinâmicas recentes um alargamento do "risco"[26], quais serão, desse ponto de vista, as categorias mais vulneráveis e que novos tipos de divisão se poderão desenvolver. A ligação entre período de ocupação e esforço das famílias poderá sugerir a relevância das referências ao ciclo de vida. No entanto, muito provavelmente, as necessidades de mobilidade residencial de pessoas e famílias não se podem entender, apenas, a partir

[26] De uma forma mais exacta, deste tipo de risco associado à relação entre renda e rendimento. Como já foi referido, pode aplicar-se o conceito de risco a outras dimensões, como as que decorrem do estado de conservação dos alojamentos, que assumem, também, uma dimensão importante, no parque arrendado e, sobretudo, no parque arrendado mais antigo.

destas referências. O quadro 4.29 constitui um contributo para o aprofundamento destas questões, analisando os resultados do Inquérito aos Orçamentos Familiares com base na estrutura das famílias. Segundo esta fonte de informação, a incidência das situações em que a relação entre a renda e o rendimento supera os 20% é mais elevada no caso das pessoas com menos de 30 anos, que vivem sós, atingindo valores muito superiores aos da média nacional. As outras categorias particularmente vulneráveis a estas situações são as pessoas sós com idade entre 30 e 65 anos, os casais com três ou mais crianças e os agregados monoparentais com crianças. A maior vulnerabilidade destas quatro categorias, do ponto de vista do esforço associado à renda da casa, é nítida e pode ajudar a definir uma área de risco importante. Mas, ao mesmo tempo, no entanto, deve ter-se em conta que, em conjunto, essas categorias estão longe de esgotar os casos que, com base no critério que aqui está a ser utilizado, podem ser considerados problemáticos: representam menos de um terço desses cerca de 70 mil casos identificados.

Idêntica reflexão poderia ser produzida a partir da idade do representante do agregado familiar. Segundo a informação publicada em INE (1998), a incidência das situações em que o esforço com a renda é superior a 20% é particularmente significativa nos escalões etários mais jovens: atinge quase 58% no grupo etário entre os 20 e os 25 anos; aproxima-se dos 30% no grupo etário entre os 25 e os 30 anos; ultrapassa os 21% no grupo etário entre os 30 e os 35 anos[27]. No entanto, mais uma vez, a estes grupos etários que se destacam pelo valor mais elevado dessa incidência não corresponde um terço do total das situações identificadas como mais problemáticas.

Conclui-se, portanto, que as dificuldades que decorrem da conjugação de necessidades de mobilidade residencial e da diferença acentuada de níveis de rendas em função da data de ocupação dos alojamentos, incidindo mais sobre os grupos etários mais jovens, não podem ser descritas, unicamente, a partir da referência à idade.

[27] Sendo, ainda, importante para o grupo etário entre os 35 e os 40 anos: 18,5%.

Quadro 4.29

Esforço das famílias com a renda, segundo a estrutura dos agregados (1994/95)

	Arrendatários		Renda/rendimento > 20%	
		%	Incidência	Composição
Indivíduo só com menos 30 anos	5 124	0,6	38,6	2,8
Indivíduo só, com idade entre 30 e 65 anos	44 750	5,4	23,6	14,9
Indivíduo só com mais 65 anos	90 075	10,8	6,0	7,6
Casal sem crianças, ambos < 65 anos	65 554	7,9	8,6	8,0
Casal s/ crianças, pelo menos um > 65 anos	106 051	12,7	4,1	6,1
Casal com uma criança com menos de 16 anos	71 637	8,6	14,7	14,9
Casal com duas crianças com menos de 16 anos	46 095	5,5	9,2	6,0
Casal com três ou mais crianças com menos de 16 anos	14 799	1,8	23,5	4,9
Monoparental com crianças com menos de 16 anos	18 009	2,2	23,3	5,9
Casal ou monoparental. com crianças entre 16 e 21 anos	37 659	4,5	4,6	2,4
Outro tipo de agregado	332 359	39,9	5,6	26,3
Total	832 112	100	8,5	100

Fonte: INE (1998)– Projecto Habitação: Relatório Preliminar sobre o IOF 94/95.

Descreveu-se, em resumo, uma situação em que, tendo e mantendo como pano de fundo a relação entre rendimento e condições de acesso ao alojamento, se desenvolvem, no entanto, novos factores de vulnerabilidade: factores que atingem os agregados familiares mais pobres, mas que se alargam aos agregados familiares de rendimentos médios; factores que atingem os agregados dos mais jovens, mas cujo significado, em termos quantitativos, se prolonga para além das considerações relativas à idade.

Neste contexto, a extensão dos casos de maior esforço com a renda associados às dinâmicas mais recentes de acesso à habitação arrendada permite falar de uma relativa erosão de um "sector" de rendas mais baixas e comportáveis, do ponto de vista dos rendimentos das famílias. A questão correspondente é a de saber em que condições e através de que formas é possível desenvolver respostas face a essa situação.

Ao mesmo tempo que se identificaram categorias sociais particularmente vulneráveis perante as dinâmicas recentes, disse-se, também estarem estas longe de representar a

maior parte dos problemas identificados. A questão – complexa – correspondente é a de saber em que condições e através de que formas é possível desenvolver respostas a esta situação, que sejam simultaneamente sensíveis aos factores de vulnerabilidade existentes e capazes de se dirigirem ao conjunto dos problemas detectados.

Vimos já, no primeiro capítulo, que para alguns autores, como Kemeny (1995), a resposta a estas questões passa pela possibilidade de construção de um mercado integrado, baseado na coexistência competitiva, construída no longo prazo, entre várias formas de promoção de habitação arrendada. A esta imagem de integração parece sobrepor-se, no caso português, de acordo com os estudos existentes e a informação aqui apresentada, uma outra imagem, caracterizada pela fragmentação ou segmentação do parque habitacional arrendado. Essa segmentação não se desenvolve, apenas, segundo a clivagem - central nos exemplos de constituição dos sistemas dualistas referidos por Kemeny – entre formas lucrativas e não lucrativas, mas, também, no interior destas, segundo outros factores, como por exemplo, os que decorrem do período de ocupação dos alojamentos e, possivelmente, do seu estado de conservação. A tensão entre estratégias de gestão segmentada do arrendamento e estratégias de integração progressiva, no longo prazo, constitui, deste modo, um dos principais dilemas da intervenção pública no contexto do parque habitacional arrendado.

O quadro 4.30, apresentando, com base no Inquérito à Habitação de 1998, algumas diferenças associadas aos regimes de arrendamento, pretende contribuir para situar, de forma ainda preliminar, este debate sobre o sentido das estratégias de regulação do "sector" e as questões em torno da integração ou segmentação dos mercados. Dele sobressai, em primeiro lugar, a variedade das situações e dos níveis médios das rendas e, em segundo lugar, o maior peso relativo de um "sector" de rendas livres, embora, mesmo assim, não atingindo metade das situações de arrendamento. Por outro lado, os valores médios mais baixos das rendas associam-se ao "sector" das rendas apoiadas ou sociais.

Quadro 4.30

Rendas mensais médias, segundo regime de arrendamento (sem mobília, 1998)

	Peso relativo (%)	Continente			AM Porto			AM Lisboa		
		Média	1º Quartil	4º Quartil	Média	1º Quartil	4º Quartil	Média	1º Quartil	4º Quartil
Renda média	(100)	16 476	1 364	27 839	16 563	1 977	37 886	15 755	1 736	35 969
Antes RAU	38	10 668	1 022	16 685	9 447	1 360	18 331	11 147	2 222	22 668
Renda livre	43	23 166	2 476	37 225	28 614	2 483	57 238	21 248	2 227	46 608
Renda condicionada	10	19 258	1 258	32 126	20 517	2 907	47 487	17 538	1 142	35 849
Renda apoiada ou social	9	7 105	1 209	11 492	7 699	2 698	15 209	7 075	600	17 415

Fontes: INE, Inquérito à Habitação; Coimbra (2000).
Valores das rendas em escudos.
RAU – Regime de Arrendamento Urbano (DL. 321-B/90, de 15 de Outubro)

Para o debate em torno da regulação do arrendamento e da sua gestão mais integrada ou mais segmentada, são, pelo menos, duas as principais conclusões a retirar do quadro 4.30, sublinhando-se, desde o princípio, que todas as comparações devem ser estabelecidas com as necessárias cautelas, uma vez que existem diferenças, entre os diversos "regimes de arrendamento", relativas aos tipos de alojamento, datas de ocupação e estado de conservação e, portanto, ao valor da habitação e dos seus serviços.

Uma primeira conclusão ilustra a pertinência dos termos em que esse debate foi colocado: o significado da existência de um "sector de rendas livres" com um peso de 43%, também ele indicador de um processo de construção, relativamente recente, de um mercado, não é o mesmo, num contexto de separação profunda das características dos diversos regimes de arrendamento ou num contexto de coexistência, mais ou menos competitiva, de diferentes formas, no interior do qual assume, de acordo com o quadro 4.30, uma posição ainda assim minoritária.

Uma segunda conclusão diz respeito à discussão em torno dos mecanismos de apoio ao arrendamento. Se, por hipótese, assumirmos que as rendas condicionadas se

aproximam do que poderá ser uma das definições de "custos controlados" no arrendamento[28], então a distância entre, por exemplo, as rendas sociais e as rendas condicionadas, se os respectivos parque habitacionais fossem semelhantes, pode constituir uma indicação da extensão do apoio público[29], pelo Estado e pelas autarquias, às "rendas apoiadas". Esta distância é, no caso português e segundo os dados do Inquérito à Habitação, muito significativa, o que quer dizer que o desenvolvimento de condições de "coexistência competitiva" entre diferentes formas de arrendamento, que incluam a habitação pública, parece pressupor níveis importantes de intervenção do Estado no apoio às rendas. O debate em torno do modo como esse apoio se organiza, se distribui e contabiliza constitui, deste modo, um elemento importante, para a gestão do parque habitacional. Mas o aprofundamento destas considerações requer, já, um confronto mais sistemático com as questões da construção das políticas de alojamento e dos seus instrumentos de intervenção, que serão equacionadas no próximo capítulo.

4.2.4 Conclusão: diversidade, transformação e especificidade das formas de ocupação dos alojamentos

Nos pontos precedentes, procurou-se definir um quadro de referência que permita discutir dinamismos recentes da habitação e suas consequências para a relação entre as pessoas e os alojamentos. Nele se salienta, em primeiro lugar, a diversidade das formas através das quais se estruturam essas relações. Para além da distinção entre arrendamento e "casa própria", existem outras situações, em número não negligenciável e geralmente designadas como "outras formas de ocupação". Por seu lado, cada uma dessas categorias encerra realidades distintas: identificaram-se diversos modos de organização do acesso à "casa própria" e diversos "regimes de arrendamento". Estes elementos de diversidade constituem, assim, uma primeira

[28] Porque corresponde, para além de alguns casos de transmissão de arrendamentos existentes, aos alojamentos, arrendados por particulares, cooperativas ou associações, cuja construção foi financiada pelo Estado.

[29] "Implícito", uma vez que, como veremos, não é geralmente objecto de tratamento formalizado e sistemático, nas análises disponíveis sobre políticas de habitação.

referência para a descrição e compreensão do sistema habitacional português, que não pode ser captada pelo uso simplificado da distinção entre "casa própria" e arrendamento.

A informação recente, relativa aos anos oitenta e noventa, permite identificar, neste contexto, a presença de processos significativos de mudança. A expansão dos recursos habitacionais, descrita com mais pormenor no capítulo 3 deste trabalho, foi acompanhada, em simultâneo, por tendências de transformação nas condições através das quais as pessoas e as famílias acedem e se mantêm nos alojamentos, quer no domínio dos dinamismos associados à "casa própria", com o crescimento da importância dos mecanismos de crédito à aquisição da habitação e a diminuição do peso da "autopromoção" de habitação, quer no domínio dos dinamismos associados ao arrendamento, com a relativa erosão da oferta de alojamentos de rendas mais baixas e o desenvolvimento de novas segmentações no parque habitacional.

Do ponto de vista das questões das desigualdades e riscos sociais face ao alojamento, a situação pode ser descrita, ao mesmo tempo, pela persistência de um pano de fundo, geral, de diferenciação da experiência habitacional, marcado claramente pela relação entre rendimento e possibilidades de acesso e manutenção na habitação, e pela existência de factores condicionantes específicos, ligados a cada tipo de dinâmica emergente. Veja-se, por exemplo, o modo como a estruturação das relações de arrendamento, conduzindo a diferenças muito significativas entre níveis de rendas, parece contribuir para a construção de uma área relativamente vasta de risco, pelo menos quando este é analisado a partir da relação entre rendas e rendimentos[30].

Neste contexto, os estudos da habitação e das políticas do alojamento encontram-se perante um conjunto de questões, centrais e não completamente esclarecidas. Trata-se de saber, em primeiro lugar, em que condições a diversidade de formas de relação entre pessoas e alojamentos, atravessando distinções entre "casa própria" e

[30] A este propósito, o confronto com informação posterior permitirá discutir se as intervenções de apoio ao arrendamento, através do já referido IAJ, contribuíram para gerir esta área de risco ou, se como parece decorrer da análise aqui feita sobre as diversas categorias vulneráveis, terão constituído apenas uma resposta parcial a este problema.

"arrendamento", "mercados" e "contextos fora do mercado", parece produzir um padrão geral de divisão social tão próximo do que resulta de outras divisões no domínio do "bem-estar". Trata-se de saber, em segundo lugar, reconhecendo, ao mesmo tempo, a existência de circunstâncias específicas do desenvolvimento de cada dinâmica da habitação, em que condições se pode articular a gestão específica dessas circunstâncias com a preocupação mais geral com a relação entre sistema habitacional e desigualdades e riscos sociais.

4.3 Transformações na "provisão de habitação"

4.3.1 Formas de provisão de habitação em Portugal: referência prévia aos conceitos

No ponto anterior, mencionou-se, por diversas vezes, a diversidade de formas de relação entre pessoas e alojamentos e associaram-se algumas das transformações identificadas à existência de processos de mudança nos agentes envolvidos na produção e utilização da habitação. O reconhecimento destas mudanças é importante, porque as condições em que se estabelece essa relação das pessoas com os alojamentos não são independentes do contexto das relações entre os diversos intervenientes no processo de provisão de habitação[31]. Também neste sentido se pode entender a afirmação do carácter socialmente construído dos "mercados" de habitação, discutido no primeiro capítulo deste trabalho.

A descrição das dinâmicas recentes requer, por isso, a consideração das eventuais transformações no "sistema de agentes" da habitação. Do ponto de vista metodológico, o ponto de partida aqui adoptado para a discussão destes processos, no contexto português, baseia-se nos trabalhos de Cardoso (em especial, Cardoso, 1996b e Cardoso e Short, 1993) e Conceição (1994), de que se apresenta, de seguida, um resumo dos seus principais pressupostos e das respectivas tentativas de aplicação ao caso português.

[31] E, por isso, o entendimento do sistema habitacional e das políticas de alojamento não se pode circunscrever às relações entre o Estado e as famílias (Ball et al, 1988).

Situemos, então, de forma breve, os conceitos envolvidos nas propostas destes autores. Por provisão da habitação refere-se o conjunto de processos necessários à produção e à utilização efectiva da habitação: a concepção do produto, a mobilização de um capital, a obtenção de um terreno e a sua disponibilização, incluindo o licenciamento (processos que, com a comercialização ou, numa outra formulação, a "distribuição", constituem as tarefas habitualmente designadas por "promoção"), a construção e a utilização do alojamento. A preocupação pelo estudo da articulação de todos estes processos, para além do debate genérico que se pode fazer em torno das ligações entre a produção e o consumo, costuma ser justificada a partir das características específicas da habitação, em especial a imobilidade e a durabilidade. Se a imobilidade nos conduz para o campo dos processos ligados ao solo e à localização, juntamente com a durabilidade estabelece a influência, nos processos actuais do mercado, do parque habitacional já existente, e, de uma forma mais geral, dos investimentos passados no "espaço físico". O valor da habitação é, assim, construido socialmente, ao longo do tempo, no conjunto dos processos urbanos (Cardoso e Short, 1983). A intervenção de vários tipos de agentes, "unificada" e, simultaneamente, "complicada" pela influência mais geral do conjunto de processos urbanos é, pois, um primeiro elemento introduzido pela ideia de provisão da habitação.

Para além da afirmação das características da habitação como produto, outro ponto de referência da análise é o reconhecimento da existência de uma pluralidade de formas de provisão da habitação. Esta pluralidade ressalta, desde logo, das comparações entre diferentes contextos nacionais. Por isso, a procura dos factores que explicam, em cada um deles, essa especificidade histórica e social é uma das temáticas recorrentes nesta perspectiva de investigação. Simultaneamente, diferentes formas de provisão da habitação coexistem, no interior de cada contexto, constituindo as condições dessa coexistência uma outra preocupação analítica.

A sistematização dessas diferentes formas é, então, um instrumento metodológico importante. Duncan e Rowe (1993), por exemplo, consideram seis formas de

provisão da habitação. Estabelecem uma primeira distinção em torno dos objectivos da promoção, separando "promoção (lucrativa) privada", "promoção não lucrativa" e "auto-provisão". Depois, em cada uma destas categorias, consideram duas possibilidades, consoante a construção é realizada pelo próprio promotor ou é desenvolvida por uma outra entidade, contratada para o efeito. Partem, portanto, da definição da identidade dos agentes envolvidos e da sua relação com o processo de provisão (quem promove, quem constroi, quem utiliza, e poderíamos ainda, com Cardoso e Short, 1983, considerar o campo das relações entre empresas e trabalhadores), bem como do tipo de vínculos que estabelecem com os outros intervenientes, e, com eles, as estratégias, os conflitos e as negociações em torno do controlo e da valorização do "produto-habitação".

No caso português, Conceição (1994, 1996b) parte da informação estatística, publicada anualmente pelo INE até 1993, sobre "entidades investidoras" e "modalidades de construção", definindo cinco categorias principais: duas formas de provisão baseadas no investimento dos particulares - a promoção para ocupação pelo próprio e a promoção para um mercado - a provisão pelas empresas (construtoras), a provisão pelo Estado, a provisão pelas cooperativas. Esta tipologia corresponde a várias linhas de demarcação, sobretudo em função do "tipo de interesse" dos promotores no desenvolvimento do projecto, do processo de distribuição dos alojamentos e da relação entre promotores e construtores.

A provisão para ocupação pelo próprio (por vezes designada "auto-promoção" ou "auto-provisão") caracteriza-se pelo facto de a habitação se destinar ao uso do promotor. Os estudos feitos sobre esta forma de provisão, que Duncan e Rowe (1993) consideram ser, face à sua importância quantitativa, um campo "estranhamente esquecido" na investigação sobre a habitação, fazem ressaltar a sua heterogeneidade. O termo pode englobar casos baseados na utilização do trabalho familiar, na contratação de uma empresa de construção ou de apenas alguns trabalhadores especializados, ou ainda numa qualquer forma de compatibilização de várias destas possibilidades: em consequência, a questão do controlo do processo de construção e, mesmo, da sua concepção colocar-se-á de diferentes maneiras. Pode

passar pela utilização de tecnologias pouco sofisticadas (Cardoso, 1996b) ou inscrever-se em processos relativamente avançados de industrialização da produção (como, no caso francês, da "venda por catálogo"), o que faz, aliás, com que Duncan e Rowe reforcem a sua crítica à generalização da associação entre esta forma de provisão e "atraso", "periferia" ou "ausência de desenvolvimento do mercado" (Duncan e Rowe, 1993, p. 1351). Pode estar ou não associado a processos de loteamento e, em consequência, serão diferentes os mecanismos de coordenação e sustentação da auto-promoção.

Apesar desta heterogeneidade, é possível definir algumas características centrais nesta forma de provisão. Em primeiro lugar, a importância dos consumidores na definição das características do produto, o que se pode traduzir, em comparação com outros sistemas, no alargamento das possibilidades de escolha (Duncan e Rowe, 1993) e de articulação entre a casa e as estratégias familiares face ao trabalho ou às actividades económicas.

Do ponto de vista do processo de estruturação do território, Abílio Cardoso (1996b), no caso português e, em particular, da Área Metropolitana do Porto, salienta, ainda, a tendência para a limitada dimensão e a flexibilidade física das estruturas habitacionais correspondentes. Identifica a utilização de esquemas de construção evolutiva, de qualificação progressiva (num espaço de tempo mais ou menos alargado) do espaço habitacional e da sua envolvente e, nalguns casos, de densificação do espaço, através do desenvolvimento de mercados mais ou menos informais de arrendamento ou de estratégias baseadas nas redes de relação familiar alargada.

A provisão para ocupação pelo próprio baseia-se na capacidade de adaptar o fluxo dos pagamentos à evolução dos rendimentos familiares, inserindo-se em estratégias orientadas para um prazo relativamente longo. Este facto torna esta forma de provisão menos sensível às variações conjunturais, sendo, portanto, considerada um elemento de suavização dos ciclos da construção. Por outro lado, sobretudo em contextos de baixa produtividade da indústria da construção, pode conduzir, pela

eliminação das margens de lucro e pelo recurso ao trabalho familiar, à redução dos custos da habitação e, por essa via, constituir-se numa pressão sobre as empresas em torno da mudança dos processos. Estes dois aspectos, os efeitos nos ciclos da construção e na actividade das empresas, permitem estabelecer algumas pontes entre a auto-promoção e o conjunto das formas de provisão.

De que condições depende esta forma de provisão? É uma questão importante, tanto mais que, tendencialmente (com excepção da intervenção de loteadores ou da comercialização de processos mais ou menos estandardizados), o interesse do principal agente no processo de provisão se esgota com a conclusão do alojamento e, portanto, a reprodução desta forma de provisão da habitação se torna problemática. Um primeiro factor importante é a disponibilidade de trabalho, através da possibilidade de utilização do trabalho familiar, ou da existência de um número significativo de pequenas empresas ou de especialistas em regime de auto-emprego (Cardoso, 1996b). A mobilização desta capacidade de trabalho está, por sua vez, relacionada, com o estado de difusão dos conhecimentos técnicos e de competências de controlo, pelas famílias ou no interior das suas redes de relações locais. Um segundo aspecto prende-se com a organização do comércio de materiais de construção, e as possibilidades de acesso a estes (Duncan e Rowe, 1993). Outro factor decisivo é a estrutura da propriedade fundiária: em geral, pode dizer-se que esta forma de provisão encontra condições mais favoráveis quando essa estrutura é muito dividida ou é fácil o acesso a lotes de terrenos de pequenas dimensões.

A provisão pelas empresas caracteriza-se pela concentração numa mesma entidade das tarefas de promoção (definição do produto, obtenção do terreno e do capital necessário ao início do desenvolvimento) e de construção. Pode estar associada à produção de diferentes "formas urbanas": por exemplo, a construção de edifícios no interior de espaços já relativamente organizados (por exemplo, pelas vias existentes) e os "empreendimentos" ou "produção de unidades de vizinhança" (Cardoso e Short, 1983). Este último caso tende a adquirir importância, do ponto de vista da organização do processo produtivo e da própria comercialização, por se basear na procura da continuidade da actividade no tempo e no espaço. Corresponde-lhe o que

podemos chamar como concepção integrada da habitação e do espaço físico envolvente, muitas vezes utilizada na construção e afirmação da própria imagem do empreendimento. Nisso se distingue claramente da forma de provisão anterior.

A concentração das tarefas de promoção e construção numa mesma entidade significa, do ponto de vista, das empresas, a possibilidade de articular várias potenciais fontes de rendimento: as actividades no mercado de solos, através de uma estratégia de aquisição, gestão e venda de terrenos; o modelo de financiamento, reduzindo o capital necessário ao início do desenvolvimento e aumentando a sua velocidade de rotação, através da comercialização antecipada dos alojamentos ou da negociação das condições de contratação de fornecedores de materiais de construção e outros intervenientes no processo construtivo; a actividade de produção propriamente dita. Em especial, confere-lhes a possibilidade de adaptar o ritmo e o processo de construção ao ritmo da comercialização dos alojamentos. Além disso, e porque a noção de empreendimento é relativamente exigente, do ponto de vista da quantidade e das "qualidades" do solo, o que pode significar um poder importante da parte dos proprietários dos terrenos (Cardoso e Short, 1983), é previsível que as empresas desenvolvam estratégias activas de constituição de reservas fundiárias, o que se pode traduzir em mudanças efectivas na estrutura da propriedade do solo.

As possibilidades de materializar estas vantagens e, portanto, as orientações estratégicas das empresas não são uniformes em todos os contextos. Dependem do grau de incerteza associado aos mercados e dos sistemas de regulação do desenvolvimento, podendo falar-se de sistemas que induzem mais a competição através da produtividade da construção e outros que a acabam por desvalorizar, em comparação com, por exemplo, a rentabilidade das operações com os terrenos (Barlow e King, 1992). Além disso, em mercados muito voláteis, este tipo de provisão, "em que a competição se exerce depois do investimento feito" (Cardoso, 1996b), significa, do ponto de vista das empresas, um risco acrescido em relação à actividade de construção por contrato, sobretudo se esta é abundante. Por isso, nesses contextos, o autor associa a intervenção das empresas na provisão de habitação à possibilidade de extracção de um "prémio adicional de risco".

Para além do balanço entre os diferentes tipos de actividade das empresas, de que outras condições depende a provisão pelas empresas? Em geral, da existência de um mercado de massas (Cardoso e Short, 1983). Este, por sua vez, costuma estar associado à existência e desenvolvimento de sistemas de crédito à aquisição de habitação e ao crescimento dos rendimentos familiares. Estes dois factores estão, aliás, interligados, já que a influência dos sistemas de financiamento da aquisição depende não só do "custo do dinheiro" como também das expectativas, por parte das famílias e das agências de financiamento, da evolução dos rendimentos familiares ao longo do tempo.

Se a existência de um mercado de massas é a condição genérica para assegurar, à partida, a estabilidade da provisão pelas empresas, o sucesso da actividade destas dependerá, depois, da capacidade de isolar os segmentos do mercado mais rentáveis, em cada conjuntura. Por isso, esta forma de provisão tende a ser socialmente selectiva e a hierarquizar-se segundo diferentes segmentos de mercado.

Segundo Cardoso (1996b), a provisão pelos particulares para ocupação pelo próprio e a provisão pelas empresas são as duas formas de provisão da habitação dominantes, em Portugal. As três formas restantes têm, do ponto de vista quantitativo, menos expressão, sendo aqui referidas mais brevemente.

A provisão pelos particulares para um mercado caracteriza-se pela existência de um contrato entre o dono da obra (um particular, que assegura as tarefas de promoção) e uma empresa de construção. Está, portanto, relacionada com a provisão pelas empresas, pela referência a um mercado de habitação e, pelo menos potencialmente, através do recurso a uma empresa construtora. As questões estratégicas, do ponto de vista do promotor, não são coincidentes, numa e noutra forma de provisão, o que pode trazer consigo diferentes relações com a conjuntura. Os elementos mais importantes que condicionam o investimento dos particulares no mercado serão, à partida: o volume de capital mobilizável e a rentabilidade relativa das diversas

alternativas possíveis de aplicação dos rendimentos; a capacidade de gestão das tarefas de promoção e de controlo das relações com a entidade construtora.

Esta forma de provisão esteve, em Portugal, tradicionalmente associada ao mercado de arrendamento, mas como veremos, num contexto de quebra da promoção para esse mercado, tem sido canalizada para a venda de habitação.

A provisão pelo Estado distingue-se das outras pela intervenção directa do Estado na promoção, pela existência de critérios administrativos de distribuição dos alojamentos e de regras de dimensionamento e definição dos custos tendencialmente uniformes. Distingue-se da distribuição através do mercado, pela possibilidade de alargamento do acesso à habitação a sectores sociais com menos recursos, segundo uma definição de "necessidade". Embora seja compatível com diversas formas de desenvolvimento dos projectos e diversos graus de intervenção do Estado no processo, tem vindo a estar sobretudo associada à ideia atrás definida de "empreendimento".

Abílio Cardoso, no seu estudo sobre a Área Metropolitana do Porto (Cardoso, 1996b), caracteriza esta forma de provisão pelo seu carácter residual de "estrutura desenvolvida não pela positiva devido às suas próprias potencialidades, mas como alternativa de recurso quando as outras são inadequadas". Aponta-lhe os limites criados pela sua dependência face a um "orçamento cronicamente constrangido" (que associa a um contexto de "crise fiscal"), pelas formas de gestão do parque habitacional público, que reforçam essa dependência, e pelo estilo de desenvolvimento adoptado, que alimenta, segundo o autor, um "síndrome negativo do bairro social".[32]

As formas de gestão do parque existente e de financiamento, a que podemos juntar a importância do controlo dos custos de construção e das políticas de obtenção e gestão de terrenos públicos, são, portanto, condicionantes importantes desta forma de provisão.

[32] Estas questões serão retomadas, de forma mais demorada, no próximo capítulo.

A provisão pelas cooperativas define-se pelo seu carácter não lucrativo e pela existência de formas institucionais (associativas) de controlo, por parte dos consumidores, do próprio processo de provisão. Estas duas características permitem desenvolver, a custos mais baixos, o que se designou como concepção integrada da habitação e do espaço físico envolvente (a ideia de "produção de unidades de vizinhança", no dizer de Cardoso e Short, 1983).

A estratégia de desenvolvimento dos projectos associa a poupança prévia das famílias para o financiamento das diversas fases do processo. O facto de, tal como no caso da provisão pelo Estado, não ser necessária a compatibilização estreita entre o ritmo de produção e a comercialização pode significar opções, no plano da concepção do processo produtivo, distintas das utilizadas na provisão pelas empresas e, portanto, o desenvolvimento de outras formas de controlo do custo final da operação. De referir a tendência, estudada por Paiva (1992), nos distritos de Lisboa e Porto, de desenvolvimento "programas integrados de habitação cooperativa", correspondendo a uma certa concentração da actividade e reestruturação organizativa, que o autor justifica pela importância do poder negocial com câmaras e diferentes agências de financiamento e pela procura de economias de escala.

4.3.2 Quadro de referência geral: o processo de "transição" nos promotores de habitação (o desenvolvimento da "provisão pelas empresas")

O ponto anterior teve como objectivo proceder à apresentação de conceitos úteis para a descrição do sistema habitacional, acompanhada, com base em estudos gerais sobre o caso português, de um resumo de algumas características das diversas formas de provisão de habitação, que constitui, sobretudo, um ponto de partida para o aprofundamento da análise. O argumento principal, com base no qual se procura justificar a pertinência deste quadro teórico, é a possibilidade de entender as condições de desenvolvimento da promoção de habitação, incluindo as que, envolvendo a sua relação com o território, permitem falar do seu "modelo

BIBLIOTECA F.E. PORTO

territorial", a partir da referência aos diversos agentes envolvidos e ao tipo de relação que estabelecem entre eles.

Uma das principais questões que se colocam a este conjunto de conceitos é a sua capacidade de descrever e permitir a compreensão das dinâmicas associadas à habitação e às suas mudanças recentes. Nesse sentido, se assumirmos, com base no que foi apresentado anteriormente, que estas dinâmicas recentes se podem caracterizar, ao mesmo tempo, pela existência de um processo de "expansão dos recursos habitacionais" e pela afirmação, sobretudo a partir dos anos oitenta, de uma "distância" ou relação não linear entre, por um lado, o investimento e a produção e, por outro lado, a ocupação dos alojamentos[33], trata-se de discutir que relação existe entre o desenvolvimento, em concreto, destas características e as transformações na provisão de habitação.

O quadro 4.31 permite chamar a atenção para o contexto de mudança significativa na provisão de habitação. Este quadro baseia-se em informação das Estatísticas da Construção de Edifícios, e, como tal, deve ser lido com algum cuidado, porque se sabe das dificuldades metodológicas deste instrumento estatístico em captar a totalidade da produção de nova habitação (ver, por exemplo, Cardoso, 1983). Mas, como veremos, a importante intensidade das transformações que registam é indiciadora desse contexto de mudança, mesmo que não o permita quantificar de forma absoluta. Por isso, a análise aqui conduzida sublinhará, sobretudo, as questões do "modelo de provisão" e da importância relativa das suas diferentes formas, mais do que as questões da evolução, no tempo, do número de alojamentos produzidos. Uma outra limitação da análise decorre dos limites temporais das séries estatísticas disponíveis. O que se pretende, sobretudo, é, no entanto, identificar e situar o que se considera ser um processo de mudança estrutural na provisão de habitação, associado à "emergência da provisão pelas empresas", para, depois, poder discutir as condições do seu desenvolvimento.

[33] A este respeito, é particularmente expressiva a conclusão de Conceição (1996b, p. 19), segundo a qual, nos anos oitenta, no continente, a variação do número de alojamentos ocupados habitualmente por famílias não correspondeu sequer a metade da variação do número total de alojamentos, ao mesmo tempo que se verificava um aumento das situações classificadas como de sobreocupação dos alojamentos.

Quadro 4.31

Formas de provisão de habitação (Continente, 1971-1993)

Formas de provisão	1971-73	1976-78	1979-81	1982-84	1985-87	1988-90	1991-93
Empresas	9,2	19,6	23,9	27,1	33,3	42,2	45,1
Particulares para ocupação pelo próprio	45,9	50,1	45,5	40,0	41,9	32,3	27,5
Particulares para um mercado	35,2	17,4	14,4	14,4	14,6	14,4	17,8
Estado	9,2	11,5	14,5	16,0	4,2	4,5	2,6
Cooperativas	0,5	0,4	1,4	2,2	5,2	5,6	6,5

Fonte: INE, Estatísticas da Construção de Edifícios; Conceição (1996b).
Valores em percentagem.

Esse processo é o traço mais saliente do quadro 4.31: o peso das empresas na provisão de habitação é, sempre crescente, nos períodos considerados; de um lugar quase marginal, na provisão de habitação do início dos anos setenta, passa a afirmar-se, desde a segunda metade dos anos oitenta, como a forma de provisão dominante, no continente, assumindo um peso muito mais significativo ainda, como veremos no quadro 4.32, nos processos de expansão urbana então verificados.

Numa leitura simplificada, pode dizer-se que as empresas construtoras começam por "ocupar" parte do espaço associado ao investimento dos particulares para um mercado, para, depois, conduzir uma parte importante do processo de expansão da habitação, em Portugal.

Regista-se, também, o crescimento da importância relativa da intervenção das cooperativas na provisão de habitação: trata-se, para além dos fenómenos associados à emergência das empresas construtoras, do único caso de aumento sucessivo da participação nas dinâmicas habitacionais, acabando por se tornar mais importante que a provisão directa pelo Estado e pelas autarquias, no final dos anos 80, e assumindo particular relevância em alguns concelhos (ver, por exemplo, os dados apresentados por Conceição, 1996b, para a Área Metropolitana do Porto).

Por seu lado, a importância relativa da provisão pelos particulares para um mercado mantém-se, em média, depois de uma quebra acentuada associada às mudanças políticas e sociais ocorridas em 1974, mas decresce progressivamente nos centros urbanos (ver quadro 4.32). A provisão para ocupação pelo próprio perde peso. Assume, em geral, uma importância muito diminuta nos "centros urbanos", o que constitui uma característica marcante dos processos de estruturação urbana e das condições de "produção do solo" dominantes. Recordem-se, ainda, as referências feitas à diminuição, recente e mais acentuada, da sua importância, quando se debateram, neste capítulo, as questões relacionadas com o acesso à "casa própria".

Finalmente, a intervenção directa do Estado e das autarquias na promoção de habitação diminui acentuadamente, a partir de 1985, depois de ser relativamente importante nos anos setenta e início dos anos oitenta[34].

O quadro 4.21, adaptado de Conceição (1994), permite aprofundar a descrição das transformações na provisão de habitação, considerando algumas das suas diferenciações territoriais. Dele se conclui que o sentido das principais mudanças atravessa todo o território continental, embora estas ocorram em contextos muito diferenciados. Podemos definir várias divisões regionais, correspondendo a uma certa homogeneidade no perfil da provisão da habitação: cada uma das Áreas Metropolitanas, um conjunto de distritos do litoral (de Viana do Castelo a Leiria), a que se podem juntar os casos de Santarém e Castelo Branco; os distritos do interior norte (Bragança, Vila Real, Viseu e Guarda) e Portalegre; os restantes distritos do Alentejo; o Algarve. E, embora muito se possa discutir em torno do conceito de "centro urbano" e da sua delimitação física e teórica, e a análise esteja dependente da forma como os dados foram agrupados, uma outra distinção parece basear-se entre os centros urbanos de maior dimensão e o restante território. Uma análise pormenorizada desses centros poderia revelar, no entanto, diferenças importantes, sobretudo em termos do papel dos particulares no mercado.

[34] Estes processos serão analisados, mais demoradamente, no próximo capítulo, dedicado mais explicitamente à análise das políticas de habitação.

Quadro 4.32

Formas de provisão de habitação e suas diferenciações espaciais: evolução nos anos oitenta

	1980-82					1988-90				
	p.oc.p.	p.m.	emp.	est.	coop.	p.oc.p.	p.m.	emp.	est.	coop.
Continente	**43,3**	**14,2**	**25,4**	**14,8**	**1,8**	**32,3**	**14,4**	**42,2**	**4,5**	**5,6**
centros urbanos	**4,5**	**22,6**	**48,2**	**22,0**	**1,4**	**4,3**	**15,0**	**65,5**	**6,0**	**6,7**
Aveiro	63,8	12,0	6,5	15,5	2,1	52,4	15,0	27,7	2,5	2,1
centros urbanos	6,2	21,9	18,7	33,0	13,6	9,8	18,7	66,7	4,1	0,0
Beja	61,6	13,8	7,0	17,6	0,0	51,3	6,1	21,6	3,3	17,7
centros urbanos	16,7	48,6	34,7	0,0	0,0	11,2	1,0	35,9	0,0	51,9
Braga	65,1	12,9	14,2	7,8	0,0	49,3	14,0	35,5	0,0	1,0
centros urbanos	4,9	31,0	48,8	15,3	0,0	2,6	14,0	82,9	0,0	0,0
Bragança	61,8	5,5	3,5	28,0	0,0	63,6	13,7	15,3	0,3	7,1
centros urbanos	29,8	27,0	3,5	39,8	0,0	18,8	20,0	36,2	0,0	25,0
C.Branco	69,4	14,1	11,9	4,2	0,0	46,3	12,6	34,2	3,2	3,7
centros urbanos	10,1	46,2	43,8	0,0	0,0	8,5	19,4	62,1	0,0	10,0
Coimbra	66,3	11,7	15,9	5,4	0,8	46,8	11,4	37,0	0,8	4,0
centros urbanos	6,8	34,2	57,7	1,2	0,0	4,1	17,3	70,7	2,1	5,4
Évora	51,3	11,6	5,3	14,3	17,1	47,6	6,8	13,8	24,5	7,2
centros urbanos	24,1	32,5	18,8	0,0	24,1	24,4	13,8	29,4	24,9	7,5
Faro	28,8	17,2	44,1	8,0	1,9	18,3	14,1	59,6	4,8	2,7
centros urbanos	3,2	25,6	52,5	18,7	0,0	4,4	11,8	65,5	7,9	7,6
Guarda	75,3	10,3	7,9	6,4	0,0	65,6	15,9	17,0	1,5	0,0
centros urbanos	8,8	41,2	35,9	14,1	0,0	12,1	43,9	43,9	0,0	0,0
Leiria	70,1	12,4	8,2	9,0	0,0	48,6	17,2	31,6	1,3	1,2
centros urbanos	12,9	24,3	40,1	22,8	0,0	4,8	21,4	60,9	5,9	7,1
Lisboa	11,8	17,3	52,4	15,2	1,4	9,5	13,9	52,4	7,1	12,6
centros urbanos	0,4	11,8	58,3	25,0	0,3	0,6	11,5	63,9	8,8	7,7
Porto	34,7	18,9	19,9	25,6	0,9	26,3	15,8	44,9	6,8	6,0
centros urbanos	5,5	25,6	38,1	29,4	1,4	4,3	14,4	66,2	8,4	6,0
Portalegre	37,7	5,0	6,3	37,6	13,4	55,7	5,2	22,5	7,8	8,3
centros urbanos	5,4	5,4	7,7	81,5	0,0	12,9	7,8	53,6	20,5	3,6
Santarém	56,8	16,2	8,5	14,7	3,7	47,7	12,0	27,0	4,7	8,3
centros urbanos	3,6	34,3	27,5	33,4	0,2	6,8	22,5	45,6	2,8	22,3
Setúbal	14,2	15,4	53,1	13,9	3,3	16,8	16,1	58,9	3,9	4,2
centros urbanos	1,7	21,4	73,5	3,0	0,0	3,6	16,4	78,9	1,1	0,0
Viana Castelo	66,0	12,6	7,5	13,6	0,0	46,6	16,0	33,4	0,3	3,7
centros urbanos	6,2	51,4	42,4	0,0	0,0	3,0	18,3	65,2	0,0	13,5
Vila Real	64,2	4,4	9,2	22,2	0,0	58,3	15,9	22,1	3,7	0,0
centros urbanos	29,9	41,8	28,4	0,0	0,0	5,6	19,4	66,3	8,7	0,0
Viseu	76,1	7,0	6,7	9,4	0,0	60,5	16,4	19,5	2,3	1,0
centros urbanos	7,4	43,6	49,0	0,0	0,0	7,4	30,3	60,8	0,0	1,5

Fonte: I.N.E., Estatísticas da Construção e Habitação. Adaptado de Conceição (1994).

Notas: p.oc.p. - provisão pelos particulares para ocupação pelo próprio
p.m. - provisão pelos particulares para um mercado
emp. - provisão pelas empresas
est. -provisão pelo Estado
coop. - provisão pelas cooperativas
Centros urbanos definidos como tendo mais de 10 000 habitantes

A relação entre as quatro primeiras áreas definidas (a A. M. de Lisboa, a A. M. do Porto, o litoral e o interior norte) pode considerar-se linear: à medida que avançamos na ordem por que são citadas, o papel das empresas na provisão de habitação, que emerge mais cedo nos territórios metropolitanos e, sobretudo, na Área Metropolitana de Lisboa[35], vai sendo substituído pela intervenção dos particulares para ocupação pelo próprio. Os distritos de Évora e de Beja salientam-se, segundo estes dados e neste período, pela presença importante das formas de provisão institucionais não lucrativas. O Algarve apresenta características semelhantes às da A.M. de Lisboa, embora, como se conclui da análise de outro tipo de informação, com outra importância da produção para um mercado de uso sazonal.

4.3.3 Conclusão: diversidade, transformação e especificidade das formas de provisão de habitação; algumas reflexões sobre o "modelo de provisão" prevalecente

Como foi dito, a análise anterior tem limitações importantes, porque utiliza uma fonte de informação com algumas fragilidades. Não contempla, por um lado, as transformações mais recentes. Não consegue abranger, por outro lado, a totalidade da habitação produzida, por razões metodológicas de apuramento da informação, mas também porque o seu âmbito, baseado nos processos de licenciamento, não contempla a chamada produção ilegal ou "clandestina", que, segundo os estudos existentes, desempenhou um papel de relevo no sistema habitacional, em vários momentos da história recente (a este propósito, ver o número temático da revista Sociedade e Território dedicado a esta problemática – Sociedade e Território, 1984 – e, também, os capítulo específicos que ocupa nos trabalhos de Cardoso, 1983, e Ferreira, 1987).

[35] Existem importantes reflexões sobre as condições de afirmação da provisão pelas empresas no territórios metropolitanos. Ferreira (1987) sublinha o controlo, por parte das empresas construtoras, dos processos fundiários na A. M. Lisboa, desde o início dos anos setenta. Por sua vez, Cardoso (1996b) e Breda-Vázquez (1993) sublinham a relação, na A. M. Porto entre provisão de habitação e povoamento e industrialização difusa, para explicar a relativa especificidade dos seus padrões de desenvolvimento territorial.

Mesmo assim, os elementos aqui apresentados, que servem, sobretudo, de apoio ao argumento segundo o qual as características da situação actual devem ser lidas num contexto em que mudanças sociais se cruzam com um processo que, do ponto de vista da habitação, é, em simultâneo, de expansão e de transformação estrutural no investimento, sugerem algumas reflexões adicionais. Poderemos agrupá-las segundo três domínios de interrogação: reflexões em torno da descrição da situação habitacional e dos conceitos que a podem organizar, que corresponde, como vimos, a um dos debates centrais nos estudos da habitação (ver capítulo 1); reflexões em torno das condições de mudança e sua interpretação, em Portugal; e, finalmente, reflexões em torno das possíveis relações entre as transformações na provisão de habitação e as problemáticas das desigualdades e dos riscos, da sua gestão e, eventualmente, dos modelos de intervenção pública que as acompanham.

Consideremos, então, em primeiro lugar, as questões da descrição da situação habitacional e dos seus conceitos, para sublinhar o que se pode designar, de uma forma geral, como o carácter social e historicamente construído da relação das pessoas com o alojamento, e para sublinhar, também, a dificuldade em apreender algumas mudanças relevantes, a partir simplesmente de dicotomias opondo "mercado" e "contextos fora do mercado", "sector lucrativo" e "sector sem fins lucrativos", ou, como nos pontos precedentes, "arrendamento" e "casa própria"[36].

A informação do quadro 4.31 pode ser lida pondo em evidência a importância crescente da produção de habitação para mercados, seja de venda ou de arrendamento. Deve ser lida, depois, percebendo que, entre o início dos anos setenta e o início dos anos noventa, a ideia de "mercado" não é mesma, de acordo com os dados disponíveis das Estatísticas da Construção de Edifícios: no primeiro período referido, ao mercado associava-se predominantemente o arrendamento[37]; no último período referido, ao mercado associava-se predominantemente a habitação para

[36] Recorde-se que a questão que se coloca não é tanto a da irrelevância destes conceitos, mas, sobretudo, a necessidade de os especificar, em cada contexto, tendo em atenção as práticas que lhes estão subjacentes.

[37] No período de 1971 a 1973, segundo esta fonte de informação, a produção de habitação para arrendamento, nas suas diversas formas, correspondia a quase metade do total de alojamentos produzidos.

venda. Mas deve ser lida, também, verificando a presença, no interior dos "mercados", de uma transformação importante na identidade dos principais promotores da habitação e, por essa via, nas suas estratégias e nas suas condições de desenvolvimento[38]. Estamos, portanto, perante, um fenómeno que, em Portugal, é relativamente recente e inédito: o processo de construção de um mercado de venda, específico, associado de forma predominante à intervenção das empresas construtoras na promoção de habitação e, como vimos, ao papel dos sistemas de crédito à aquisição de habitação.

Do mesmo modo que a simples referência ao crescimento do "mercado" não é suficiente para descrever as transformações ocorridas, é também insuficiente uma referência à contracção das formas de promoção sem fins lucrativos.[39] Estas são diversas entre si, nas suas características e nos seus processos, e na não consideração desta diversidade residem precisamente algumas das críticas aos trabalhos de Barlow e Duncan (1992) apresentados no primeiro capítulo. Por isso, a maior importância das cooperativas, num contexto de diminuição da intervenção directa do Estado na promoção de habitação, não significará apenas a substituição de um tipo de promotor por outro, mas provavelmente, representa também outras mudanças nas formas de desenvolvimento e nas formas de acesso à habitação.

Pode, portanto, dizer-se que este debate sobre a "provisão de habitação" permite chamar a atenção para a necessidade de descrever as dinâmicas de produção e de acesso ao alojamento, incorporando o conhecimento dos diversos agentes nelas envolvidas, contribuindo, assim, para uma descrição mais aprofundada do sistema habitacional, da sua diversidade e das suas transformações. Mas, ao mesmo que constitui um quadro de referência para a descrição do sistema, tem igualmente importantes consequências para a interpretação dos processos.

---

[38] Uma das consequências deste processo é a existência de uma tendência de alteração das tipologias dos edifícios produzidos, de que o aumento do número de alojamentos por edifício é um dos indicadores possíveis.

[39] Note-se que estas diversas formas – segundo o esquema apresentado, a autopromoção, a provisão pelo Estado ou pelas cooperativas – não significam a ausência total de mecanismos de mercado, muitas vezes presentes nos domínios do acesso aos solos ou da actividade de construção "por contrato".

A principal questão que se coloca é a de saber por que razões emerge, desta forma, a "provisão pelas empresas" e que ligações se podem estabelecer entre este fenómeno e outras características de mudança no sistema habitacional português, como a expansão dos recursos habitacionais e a afirmação de uma distância entre dinâmicas de investimento e dinâmicas de ocupação dos alojamentos.

Com base nos estudos referidos (Cardoso, 1996b; Cardoso e Short, 1983; Conceição, 1994), é possível apresentar algumas hipóteses de interpretação. Vimos já que estes autores associam a provisão pelas empresas ao desenvolvimento de mercados de massa, na habitação e que as condições favoráveis a esse desenvolvimento são, por um lado, a estabilidade e o crescimento dos rendimentos e, por outro lado, a existência de sistemas de crédito à aquisição da habitação. Assim sendo, as transformações ocorridas, marcadas pela importância da provisão pelas empresas, podem ser explicadas, quer por transformações no domínio dos rendimentos, quer por transformações no domínio do financiamento do acesso à habitação. Ambos os factores estiveram presentes no contexto português mais recente, como ilustram a figura 4.1 e o quadro 4.33, sendo particularmente notória a importância acrescida do crédito à aquisição de habitação[40] (ver, também, a este propósito, Mendes e Rodrigues, 1997, e Neves, 1998b).

No entanto, a construção de um "mercado de massa", ou de um mercado de venda baseado na provisão pelas empresas e no crédito, desenvolve-se, também, em Portugal, numa situação marcada por níveis elevados de desigualdade na distribuição do rendimento. Este facto tem algumas consequências relevantes para o modo como esse mercado é construído. Abílio Cardoso (1996b) sugere que a fragilidade das condições de generalização deste modelo tem como resultado a sua dependência face à intervenção do Estado.

[40] Que acompanha um processo de descida das taxas de juro e de transformação – ou liberalização - na organização da oferta de crédito.

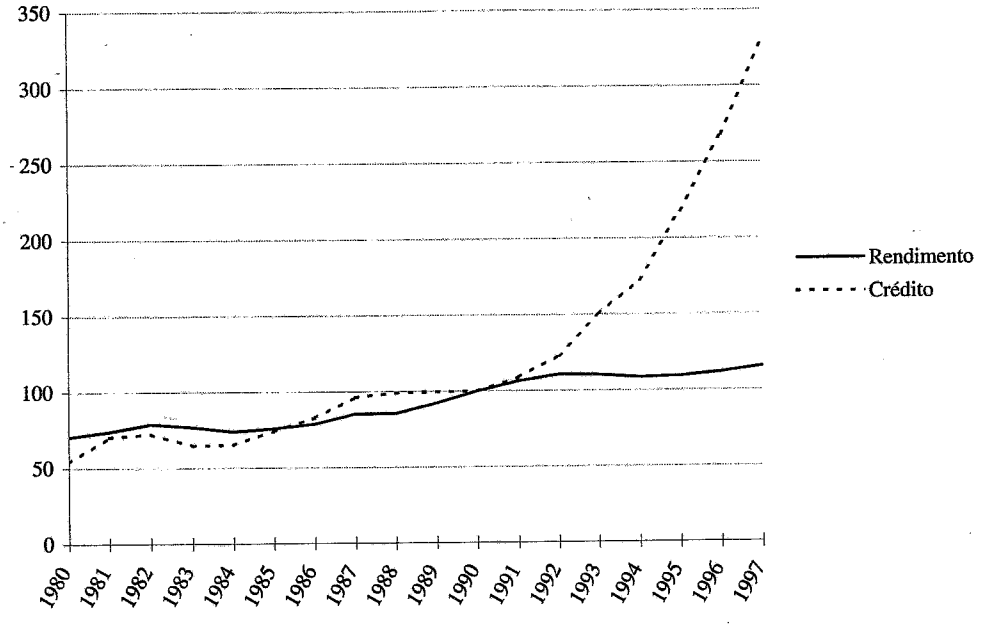


Figura 4.1

Comparação da evolução do rendimento disponível das famílias e do crédito bancário (1990=100)

Fontes: Banco de Portugal; Barreto (2000).

Quadro 4.33

Crescimento anual real (%) do rendimento disponível e do crédito bancário à habitação

	1981-1984	1984-1987	1987-1990	1990-1993	1993-1996
Rendimento disponível das famílias	-0,1	5,0	5,4	3,3	0,5
Crédito (saldos médios)	-2,5	13,8	1,3	14,5	21,3

Fontes: Banco de Portugal; Barreto (2000).

Os números apresentados por um estudo recente (SEH, 2000) são, a este propósito elucidativos: nos anos noventa, mais de metade dos contratos celebrados enquadraram-se em regimes de crédito bonificado, correspondendo-lhes mais de 40% do valor total dos contratos. A centralidade da intervenção do Estado na

construção deste mercado é, deste modo, um dos elementos característicos da situação portuguesa[41].

Outra consequência do mesmo contexto de desigualdades no rendimento e de relativa fragilidade, pelo menos em alguns períodos, nas condições de generalização de um mercado de massa é a possibilidade da expansão da provisão pelas empresas se associar, também, a processos de investimento em habitação não imediatamente ligados à habitação permanente. Este fenómeno, identificado, por exemplo, no estudo de Conceição (1993) sobre o desenvolvimento da provisão pelas empresas, nos anos oitenta, no concelho de Braga, ajuda, por sua vez, a explicar a produção, por diversas vezes já aqui referida, de uma distância entre dinâmicas de construção e dinâmicas de ocupação dos alojamentos.

A principal hipótese que emerge destas considerações acerca da provisão de habitação e suas transformações é, então, a seguinte: se o crescimento económico constitui – como, de resto, afirmava Donnison (1967) – um dos factores decisivos de mudança na habitação, o padrão de desigualdade que lhe está associado tem uma influência importante na forma como essas mudanças se desenvolvem e se concretizam.

É a partir desta hipótese que se podem discutir as relações entre o modelo de provisão de habitação e as questões da desigualdade e dos riscos. Ajudando a esclarecer as dinâmicas de crescimento, de declínio e de transformação, as referências à provisão de habitação e aos seus agentes constituem um dos elementos necessários para a reflexão sobre o sistema habitacional, as desigualdades e os riscos. Não se trata, porém, de dizer que as clivagens existentes no domínio das condições de acesso e utilização do alojamento se podem ler, automaticamente, a partir de categorias ligadas aos promotores da habitação (ver, a este propósito, Doling, 1999). Por isso, se coloca uma ênfase nos "modelos de produção e de gestão" da habitação.

[41] Comprovando, assim, a pertinência das críticas, referidas no primeiro capítulo, às análises baseadas na oposição entre Estado e mercado.

5 Conclusões

5.1 Diferenciações sociais e transformações nas modalidades de promoção e de acesso à habitação

Este capítulo procurou completar análises anteriores sobre as condições de alojamento em Portugal e suas diferenciações, centrando-se nas questões relacionadas com os dinamismos mais recentes e os seus possíveis efeitos nas relações entre pessoas e alojamentos, ou para usar termos várias vezes repetidos neste trabalho, nas suas condições de acesso e manutenção no alojamento. Por isso, se analisaram sucessivamente aspectos da mobilidade residencial, da despesa com a habitação e das transformações nas formas de ocupação e na promoção de habitação. Esta preocupação com as mudanças e o seu significado é tanto mais importante quanto se verifica num contexto atravessado por processos de expansão dos recursos habitacionais e de melhorias qualitativas muito relevantes: trata-se de poder saber de que modo e em que condições as diversas categorias sociais, analisadas segundo o rendimento, a posição perante o trabalho ou a estrutura da família, se têm vindo a relacionar com esses processos de expansão.

Para além dos contributos específicos para os debates em torno das ligações entre habitação e sistemas de bem-estar social e das metodologias da sua investigação, que serão discutidos nos pontos seguintes, são três as conclusões principais deste capítulo: a confirmação da existência de importantes desigualdades sociais face ao alojamento, em Portugal; a pertinência da referência a uma área de vulnerabilidade ou de risco, traçada pelo modo como as dinâmicas habitacionais se cruzam com alguns processos de mudança social; a identificação de mudanças nas modalidades de promoção e de acesso à habitação que, ao mesmo tempo que contribuem para configurar essa área de vulnerabilidade e de risco, correspondem também a alterações nas possibilidades da sua gestão.

Este capítulo continuou a documentar a existência, em Portugal, de um contexto marcado – de forma estrutural – por importantes desigualdades sociais perante o alojamento. Estas não dizem simplesmente respeito às condições físicas dos alojamentos, como resultou claro do terceiro capítulo, mas envolvem igualmente o os padrões de mobilidade residencial das famílias, o peso das despesas com a habitação nos seus orçamentos e os principais factores de estruturação dos mercados de venda e de arrendamento da habitação. De uma forma geral, os agregados familiares de menores recursos têm menos possibilidades de mobilidade residencial, ou estas tendem a confinar-se ao parque habitacional mais antigo; habitam em alojamentos de mais baixos custos, mas têm um esforço mais significativo – e crescente – com a habitação; acedem em menor número aos sistemas de crédito à aquisição de habitação, mas fazem-no com taxas de esforço maiores, tanto no contexto de sistemas formais como no contexto de sistemas informais de crédito; no caso do arrendamento, têm, em média, uma relação entre renda e rendimento mais elevada. Lidas no seu conjunto, as várias conclusões do terceiro e do quarto capítulos permitem falar, seguramente, da dificuldade do sistema habitacional português alojar convenientemente as famílias de menores recursos.

Neste contexto geral, que se pode classificar como persistente, têm emergido dinamismos de mudança nas formas de produção e de acesso ao alojamento, que, em determinados aspectos, significam o desenvolvimento, pelo menos potencial, de algumas áreas de vulnerabilidade e de risco. O aumento das despesas médias com a habitação, se pode ser lido como um resultado dos processos de expansão, renovação e melhoria qualitativa da habitação, constitui também um quadro relativamente novo, sobretudo quando se combina com fenómenos – permanentes ou temporários – de diminuição dos rendimentos reais de pessoas e famílias. No período aqui estudado, o esforço das famílias com o alojamento cresceu mais para os agregados familiares de menores rendimentos, o que se explica pelo modo como as mudanças sociais, no domínio do rendimento e da relação com o trabalho, se associaram a mudanças no interior do sistema habitacional.

Para além deste factor geral de risco, outros ainda se desenvolveram mais directamente relacionados com as características específicas de cada uma das dinâmicas emergentes, como é o caso das formas de acesso à propriedade da casa com recurso ao crédito ou de novas segmentações no domínio do arrendamento. Para este último caso, os números apresentados, referentes a meados dos anos noventa, são, a este respeito da reflexão a partir do conceito de risco, muito significativos: a quase metade dos arrendamentos mais recentes correspondiam, nessa altura, relações entre renda e rendimento superiores a 20%, atingindo sobretudo os agregados familiares de médios e baixos rendimentos com necessidade de mobilidade residencial.

Torna-se, então, necessário discutir as condições em que se processam as transformações nas modalidades de acesso e de promoção da habitação, as suas consequências e, eventualmente, as suas possibilidades de gestão. Essa discussão será conduzida, de forma mais sistemática, no próximo capítulo. Da análise precedente sobressaem, no entanto, desde já, alguns contributos para esse debate. As referências ao arrendamento, à "casa própria" e às diversas formas de provisão de habitação podem ser resumidas, de forma simplificada, chamando a atenção para a existência ou coexistência de dois processos distintos: por um lado, um processo de "construção" de um mercado de venda de habitação, baseado na promoção pelas empresas construtoras e no desenvolvimento, com níveis importantes de intervenção do Estado, de sistemas de financiamento da aquisição da "casa própria"; por outro lado, aquilo que poderemos designar como um processo de gestão segmentada do arrendamento, separando arrendamento público e privado, "rendas novas" e "rendas antigas".

Segundo uma das hipóteses apresentadas, a propósito das transformações associadas à emergência da "provisão pelas empresas", nas condições actuais – de crescimento, com desigualdades de rendimento importantes -, o modo como estes processos se desenvolvem conduz, em simultâneo, a uma dinâmica de crescimento do parque habitacional e à afirmação de uma maior distância entre produção e utilização dos alojamentos. Uma das possíveis consequências deste fenómeno é a progressiva

erosão de um dos pressupostos dos chamados "modelos quantitativos", baseados na gestão do sistema habitacional a partir dos níveis de produção total de alojamentos.

5.2 Contributos para o debate dos modelos de produção e gestão da habitação (social)

O primeiro contributo deste estudo das desigualdades e dos riscos sociais face ao alojamento foi já, por diversas vezes, sublinhado, sendo, por isso, agora, apenas enunciado: a proximidade entre clivagens associadas à habitação e diferenciações associadas a outros domínios do bem-estar social e o reconhecimento dos efeitos conjugados de mudanças sociais e transformações no alojamento justificam a pertinência da reflexão em torno das relações entre habitação e sistemas de bem-estar social. Do ponto de vista das políticas de habitação, a questão que se coloca é a de saber até que ponto e em que condições estas podem constituir um elemento de gestão dessas relações, e das desigualdades e dos riscos que lhes estão associados.

Um segundo conjunto de contributos situa-se no domínio da descrição do sistema habitacional português e das suas capacidades e problemas de produção de "bem-estar habitacional". Salienta-se, em primeiro lugar, a diversidade de formas de relação envolvidas na produção, no acesso e na utilização da habitação. Disse-se, no primeiro capítulo, que o uso de referências aos sistemas de bem-estar social, mais amplas que as referências às políticas sociais, se justificava pelo reconhecimento do papel do Estado, das famílias e dos mercados na produção de bem-estar social. Este estudo sobre a habitação não esgota todas as dimensões envolvidas, neste caso, na definição desses papeis, mas fornece algumas indicações úteis para a sua percepção. Recordem-se, a este propósito alguns dos números apresentados, relativos, na sua quase totalidade, ao final dos anos noventa:

- quase 10% das situações não se enquadravam nas relações de arrendamento ou propriedade dos alojamentos, não correspondendo, em princípio, a transferência de direitos formais;

- considerando apenas o "sector da casa própria", menos de metade das situações correspondia a processos de compra da habitação num mercado, embora a importância desses processos aumentasse muito, correspondendo a 64% dos casos de acesso recente à propriedade; considerando, ainda, o mesmo "sector", cerca de 17% das situações correspondiam a processos de acesso à propriedade por doação ou herança, existindo ainda uma parcela muito significativa, embora decrescente, de casos de autopromoção da habitação;

- de acordo com informação relativa ao acesso ao crédito para aquisição de habitação, mais de metade dos contratos celebrados, nos anos noventa, enquadravam-se em regimes bonificados;

- finalmente, no interior do campo do arrendamento, à forma jurídica de "renda livre" correspondiam cerca de 43% das situações existentes, enquanto que as "rendas apoiadas ou sociais" abrangiam 9% dos casos.

Com base nesta informação, é possível retirar algumas conclusões principais: a diversidade de formas existentes, no contexto português, embora num contexto em que vários aspectos dos "mercados"[42] ganham importância; as inter-relações entre famílias, Estado e mercados, particularmente visíveis nos diversos modos de intervenção do Estado na configuração dos mercados; a presença de estratégias públicas também elas diferenciadas, residuais do ponto de vista da produção de habitação pública, mas possivelmente centrais do ponto de vista das condições de desenvolvimento dos mercados, e que aqui foram resumidas como "estratégias de construção dos mercados de venda" e "estratégias de gestão segmentada do arrendamento".

Num contexto de crescimento, o conjunto destas diversas formas – em transformação – assegurou níveis importantes de produção de alojamentos e uma melhoria

[42] De venda, de arrendamento e de financiamento.

significativa dos padrões habitacionais médios. No entanto, este processo de expansão teve como pano de fundo a persistência de desigualdades sociais face ao alojamento, a possível emergência de novos factores de risco, com elas relacionados, permitindo identificar uma dimensão problemática na relação dos agregados familiares de menores rendimentos com o sistema habitacional. A questão que fica em aberto é o papel das estratégias públicas neste conjunto de processos.

Um outro conjunto de contributos desta reflexão sobre habitação e sistemas de bem-estar social, que abre caminho para a discussão seguinte desse papel das estratégias públicas, é a identificação de várias clivagens sociais face ao alojamento e várias categorias de vulnerabilidade e de risco, relacionadas com os rendimentos, a posição perante o trabalho e a estrutura da família. Trata-se, agora, de saber por que formas estas categorias sociais têm estado presentes no processo de formação das políticas públicas.

5.3 Limitações da análise e possibilidades do seu aprofundamento

Ao longo deste trabalho, foram-se desenvolvendo duas conclusões principais: vive-se, em Portugal, num contexto de crescimento no qual existe uma área não residual de problemas habitacionais; analisado no seu conjunto, o sistema habitacional português parece estruturar-se segundo linhas de clivagem sociais mais vastas, que se aproximam das clivagens que estão presentes em outras áreas do bem-estar social.

A convergência de várias indicações no sentido destas conclusões e as consequências que delas se podem retirar, em termos do debate sobre o sistema e as políticas habitacionais, parecem confirmar a pertinência do seu aprofundamento e confronto com outros instrumentos e outras "escalas" de análise. Este confronto justifica-se e é necessário, porque duas interrogações se podem colocar às conclusões aqui apresentadas. Trata-se de saber até que ponto a identificação de problemas de "mal-estar habitacional", de desigualdade e de "risco" depende das formulações aqui adoptadas, isto é, do modo como se escolheram dimensões de mal-estar habitacional

e dos critérios utilizados para perceber alguns dos riscos existentes. Trata-se de saber, ao mesmo tempo, até que ponto a nitidez dos padrões encontrados, operando num contexto marcado por alguns elementos importantes de diversidade e parecendo sobrepor-se a estes, depende do nível geral a que é conduzida a análise, e se não existirão processos "mais finos" de diferenciação, que importa, também, ter em consideração.

À luz das reflexões metodológicas referidas nos primeiros capítulos, estas interrogações abrem caminho para a importância da articulação das conclusões aqui apresentadas com processos "mais locais" de conhecimento.

5.

Sistemas de bem-estar social, problemas habitacionais e políticas de habitação em Portugal

1 Introdução

1.1 Objectivos

Este capítulo pretende integrar, na descrição do sistema habitacional português que tem vindo a ser desenvolvida, uma referência mais explícita e sistemática às políticas de habitação, às suas eventuais transformações e ao modo como se relacionam com as problemáticas das necessidades, das desigualdades e dos riscos sociais com base nas quais se organiza o presente trabalho.

Recorde-se, em traços gerais, o fio condutor da investigação proposta. Começou por defender-se, face às diversas dificuldades de definição de "habitação social", que a viabilidade da formulação e concretização de modelos de produção e gestão de habitacional pressupõe uma leitura das relações entre habitação e sistema de bem-estar social. Defendeu-se, também, que, no contexto dos Estados-Providência, essas relações envolvem uma referência a um conjunto de princípios normativos, de estabelecimento de patamares mínimos de bem-estar social e de limitação das desigualdades e dos riscos sociais, referência essa muitas vezes associada à definição de "direitos sociais". Defendeu-se, por fim, ser característica dos Estados-Providência não apenas a referência, em abstracto, a esses direitos sociais, mas, também, a sua construção através do que se disse ser um "modelo contratual de acção".

Tendo presente esta perspectiva, desenvolveu-se, depois, uma leitura da situação portuguesa, avaliada a partir dos princípios normativos atrás identificados. Referiu-se, então, a presença de um processo de expansão dos recursos habitacionais, no interior do qual se detectou uma área não residual de problemas e um padrão de desigualdades muito marcado pela relação entre rendimentos, condições de alojamento e possibilidades de mobilidade residencial. Identificaram-se, depois, estudando as dinâmicas recentes, alguns possíveis novos factores de risco, que, resultando sobretudo da sobreposição de uma "área de vulnerabilidade social" com um contexto de aumento da despesa média com a habitação e de relativa erosão de formas de habitação de baixo custo, se podem alargar em alguns casos, em virtude das características das transformações ocorridas na oferta de habitação[1], a diversos grupos sociais de médios e baixos rendimentos.

Sem porem em causa a importância da existência de uma clara expansão dos recursos habitacionais e de melhorias na situação habitacional média, os elementos apresentados sugerem, do ponto de vista das políticas de alojamento, várias dificuldades ou limites. Evidenciam, em primeiro lugar, a presença de um "campo" – o campo da relação entre habitação e grupos sociais empobrecidos – não completamente "preenchido" e que atravessa algumas distinções tradicionais, entre casa própria e arrendamento, mercados e contextos fora do mercado[2]. Evidenciam, ao mesmo tempo, as dificuldades no tratamento dessa relação, através da promoção do que se designou como "modelos quantitativos", baseados no pressuposto segundo o qual o aumento da oferta de habitação provocaria alterações generalizadas nas condições de alojamento das famílias[3], e, no caso português, da gestão do sistema habitacional através da coexistência de duas estratégias distintas, de "construção de um mercado de venda" e de "gestão segmentada do arrendamento".

---

[1] Detectadas claramente nos processos recentes de arrendamento, mas que também se pode argumentar serem decorrentes do modo selectivo como a "provisão pelas empresas" se tende a relacionar com um contexto de diferenciação social.

[2] O que não significa, mais uma vez se sublinha, a irrelevância dessas distinções.

[3] Encontramos críticas a este pressuposto em Paniagua (1991) ou em Coing e Topalov (1995).

Trata-se, agora, de procurar concentrar a análise nestas dificuldades ou limites, reflectindo sobre as possíveis condições da sua afirmação ou manutenção e sobre as relações que estabelecem com as dinâmicas de transformação identificadas. Para o fazer, à luz das preocupações expostas nos primeiros capítulos, é necessário articular duas tarefas. Por um lado, deve aprofundar-se a descrição das políticas habitacionais portuguesas, tendo nomeadamente em atenção as suas possíveis relações com outras políticas sociais, as formulações do "direito ao alojamento" e o modelo de acção que lhes está subjacente, o modo como os problemas habitacionais e as categorias de necessidade, desigualdade e risco são representados e "tratados", para, entre outros aspectos, poder discutir, utilizando a expressão de Tosi (1996), a "credibilidade" dessas representações.

Por outro lado, essa descrição deve poder permitir estabelecer um confronto entre as análises do contexto português e as propostas teóricas dos diversos autores referidos no primeiro capítulo e seus princípios explicativos: a relação entre crescimento económico e formas de intervenção do Estado, pressuposta nas teses de Donnison (1967); a relação entre intervenção do Estado e concepção dos diferentes problemas de habitação, pressuposta nas teses de Boelhouwer e van der Heijden (1992); a relação entre controlo do solo e controlo da oferta de habitação, pressuposta nas teses de Barlow e Duncan (1992); a relação entre intervenção do Estado e rentabilidade da oferta privada, pressuposta nas teses de Harloe (1995); a relação entre intervenção pública, subsídios e regulação dos mercados, pressuposta nas propostas de Kemeny (1995); ou, finalmente, a pesquisa de estratégias diferenciadas, traçando um movimento de dualização das políticas, sinalizado em diversas teses recentes.

Por diversas vezes, ao longo do texto, emergirá a hipótese segundo a qual a questão do "modelo de acção" desenvolvido – e da sua distância relativa face a processos desenvolvidos noutros campos das políticas sociais - é um elemento importante para a interpretação das dificuldades ou dos limites verificados na concretização de uma "vertente social" das políticas de alojamento[4]. Pode, portanto, ler-se este capítulo

[4] O que, não encerrando a questão da explicação destas características, tem consequências importantes para o debate, mais normativo, em torno das possibilidades de acção.

como um esforço de reflexão em torno da possibilidade, da pertinência e do desenvolvimento desta hipótese interpretativa.

1.2 Principais notas metodológicas

Este capítulo adopta como ponto de partida contributos fundamentais já existentes sobre a história das políticas de alojamento em Portugal (nomeadamente, Cardoso, 1983; Ferreira, 1987 e 1993). A sua identificação constitui um procedimento necessário, para a contextualização geral desta parte da investigação e para uma discussão do significado, do ponto de vista das políticas de habitação, do período que aqui tem sido mais analisado, os anos oitenta e os anos noventa. De facto, vários autores tendem a considerar o início dos anos oitenta como um período marcante em algumas das transformações ocorridas, nas estratégias políticas face à habitação, o que contribuiu para a preocupação concedida aqui a este marco temporal.

A síntese dos contributos existentes é, além disso, um procedimento útil, a vários outros níveis. Em termos metodológicos, revela algumas das principais questões que se colocam à leitura das estratégias públicas face ao alojamento, como a necessidade de estabelecer confrontos entre os discursos, a construção de instrumentos de intervenção e a sua concretização, ou as dificuldades no conhecimento das relações entre as estratégias políticas, as condicionantes mais gerais da acção pública e a intencionalidade dos agentes nela envolvidos. Por outro lado, em termos mais substantivos, pode dizer-se que a hipótese interpretativa a que atrás se aludiu, relativa à importância do que se designou como "modelo de acção", constitui um critério de leitura que permite perceber e desenvolver pontos de contacto entre as diferentes propostas teóricas identificadas. Desse modo, a síntese desses contributos é um passo fundamental para uma mais aprofundada especificação desta hipótese.

Feito o confronto entre diversas cronologias das políticas recentes de habitação em Portugal e detectadas as suas principais referências temporais, coloca-se a questão da relação entre a trajectória das políticas de habitação e o processo de construção do

Estado-Providência português. Existem, à partida, vários instrumentos para a identificação dessa relação. No domínio das políticas de bem-estar social, Pereirinha (1997) menciona, a propósito das questões metodológicas da descrição das políticas e da identificação de modelos, quatro tradições de investigação comparada: estudos centrados nos recursos mobilizados nas políticas; estudos centrados nos resultados e nas consequências das políticas; estudos centrados no processo de produção das políticas; finalmente, estudos que procuram descrever ligações entre recursos, instrumentos políticos e consequências – distributivas - das políticas. Esta proposta de sistematização é útil, porque assinala as diferentes possibilidades de desenvolvimento da investigação e as diferentes dimensões que podem ser pertinentes para a análise. Ao mesmo tempo, permite chamar a atenção para os pressupostos envolvidos na escolha da informação relevante para o estudo e para a necessidade de fundamentar teoricamente e de forma crítica as opções adoptadas.

Neste caso, começa por se utilizar, em primeiro lugar, um procedimento típico do primeiro conjunto de estudos identificado por Pereirinha (1997), comparando a evolução da despesa pública com a habitação, tal como é contabilizada na Conta Geral do Estado, com a evolução da despesa pública com outras políticas sociais. Trata-se de uma análise que tem dois limites principais, em primeiro lugar porque privilegia um aspecto das políticas – os recursos financeiros utilizados – em desfavor de outros e, em segundo lugar, porque existem dificuldades específicas na contabilização das despesas públicas com a habitação. Não nos informa, por um lado, das soluções organizativas utilizadas, dos seus "resultados" e, nestes, das suas consequências distributivas. Ora o ponto de partida adoptado, como se referiu na apresentação dos objectivos deste capítulo, pretende valorizar precisamente algumas destas dimensões. Além disso, trata-se de um procedimento que envolve alguns outros problemas: os critérios de contabilização das despesas públicas não são os mesmos, ao longo do tempo, nem são igualmente representados alguns apoios "indirectos" à habitação, por exemplo os que decorrem do seu tratamento fiscal. No entanto, providencia um termo de comparação muito simples entre campos diferentes das políticas públicas e, ao fazê-lo, evidencia uma distância entre as políticas de

alojamento e outras políticas sociais que não pode deixar de constituir um primeiro elemento de reflexão sobre o lugar da habitação no Estado-Providência português.

A descrição da trajectória de construção das políticas de habitação e, nesta, das suas referências às "necessidades", "riscos", "desigualdades" ou "direitos" pressupõe, no entanto, outras análises, que façam salientar o que alguns, como Motte (1997), designam como os "referentes" da acção pública e que sejam capazes de detectar as suas principais transformações. Recorre-se, para isso, em primeiro lugar e sobretudo, a um conjunto de documentos oficiais, procurando ler o conteúdo da afirmação constitucional dos direitos sociais e do direito à habitação, as orientações políticas expressas em programas de governo ou opções do plano, o enquadramento e a justificação da legislação produzida.

Esta opção permite fazer avançar a análise, introduzindo alguns aspectos relativos às orientações normativas, aos processos de construção das políticas e à concepção dos seus instrumentos. Tem, no entanto, também, alguns limites. Se, por um lado, acompanha a importância que é atribuída a algumas dimensões mais qualitativas da análise (Kemeny e Lowe, 1998) e, nestas, à importância do conhecimento dos "discursos" (Atkinson, 1999; Franklin, 1988a; Jacobs e Manzi, 1996) e da sua relação com a lei (Stewart, 1994), por outro lado não alarga completamente as possibilidades de investigação. Valoriza os discursos oficiais e mais codificados e, concentrando-se nestes, corre o risco de perder o acesso ao processo de construção desses discursos e suas metamorfoses, e de perder, também, o acesso a outros discursos e a algumas dimensões conflituais importantes. Esta dificuldade é tanto mais relevante quanto, como veremos na descrição da história das políticas de alojamento, em Portugal, são comuns referências, no caso português, ao confronto, coexistência ou sobreposição de modelos (ver, a este propósito, Cardoso, 1983).

A esta opção pode apontar-se, também, a crítica de não valorizar suficientemente a selectividade envolvida na produção e aplicação das leis, ou o processo de reelaboração, através das práticas, das suas categorias principais. É um problema de que dão conta, de forma muito expressiva, no caso português, Santos (1990) e Ruivo

(2000). Santos (1990) chama a atenção, a este propósito, para os diversos processos de "não aplicação da lei", de "aplicação selectiva da lei" e de "instrumentalização da lei". Ruivo (2000), por seu lado, numa análise que procura captar as dimensões locais destes processos, procura explorar as distinções entre, por exemplo, "competências legais" e "competências assumidas", "monolitismo" e "pluralismo politico-administrativo", processos formais e processos informais.

Estas dificuldades são reais e indicam claramente linhas necessárias de aprofundamento da análise. Não lhe retiram, no entanto, a pertinência, por várias razões: em primeiro lugar, porque não parece possível desenvolver uma referência ao direito ao alojamento sem ter em conta o modo como este é formulado e sistematizado; em segundo lugar, porque o estudo deste tipo de informação conduz a conclusões relevantes, quer quando aponta para as diferenças entre as políticas de alojamento e outras políticas sociais, quer quando identifica transformações verificadas no domínio da habitação; finalmente, porque existem elementos de análise – entre os quais a reflexão desenvolvida nos capítulos precedentes sobre a situação e os problemas habitacionais e a sua evolução, mas também outra informação existente sobre a concretização de programas públicos – que permitem estabelecer confrontos, mesmo que a um nível muito geral, entre a construção dos discursos políticos, o desenvolvimento de instrumentos de intervenção e as dinâmicas de transformação da situação.

Aceitando a pertinência – e mesmo a imprescindibilidade - da utilização deste tipo de informação, é ainda necessário dizer que as principais dimensões a partir das quais se procede à leitura da informação recolhida decorrem dos contributos identificados nos primeiros capítulos: a designação dos problemas; a designação dos "beneficiários" ou dos "destinatários" principais das políticas de alojamento; as referências à legitimidade da acção pública e aos modos de articulação dos agentes envolvidos, com particular atenção para as questões da regulação dos mercados e sua ligação com outros instrumentos de intervenção, questões que constituem um dos pontos centrais dos trabalhos de Kemeny (1995).

2 Um quadro de referência geral: habitação e políticas sociais, em Portugal; a habitação como "pilar débil" do Estado-Providência?

2.1 Breve referência à "história das políticas de alojamento" em Portugal

O interesse nas relações entre habitação, Estado-Providência e sistemas de bem-estar social justifica uma análise das políticas de alojamento que se preocupe, sobretudo, com o período que sucede à revolução de 1974, com a instauração de um regime democrático, a afirmação constitucional, em 1976, de um conjunto de direitos sociais e a construção de políticas públicas "típicas" dos Estados-Providência.

É, no entanto, conveniente proceder, ainda que de forma breve, ao enquadramento desse período, situando-o no contexto do que poderá ser a "história das políticas de alojamento", em Portugal, por duas razões principais. Uma das características da habitação é a sua durabilidade e, por isso, a habitação construída tem a capacidade de permanecer, para além do momento histórico da sua produção. Como consequência, o parque habitacional resulta de processos sucessivos de sobreposição, transformação e adição de modelos ou experiências diversas e, nesse sentido, as rupturas políticas e sociais não apagam por completo situações anteriores. Pode mesmo dizer-se que uma das questões centrais que emerge, no domínio do alojamento, em períodos de mudança social, é a questão da capacidade de gerir ou conduzir a transformação das situações pré-existentes. Deste ponto de vista, o caso português, em que uma parte das experiências de alojamento social[5] antecede a construção do Estado-Providência, pode constituir um exemplo interessante para a discussão da importância da gestão dessas mudanças. Neste caso, argumentar-se-á depois, como veremos, pela existência de algumas dificuldades específicas no tratamento político desta questão.

Por outro lado, quando consultamos propostas de cronologia das políticas de habitação em Portugal (Cardoso, 1983; Ferreira, 1987 e 1993; Vilaça, 1997), verificamos que estas não são totalmente coincidentes nos marcos adoptados como

[5] Entendido como habitação pública...

referência, valorizando de forma diferente continuidades e rupturas e, desse modo, obrigando a uma reflexão sobre a definição dos principais períodos da construção dessas políticas.

2.1.1 Cronologias indicativas das políticas de habitação em Portugal

Comecemos por analisar esta última questão dos marcos temporais a que se associam rupturas ou mudança profundas na orientação das políticas de habitação. Partimos, para isso, dos contributos dos autores referidos, que, sublinhe-se, escrevem em momentos diferentes e com diferentes preocupações analíticas. Deve, também, dizer-se que estes autores tendem a considerar as cronologias que apresentam como uma referência para a análise, como uma simplificação que tem como objectivo facilitar a descrição e o entendimento dos processos (Cardoso, 1983, p.3), reconhecendo a coexistência, nos diversos períodos analisados, de processos de continuidade e de mudança. Tratam-se, portanto, de instrumentos que visam, sobretudo, fazer sublinhar características importantes das políticas de alojamento e, com base nestas, indicar processos de mudança.

As propostas existentes, no que à periodização das políticas diz respeito, encontram-se sintetizadas, esquematicamente, na figura 5.1. Cardoso (1983) estabelece em 1974 a principal clivagem nas políticas de habitação, distinguindo, portanto, as políticas do Estado Novo das políticas do regime democrático, embora aceitando a existência de variações no interior de cada um desses períodos. Desenvolve, por isso, uma análise centrada na relação entre a organização do Estado e as políticas de habitação[6], que envolve, nomeadamente, um conjunto de pressupostos ou "teorias normativas" acerca das necessidades e da legitimidade da intervenção do Estado.

[6] Ou, mais exactamente, na relação entre os processos de desenvolvimento social e económico, as políticas públicas e as políticas de habitação.

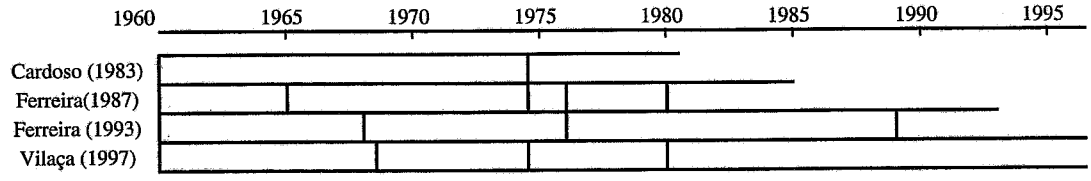


Figura 5.1

Cronologias indicativas das políticas de habitação em Portugal

No período do Estado Novo ou do "corporativismo", domina uma "teoria normativa das necessidades" (Cardoso, 1983, pp. 107-108) segundo a qual as necessidades e as aspirações legítimas variam com a categoria social, devendo a acção do Estado atender aos padrões específicos e diferenciados de cada categoria, sem necessariamente se dirigir de forma privilegiada para os grupos sociais mais desfavorecidos.

Para o autor, as duas principais consequências desta "teoria normativa das necessidades" são, por um lado, a fragmentação dos programas de intervenção pública (ver, também, Gros, 1994), que apresentam diferentes características construtivas e diferentes estatutos de ocupação, em função dos seus destinatários, e, por outro lado, o carácter repressivo, de separação e controlo social, associado às políticas de habitação pública[7], e que se reflecte na definição dos critérios de acesso e nas condições de permanência na habitação pública.

A fragmentação dos programas então existentes pode ser descrita com base em vários critérios (Cardoso, 1983, pp. 131-137; Gros, 1994; Baptista, 1999). Envolve, por um lado, as normas de elegibilidade e acesso, definidas, em alguns casos, com base na situação habitacional das famílias (por exemplo, os residentes em "ilhas"),

[7] A este respeito, comenta o autor que, se em todos os programas de habitação pública estavam presentes elementos de controlo social, era nos programas com padrões de qualidade mais baixos que esses controlos eram mais apertados e que a precariedade do estatuto de ocupação mais elevada (Cardoso, 1983, p. 108).

noutros casos com base em categorias profissionais (por exemplo, os funcionários públicos), noutros ainda com base no rendimento (com um programa específico para "famílias pobres" e com outros programas dirigidos a agregados familiares com rendimentos superiores a determinados limites). Envolve, ainda, a coexistência de estatutos de ocupação, como o acesso à propriedade ou a formas de "propriedade resolúvel", o arrendamento e, ainda, outras modalidades de ocupação precária. Envolve, finalmente, diferentes tipos e qualidades de habitação e, em particular, a definição de quatro categorias distintas de habitação. Cardoso (1983) chama, no entanto, a atenção para a definição de uma clivagem principal, no interior desta proliferação de programas de intervenção: a clivagem, já referida no primeiro capítulo, entre, por um lado, os programas de implementação municipal, orientados para os grupos sociais mais pobres, baseados em estatutos de ocupação precária e com padrões habitacionais de menor qualidade e, por outro lado, os restantes programas[8].

Os níveis baixos do investimento público na habitação, a concentração espacial deste, bem como de algumas medidas de regulação mais geral, como o congelamento das rendas, nas cidades de Lisboa e do Porto, a partir de 1943, e a orientação selectiva e hierarquizada da habitação pública para diferentes grupos sociais permitem ao autor falar do que designa, em resumo, como um "modelo residual por níveis" (Cardoso, 1983, p. 110). Com esta designação, procura o autor estabelecer uma distinção com outros modelos "residuais", caracterizados pela ligação entre a habitação pública e os grupos sociais de menores rendimentos, ligação que não é central neste período das políticas de alojamento em Portugal. Pode mesmo dizer-se que a necessidade desta explicitação constitui um importante contributo para os estudos da habitação que utilizam a distinção entre modelos de massa e modelos residuais, mostrando a relevância da incorporação, nessa distinção, das questões relacionadas com as perspectivas face às desigualdades sociais.

---

[8] Pode, então, argumentar-se que, se, como foi referido no início deste capítulo, em momentos de mudança social e política se colocam questões específicas de gestão da transformação dos modelos pré-existentes, será neste tipo de programas de implementação municipal que se colocarão os problemas mais profundos e que requerem uma consideração mais sistemática.

Abílio Cardoso (1983) reconhece a existência de algumas mudanças nas políticas habitacionais do período final do Estado Novo, de que destaca a intervenção da segurança social na promoção de um sistema de crédito à aquisição de casa própria, a partir de 1958, e um conjunto de transformações no domínio da organização da intervenção pública, iniciadas nos trabalhos do Plano Intercalar de Fomento de 1965/67, e de que o processo de desenvolvimento de uma estrutura de coordenação das políticas (o Fundo de Fomento da Habitação), concretizado em 1969[9], e um conjunto de legislação referente ao planeamento urbanístico e aos solos constituem os principais elementos. No entanto, a escassez dos resultados destas transformações permite-lhe argumentar pela não existência de uma qualquer ruptura significativa no período anterior a 1974.

O autor caracteriza o período que sucede a 1974 como sendo atravessado pela coexistência de várias estratégias: uma estratégia, relativamente efémera, de "transformação radical", baseada na expansão da habitação pública e na transformação dos processos e formas de desenvolvimento do solo e da habitação; uma estratégia de "bem-estar social", baseada em princípios de redistribuição e de correcção dos mecanismos de mercado, através do desenvolvimento de um sector de "habitação apoiada", de fórmulas de cálculo de rendas, no sector público, em função do rendimento dos agregados, e de novas formas de financiamento do acesso à propriedade da habitação; e, finalmente, uma estratégia baseada na importância macroeconómica da habitação, preocupada com o nível geral da actividade e do emprego na construção.

Para o autor, e no contexto em que escreve, referindo-se ao período que vai de 1974 a 1980, estas duas últimas estratégias não são sempre facilmente distinguíveis, no que diz respeito aos instrumentos de intervenção que mobilizam. Para essa relativa proximidade contribui, por um lado, a "crise fiscal" do Estado, que condiciona de forma importante os recursos disponíveis e limita, por essa via, a intervenção pública na direcção dos grupos sociais mais empobrecidos, que requer os apoios mais

[9] Acompanhado por alterações nos programas de intervenção existentes, com a fusão de muitos dos programas e a revisão das normas de acesso.

intensos. Mitiga-se, dessa forma, o aprofundamento da vertente distributiva associada às políticas de bem-estar social. Por outro lado, a existência de dificuldades no acesso à habitação por parte de vastos sectores da população[10] faz com que o relançamento da produção de habitação, central no segundo tipo de estratégias, não possa prescindir de alguma componente redistributiva que alargue as possibilidades de acesso das famílias.

Fonseca Ferreira (1987), escrevendo mais tarde, acentua as variações no interior de cada um dos períodos considerados por Abílio Cardoso. Menciona, assim, cinco períodos principais na história recente das políticas de alojamento, em Portugal: um período até meados dos anos 60, que designa como de "pré-história das políticas de habitação"; um período de "fracasso da tecnocracia", de meados dos anos 60 até 1974; um período de "intervencionismo" estatal, entre 1974 e 1976; um período de "neutralização" das orientações intervencionistas, entre 1976 e 1979; e, finalmente, um período de "liberalização total", a partir de 1980.

A sua leitura das políticas de alojamento em Portugal é, portanto, organizada pela dicotomia entre "intervenção" pública e "liberalização", dicotomia que, de resto, está presente noutros trabalhos, como Correia e Silva (1988), que, centrando-se nas estratégias locais de habitação, utilizam a oposição entre "liberalismo" e "participação". Por isso, Fonseca Ferreira distingue o período final do Estado Novo, marcado pela produção de legislação e de alterações institucionais de "vincado pendor intervencionista e reformista" (Ferreira, 1987, p. 64), ao nível dos solos, do licenciamento e do planeamento urbanístico, da prevenção dos "clandestinos" e da reorganização da administração pública no domínio da habitação. Por isso, também, distingue, o período de 1974 a 1976, marcado pelo desenvolvimento de instrumentos de intervenção nos solos e no urbanismo, e de fomento, a vários níveis, dos programas públicos ou apoiados de promoção da habitação. Cita, a este propósito, as alterações ao arrendamento urbano, o programa SAAL, o relançamento do

[10] Relembrem-se, a este propósito, os dados apresentados no Colóquio sobre Política de Habitação, de 1969, e referidos no terceiro capítulo, e de que um sinal é o peso muito importante atribuído às necessidades de um "sector condicionado" da habitação.

cooperativismo habitacional, o reforço dos programas de habitação social pública, os Contratos de Desenvolvimento para a Habitação, o programa PRID de recuperação de imóveis degradados, bem como outras medidas de apoio técnico e financeiro às autarquias e no âmbito da política de solos e da política urbanística (Ferreira, 1987, p. 69).

Em contrapartida, o que marca os períodos seguintes é, sobretudo, a alteração da estrutura dos apoios públicos, com o abandono progressivo da intervenção directa do Estado central na promoção de habitação, a limitação dos programas de habitação pública e apoiada e, pelo contrário, a centralidade concedida aos sistemas de crédito à aquisição de casa própria.

Mais tarde, no contexto do Encontro Nacional da Habitação, de 1993, o mesmo autor (Ferreira, 1993) reformula e actualiza a sua proposta de cronologia, falando de quatro fases fundamentais: até meados dos anos 60, mantendo a designação de "pré-história" da política da habitação; entre 1968 e 1976, definindo um período que designa como das "mudanças impossíveis"; de 1976 a 1988, falando do "precário e improdutivo equilíbrio entre dois modelos de política de habitação"; e o período que se segue a 1988, de "subalternização da política de habitação". Podemos dizer que esta cronologia retoma os elementos centrais das propostas do autor: a descrição das políticas habitacionais a partir da oposição entre "intervencionismo" e "liberalismo" e um entendimento da evolução das políticas de habitação que se seguiram a 1976 como um processo de transição do "intervencionismo" para o "liberalismo", no que se aproxima, por exemplo, das teses de Harloe (1995) referidas no primeiro capítulo.

Ao fazê-lo, chama a atenção para a continuidade, ao nível dos diagnósticos e das propostas, que não das condições políticas da sua concretização, entre o modelo preconizado, na parte final do Estado Novo, pelo que designa de sectores liberais e reformistas de então[11], e o modelo que emerge depois de 1974. Justifica, depois, a coexistência de um modelo de intervenção do Estado na habitação, baseado na

[11] São, portanto, diferentes as acepções de "liberalização" que usa para caracterizar os vários contextos das políticas habitacionais.

promoção pública e apoiada, e de um outro modelo baseado na prioridade ao financiamento da aquisição de casa própria pela ausência, nesse contexto, das condições económicas e de capacidade produtiva que permitissem o desenvolvimento pleno deste último modelo. Trata-se, assim, para o autor, de uma coexistência ou de um equilíbrio imposto pelas circunstâncias, que, curiosamente, parece cessar com um curto período, entre 1985 e 1988, que qualifica de "maior ousadia na definição de instrumentos de política de habitação" (Ferreira, 1993, p. 34), e de que cita as alterações ao regime de arrendamento urbano, a criação do Programa RECRIA, de recuperação de imóveis arrendados, o desenvolvimento de medidas de apoio à aquisição de habitação pelos jovens, bem como, no campo da organização das políticas públicas, a criação do Instituto Nacional de Habitação e a elaboração de um Programa de Desenvolvimento da Habitação a Custos Controlados.

A quarta proposta de cronologia das políticas de habitação que consta da figura 5.1 é retirada de um estudo Vilaça (1997), que, reflectindo mais especificamente sobre a habitação social, distingue quatro fases das políticas de alojamento: o período que antecede a criação do Fundo de Fomento da Habitação, em 1969; o período de 1969 a 1974; o período decorrido entre 1974 e 1980; e todo o período posterior a 1980. Esta cronologia, que o autor, por diversas vezes, afirma ser apenas indicativa, é organizada com base em duas referências principais e interligadas. Por ela passam, em primeiro lugar – até pelas designações adoptadas, muito associadas à criação e extinção do Fundo de Fomento da Habitação –, os processos de construção das organizações da administração pública ligadas à questão habitacional. Sublinha, assim, a importância da relação entre as estratégias políticas e as instituições. Por outro lado, o principal aspecto que distingue, depois de 1974, as estratégias seguidas prende-se com a importância concedida, numa primeira fase, à intervenção directa do Estado central na promoção de habitação e com o seu abandono e progressiva passagem para um entendimento do papel do Estado como parte do processo de financiamento de habitação de custos controlados[12]. Introduz, assim, a temática da descentralização da promoção de habitação pública e da recomposição das relações,

[12] Recorde-se que o objecto do trabalho do autor, em função do qual traça esta proposta de cronologia, é a habitação social.

neste domínio, entre municípios e Estado-central. Ambos os aspectos que servem de base à descrição do autor remetem, assim, para as questões da organização da acção pública ou, para utilizar uma expressão já por diversas vezes referida ao longo deste trabalho, do "modelo de acção" que lhe está subjacente. Daí que o confronto das posições deste autor com os outros contributos já apresentados possa constituir um passo importante para o desenvolvimento da análise.

2.1.2 Elementos para um confronto das diversas leituras da história recente

As leituras aqui apresentadas da história das políticas de alojamento em Portugal[13] não foram escritas no mesmo contexto nem escolhem as mesmas referências: Cardoso (1983) baseia-se na dicotomia entre princípios de "bem-estar social" e estratégias baseadas na importância económica da construção; Ferreira (1987; 1993) utiliza a dicotomia entre intervencionismo e liberalização ou entre estratégias baseadas no Estado e estratégias baseadas no mercado; Vilaça (1997), no campo da "habitação social", chama a atenção para dicotomia entre estratégias de promoção directa pelo Estado e estratégias de apoio, principalmente financeiro, aos promotores, de que uma das consequências é a reorganização das relações, no domínio da habitação, entre Estado central e municípios.

As cronologias que constroem não são, exactamente, as mesmas: embora se possa dizer que tendem a aparecer marcos temporais importantes, em 1969, 1974 e 1980, as propostas dividem-se no modo como definem continuidades e rupturas entre os diversos períodos e nas consequências que retiram do confronto entre a produção de legislação e de orientações normativas e os "resultados" das políticas. É, por exemplo, a escassez dos "resultados" que permite a Abílio Cardoso (1983) desvalorizar as mudanças ocorridas na parte final do Estado Novo; é, pelo contrário, a percepção da existência de continuidades nas propostas ou no modelo de

[13] De forma necessariamente resumida. Cada um dos textos referidos contém importantes elementos de descrição pormenorizada das diversas políticas e do seu contexto que não foram, aqui, sistematizados.

intervenção, que reemergem depois de 1974, que permite a Fonseca Ferreira (1993) defender a importância desse mesmo período.

As descrições que estes autores fazem das estratégias e das políticas, sobretudo no período do regime democrático, embora podendo dialogar entre si em muitos aspectos, contêm, também, diferenças relevantes. Pode dizer-se que cada um dos três autores referidos analisa parte importante da história recente das políticas de habitação – o final dos anos setenta e os anos oitenta - como sendo atravessada pela coexistência de modelos de intervenção distintos. É uma conclusão importante para o debate da relação entre habitação e sistemas de bem-estar social, porque chama a atenção para a existência, nessa relação, de elementos de indeterminação, pluralidade e conflito.

A questão que se pode colocar é a de saber como é encarada essa coexistência de modelos: se ela exprime, sobretudo, divergências e conflitos, decorrentes da orientação de diversos agentes[14] ou, se, pelo contrário, constitui um recurso transitório, motivado pela inexistência de condições para o aprofundamento de um projecto de transformação – ou, para usar a designação de Fonseca Ferreira, de "neutralização" - das políticas.

Sendo diversas, a estes vários níveis das dicotomias utilizadas, dos marcos temporais adoptados e do modo como descrevem e explicam as tensões existentes, as propostas dos autores citados permitem, também, definir alguns pontos gerais de referência e de interrogação, em torno da compreensão das políticas recentes de alojamento em Portugal[15]. Pode dizer-se que todos estes autores procuram fazer uma leitura quer sublinha os modos como alguns princípios políticos e ideológicos se cruzam com conjunturas económicas e sociais específicas. Para Abílio Cardoso (1983), por exemplo, a percepção de um contexto de "crise fiscal do Estado" constitui um factor decisivo para a explicação da forma como os diversos modelos de política de

[14] Como resulta do entendimento que os diversos autores têm do período final do Estado Novo.

[15] Para situar as estratégias públicas face ao alojamento, em períodos anteriores ao Estado Novo, ver, de forma mais pormenorizada, os contributos de Baptista (1999) ou, estudando o caso do Porto, de Matos (1994).

habitação se concretizaram. Para o autor, é esse contexto que estabelece as condições de coexistência entre um modelo baseado na importância macroeconómica da habitação e um modelo baseado em princípios de "bem-estar social". E é, também, em parte, esse contexto que ajuda a perceber alguns dos limites de perspectivas "mais intervencionistas".

Esta análise coloca duas questões relevantes aos estudos das políticas de habitação, em Portugal, na perspectiva da relação entre habitação e sistemas de bem-estar social. Ao evidenciar as condicionantes orçamentais associadas às políticas de alojamento, aproxima-se, a partir da habitação, das teses que defendem que um dos elementos de especificidade nas políticas sociais dos países do sul da Europa decorre do contexto menos expansionista do seu desenvolvimento. Se, com Kemeny (1995), defendermos a importância da continuidade, ao longo de largos períodos de tempo, das estratégias de construção dos mercados, em especial dos mercados sociais de arrendamento, então é possível argumentar que as condicionantes orçamentais verificadas, prejudicando a continuidade das políticas, acabam por ter consequências duradouras nas possibilidades de desenvolvimento desse tipo de mercados. De resto, Cardoso (1983) e Ferreira (1987) identificam, precisamente, a falta de continuidade das políticas como problema no contexto português.

A outra questão que se pode colocar, a partir dos trabalhos de Cardoso (1983), e que remete para a análise de períodos mais recentes, é a de saber o que acontece às políticas de habitação e aos seus modelos, quando alguns elementos do seu contexto se modificam: quando, por exemplo, as condicionantes orçamentais são diferentes ou quando se modifica a percepção da importância macroeconómica da habitação[16]. O que encontramos em autores, como Seassaro (1993), que se referem ao "dualismo" crescente entre a "vertente" económica e a "vertente" social da habitação, é a afirmação de que alguns equilíbrios em que se basearam as políticas habitacionais deixam de estar garantidos[17], no contexto (económico, social, imobiliário) actual. O

[16] Para Fonseca Ferreira (1993), uma das hipóteses que justifica a menor importância das políticas de habitação, sobretudo depois de 1988, prende-se exactamente com o desenvolvimento do papel de outras obras públicas no crescimento económico e na manutenção dos níveis de emprego.

[17] Ou, então, poderá dizer-se, deixam de ser necessários.

confronto entre as bases da política habitacional e o seu contexto – ou as mudanças no seu contexto – torna-se, deste modo, um desafio importante para a descrição das políticas.

Foi referido o modo como os trabalhos de Cardoso (1983) procedem ao cruzamento entre princípios políticos e ideológicos e algumas conjunturas específicas. Encontramos, também, esta problemática geral nos trabalhos de Fonseca Ferreira (1993). A sua proposta de cronologia das políticas de habitação permite definir um contraste interessante entre momentos distintos das políticas de alojamento em Portugal. Como vimos, a sua cronologia mais recente aproxima o período final do Estado Novo e o princípio do período que se segue à revolução de 1974: para o autor, existem, entre esses períodos, traços de continuidade ao nível da concepção das políticas e dos seus instrumentos, que as mudanças, em 1974, no contexto político, permitem desenvolver. As bases das políticas habitacionais desenvolvidas depois de 1974 incorporam referências trabalhadas anteriormente por sectores reformistas e de que o Colóquio sobre Política de Habitação, de 1969, constitui um momento de sistematização e afirmação.

Mais tarde, um outro período de possível desenho de mudanças nas políticas de habitação, que Ferreira (1993) localiza entre 1985 e 1988, parece não encontrar, no seu contexto, condições necessárias para a sua concretização. A questão que este contraste levanta é a da identificação dos processos que conduzem à materialização, num caso mas não no outro, das transformações nas políticas de habitação. É a este propósito que a leitura apresentada por Vilaça (1997) é susceptível de indicar um percurso de resposta. Salientando o autor o processo de organização da administração central no domínio da habitação, pode argumentar-se, então, pela importância das explicações que tenham em conta o modo ou o percurso de institucionalização das políticas e, entre outros aspectos, o debate sobre a sua adequação a um contexto marcado pela mudança nas relações entre o Estado e os municípios.

Esta questão surge, também, da leitura de outros contributos dos autores que têm vindo a ser referidos. No que diz respeito aos instrumentos das políticas de habitação, é possível salientar algumas permanências importantes, pelo menos desde o período de 1974 a 1976: a definição de "fileiras" de habitação social ou apoiada, orientadas para a promoção pública, pelo Estado central ou pelos municípios, para a promoção cooperativa e para a promoção pelas empresas (no âmbito dos Contratos de Desenvolvimento para a Habitação); a definição de uma "fileira" de apoios ao crédito para aquisição de "casa própria"; a definição de uma "fileira" de apoios à recuperação habitacional. Como documentam os autores, o conteúdo dos instrumentos correspondentes a cada uma destas componentes sofreu alterações, bem como a importância relativa de cada uma delas, e estes dois aspectos constituem elementos fundamentais para a descrição das políticas e das suas transformações.

A relativa permanência deste modelo, em especial a sua organização em torno da definição destas fileiras, é acompanhada pela relativa permanência de dificuldades na obtenção de "resultados", em especial no domínio da concretização das vertentes de promoção pública e apoiada e da sua capacidade em "atingir" os sectores sociais mais desfavorecidos (Cardoso, 1983). A este propósito, Ferreira (1993, p. 39) menciona "as distâncias entre promessas e capacidade realizadora, na política de habitação portuguesa" e Cardoso (1983, p. 207) refere a incapacidade de dotar a "habitação económica" das bases que permitam o seu crescimento sustentado. É certo que uma avaliação mais pormenorizada, que estes autores desenvolvem, permite detectar diferenças, a este respeito dos "resultados", entre diversos programas, o que leva Ferreira (1987) a sublinhar a importância da discussão em torno do "modelo de promoção" veiculado pelas intervenções públicas[18]. No entanto, a ênfase que colocam nas dificuldades de desenvolvimento das políticas ou de algumas das suas vertentes é suficientemente expressiva para introduzir a questão dos limites dos modelos existentes. Num campo de pesquisa próximo – o das "teorias do planeamento" -, Balducci (1991) procura formular um conjunto de hipóteses de explicação dos "limites do planeamento", alargando o debate e discutindo o que

[18] Defendendo, nomeadamente, a maior adequação dos programas municipais de pequena ou média dimensão.

designa como limites estruturais ou relativos às possibilidades de controlo dos processos, limites culturais ou relativos aos "paradigmas" em que se baseia o planeamento, limites técnicos ou relativos às possibilidades de conhecimento dos processos e dos seus efeitos, e limites políticos ou relativos à construção de uma "esfera pública". São quatro possíveis formulações que permitem situar, de forma sintética mas sistemática, esta questão dos "limites" das respostas produzidas, no campo das políticas (sociais) de alojamento, por elas passando, de novo, algumas das questões relacionadas com o processo de organização ou institucionalização das políticas.

Esta breve referência à história recente das políticas de alojamento em Portugal permite enquadrar a análise seguinte sobre o significado das políticas de habitação, do ponto de vista da sua relação com o sistema e as políticas de bem-estar social, ao mesmo tempo que permite assinalar algumas das interrogações com que essa análise se terá de confrontar. Dela se retiram alguns marcos temporais importantes e alguns elementos de descrição e explicação das políticas de habitação em Portugal. Nela se percebe, por um lado, a vinculação política e ideológica das políticas habitacionais, no contexto do Estado Novo, e, por outro lado, a coexistência de princípios e de modelos, no período que se segue à revolução de 1974, que, por sua vez, é portadora de questões em torno dos processos de mudança nas políticas de habitação, da sua relação com os contextos em que se desenvolvem e da sua articulação com a organização da acção pública. O desafio que agora se coloca prende-se com o aprofundamento destes elementos de análise, começando por confrontá-los mais explicitamente com os processos que se desenvolveram no âmbito de outras políticas do Estado-Providência.

2.2 Políticas sociais e políticas de habitação em Portugal: dados de uma análise da despesa pública

Um primeiro esforço de enquadramento das cronologias das políticas de habitação e seus princípios explicativos, na perspectiva das relações entre a habitação e as

políticas sociais, pode ser feito a partir das indicações da Conta Geral do Estado relativas às despesas públicas. Como foi dito nas notas metodológicas deste capítulo, essas indicações permitem uma primeira leitura simplificada desta questão, que deve ser conduzida com alguns cuidados. Refira-se que, no campo da habitação, os critérios de contabilização das despesas públicas modificaram-se em 1995, passando a considerar um conjunto de despesas processadas através do Ministério das Finanças e relacionadas com os diversos sistemas de bonificação dos juros. Encontramos, além disso, noutros trabalhos (em especial, SEH, 2000), outros critérios de identificação dos "apoios públicos" à habitação, contemplando nomeadamente as questões relacionadas com as isenções fiscais concedidas à habitação própria permanente.

2.2.1 A perda da importância relativa das políticas de habitação: a "habitação social" como solução transitória?

A informação disponível é, aqui, sistematizada em quatro figuras: a figura 5.2 permite sobretudo comparar a evolução da despesa pública com a habitação com a evolução da despesa com o conjunto das políticas sociais; as figuras 5.3 e 5.4 introduzem referências à evolução do contexto em que se desenvolvem estas despesas, e, em particular, ao crescimento económico; finalmente, a figura 5.5 considera, de forma separada, diversas políticas sociais, para poder discutir a especificidade das respectivas trajectórias de estruturação.

A figura 5.2 permite evidenciar claramente as mudanças verificadas em 1974 e o processo de construção das políticas sociais que as acompanha. Como resultado, o peso na despesa pública das despesas com "funções sociais" passa de valores próximos dos 15%, em 1974, para valores que se aproximam dos 40%, em 1979. Em termos reais, as despesas correspondentes aumentam significativamente, sendo em 1979 cerca de 4,7 vezes superiores às verificadas em 1974. Um segundo período atravessa os anos oitenta e é caracterizado pela diminuição e, depois, pela estabilidade do peso das despesas com as funções sociais do Estado.

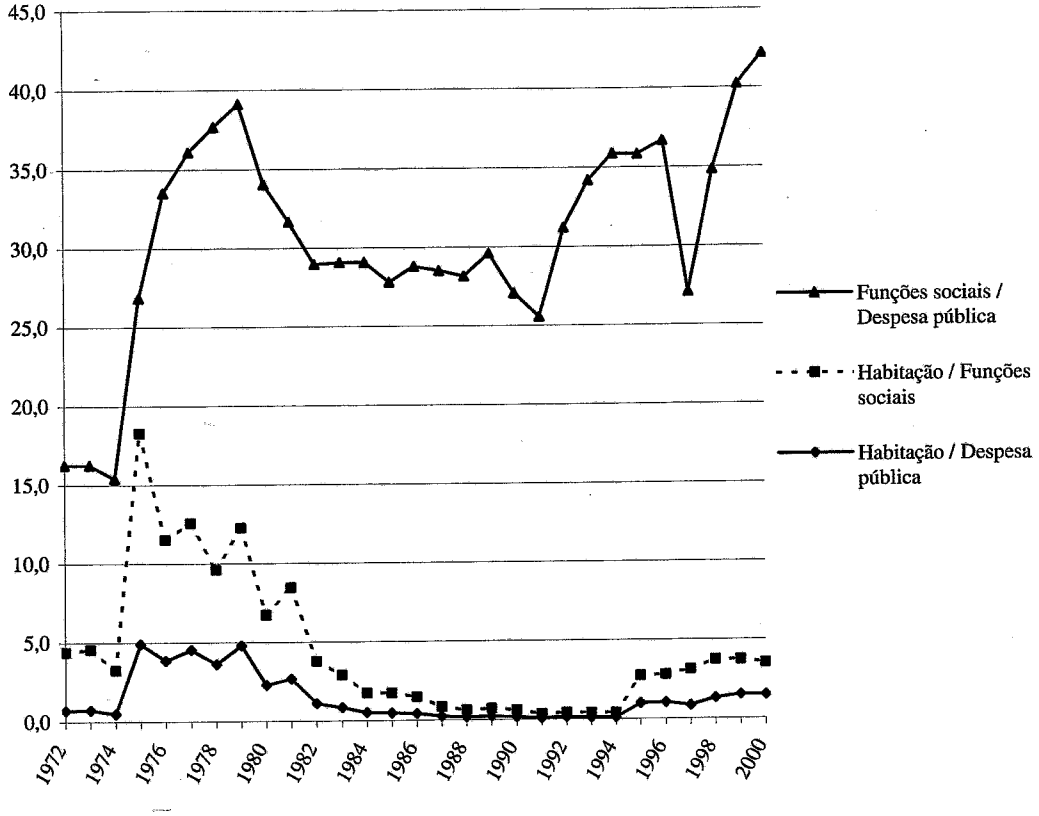


Figura 5.2

Evolução da despesa pública com habitação, segundo a Conta Geral do Estado

Fonte: Conta Geral do Estado

Notas: Consideram-se despesas em "funções sociais" as despesas com educação, saúde, segurança e acção sociais, habitação e serviços colectivos e serviços culturais, recreativos e religiosos.
Os critérios da sua contabilização não são uniformes no tempo (verificaram-se, nomeadamente, alterações importantes em 1995 e 1997).
Valores em percentagem.

A partir de 1992, verifica-se a presença de um novo período de crescimento da importância relativa dessas funções no conjunto das despesas públicas e de crescimento real das respectivas despesas.[19]

[19] Barreto (2000, p. 213) chama a atenção para as mudanças verificadas em 1997 na contabilização das operações da dívida pública e na existência, nesse ano, de uma política activa de amortização dessa dívida. Desse modo, explica a diminuição nesse ano do peso relativo das despesas com as funções sociais do Estado.

A trajectória de evolução das despesas em habitação consideradas pela Conta Geral do Estado não é exactamente a mesma que aqui foi descrita para o conjunto das despesas nas funções sociais do Estado. A habitação partilha com o conjunto das políticas sociais as acentuadas mudança verificadas em 1974, a que se segue um período de maior intervenção do Estado, sobretudo até 1979. Pode até dizer-se que o papel da habitação nas transformações ocorridas é muito relevante, de tal modo que o ano de 1975 é aquele onde se regista um maior peso, no conjunto das políticas sociais, das despesas com habitação. A habitação constituiu, desse modo, segundo este tipo de informação, um dos primeiros campos da construção das mudanças no domínio das políticas sociais.

A habitação parece partilhar, também, com o conjunto das despesas sociais a referência a 1980 como ano de mudanças nas tendências de evolução das despesas públicas, confirmando-se assim a importância concedida a essa referência nas diversas cronologias das políticas de habitação apresentadas no ponto anterior. Mas, a partir desse ano, enquanto as indicações da figura 5.2 permitem falar de uma relativa estabilidade do conjunto das despesas sociais, o que se desenha, na habitação, é sobretudo uma trajectória de perda progressiva da importância da promoção pública e apoiada, apenas parcialmente invertida a partir de 1995[20]. Apesar das dificuldades metodológicas da comparação, e tendo em conta que o universo das despesas registadas é maior no final dos anos noventa que em períodos precedentes, a imagem que se salienta da figura 5.2 é a de um papel em geral relativamente diminuto das políticas de habitação, aparecendo o período de 1974 a 1980 como um "episódio" transitório de maior intervenção directa. Esta descrição é compatível com as teses de Harloe (1995) a respeito das políticas de habitação no contexto dos Estados-Providência.

---

[20] As mudanças, assinaladas na figura 5.2 e verificadas em 1995 correspondem, em parte, como foi referido, a alterações nos critérios de contabilização das despesas públicas, que passam, a partir dessa data, a considerar uma maior gama de despesas. Deve, também, dizer-se que no período final dos anos noventa aumentaram as despesas associadas à promoção pública e apoiada de habitação, em particular no contexto dos programas de realojamento. A este propósito, ver SEH (2000) e, neste trabalho, o quadro 5.3.

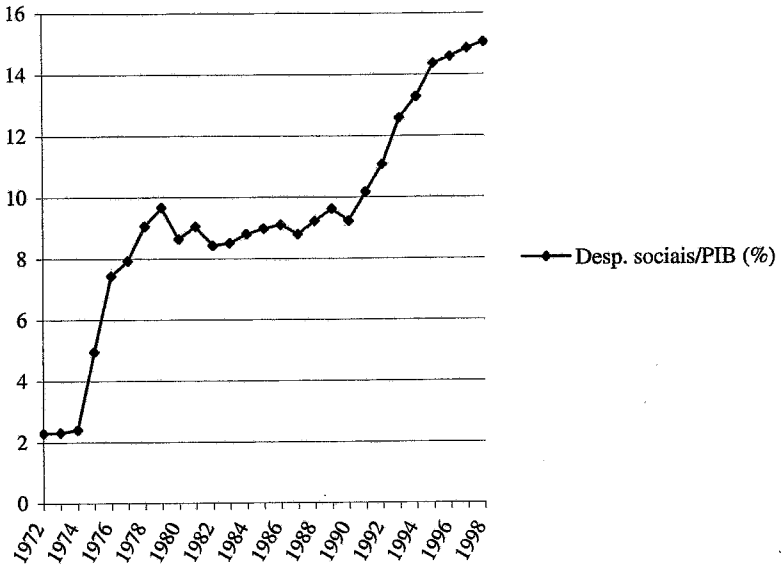


Figura 5.3

Peso no PIB das despesas com funções sociais

Fontes: Conta Geral do Estado. Barreto (2000).
Valores em percentagem.

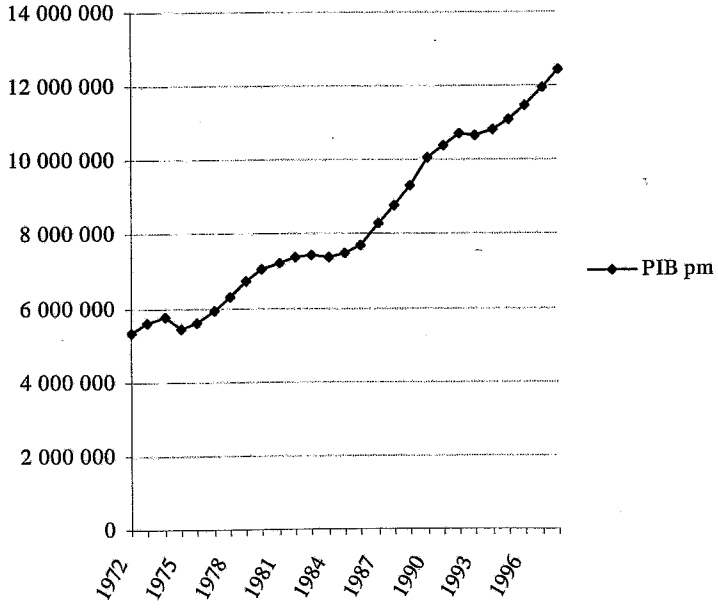


Figura 5.4

Evolução do PIB (a preços de 1990)

Fonte: Barreto (2000).
Valores em milhares de contos.

A informação sintetizada nas figuras 5.3 e 5.4 permite consolidar e aprofundar esta primeira descrição das mudanças nas políticas sociais e nas políticas de alojamento, em Portugal, chamando a atenção para a relação que estabelecem com os processos de crescimento económico, medidos através da evolução do PIB. A figura 5.3 confirma a pertinência, para o conjunto das política sociais, dos marcos temporais identificados anteriormente: regista-se uma profunda mudança em 1974, um processo de crescimento rápido entre 1974 e 1979, uma estabilidade na relação entre despesas públicas com funções sociais e PIB entre 1980 e 1991, a que se segue novo processo de aumento da importância quantitativa dessas políticas. Por sua vez, a figura 5.4 introduz um novo elemento de reflexão, ao mostrar como, nos anos oitenta, a relativa estabilidade na relação entre despesas sociais e PIB atravessa contextos de crescimento económico muito diferenciados, que incluem um período de forte crescimento entre 1986 e 1991. Pode, então, dizer-se que, se o crescimento económico constitui o contexto de algumas das mudanças registadas nas políticas sociais, a ligação entre estes dois processos não constitui uma relação linear.

A figura 5.5, contendo referências à trajectória de cada uma das principais despesas com as funções sociais do Estado, justifica-se pelo facto de o debate sobre a situação portuguesa e dos países do sul da Europa, referido no primeiro capítulo, ter vindo a evidenciar as diferenças existentes entre cada um dos campos das políticas sociais. Dela se podem retirar algumas conclusões gerais, para além da evidência das transformações operadas em 1974. Regista-se, em primeiro lugar, a rápida consolidação das políticas de saúde, o que confirma o papel atribuído, pelos estudos existentes, aos sistemas nacionais de saúde na construção dos Estados-Providência dos países do sul da Europa. Segundo a mesma figura, a relativa estabilidade na distribuição das despesas públicas pelas diversas funções é atingida, sobretudo, a partir de 1995[21], o que, sendo o resultado da sobreposição de trajectórias diferenciadas ao longo do tempo, parece mostrar como o eventual "modelo do Estado-Providência português" resulta de um processo de mudanças sucessivas, ao longo de um considerável período de tempo.

[21] Não sendo muito alargado o período de tempo analisado depois de 1995, esta presunção de estabilidade no modelo deve, obviamente, ser encarada com cuidado.

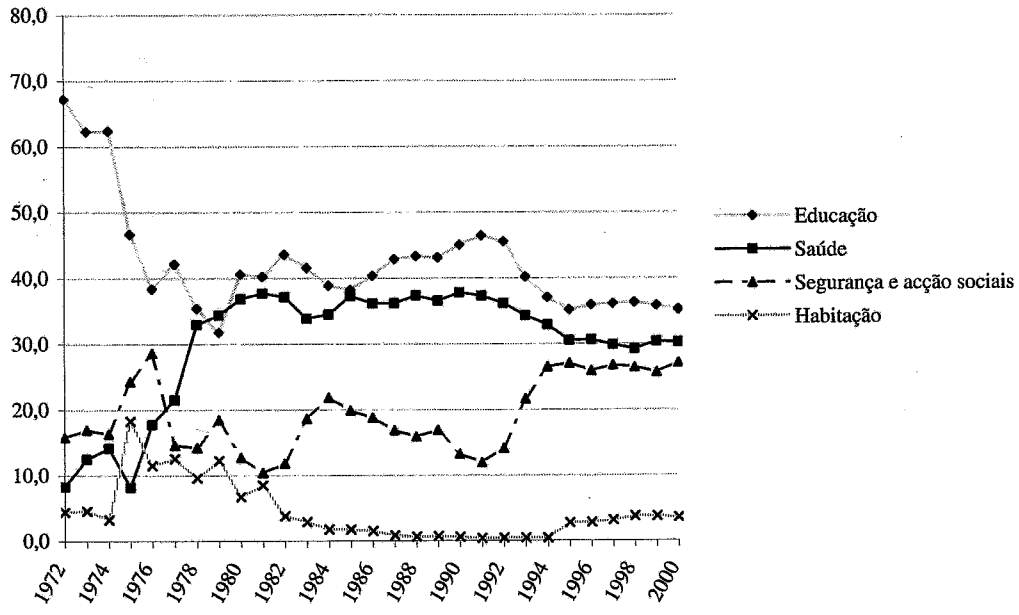


Figura 5.5

Evolução da estrutura da despesa pública em "funções sociais", segundo a Conta Geral do Estado

Fonte: Conta Geral do Estado.

Notas: Os critérios de contabilização não são uniformes no tempo (verificaram-se, nomeadamente, alterações importantes em 1995 e 1997).
Valores em percentagem.

Refira-se, finalmente, a proximidade, em alguns momentos, da evolução das despesas com a habitação e a segurança e acção sociais, o que suscita algumas interrogações acerca das possíveis ligações entre estes campos das políticas públicas, que necessitam, no entanto, ser aprofundadas. Alguns outros elementos de aproximação – relativa - entre estes campos aparecerão em análises, em pontos posteriores, da construção das políticas de alojamento, reforçando a pertinência destas interrogações.

2.2.2 Conclusão geral: a relação complexa entre políticas de habitação, políticas sociais, constrangimentos orçamentais e crescimento económico

Os dados da Conta Geral do Estado permitem retomar, de forma breve, as discussões anteriores sobre políticas de alojamento, em Portugal e sobre as relações entre habitação e sistemas de bem-estar social. Constituem, em primeiro lugar, uma confirmação da pertinência dos principais marcos temporais assinalados nas cronologias das políticas de alojamento em Portugal, em especial os que identificam os anos de 1974 e de 1980 como dois momentos importantes de mudança. Ao mesmo tempo, apontam para a existência de uma relação complexa, no caso português, entre políticas de habitação, políticas sociais, constrangimentos orçamentais e crescimento económico.

A habitação partilha com o conjunto das políticas sociais algumas referências importantes, em especial as que estão marcadas pelos anos de 1974 e 1980; no entanto, não parece acompanhar do mesmo modo processos mais recentes de transformação quantitativa das diversas políticas sociais. A sua inserção no Estado-Providência português não é, portanto, uniforme, ao longo do tempo. Afirma-se uma imagem de distância face ao conjunto das políticas sociais.

As políticas de habitação estabelecem, também, diferentes relações com as dinâmicas do crescimento económico. Nesse sentido, pode dizer-se que a informação apresentada sobre o caso português reforça as críticas ao pressuposto, discutido a propósito das teses de Donnison e Ungerson (1982), de uma relação linear entre crescimento económico e expansão das políticas de habitação. A comparação da informação apresentada fornece, a este respeito, indicações claras: se a segunda metade dos anos setenta testemunha, ao mesmo tempo, um reforço da intervenção pública na habitação e um processo de crescimento económico relevante, já a segunda metade dos anos oitenta testemunha níveis elevados de crescimento económico sem que se verifiquem alterações significativas no domínio da despesa pública com a habitação, tal como é sistematizada pela Conta Geral do Estado.

De um modo geral, algumas das mudanças ocorridas nas políticas públicas da primeira metade dos anos oitenta são associadas ao abrandamento do crescimento económico e aos constrangimentos orçamentais e contexto de "crise fiscal" que ocupa uma parte importante dos trabalhos de Cardoso (1983). Veja-se, a este propósito a análise de Simões Lopes (1985), que demonstra a relevância desta situação para a explicação das estratégias relacionadas com as despesas públicas. No entanto, este conjunto de referências não pode deixar de constituir apenas um ponto de partida para a reflexão sobre as condicionantes que se colocam às políticas de habitação: o processo de relativa retracção das políticas sociais, nesse período, é acompanhado, ao mesmo tempo, como documentam as figuras apresentadas, pela diminuição do peso da habitação nas políticas sociais e, portanto, tanto quanto uma análise quantitativa como esta o pode sugerir, pela mudança, duradoura, do lugar da habitação nas políticas públicas.

As várias conclusões apresentadas podem ser entendidas como um indício de comprovação das teses segundo as quais a habitação constitui um "pilar débil" do Estado-Providência e as políticas de habitação pública um elemento transitório, que ajudando a viabilizar algumas mudanças na economia e no sistema habitacional, se apaga quando essas mudanças se podem considerar mais garantidas ou podem ser conseguidas com base noutros instrumentos de intervenção. Não se pode, no entanto, considerar encerrada a questão da explicação deste fenómeno: entre a afirmação, como vimos em Ferreira (1987, 1993), da presença de um projecto de "neutralização" das políticas e as referências, que se retiraram de Balducci (1991), acerca dos diversos limites do planeamento, situam-se, ainda, várias possibilidades de interpretação, que não devem ser afastadas do debate.

Para esta discussão, a evolução registada a partir de 1995 assume um duplo significado. Associada que está a um processo de crescimento da despesa pública com a habitação, pode prevenir interpretações lineares das transformações registadas como de simples retirada progressiva do Estado da intervenção, por via orçamental, na habitação. Mas, ao mesmo tempo, como resulta da figura 5.2, verificamos que esta evolução não permite atingir os níveis relativos de alguns períodos anteriores –

em especial, os registados na segunda metade dos anos setenta -, confirmando-se, assim, a presença de uma transformação do lugar das políticas de habitação nas políticas públicas. A verificação de uma maior estabilidade, neste período, da estrutura das despesas com as funções sociais do Estado parece, ao mesmo tempo, introduzir a discussão em torno das margens de manobra existentes, a este nível mais quantitativo da despesa pública, para a alteração desse lugar.

2.2.3 Os possíveis limites da análise

A informação publicada na Conta Geral do Estado permitiu falar do peso relativamente diminuto das políticas de habitação no conjunto das políticas sociais e da inexistência de uma relação linear entre políticas de habitação, constrangimentos orçamentais e crescimento económico, sugerindo, então, a importância de outros factores para a explicação da trajectória específica verificada no campo da habitação.

No entanto, podem subsistir interrogações acerca das condicionantes introduzidas na análise pelo privilégio concedido a esta fonte de informação e, em especial, pela sua dificuldade em identificar, ao longo do tempo, alguns processos de transformação referidos nos diversos estudos sobre as políticas de habitação apresentados em pontos anteriores. Mencionem-se, em especial, dois desses processos: a alteração na relação entre "intervenção directa" na promoção de habitação e "intervenção indirecta", associado ao apoio às famílias e, em particular, ao acesso, através do crédito, à propriedade da habitação; a "descentralização" da promoção de habitação pública, com o abandono progressivo da promoção pela administração central e sua substituição pela intervenção dos municípios. Pode argumentar-se, então, que a presença destes processos deve fazer deslocar a análise da consideração simples do nível da despesa pública para uma consideração mais complexa do tipo de intervenção que lhe está subjacente e que, a essa luz, a questão que se coloca não

reside tanto na oposição geral entre "intervencionismo" e "liberalismo", mas possivelmente também no "tipo de intervencionismo" desenvolvido[22].

Estes argumentos necessitam ser analisados e ponderados, dessa forma se discutindo os possíveis limites da leitura que foi apresentada. No entanto, antes ainda de se proceder a essa discussão, deve dizer-se que esta não anula a pertinência da utilização da informação da Conta Geral do Estado, sobretudo no que ela pode revelar das diferenças entre a organização das políticas de habitação e de outras políticas sociais do Estado-Providência. De facto, se é diferente, na habitação, o balanço entre intervenções directas e indirectas, ou entre intervenções do Estado central e das autoridades locais, é importante, do ponto de vista da relação entre habitação e sistemas de bem-estar social, a interrogação em torno da explicação dessas diferenças e da sua ligação com a temática, referida no primeiro capítulo, da especificidade política da habitação.

A figura 5.6, representando informação das despesas dos municípios com a habitação[23], publicadas pelo Instituto Nacional de Estatística, permite enquadrar a discussão de questões relacionadas com a reorganização das relações entre administração central e administração local no domínio da habitação. Salientam-se, por um lado, alguns sinais de um maior envolvimento quantitativo dos municípios na habitação, a partir de 1988: a despesa real com a habitação aumenta e, além disso, considerando informação mais desagregada, que aqui não é representada, os municípios ganham importância face à administração central, no que diz respeito às despesas de capital com habitação.

---

[22] Repare-se como os dados relativos ao crédito bonificado, apresentados no capítulo quatro, permitem falar de uma intervenção extensa do Estado nos processos de acesso à habitação própria através do crédito ou, como dito, na construção desse mercado.

[23] Estuda-se aqui, fundamentalmente, o período dos anos oitenta, e o objectivo central desta escolha é discutir a presença, nesse período, de processos de descentralização das responsabilidades com a habitação. A informação estatística utilizada diz respeito ao total das despesas com a habitação, incluindo despesas correntes e despesas de capital.

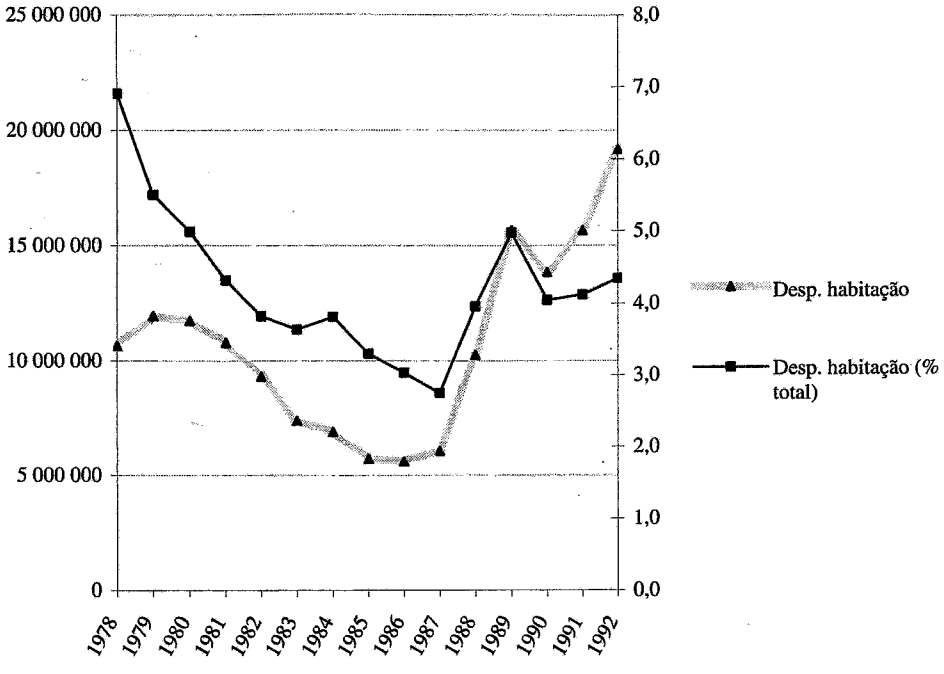


Figura 5.6

Evolução da despesa dos municípios com a habitação, entre 1978 e 1992: despesa com habitação, a preços de 1990 e em percentagem da despesa total dos municípios

Fonte: INE, Estatísticas da Administração Pública
Notas: Valores da despesa em contos, a preços de 1990.

Embora se verifiquem algumas oscilações nos valores anuais registados pelas Estatísticas da Administração Pública, o contributo dos municípios para o conjunto das despesas de capital do Estado, municípios e fundos autónomos da administração central passa de valores inferiores a um terço, no final dos anos setenta para valores superiores aos dois terços, no final dos anos oitenta.

No entanto, esta mudança não corresponde exactamente a um processo de progressiva substituição, neste período, da intervenção da administração central pela intervenção dos municípios. Em grande parte do período em que os dados apresentados anteriormente permitiam falar da diminuição dos apoios à habitação pública e apoiada, verifica-se igualmente uma quebra da importância da habitação nas despesas municipais.

Além disso, a figura 5.6 mostra como o peso da habitação nas despesas municipais, sofrendo variações ao longo da década, não é substancialmente diferente no início e no final dos anos oitenta. Não se pode concluir, portanto, tanto quanto uma análise quantitativa deste género o permite dizer, pela existência, neste período, de uma reorganização do lugar da habitação nas políticas municipais.

A segunda questão colocada dizia respeito à relação entre "intervenção directa" e "indirecta" na habitação e às dificuldades existentes para a sua sistematização, a partir da Conta Geral do Estado. Esta relação pode ser enquadrada e discutida a partir do contributo dos quadros 5.1, utilizando a informação mais recente da Conta Geral do Estado, e 5.2 e 5.3, utilizando informação de um estudo, para os anos noventa, da Secretaria de Estado da Habitação (SEH, 2000).

O quadro 5.1 é sobretudo útil para discutir o significado das mudanças registadas em 1995. Recorde-se que, na análise da informação da Conta Geral do Estado, foi dito que essas mudanças resultavam, por um lado, de alterações na forma de contabilização das despesas e, por outro lado, de alterações nas despesas com a habitação pública e apoiada. Foi, também, referido que, abrangendo a informação relativa aos últimos anos um conjunto mais alargado de despesas, era pertinente continuar a concluir, face ao que se passara em períodos anteriores, pelo peso relativamente diminuto da habitação nas políticas públicas que se seguiram a 1980. Neste contexto, o quadro 5.1 introduz dois contributos: assinala o crescimento verificado nas despesas processadas, entre 1995 e 2000, através do Ministério do Equipamento[24], o que quer dizer que a afirmação do peso relativamente diminuto da habitação nas políticas públicas não significa necessariamente a existência de um processo linear de "retirada progressiva do Estado" da habitação; ao mesmo tempo, sublinha o papel central, nas políticas de habitação, dos apoios processados através do Ministério das Finanças, relativos em grande parte aos subsídios "às pessoas" ou "às famílias".

[24] Nas diversas denominações que este ministério adoptou.

Quadro 5.1 – Uma aproximação aos vários tipos de despesa pública (1995-2000)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ministério do Equipamento	8 366 298	11 481 680	21 327 700	25 324 971	25 304 953	29 932 286
%	13,4	16,6	25,3	22,9	20,8	24,0
Ministério das Finanças	54 120 585	57 711 789	62 683 551	83 974 477	94 832 437	93 638 782
%	86,4	83,2	74,2	76,0	78,1	75,1
Encargos Gerais da Nação	174 764	177 300	418 621	1 164 956	1 363 407	1 067 721
%	0,3	0,3	0,5	1,1	1,1	0,9
Total	62 661 647	69 370 769	84 429 872	110 464 404	121 500 797	124 638 789

Fonte: Conta Geral do Estado.
Valores em contos. Preços correntes.

Quadro 5.2 – Apoios públicos à habitação (1990-2000)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Realojamento	2 934	2 799	5 317	4 169	5 176	5 668	9 761	19 456	22 295	22 077	26 640
Renovação de bairros sociais	3 562	1 666	1 728	1 057	1 426	959	593	1 790	1 981	2 364	1 987
Renovação bairros (FEDER)						488	3 025	5 029	6 293	5 895	3 025
Incentivo ao Arrendamento Jovem			151	1 956	3 643	5 099	7 280	8 734	10 366	10 807	11 510
Recuperação (arrendamento privado)	158	372	554	630	977	1 360	1 567	2 323	1 720	1 738	1 325
Apoio à habitação própria (crédito)	16 081	22 069	32 639	32 537	38 942	45 508	45 937	48 984	69 538	81 820	77 481
Isenções fiscais	9 980	11 940	19 140	22 940	28 720	40 040	50 250	59 300	68 340	69 912	71 939
Total (sem FEDER e sem isenções)	22 735	26 906	40 389	40 349	50 164	58 594	65 138	81 287	105 900	118 806	118 943
Total (com isenções, sem FEDER)	32 715	38 846	59 529	63 289	78 884	98 634	115 388	140 587	174 240	188 718	190 882

Fonte: SEH. Quadro adaptado de SEH (2000).
Valores em milhares de contos. Preços correntes.

Os quadros 5.2 e 5.3 permitem aprofundar este último aspecto, ilustrando, além disso, o significado das dificuldades metodológicas de identificação e contabilização das despesas públicas com a habitação. Veja-se, a este propósito, a diferença introduzida pela consideração das isenções fiscais associadas à "casa própria": a sua introdução na análise significa aumentos da despesa total, no período estudado, sempre superiores a 40% e, na maior parte dos últimos anos, superiores a 60%.

Quadro 5.3 – Estrutura dos apoios públicos à habitação (1990-2000)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Arrendamento público	19,9	11,5	11,8	8,3	8,4	7,2	11,3	18,0	16,9	15,6	16,3
Arrendamento privado	0,5	1,0	1,2	4,1	5,9	6,5	7,5	7,6	6,7	6,4	6,6
Casa própria	79,7	87,5	87,0	87,7	85,8	86,3	81,2	74,4	76,4	78,0	77,1
"Senhorios"	20,3	12,5	12,8	9,3	9,6	8,6	12,6	19,6	17,9	16,5	17,0
(para renovação)	11,4	5,2	3,8	2,7	3,0	2,8	4,4	6,3	5,5	5,1	3,3
"Famílias"	79,7	87,5	87,2	90,7	90,4	91,4	87,4	80,4	82,1	83,5	83,0
(isenções fiscais)	30,5	30,7	32,2	36,2	36,4	40,4	42,4	40,7	37,9	35,9	37,1

Fonte: SEH (2000).
Valores em percentagem. Incluem-se os apoios FEDER

Para além desta questão metodológica, a principal conclusão que se retira destes quadros é a importância, nas políticas de habitação, dos apoios à "casa própria" e "às famílias", embora se verifiquem algumas variações no peso relativo dos diversos tipos de apoio, sobretudo na parte final do período estudado.

Emerge, então, em resumo, da análise geral da informação da Conta Geral do Estado e do seu confronto com outras fontes de informação, uma primeira indicação da existência de transformações nas políticas de habitação, que confirma a relevância da referência ao início dos anos oitenta como um momento de mudança e que traça uma trajectória que é distinta da de outras políticas sociais. Tendo este pano de fundo, verifica-se, depois, a presença de algumas diferenças, "mais finas", na estrutura dos apoios públicos à habitação e dos seus modos de desenvolvimento, que não constituindo, à partida, com base no tipo de informação que foi analisada, uma ruptura no modelo geral das políticas, podem configurar, no entanto, algumas margens, políticas, de manobra na gestão desse modelo.

2.3 O direito à habitação e a responsabilidade pelas políticas, entre o nível local e o nível central: a ausência de um "modelo contratual"?

A reflexão anterior conduziu a três conclusões principais: a pertinência das propostas de periodização das políticas de habitação que apontam 1980 como marco temporal importante; a distância entre as trajectórias de construção das políticas de habitação e as trajectórias de outras políticas sociais, que se pode traduzir, também, pelo relativo apagamento das políticas de habitação; a percepção da existência de outras mudanças, para além das que decorrem da alteração da despesa pública com a habitação, de que podem constituir exemplos quer a descentralização da promoção de habitação pública, quer o reforço da importância dos "apoios às pessoas", em particular os que se relacionam com as formas de acesso à propriedade dos alojamentos. A mesma reflexão, argumentando pela existência de uma relação complexa entre os recursos públicos utilizados na habitação e alguns aspectos do contexto económico mais geral, abriu caminho para a pesquisa de outras determinantes "mais directamente políticas" das estratégias públicas face ao alojamento.

Trata-se, agora, de desenvolver essa pesquisa, recorrendo a outros instrumentos de análise, que possam ser capazes de captar a especificidade, face a outras políticas, da construção das políticas de alojamento, bem como as transformações verificadas na sua concepção ou na sua orientação.

2.3.1 O direito à habitação e as questões do bem-estar social e da igualdade: formulações constitucionais

Analisemos, então, em primeiro lugar, as formulações do "direito à habitação" como referência mais geral das políticas de habitação, com o objectivo, por um lado, de proceder a comparações com as formulações de outros direitos sociais e, por outro lado, de pesquisar alterações relevantes que possam explicar as mudanças identificadas em pontos anteriores.

Quadro 5.4 – Referências constitucionais ao bem-estar social e às desigualdades

Constituição de 1976	Primeira revisão constitucional (1980)	Quarta revisão constitucional (1997)
Artigo 81°	Artigo 81°	Artigo 81°
Incumbe prioritariamente ao Estado:	Incumbe prioritariamente ao Estado no âmbito económico e social:	Incumbe prioritariamente ao Estado no âmbito económico e social:
a) Promover o aumento do bem-estar social e económico do povo, em especial das classes mais desfavorecidas; b) Estabilizar a conjuntura e assegurar a plena utilização das forças produtivas; c) Promover a igualdade entre os cidadãos, através da transformação das estruturas económico-sociais; d) Operar as necessárias correcções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento;	a) Promover o aumento do bem-estar social e económico e da qualidade de vida do povo, em especial das classes mais desfavorecidas; b) Operar as necessárias correcções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento; (...)	a) Promover o aumento do bem-estar social e económico e da qualidade de vida das pessoas, em especial das mais desfavorecidas, no quadro de uma estratégia de desenvolvimento sustentável; b) Promover a justiça social, assegurar a igualdade de oportunidades e operar as necessárias correcções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento, nomeadamente através da política fiscal;
(...)		(...)

Fonte: Constituição da República

Justifica-se, no entanto, que o estudo das formulações do direito à habitação seja enquadrado por uma referência às disposições constitucionais relativas aos objectivos da acção do Estado, sintetizadas no quadro 5.4. Esta informação serve, sobretudo, no contexto deste trabalho, para estabelecer a importância das referências ao bem-estar social, às "classes" ou "pessoas" mais desfavorecidas e à "correcção das desigualdades" ou à "justiça social", com base nas quais se pode discutir a definição e a operacionalização dos diversos direitos sociais.

As formulações adoptadas, nas sucessivas versões do texto constitucional, não são as mesmas, sendo atravessadas pelo debate político em torno da especificação dos respectivos conceitos. Veja-se, por exemplo, em 1997, a ênfase colocada na política fiscal, como principal instrumento de concretização dos princípios de igualdade. No entanto, não obstante estes aspectos de mudança, pode dizer-se que as questões do bem-estar económico e social e da igualdade constituem orientações fundamentais na construção do Estado português, aproximando-o, desse modo, do ponto de vista normativo, do referencial dos Estados-Providência discutido em capítulos anteriores e que organizou a análise, em capítulos anteriores, da situação portuguesa.

É neste contexto que pode ser colocada a questão do direito à habitação. Nesse sentido, o quadro 5.5 apresenta as várias referências feitas à habitação, na Constituição da República portuguesa, e as suas alterações em diversos processos de revisão constitucional. Esta informação pode ser analisada, procurando detectar as permanências e as transformações no modo como o direito à habitação é definido e discutindo, depois, a proximidade e as diferenças das formulações adoptadas para a habitação e para outros direitos sociais e culturais.

Permanece, em primeiro lugar, a consagração constitucional do direito à habitação como direito social e a sua definição mais geral, instituindo a sua universalidade e formulando-o a partir de um conceito de necessidade ou de bem-estar que abrange a dimensão do alojamento, as suas condições de conforto e a sua relação com a esfera da privacidade e intimidade das pessoas e das famílias. Essa formulação dos objectivos mais gerais das políticas de habitação atravessa todo o período aqui analisado.

Permanece, também, a identificação de vários domínios de especial responsabilidade do Estado: o planeamento urbanístico e a existência de uma rede de transportes e equipamentos; o incentivo e apoio às iniciativas das comunidades locais, à autoconstrução e à construção cooperativa; o estímulo da construção privada, enquadrada pelo "interesse geral". Neste campo, as diferenças entre as sucessivas versões do texto constitucional, são, sobretudo, de três tipos: a ordenação destes elementos, com o apoio às iniciativas das comunidades locais e, nestas, à autoconstrução, a ser colocado numa posição menos destacada, em 1997; a introdução, também em 1997, de uma alínea relativa à promoção pelo Estado, em colaboração com as autarquias, de "habitações económicas e sociais", com a qual se explicita um dever de intervenção pelo Estado na promoção de habitação; e, finalmente, algumas alterações do texto relativo à construção privada, introduzindo-se, primeiro, em 1989, uma referência à "habitação própria", a que se junta, em 1997, uma referência ao arrendamento.

Quadro 5.5 - As sucessivas formulações constitucionais do direito à habitação, em Portugal

Constituição de 1976	Segunda revisão constitucional (1989)	Quarta revisão constitucional (1997)
Artigo 65.º (Habitação) 1. Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar. 2. Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado: a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de reordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social; b) Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações tendentes a resolver os respectivos problemas habitacionais e fomentar a autoconstrução e a criação de cooperativas de habitação; c) Estimular a construção privada, com subordinação aos interesses gerais. 3. O Estado adoptará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria. 4. O Estado e as autarquias locais exercerão efectivo controlo do parque imobiliário, procederão à necessária nacionalização ou municipalização dos solos urbanos e definirão o respectivo direito de utilização.	Artigo 65.º (Habitação) 1. Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar. 2. Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado: a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de reordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social; b) Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respectivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução; c) Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria. 3. O Estado adoptará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria. 4. O Estado e as autarquias locais exercerão efectivo controlo do parque imobiliário, procederão às expropriações dos solos urbanos que se revelem necessárias e definirão o respectivo direito de utilização.	Artigo 65.º (Habitação e urbanismo) 1. Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar. 2. Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado: a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social; b) Promover, em colaboração com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais; c) Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada; d) Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respectivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução. 3. O Estado adoptará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria. 4. O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, e procedem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística. 5. É garantida a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território.
Artigo 72.º (Terceira idade) As pessoas idosas têm direito à segurança económica e a condições de habitação e convívio familiar e comunitário que respeitem a sua autonomia pessoal e evitem e superem o isolamento ou a marginalização social.		
	Artigo 70.º (Juventude) Os jovens gozam de protecção especial para efectivação dos seus direitos económicos, sociais e culturais, nomeadamente: c) No acesso à habitação:	

Fonte: Constituição da República

Permanece, também, a orientação tendencial para o estabelecimento de sistemas de renda compatíveis com os rendimentos familiares. As mudanças mais profundas dizem respeito à questão dos solos urbanos, com a supressão, em 1989, da referência à "nacionalização e municipalização dos solos" e com a supressão, em 1997, da referência ao "efectivo controlo do parque imobiliário". Em contrapartida, a intervenção do Estado no domínio dos solos tende a ser remetida para o campo dos instrumentos do planeamento (físico) do território, e é a partir dessa ligação que se consagra a designação de "direito à habitação e ao urbanismo".

A habitação é, ainda, referida em outros artigos da Constituição da República, como assinala o quadro 5.5. Desde 1976, constitui um dos elementos centrais da definição dos direitos relativos à terceira idade[25]. Pode mesmo dizer-se que a formulação utilizada adopta uma concepção de necessidade de habitação que se aproxima do que em capítulos anteriores se disse ser uma "perspectiva relacional" da habitação, centrando-a na sua capacidade de promover a autonomia pessoal e a integração social. Por seu lado, desde 1989, a definição dos direitos dos jovens integra uma referência explícita ao direito a uma "protecção especial" no acesso à habitação. Veremos, adiante, com mais pormenor, que esta formulação consagra a progressiva emergência, nas políticas de habitação, a partir dos anos oitenta, de um conjunto de mecanismos de intervenção orientados especificamente para o alojamento dos mais jovens.

Pode dizer-se em resumo que, com excepção das questões do solo e da integração da preocupação específica com o alojamento dos jovens, a definição geral do direito ao alojamento não sofre outras mudanças significativas, ao longo das diversas versões do texto constitucional. Persiste, no entanto, a necessidade de discutir a proximidade ou a distância entre o direito à habitação e outros direitos sociais. Do quadro 5.6, que sistematiza definições dos direitos à segurança social, à saúde, ao ensino e à habitação, ressaltam, de imediato, a este propósito, várias diferenças muito significativas.

---

[25] A organização e redacção das referências à terceira idade não é sempre a mesma, embora se possa dizer que o seu sentido permanece, nas diversas versões do texto constitucional.

Quadro 5.6 - Algumas formulações actuais de "direitos sociais e culturais"

Segurança social	Saúde	Ensino	Habitação
1. Todos têm direito à segurança social. 2. Incumbe ao Estado organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado, com a participação das associações sindicais, de outras organizações representativas dos trabalhadores e de associações representativas dos demais beneficiários. 3. O sistema de segurança social protege os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego e em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho. 4. Todo o tempo de trabalho contribui, nos termos da lei, para o cálculo das pensões de velhice e invalidez, independentemente do sector de actividade em que tiver sido prestado. 5. O Estado apoia e fiscaliza, nos termos da lei, a actividade e o funcionamento das instituições particulares de solidariedade social e de outras de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, com vista à prossecução de objectivos de solidariedade social consignados, nomeadamente, neste artigo, na alínea b) do n.º 2 do artigo 67.º, no artigo 69.º, na alínea e) do n.º 1 do artigo 70.º e nos artigos 71.º e 72.º	1. Todos têm direito à protecção da saúde e o dever de a defender e promover. 2. O direito à protecção da saúde é realizado: a) Através de um serviço nacional de saúde universal e geral e, tendo em conta as condições económicas e sociais dos cidadãos, tendencialmente gratuito; b) Pela criação de condições económicas, sociais, culturais e ambientais que garantam, designadamente, a protecção da infância, da juventude e da velhice, e pela melhoria sistemática das condições de vida e de trabalho, bem como pela promoção da cultura física e desportiva, escolar e popular, e ainda pelo desenvolvimento da educação sanitária do povo e de práticas de vida saudável. 3. Para assegurar o direito à protecção da saúde, incumbe prioritariamente ao Estado: a) Garantir o acesso de todos os cidadãos, independentemente da sua condição económica, aos cuidados da medicina preventiva, curativa e de reabilitação; b) Garantir uma racional e eficiente cobertura de todo o país em recursos humanos e unidades de saúde; c) Orientar a sua acção para a socialização dos custos dos cuidados médicos e medicamentosos; d) Disciplinar e fiscalizar as formas empresariais e privadas da medicina, articulando-as com o serviço nacional de saúde, por forma a assegurar, nas instituições de saúde públicas e privadas, adequados padrões de eficiência e de qualidade; e) Disciplinar e controlar a produção, a distribuição, a comercialização e o uso dos produtos químicos, biológicos e farmacêuticos e outros meios de tratamento e diagnóstico; f) Estabelecer políticas de prevenção e tratamento da toxicodependência. 4. O serviço nacional de saúde tem gestão descentralizada e participada.	1. Todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar. 2. Na realização da política de ensino incumbe ao Estado: a) Assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito; b) Criar um sistema público e desenvolver o sistema geral de educação pré-escolar; c) Garantir a educação permanente e eliminar o analfabetismo; d) Garantir a todos os cidadãos, segundo as suas capacidades, o acesso aos graus mais elevados do ensino, da investigação científica e da criação artística; e) Estabelecer progressivamente a gratuitidade de todos os graus de ensino; f) Inserir as escolas nas comunidades que servem e estabelecer a interligação do ensino e das actividades económicas, sociais e culturais; g) Promover e apoiar o acesso dos cidadãos portadores de deficiência ao ensino e apoiar o ensino especial, quando necessário; h) Proteger e valorizar a língua gestual portuguesa, enquanto expressão cultural e instrumento de acesso à educação e da igualdade de oportunidades; i) Assegurar aos filhos dos emigrantes o ensino da língua portuguesa e o acesso à cultura portuguesa; j) Assegurar aos filhos dos imigrantes apoio adequado para efectivação do direito ao ensino.	1. Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar. 2. Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado: a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social; b) Promover, em colaboração com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais; c) Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada; d) Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respectivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução. 3. O Estado adoptará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria. 4. O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, e procedem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística. 5. É garantida a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território.

Fonte: Constituição da República.

Essas diferenças são extensas: dizem respeito à concepção da intervenção pública como construção de "sistema"; à afirmação do carácter gratuito ou tendencialmente gratuito do acesso aos direitos; à previsão de formas de participação na gestão dos sistemas; ao estabelecimento de relações entre campos de acção pública; à definição das relações entre público e privado.

Na habitação, ao contrário do que se passa para outros direitos sociais, estão ausentes designações como "sistema unificado e descentralizado", que aparece no caso da segurança social, "serviço nacional", que aparece no caso da saúde, ou "sistema público", que aparece no caso do ensino.

As referências ao carácter gratuito ou tendencialmente gratuito do acesso ao direito são substituídas pela menção da compatibilidade dos custos com o rendimento familiar.

São, também, diferentes as referências aos processos de participação na definição das políticas ou na gestão dos sistemas. No caso da segurança social, fala-se da participação de "associações sindicais, de outras organizações representativas dos trabalhadores e de associações representativas dos demais beneficiários"; no caso da saúde, de "gestão descentralizada e participada"; no caso do sistema educativo, é elaborado um artigo específico[26] sobre a participação democrática na gestão das escolas. Na habitação, não estando ausentes referências à participação, podemos verificar que estas parecem ser, no entanto, menos sistemáticas. A questão da é explicitamente referida a partir da revisão constitucional de 1997 como direito de participação dos "interessados"[27] no processo de elaboração de instrumentos de planeamento físico do território, não abrangendo, portanto, outros domínios das políticas de habitação, como, por exemplo, os que decorrem da gestão do parque habitacional. É certo que o texto constitucional confere relevo à "iniciativa das

[26] O artigo 77º.

[27] Numa formulação que não adopta, como noutros casos, referências à representação dos diversos interesses.

comunidades locais e da populações" e, portanto, à participação local na resolução dos problemas habitacionais. No entanto, subsistem incertezas quanto ao âmbito ou ao alcance dessa intervenção: tende a aparecer como um dos vários possíveis domínios de intervenção, perdendo até relevância na ordem pela qual estes são identificados; neste sentido, distingue-se das referências à gestão dos sistemas ou dos sistemas públicos, feitas a propósito de outras políticas sociais.

Repare-se, também, como na habitação são menos extensas as ligações a outros domínios das políticas públicas, face, por exemplo, à preocupação, no caso do ensino, com a inserção das escolas nas comunidades, ou, no caso da saúde, à preocupação com a criação de "condições económicas, sociais, culturais e ambientais" que possam assegurar o direito à saúde.

São, finalmente, diferentes as referências à relação do Estado com a "iniciativa privada": no campo da saúde, por exemplo, fala-se em "disciplinar" e "fiscalizar" as formas empresariais e privadas de medicina[28], enquanto que, no campo da habitação, se fala em "estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral".

Emerge de novo, no caso português, desta vez a partir da análise do conteúdo da afirmação dos diversos direitos, a percepção de uma distância entre a construção das políticas de habitação e a construção de outras políticas sociais do Estado-Providência. Esta percepção é compatível com a caracterização de Torgerson (1987), segundo a qual a habitação constitui o "pilar débil" dos Estados-Providência, atravessado por processos menos desenvolvidos de expansão e profissionalização da intervenção pública e de sistematização dos direitos envolvidos. Este elemento de diferença, presente, no contexto português, na formulações mais gerais adoptadas na Constituição da República, passa, também, por outros aspectos do que poderemos designar como o processo ou a trajectória de construção das políticas.

---

[28] No caso do ensino (artigo 75º), fala-se em reconhecer e fiscalizar o ensino particular e cooperativo.

Destaque-se, a este propósito, no domínio das diversas políticas analisadas neste ponto (para uma descrição mais pormenorizada, ver Guibentif, 1997, ou Mozzicafreddo, 1997), a criação legal do Serviço Nacional de Saúde, em 1979, a publicação de uma Lei de Bases da Segurança Social, concretizando a definição de um "sistema unificado", em 1984, e de uma Lei de Bases do Sistema Educativo, em 1986. Constituem documentos de especificação dos diversos direitos e de definição da organização e das condições de avaliação do "sistema" correspondente. A título de exemplo, retenha-se o modo como, no caso da segurança social, a respectiva Lei de Bases[29] define os princípios organizadores do sistema, mencionando e explicitando os "princípios da universalidade, da unidade, da igualdade, da eficácia, da descentralização, da garantia judiciária, da solidariedade e da participação", em torno dos quais se operacionaliza o direito à segurança social, envolvendo um conjunto de obrigações por parte do Estado e um conjunto de procedimentos jurídicos a que os cidadãos podem recorrer para fazer garantir o seu direito.

Esta breve indicação do processo de construção das políticas sociais, em Portugal, permite reforçar algumas conclusões já apresentadas. As datas da publicação das leis de enquadramento referidas são reveladoras do período relativamente longo e diferenciado da respectiva estruturação e, ao mesmo tempo, do papel desempenhado pelas questões da saúde no desenvolvimento inicial do Estado-Providência português. Por outro lado, é, de novo, igualmente reveladora, neste contexto, a ausência, na habitação, de um processo legislativo deste tipo[30].

A informação recolhida permite, ainda, um comentário, em torno do modo, porventura mais complexo ou problemático, como a afirmação de um conjunto de direitos se relaciona com a questão da igualdade ou das desigualdades sociais. Disse-se já, comentando o quadro 5.4, que as alterações mais recentes no texto constitucional sublinham a importância dos instrumentos de natureza fiscal na redução das desigualdades. Coloca-se, então, a questão geral da relação entre estes

---

[29] Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto (artigo 5º).

[30] Não obstante, como veremos na análise dos programas de Governo e das Opções do Plano, as intenções, por diversas vezes proclamadas, da sua concretização.

instrumentos e as políticas sociais na realização destes objectivos. Por sua vez, o quadro 5.6 apresenta diferentes formulações da questão, em cada um dos casos estudados, o que pode ser indicador do carácter mais problemático da definição: na segurança social, não aparece outra formulação para além da universalidade do direito e da não distinção entre sectores de actividade; no caso da saúde, a igualdade é formulada como garantia de acesso aos cuidados de saúde, independentemente da condição económica; no caso do ensino, é formulada como igualdade nas oportunidades de acesso e de êxito. No caso da habitação, utilizam-se, sobretudo, termos como "adequação" (da dimensão do alojamento, das redes de transportes e equipamentos) e "compatibilidade" (entre despesas e rendimentos) que, podendo ser utilizadas na discussão dos princípios de igualdade e sua concretização, não são, no entanto, sinónimos de igualdade nas condições de acesso e manutenção no alojamento.

2.3.2 O direito à habitação e os níveis central e local da administração

Para além da discussão da especificidade da habitação e da ausência de um modelo de acção semelhante ao de outras políticas sociais, procura-se, neste capítulo, detectar transformações nas políticas de habitação. Quer Coing e Topalov (1995), no caso francês, quer Vilaça (1997), no caso português, referem que uma das possíveis mudanças na "forma como a sociedade assume" a questão habitacional se situa no domínio das relações entre a administração central e a administração local. Trata-se, então, de esclarecer o significado, do ponto de vista da construção e da concretização do "direito ao alojamento", deste processo de mudança. Para isso, recorre-se, em primeiro lugar, à análise das disposições legais relativas às atribuições dos municípios, sintetizadas nos quadros 5.7 e 5.8.

Quadro 5.7 - A habitação e a evolução das atribuições dos municípios

1977 Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro	1984 Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março	1999 Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro
É atribuição das autarquias locais tudo o que diz respeito aos respectivos interesses e, designadamente: a) De administração de bens próprios e sob sua jurisdição; b) De fomento; c) De abastecimento público; d) De cultura e assistência; e) De salubridade pública.	É atribuição das autarquias locais o que diz respeito aos interesses próprios, comuns e específicos das populações respectivas e, designadamente: a) À administração de bens próprios e sob sua jurisdição; b) Ao desenvolvimento; c) Ao abastecimento público; d) À salubridade pública e ao saneamento básico; e) À saúde; f) À educação e ensino; g) À cultura, tempos livres e desporto; h) À defesa e protecção do meio ambiente e da qualidade de vida do respectivo agregado populacional; i) À protecção civil.	Os municípios dispõem de atribuições nos seguintes domínios: a) Equipamento rural e urbano; b) Energia; c) Transportes e comunicações; d) Educação; e) Património, cultura e ciência; f) Tempos livres e desporto; g) Saúde; h) Acção social; i) Habitação; j) Protecção civil; k) Ambiente e saneamento básico; l) Defesa do consumidor; m) Promoção do desenvolvimento; n) Ordenamento do território e urbanismo; o) Polícia municipal; p) Cooperação externa

O quadro 5.7 permite falar de um contexto de expansão das competências municipais. Além disso, permite verificar a progressiva incorporação, a partir de 1984, de campos de intervenção característicos das políticas sociais, com a introdução na lei, em 1984, de referências à saúde e à educação e, mais tarde, em 1999, com a introdução de referências às competências nos domínios da habitação e da acção social[31]. Estamos, portanto, mais uma vez, na presença de trajectórias diferentes, para cada uma destas políticas sociais. A questão que se pode colocar é a de saber se, tal como se concluiu da análise do texto constitucional, a estas diferenças de trajectória corresponderão, também, outras diferenças no modo de construção das políticas.

[31] De novo se assinala a proximidade – pelo menos, cronológica – de alguns desenvolvimentos da habitação e da acção social, já referida, de certo modo, a propósito de algumas trajectórias da despesa pública. Num contexto em que, como se conclui dos terceiro e quarto capítulos, se encontram ligações claras entre pobreza e "mal-estar habitacional", coloca-se a questão de saber até que ponto esta proximidade corresponde – ou pode corresponder – a novas possibilidades de relação entre estes dois campos. Veja-se, no caso francês, as diversas reflexões, a este propósito, de Ballain (1995; 1998) e Dubechot et al. (1995).

Quadro 5.8 - A habitação e outras políticas sociais nas atribuições dos municípios (Lei nº 159/99, de 14 de Setembro)

Educação	Saúde	Acção Social	Habitação
1 - É da competência dos órgãos municipais participar no planeamento e na gestão dos equipamentos educativos e realizar investimentos nos seguintes domínios: a) Construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar; b) Construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos das escolas do ensino básico. 2 - É igualmente da competência dos órgãos municipais: a) Elaborar a carta escolar a integrar nos planos directores municipais; b) Criar os conselhos locais de educação. 3 - Compete ainda aos órgãos municipais no que se refere à rede pública: a) Assegurar os transportes escolares; b) Assegurar a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico; c) Garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico, como alternativa ao transporte escolar, nomeadamente em residências, centros de alojamento e colocação familiar; d) Comparticipar no apoio às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino básico, no domínio da acção social escolar; e) Apoiar o desenvolvimento de actividades complementares de acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico; f) Participar no apoio à educação extra-escolar; g) Gerir o pessoal não docente de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico.	Compete aos órgãos municipais: a) Participar no planeamento da rede de equipamentos de saúde concelhios; b) Construir, manter e apoiar centros de saúde; c) Participar nos órgãos consultivos dos estabelecimentos integrados no Serviço Nacional de Saúde; d) Participar na definição das políticas e das acções de saúde pública levadas a cabo pelas delegações de saúde concelhias; e) Participar nos órgãos consultivos de acompanhamento e avaliação do Serviço Nacional de Saúde; f) Participar no plano da comunicação e de informação do cidadão e nas agências de acompanhamento dos serviços de saúde; g) Participar na prestação de cuidados de saúde continuados no quadro do apoio social à dependência, em parceria com a administração central e outras instituições locais; h) Cooperar no sentido da compatibilização da saúde pública com o planeamento estratégico de desenvolvimento concelhio; i) Gerir equipamentos termais municipais.	1 - Os órgãos municipais podem assegurar a gestão de equipamentos e realizar investimentos na construção ou no apoio à construção de creches, jardins-de-infância, lares ou centros de dia para idosos e centros para deficientes. 2 - Os municípios integram os conselhos locais de acção social e são obrigatoriamente ouvidos relativamente aos investimentos públicos e programas de acção a desenvolver no âmbito concelhio. 3 - Compete ainda aos municípios a participação, em cooperação com instituições de solidariedade social e em parceria com a administração central, em programas e projectos de acção social de âmbito municipal, designadamente nos domínios do combate à pobreza e à exclusão social.	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 ou substituição de habitações degradadas, habitadas pelos proprietários ou por arrendatários.

Fonte: Lei nº 159/99, de 14 de Setembro.

Para responder a esta questão, o quadro 5.8 centra-se no conteúdo destas referências à educação, à saúde, à acção social e à habitação, e permite retomar, agora ao nível da concepção da intervenção dos municípios, as comparações entre a habitação e outras políticas sociais.

A informação contida nesse quadro suscita duas observações principais. No que diz respeito à habitação, a lei de 1999 incorpora como competências municipais responsabilidades já presentes em instrumentos de intervenção desenvolvidos anteriormente[32], estabelecendo a habitação social ou de custos controlados e a reabilitação habitacional como domínios privilegiados da acção dos municípios. Esta definição das atribuições municipais não é fundamentalmente distinta de tendências, identificadas, por exemplo, por Kleinman (1996) e já discutidas no primeiro capítulo, de uma descentralização da "vertente social"[33] das políticas habitacionais, a par de intervenções centralizadas de regulação mais geral. Recorda-se que a questão que se levantava, a este propósito, no primeiro capítulo residia em saber se este movimento de reorganização das competências do Estado central e dos municípios configurava um processo de "disjunção" ou "dualização" crescente das políticas.

A leitura do quadro 5.8 e, de uma forma mais geral, das formas de organização das políticas de habitação que serão referidas posteriormente, permite esboçar uma resposta a esta última questão. Comparando o que diz a lei de 1999 para os vários domínios das políticas sociais, sobressaem diferenças muito claras entre a habitação e as restantes políticas, que, tal como na análise das disposições constitucionais desenvolvida no ponto anterior, podem ser lidas como sinal de ausência ou de mitigação de um "modelo contratual" de acção. Esta ausência envolve não só o tratamento dos processo de organização local das políticas, como também as relações entre políticas locais e políticas nacionais e os mecanismos de definição, validação e avaliação das políticas.

---

[32] Deste ponto de vista, pode dizer-se que a lei tende, neste caso, a consagrar aspectos que a prática já tinha vindo a estabelecer.

[33] Se entendermos esta, sobretudo, a partir de considerações relativas à oferta de habitação de arrendamento social e de custos controlados.

Repare-se, no quadro 5.8, na referência à existência de "conselhos locais", no caso da saúde e da acção social, à participação nos processos de definição das políticas e em órgãos de consulta e de avaliação, no caso da saúde, e na utilização de conceitos de parceria, com a administração central e outras instituições, nos casos da saúde e da acção social. Este tipo de referências está ausente no texto relativo à habitação.

Reaparecem, então, duas questões centrais, já subjacentes a análises anteriores, em torno da importância do que temos vindo a designar por "modelo de acção". Se aceitarmos a relevância concedida por Vilaça (1997) à organização institucional das políticas, a questão que se levanta é a da adequação das respostas existentes a um contexto de progressiva descentralização da promoção pública. Por outro lado, se aceitarmos a descrição feita, entre outros, por Clara Mendes (1997), segundo a qual as políticas de habitação se têm vindo a deslocar do âmbito das políticas económicas para o âmbito das políticas sociais, a questão que se levanta é a de saber que condicionantes ou que limites são introduzidos, neste movimento de aproximação entre habitação e políticas sociais, pelas diferenças existentes nos respectivos modelos organizativos.

2.4 Outras permanências e mudanças na construção das políticas de habitação

Este capítulo tem procurado estudar o lugar da habitação nas políticas do Estado-Providência, em Portugal. Identificou, por um lado, elementos de distância entre a habitação e outras políticas sociais; identificou, ao mesmo tempo, alguns elementos que sugerem a existência de mudanças nas políticas de habitação. No entanto, se as análises precedentes estabelecem de forma clara a diferenciação entre a habitação e outras políticas sociais, a descrição das mudanças necessita, ainda, de aprofundamento: disse-se ser complexa a relação entre essas mudanças e o contexto do crescimento económico e dos constrangimentos orçamentais; não se encontraram, depois, rupturas muito marcantes na concepção mais geral do direito à habitação e das responsabilidades públicas da sua concretização. É, então, fundamental considerar outros níveis de análise e outros tipos de informação.

2.4.1 Permanências e mudanças na designação dos problemas, dos objectivos e dos principais destinatários das políticas de habitação: entre a multiplicação de categorias e a selectividade das respostas

Como foi referido nas notas metodológicas deste capítulo, recorreu-se à análise de um conjunto de documentos oficiais publicados pelos diversos governos: Programas de Governo, Grandes Opções do Plano, legislação produzida. A informação correspondente é relativamente vasta e heterogénea, tanto no estilo adoptado em cada um dos textos, como na quantidade de documentos disponíveis em cada período[34]. Colocam-se, por isso, de forma vincada, várias questões relativas ao modo como se procede à leitura desses documentos, à organização da sua síntese e às categorias em que esta se pode basear. Tendo em atenção estas dificuldades, optou-se por uma estratégia de apresentação dos resultados da pesquisa em dois tempos: procura-se, em primeiro lugar, mostrar, de forma relativamente rápida, mas simplificada, períodos e conteúdos de mudança identificados, para, depois, mais demoradamente, fundamentar, discutir, aprofundar e validar as principais conclusões, esclarecendo melhor alguns dos conceitos utilizados.

A primeira síntese pode ser produzida a partir da sistematização apresentada nos quadros 5.9 a 5.12 e da sobreposição e confronto da informação neles contida. O quadro 5.9 refere-se à designação dos problemas, que, recorde-se, constitui um elemento importante na descrição que Boelhouwer e van der Heijden (1992) fazem das mudanças nas políticas de habitação em vários países europeus. O quadro 5.10 recolhe informação relativa aos "destinatários" das políticas, questão que é central no conjunto de teses que procuram discutir as relações entre tipologias do Estado-Providência e tipologias das políticas de habitação, e, com base nelas, descrever as clivagens operadas no interior do sistema habitacional. O quadro 5.11 apresenta, de forma simplificada, os principais campos de intervenção definidos nos Programas de Governo e Grandes Opções do Plano, procedimento que é útil para definir o âmbito atribuído às políticas de habitação e para estabelecer ligações entre a designação dos

[34] Que decorre, entre outros aspectos, da duração variável dos governos em causa.

problemas e dos destinatários e algumas indicações das prioridades de intervenção definidas por cada governo. Finalmente, o quadro 5.12, introduz as diversas definições de "habitação social", que, sendo objecto de atenção mais demorada em pontos posteriores, evidenciam a emergência progressiva do tratamento diferenciado do "realojamento" das pessoas que habitam em barracas, que pode configurar a existência de dois modelos, percursos ou concepções de habitação social.

Observados em conjunto, estes quadros apontam, desde já, para algumas conclusões importantes. No interior de uma multiplicidade de formas de designação e de interpretação dos problemas, o quadro 5.9 permite salientar a relativa continuidade, ao longo de todo o período aqui analisado, do reconhecimento da presença de uma situação de carências habitacionais significativas, acompanhada por fenómenos de degradação dos alojamentos e por problemas associados a territórios específicos.

Esta relativa continuidade é, no entanto, atravessada, como assinala o quadro 5.10, por algumas transformações no que diz respeito à percepção dos principais destinatários das políticas de habitação. De facto, a informação deste quadro é compatível com a existência de um processo de progressiva sobreposição de três perspectivas. São comuns, no período estudado, as referências à orientação das políticas do alojamento na direcção das famílias de mais baixos recursos e dos sectores mal alojados da população. A este propósito, veja-se em Cardoso (1983, pp. 202-205) uma análise dos critérios de atribuição de alojamentos sociais, nos anos setenta, e de que resulta a importância atribuída aos aspectos relacionados com a situação habitacional das famílias e com os seus rendimentos[35] como critérios decisivos, embora ponderados de formas distintas nas diversas versões publicadas nesse período. Às diferentes formulações da prioridade concedida aos "mais desfavorecidos", junta-se, sobretudo a partir de meados dos anos oitenta (com o IX Governo Constitucional), a preocupação com outros grupos sociais, em especial com os jovens e os idosos, mas que se alarga, depois, a outras categorias.

[35] Para além de algumas considerações relativas à idade e ao local de residência.

Quadro 5.9 – Principais problemas de habitação identificados nos Programas de Governo e Grandes Opções do Plano

Categorias utilizadas	Governos													
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV
	76-77	78	78	78-79	79	80	81	81-83	83-85	85-87	87-91	91-95	95-99	99-
Problemas gerais do sistema habitacional:														
deficit/carências elevadas	x	x	x	x		x	x		x	x	x	x	x	x
Problemas relativos às condições dos alojamentos:														
sublocação	x			x										
superlotação	x			x								x		
condições precárias	x											x		
fogos degradados	x		x	x		x	x		x	x	x	x	x	x
carências de equipamentos ou infraestruturas	x	x												
Problemas relativos a territórios específicos:														
áreas degradadas/ em risco		x									x	x	x	
bairros de lata/ barracas	x						x				x	x	x	x
clandestinos	x			x			x	x	x		x		x	
ilhas	x						x					x	x	
centros de cidades													x	
bairros sociais													x	
espaços abandonados													x	
Problemas relativos às condições de acesso e aos mercados:														
relação entre custos e rendimentos	x	x	x										x	x
juros elevados				x						x				
rendas/preços elevados				x										
regime de arrendamento				x							x	x		x
inexistência/escassez de mercado de arrendamento							x			x		x	x	
comportamentos especulativos												x		x
rigidez formas de acesso													x	
fogos devolutos													x	x
Problemas relativos à produção de alojamentos:														
recessão da construção	x			x			x			x				
estrutura do sector da construção		x												
Problemas relativos ao sector público:														
limitação dos recursos públicos		x												
estrutura sector público				x		x								
modelos urbanísticos						x						x	x	x
Problemas mais gerais de desenvolvimento urbano:														
segregação social														x
formas de expansão urbana								x	x					
disparidades regionais													x	

Fontes: Programas dos Governos Constitucionais e Grandes Opções do Plano.

Nota: Apresenta-se, em anexo, a composição dos sucessivos governos.

Quadro 5.10 – Referências aos destinatários das políticas de habitação, segundo os Programas de Governo e Grandes Opções do Plano

Categorias utilizadas	Governos													
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV
	76-77	78	78	78-79	79	80	81	81-83	83-85	85-87	87-91	91-95	95-99	99-
carenciados							x		x		x	x	x	x
mal alojados		x					x				x	x	x	x
desfavorecidos		x				x	x			x	x			x
baixos recursos	x	x		x			x	x	x		x	x	x	x
menos solventes			x								x	x	x	
generalidade das famílias	x	x								x	x	x	x	
classes médias			x						x				x	
classe média/baixa													x	
jovens							X		x		x	x	X	x
idosos									x			x	*x*	x
pensionistas/reformados										x				
deficientes									x					
isolados													X	
monoparentais													*x*	
casais sem filhos													*x*	
situações de descoabitação													*x*	
"grupos sociais específicos"													x	
situação precária											x			
vulnerabilidade												x		x
exclusão/marginalização													x	x

Fontes: Programas dos Governos Constitucionais e Grandes Opções do Plano.

Nota: Utiliza-se o itálico nos casos em que o texto se refere a essas categorias avaliando sobretudo a situação existente e detectando problemas, mais do que indicando opções, compromissos ou instrumentos de política.

Finalmente, nos anos noventa, desenvolvem-se referências à questão da precariedade, da exclusão ou da marginalização social.

Esta descrição dos "destinatários" principais das políticas de alojamento introduz algumas interrogações. Em primeiro lugar, pode falar-se de um processo de multiplicação das categorias que se associam a problemas de habitação: categorias relacionadas com a situação habitacional das famílias, com a escassez dos rendimentos, com vários tipos de território, com grupos sociais específicos, afectados por problemas habitacionais ou em risco, com situações que configuram processos de marginalização social.

Quadro 5.11 – Principais campos de intervenção das políticas de habitação, segundo os Programas de Governo e Grandes Opções do Plano

	I 76-77	II 78	III 78	IV 78-79	V 79	VI 80	VII 81	VIII 81-83	IX 83-85	X 85-87	XI 87-91	XII 91-95	XIII 95-99	XIV 99-
Habitação social/custos controlados	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x
"Realojamento"							x				x	x	x	x
Reabilitação urbana/habitacional	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x
Casa própria/crédito						x	x		x	x	x	x		
Jovens									x	x	x	x		
Arrendamento (regulação)	x	x	x	x				x	x	x	x			
Arrendamento (mercado)		x							x	x	x	x	x	x
Gestão do parque público											x		x	x
Organização das políticas	x	x	x	x		x	x		x				x	
Regulação da construção (ex: RGEU)	x	x					x				x	x		
Sector da construção		x				x	x						x	
Política de solos	x	x	x				x	x	x		x	x	x	x
Integração urbanística e social		x		x		x		x			x	x	x	x

Fontes: Programas dos Governos Constitucionais e Grandes Opções do Plano.

Esta multiplicação de categorias parece sugerir a importância que é concedida à adaptação das diversas intervenções às condições específicas de cada problema ou grupo social. A questão que se coloca – e que, no caso da habitação, será porventura mais importante, dada a ausência de instâncias mais formais de definição ou codificação objectiva dos direitos envolvidos ou de mecanismos generalizados de avaliação das políticas – é a de saber em que condições esta multiplicação de categorias pode ser tratada de forma sistemática.

Uma interrogação semelhante pode ser suscitada pela coexistência, no quadro 5.10, de referências aos grupos sociais mais desfavorecidos e de outras referências à "generalidade" dos portugueses, às "classes médias" ou, ainda, à "classe média/baixa", ou, então, pela coexistência, no quadro 5.9 de referências à presença de carências relativamente generalizadas, que conduzem a défices habitacionais importantes, e de outras referências a um conjunto de problemas mais específicos. A questão que se pode levantar é a de saber como é gerida, nas políticas habitacionais e seus instrumentos, esta coexistência. Mais adiante se argumentará que, no caso

português, essa gestão tende a basear-se em princípios de hierarquização das respostas, definidos não tanto com base na intensidade relativa dos apoios, mas também, e sobretudo, fazendo apelo a diferentes tipos ou soluções habitacionais.

O quadro 5.11 deve ser lido com algum cuidado, porque a aparente permanência de referências, por exemplo, às políticas de solos ou às questões da integração urbanística e social esconde, como veremos, formas diferentes de as conceptualizar. Permite, no entanto, identificar outras mudanças. Salienta-se, em primeiro lugar, a maior ênfase colocada nos sistemas de crédito à aquisição de casa própria, a partir de 1980, que acompanha, como veremos no ponto seguinte, uma transformação na concepção dos pressupostos relativos ao papel do Estado no sistema habitacional. É, também, significativa a passagem, sobretudo a partir de meados dos anos oitenta, de uma preocupação com o arrendamento centrada quase exclusivamente na alteração do seu enquadramento legal, para uma outra preocupação fazendo apelo a outras formas de dinamização do mercado e, em particular, ao desenvolvimento de sistemas de subsídios às pessoas. Estas referências – que, como também veremos, não foram plenamente realizadas – são contemporâneas, como assinala o quadro 5.9, da percepção, na explicação dos problemas da habitação, da "inexistência de um mercado de arrendamento". É, finalmente, significativa a emergência, também em meados dos anos oitenta, de dois campos distintos de preocupação, um deles relacionado directamente com a habitação dos jovens e o outro relacionado com o realojamento da população que vive em barracas.

Se confrontarmos a questão anterior da multiplicação de categorias de problemas habitacionais e de grupos sociais envolvidos com esta descrição muito simplificada de algumas alterações nas políticas, podemos dizer que ao alargamento das referências relativas aos problemas parece corresponder, depois, um movimento de selectividade nas respostas, centrando-as prioritariamente nos jovens e nas questões do "realojamento" e da eliminação dos bairros de barracas. A credibilidade e a adequação destas escolhas constitui, então, uma das temáticas centrais para a compreensão das transformações recentes nas políticas de alojamento.

Quadro 5. 12 - O conceito de habitação social e a possível emergência de uma fileira específica de "realojamento"

Portaria n.º 580/83, de 17 de Maio	Portaria n.º 828/88, de 29 de Dezembro	Portaria n.º 500/97, de 21 de Julho
1.º São consideradas habitações sociais as habitações de custos controlados promovidas pelas câmaras municipais, cooperativas de habitação económica, pelas instituições particulares de solidariedade social e pela iniciativa privada com o apoio financeiro do Estado e destinadas à venda ou ao arrendamento nas condições de acesso estabelecidas no presente diploma.	1.º São consideradas habitações de custos controlados (habitações sociais): As promovidas com o apoio financeiro do Estado, nomeadamente pelas câmaras municipais, cooperativas de habitação, empresas privadas e instituições particulares de solidariedade social, destinadas à venda ou ao arrendamento;	1.º São consideradas habitações de custos controlados: a) As promovidas com o apoio do Estado que obedeçam aos parâmetros, limites e valores estabelecidos na presente portaria; b) As unidades residenciais para realojamento de populações, desde que justificados pelo promotor o seu dimensionamento e necessidade.
2.º Nos termos do número anterior, são consideradas habitações de custos controlados as que obedeçam aos limites de área bruta fixados para cada tipologia no n.º 3.º e aos limites de custos de construção previstos no n.º 8.º	As que obedeçam aos limites de área bruta, custo de construção e preço de venda fixados na presente portaria.	2.º As habitações a custos controlados devem ter como referência, de acordo com a respectiva tipologia, as seguintes áreas brutas: (...) 5.º O disposto nos números anteriores não é aplicável à parte do empreendimento destinado às unidades residenciais, cujo dimensionamento terá de ser justificado pelo promotor e cumprir as normas especiais aplicáveis àquelas unidades 7.º Os limites máximos do custo de construção e do preço de venda por metro quadrado de área bruta são definidos com base e em relação ao custo directo de construção por metro quadrado de área bruta.
16.º Só podem ter acesso às habitações sociais os agregados familiares cujos rendimentos ilíquidos mensais não excedam os limites máximos definidos em função do salário mínimo nacional e previstos no quadro seguinte (...)		

O quadro 5.12, contendo referências ao conceito de habitação social[36], ilustra algumas das reflexões precedentes, em especial no que respeita à multiplicação de categorias de "problema", à procura de princípios de "adaptação" das respostas e à emergência de uma fileira, relativamente autónoma, de "realojamento". Para além de algumas alterações destinadas a introduzir flexibilidade em critérios de programação da habitação, é, sobretudo, marcante a definição, em 1997, de dois tipos de habitação de custos controlados. Um deles, a que corresponde o conceito de "unidade

[36] Ou de custos controlados. Repare-se que o progressivo apagamento, neste tipo de legislação, da referência "habitação social" coexiste com a sua introdução em outros documentos, como vimos nos pontos precedentes, a propósito da Constituição da República e das leis sobre atribuições dos municípios.

residencial" e a possibilidade de definição de critérios de programação específicos, fundamentados caso a caso, é explicitamente associado aos contextos de realojamento.

Cruzando as indicações deste quadro com a informação precedente relativa à designação dos problemas de habitação, parece surgir uma tensão não completamente resolvida. Chamou-se a atenção, a partir da síntese apresentada no quadro 5.10, para a introdução, a partir de meados dos anos oitenta, nos documentos que têm vindo a ser estudados, de referências a diversos grupos sociais, definidos através de considerações relacionadas, sobretudo, com a idade ou o ciclo de vida e, posteriormente, para o desenvolvimento de referências aos processos de exclusão social. Este conjunto de mudanças não é, no entanto, acompanhado por uma modificação dos principais parâmetros de caracterização da habitação social, definida, como mostra o quadro 5.12, com base em considerações relativas à área dos alojamentos e ao seu custo. Aparecem, é certo, em alguns casos, possibilidades de flexibilização. Mas subsistem algumas dificuldades: vinculadas que estão ao conceito de unidades residenciais para realojamento, a questão que se coloca é a de saber se este consegue descrever ou captar todas as necessidades de "adaptação" das soluções de habitação social; por outro lado, não se explicitando outros tipos de requisitos envolvidos na fundamentação dessas soluções, permanece em aberto a questão do alcance, do significado, do conteúdo dessa ideia de "adaptação", num contexto em que se afirma a importância da problemática da exclusão social.

2.4.2 Permanências e mudanças na concepção do papel do Estado: a progressiva importância dos municípios, entre a percepção dos limites da acção pública e a afirmação do "papel supletivo" do Estado

Do que foi dito neste capítulo, podem salientar-se duas conclusões gerais: por um lado, foi verificada a especificidade das políticas de habitação no conjunto das políticas sociais do Estado-Providência, visível na dimensão comparativamente pouco elevada dos recursos mobilizados e na sua trajectória de evolução e, também,

na forma como é codificado o direito ao alojamento; por outro lado, detectaram-se, no domínio de habitação, algumas transformações, envolvendo aspectos mais quantitativos, relacionados com os recursos utilizados, mas também outros aspectos associados às categorias através das quais se designam os problemas e os destinatários das políticas.

Trata-se, agora, de procurar, recorrendo ainda às mesmas fontes de informação, elementos de interpretação e de fundamentação dessa especificidade e dessas transformações. Nesse sentido, o quadro 5.13 permite argumentar que as principais divergências entre as estratégias políticas face ao alojamento, de que resultam, entre outras, opções diferenciadas quanto à despesa pública, não constituem reflexo de percepções contrastadas acerca da extensão ou da gravidade dos problemas habitacionais. De facto, para além da permanência, já identificada no ponto anterior, da referência aos grupos sociais mais desfavorecidos e para além da permanência da referência à "dignidade" como conceito a partir do qual se pode falar das necessidades ou carências de habitação[37], o quadro 5.13 demonstra a existência de uma relativa proximidade, ao longo do tempo, na afirmação da intensidade dos problemas habitacionais, qualificados como "sérios", "gravíssimos" ou constituindo uma "chaga social" e que justificam, por exemplo, a afirmação da "prioridade absoluta" concedida à habitação (Programa do VIII Governo Constitucional, 1981), no mesmo contexto que caracterizámos anteriormente como sendo de progressivo apagamento da intervenção do Estado.

É certo que o quadro 5.13 foi construído com base em leituras da situação apresentadas em contexto de mudança política na orientação dos governos, porventura mais propícios à linguagem da crise e à explicitação das dificuldades existentes.

---

[37] Repare-se na presença, no quadro 5.13, da referência, em 1995, a "uma habitação em condições mínimas de dignidade". Esta expressão pode ser confrontada com outras: já no Programa do I Governo Provisório (1974) se apresenta o objectivo principal de "facultar às camadas populacionais de menores rendimentos alojamento condigno e em condições acessíveis"; no Programa do II Governo Constitucional (1978), menciona-se como objectivo central da acção do Governo "o de proporcionar habitação condigna à generalidade das famílias portuguesas", objectivo igualmente referido, por exemplo, em 1991, no Programa do XII Governo - "trata-se de procurar assegurar as condições necessárias para que os Portugueses tenham acesso a uma habitação condigna".

Quadro 5.13 – Exemplos de referências à gravidade da situação habitacional

Fonte	Referências à situação
Programa do I Governo Constitucional, 1976	O deficit total do alojamento no nosso país tem vindo a aumentar nos últimos anos, agravando-se a situação das famílias que vivem em fogos degradados, alojadas em regime de sublocação, em fogos considerados superlotados ou em fogos sem as necessárias condições de habitabilidade. O ritmo de construção necessário ao debelamento desta situação não tem sido atingido, pelo que a formação de novas famílias, os movimentos migratórios internos e o envelhecimento dos alojamentos existentes continuam a agravar a situação.
Programa do VI Governo Constitucional, 1980	O problema da habitação é um dos mais sérios que Portugal enfrenta, não apenas pela sua dimensão mas, sobretudo, porque não pára de se agravar de ano para ano, apesar dos esforços que têm sido feitos para o suster.
X Governo Constitucional, Grandes Opções do Plano para 1986	Um enquadramento legal inadequado à situação que se vive na construção, o imobilismo do mercado da habitação e as gravíssimas carências habitacionais que se reflectem sobretudo nas classes mais desfavorecidas constituem os principais factores que caracterizam o cenário com que o Governo se debate.
Programa do XIV Governo Constitucional, 1995	Portugal é um dos países que não conseguiram ainda realizar plenamente o direito a uma habitação em condições mínimas de dignidade. Esta é uma das chagas sociais que importa erradicar em forte cooperação entre o Estado, as autarquias locais, outros agentes sociais e as cooperativas, para a consolidação de um parque público de arrendamento devidamente equipado e integrado no tecido urbano.

É, também, certo que, sobretudo na década de noventa, a referência à intensidade dos problemas se tende a misturar, mais vezes, com o reconhecimento de avanços verificados. Repare-se, no entanto, que, no plano dos estudos de base técnica referidos no início do terceiro capítulo deste trabalho, emergia já, entre finais dos anos sessenta e o início dos anos noventa, uma percepção de relativa permanência da gravidade das carências identificadas.

Se as diferenças nas estratégias políticas se não parecem fundamentar em diferenças na percepção mais geral da gravidade dos problemas, também não parece muito possível argumentar-se que a especificidade da trajectória da habitação, no conjunto das políticas sociais, se deva a uma alteração muito substancial da visibilidade social dos problemas habitacionais.

Quadro 5.14 – A visibilidade dos problemas de habitação: políticas públicas prioritárias (1991-94)

	1994			1991
	1ª escolha	2ª escolha	Total	
Criação de empregos	38	17	55	46
Saúde	13	25	38	45
Reformas e pensões	13	18	31	19
Habitação	11	20	31	36
Educação	15	11	26	33
Segurança das pessoas	7	5	12	2
Apoio às empresas	2	4	7	8

Quadro adaptado de Cabral (1997).
Valores em percentagem.

Vejam-se, a este propósito, no quadro 5.14, as indicações relativas a políticas públicas prioritárias, resultantes de inquéritos à população portuguesa, conduzidos por Cabral (1997), no interior as quais a habitação ocupa um lugar relevante.

São, pelo contrário, mais profundas as diferenças relativas ao modo como se descrevem as possibilidades da acção pública e o papel do Estado no sistema habitacional. De uma forma sintética, é possível identificar três tipos, não coincidentes, de discurso, que os quadros seguintes procuram exemplificar: um discurso sobre as condicionantes introduzidas pela dimensão dos problemas e pelas limitações dos recursos públicos, de que uma das consequências é a importância atribuída, em conjunto, aos sectores público, privado e cooperativo; um discurso, com algumas variantes, centrado na afirmação do papel decisivo do mercado e, em contrapartida, do papel supletivo da intervenção directa do Estado; e, finalmente, um discurso de progressiva afirmação do papel dos municípios, em articulação com a administração central, em especial nas vertentes mais relacionadas com a habitação social. Estes discursos não são completamente estanques, nem se sucedem de forma linear ao longo do tempo, por eles passando diferenças ideológicas entre os diversos governos.

Quadro 5.15 – Discursos sobre as limitadas possibilidades de intervenção do Estado e a necessária conjugação dos sectores público, privado e cooperativo

Fonte	Referências ao âmbito da intervenção pública
Programa do I Governo Constitucional, 1976	a) Uma completa solução do problema habitacional português acarreta dificuldades que a maioria dos países que a essa tarefa se têm devotado ainda não conseguiram vencer; b) No nosso país a grandeza das carências e o nível dos rendimentos familiares constituem factores que dificultam, ainda mais, a solução em tempo e em meios deste problema, só podendo ser resolvidos a longo prazo; c) A política habitacional que o Governo pretende lançar tem de ser, à partida, compreendida e aceite pelo povo português; d) O Estado não possui capacidade de investimento e de organização que permita dispensar a colaboração da iniciativa privada; e) Deve ser reconhecido e protegido o direito propriedade privada de imóveis, quer para habitação, quer para rendimento, e a transmissibilidade dessa propriedade aos herdeiros dos proprietários; f) Uma politica favorável de financiamento ao comprador é condição indispensável a proporcionar a muitos agregados familiares a possibilidade de adquirirem a sua própria casa;
Programa do III Governo Constitucional, 1978	A prossecução destes objectivos, atendendo, por um lado, ao elevado volume das necessidades de alojamento e à situação de degradação do parque existente e, por outro lado, às fracas condições de solvência de uma parte significativa dos agregados familiares, apenas será possível através de uma acção conjugada e igualmente ambiciosa dos sectores público, cooperativo e privado.

O quadro 5.15 apresenta exemplos do primeiro tipo de discurso, que sublinha as limitadas possibilidades de intervenção do Estado e a necessidade da conjugação, "ambiciosa", para utilizar a designação dos textos estudados, dos sectores público, privado e cooperativo. Este discurso, característico dos primeiros governos constitucionais, pode ser entendido como justificação para um modelo de política de habitação que, em comparação com outras políticas públicas do Estado-Providência, é menos centrado na intervenção do Estado. Apontam-se, para isso, dificuldades públicas de organização e de recursos, referindo-se, ao mesmo tempo, a importância das questões da propriedade privada dos imóveis e sua salvaguarda, como duas condicionantes das políticas de habitação[38].

[38] Curiosamente, num contexto em que as referências iniciais à política de solos apontam para a "municipalização gradual do solo" (ver, a este propósito, o Programa do I Governo Constitucional, 1976).

Quadro 5.16 – Discursos sobre o papel supletivo do Estado

Fonte	Referências ao âmbito da intervenção pública
VIII Governo Constitucional, Resolução n.º 224/81	Compete ao Estado garantir condições que fomentem a mobilização de recursos privados para investimento em habitação e gerir os recursos públicos destinados a suplementar as acções dos sectores privado e cooperativo.
Programa do XI Governo Constitucional, 1987	A melhoria progressiva do bem-estar das famílias portuguesas impõe a prossecução de uma política de habitação em que se reduzam, quantitativa e qualitativamente, as carências habitacionais, dinamizando-se, ao mesmo tempo, o sector da construção civil, vital para a nossa economia. O Estado estimulará a actuação das instituições e dos agentes económicos, neste domínio, tendo em atenção o princípio de que à iniciativa privada cabe o papel de promotor privilegiado da habitação e que a optimização dos recursos disponíveis e a sua aplicação em termos racionais e socialmente correctos passam por uma conjugação de esforços entre as iniciativas locais dos vários agentes económicos, públicos, privados e do sector cooperativo. Neste quadro, o mercado desempenhará o seu papel insubstituível, cabendo fundamentalmente ao Estado: Criar as melhores condições institucionais e técnico-financeiras para o desenvolvimento e concretização das iniciativas dos vários agentes económicos; Prosseguir a acção eminentemente social de criar condições para que as famílias de menores recursos tenham acesso à propriedade habitacional; Assumir o custo social do realojamento das famílias mais carenciadas; Colocar ao serviço da população os recursos públicos afectos ao sector.
XI Governo Constitucional, Grandes Opções do Plano para 1989-1992	A política de habitação concretizar-se-á pela iniciativa e capacidade de todos nós na resolução dos nossos próprios problemas, contando com todas as componentes do mercado, ou seja, com a revitalização do mercado do arrendamento, adaptando-se à especificidade e características dos diversos promotores envolvidos bem como das populações a que se destina, numa perspectiva solidária, na medida em que será, como até aqui, sobretudo orientada para os agregados familiares de menores recursos, insolventes e classes sociais mais carenciadas. (...) Embora os resultados já atingidos tenham ultrapassado as melhores expectativas, as necessidades do País determinam uma participação ainda mais ambiciosa pelo que se elaborará, para o período em causa, um programa de desenvolvimento da habitação a custos controlados que se orientará para as necessidades da população de rendimentos mais reduzidos ou que vivam em situação precária. A capacidade de iniciativa e solidariedade da sociedade civil, o associativismo e a acção supletiva por parte do Estado constituirão a base daquele programa de desenvolvimento.

A este discurso sobrepõe-se, depois, um outro, mais claramente marcado pela referência ao papel privilegiado da iniciativa privada e do mercado e ao papel supletivo do Estado, e de que os traços principais são exemplificados no quadro 5.16. Este discurso faz apelo, em geral, a diversas componentes: prolonga algumas das referências anteriores de natureza mais pragmática, relacionadas com a dimensão das

carências[39] e os limites dos recursos públicos; acrescenta-lhes críticas aos modelos da intervenção pública e à intervenção da administração central, de que resulta, por um lado, o processo de extinção do Fundo de Fomento da Habitação (ver, a este propósito, Ferreira, 1987), que constitui aliás o objecto da Resolução 224/81 que tem vindo a ser citada, e, mais tarde, a partir de 1982, um conjunto de políticas de venda da habitação propriedade do Estado. Atente-se, por exemplo, nos fundamentos do D. L. 141/88, de 22 de Abril, sobre a venda da habitação do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE) e do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social:

> "Com efeito, à promoção directa da administração central, que se traduz em planos de construção excessivamente longos e, consequentemente, preços de construção anormalmente altos, contrapõem-se os resultados já obtidos pela promoção cooperativa, privada e pública local, totalmente em sentido inverso.
>
> A habitação social, propriedade da administração central, deve conter-se em limites restritos, na medida em que deve ser encarada, na maioria dos casos, como solução provisória ou transitória e suscitar o recurso a outros meios de política habitacional, para além de que a figura do Estado «administrador de casas» gera desperdícios e irracionalidades com pesados encargos para o próprio Estado."

O desenvolvimento deste discurso em torno do papel supletivo do Estado é acompanhado, também, por referências específicas aos objectivos das políticas de solos, afirmando-se, em primeiro lugar, o objectivo de gerar "oferta abundante de solos urbanizados" (Programas dos VII e VIII Governos Constitucionais, 1981) e, depois, o objectivo do controlo dos seus custos (Programas dos XI e XII Governos Constitucionais, 1987 e 1991, respectivamente).

---

[39] Diz a referida Resolução 224/81 que a "dimensão do problema exige uma conjugação de esforços que propiciem atingir objectivos que a iniciativa pública, por si só, manifestamente não tem possibilidade de realizar". Dizem, no mesmo contexto, as Grandes Opções do Plano para 1981-1984 que se privilegiam "os esquemas de aquisição de habitação própria na convicção de que é essa a única maneira de alargar o mercado até ao ponto de permitir a absorção de 50000 fogos em cada ano".

Quadro 5.17 – Discursos sobre a intervenção privilegiada dos municípios e sua articulação com a administração central

Fonte	Referências ao âmbito da intervenção pública
Programa do IX Governo Constitucional, 1983	(...) apesar do importante contributo que as cooperativas de habitação económica, sector privado social e instituições de solidariedade social podem dar, é indispensável a existência de promoção habitacional pública, e assente de preferência em estruturas descentralizadas eminentemente na esfera municipal.
IX Governo Constitucional, Decreto-Lei n.º 368/85, de 11 de Setembro	Tem sido preocupação do Governo, no domínio da habitação, apoiar e incentivar as intervenções de promotores institucionais, autónomas da actuação do Estado, e que de forma conjugada contribuam para a diminuição do défice habitacional existente. (...) a promoção de habitação social é tarefa que impõe, pelas carências existentes e pelos recursos que se torna necessário envolver, a conjugação e coordenação de meios das autarquias e do Estado. A realização dos referidos programas, as prioridades e a sua dimensão serão condicionadas também pelo esforço que as autarquias estejam dispostas a fazer na matéria.
Programa do XIII Governo Constitucional, 1995	Pretende-se assegurar condições e promover instrumentos para que os portugueses disponham de uma habitação condigna, que permita uma diversificada integração social e a preservação de padrões aceitáveis de qualidade ambiental. Estes objectivos só podem ser atingidos mediante uma estreita colaboração entre o Governo e as Autarquias locais, uma maior interligação com as diferentes instituições sociais e uma participação empenhada dos agentes económicos e financeiros que intervêm no sector.
XIII Governo Constitucional, Grandes Opções do Plano para 1997	Reforçar a parceria entre a Administração Central, as Autarquias, as Cooperativas, as Instituições Particulares de Solidariedade Social e a indústria de construção civil, flexibilizando e desburocratizando os incentivos e os incentivos e os processos de intervenção.

Finalmente, o quadro 5.17 exemplifica um terceiro tipo de discurso, centrado mais explicitamente no papel dos municípios no sistema habitacional e na sua articulação com a administração central. Constituem características deste discurso as referências à indispensabilidade da promoção habitacional pública, ao papel decisivo da iniciativa e das prioridades locais ou, para utilizar as palavras dos documentos analisados, do "esforço que as autarquias estejam dispostas a fazer", e ao conceito de parceria como elemento da construção das relações entre agentes locais e administração central. Para além disso, tal como nos casos anteriores, pode dizer-se que a especificidade do discurso sobre o papel do Estado na habitação se tende a traduzir, também, na especificidade do discurso em relação à política de solos: se o programa do IX Governo contém, ainda, uma referência ao objectivo genérico de "disponibilizar solos urbanos", a ênfase é colocada, depois, na "constituição pelos

municípios de reservas de solo urbano para habitação apoiada" (Programa do XIII Governo Constitucional, 1995).

É possível detectar pontos de contacto entre o conteúdo do quadro 5.17 e as perspectivas anteriormente apresentadas: repare-se, por exemplo, na permanência de algumas justificações mais pragmáticas, relacionadas com a dimensão das carências e com os recursos disponíveis; repare-se, também, na presença de uma orientação normativa num sentido descentralizador, que também surge em discursos que afirmam o papel supletivo do Estado[40]. O que pode distinguir as várias acepções de "descentralização" envolvidas nestes discursos é provavelmente o papel mais ou menos privilegiado, mais ou menos indispensável, mais ou menos limitado, que é atribuído aos municípios.

Para o debate sobre a relação entre políticas de habitação e Estado-Providência no contexto português, esta breve análise das concepções do papel do Estado no sistema habitacional permite definir duas conclusões e suscita, ao mesmo tempo, duas interrogações. A primeira conclusão insere-se na problemática da habitação como "pilar débil" do Estado-Providência e do que Bengtsson (2000) refere como uma perspectiva de intervenção baseada na correcção – suplementar - dos efeitos dos mecanismos de mercado: os diversos discursos analisados providenciam, desde 1976, uma pluralidade de argumentos em torno do carácter necessariamente limitado da acção pública, relacionados com a extensão das carências, com os recursos disponíveis, com a importância concedida à propriedade privada; são, nesse sentido, justificadores da distância entre os modelos das políticas de alojamento e os modelos de outras políticas sociais.

A segunda conclusão diz respeito à interpretação das mudanças verificadas: a descrição que aqui foi feita procura sublinhar a presença de factores políticos e ideológicos, de concepção do papel do Estado, nos processos de transformação das

[40] A este propósito, note-se que as Grandes Opções do Plano para 1989-1992, de que são apresentados excertos no quadro 5.16, mencionam a importância de um apoio técnico aos "diversos promotores, sobretudo às autarquias locais pelas suas responsabilidades acrescidas".

políticas de alojamento: se os diversos autores de estudos sobre a história recente das políticas de habitação em Portugal convergem na afirmação que 1980 é um marco temporal de mudança e se esta convergência é compatível com as indicações provenientes da Conta Geral do Estado, verifica-se, agora, que a ela corresponde, também, uma mudança nos discursos, com a explicitação progressiva de referências ao papel supletivo do Estado.

Uma primeira questão que esta análise pode colocar é a do modo como se concretiza, em termos da definição e transformação dos instrumentos da intervenção pública, a relativa alternância dos discursos, sobretudo no período que se segue a 1980. Trata-se de saber se, a esse nível, essa alternância configura rupturas ou inovações importantes ou se, pelo contrário, a ela correspondem sobretudo tonalidades diferentes de um mesmo modelo principal ou valorizações distintas do mesmo tipo de instrumentos de intervenção.

A segunda questão prende-se com o significado atribuído às tendências de descentralização, particularmente visíveis nas referências à habitação apoiada ou social. Trata-se de saber através de que formas se articulam ou podem articular, por um lado, a iniciativa local – ou, para usar mais uma vez um dos textos citados, o "esforço que as autarquias estejam dispostas a fazer" – e, por outro lado, a definição de uma responsabilidade geral e sistemática do Estado em garantir um direito à habitação, ainda que pouco elaborado ou codificado[41]. Emerge, de novo, a questão do que temos vindo a designar, em termos gerais, como o "modelo de acção" subjacente às políticas de habitação e, neste, do tipo de relação entre a administração central e os municípios

Note-se, por fim, o modo como, na descrição que aqui foi feita, emergiram proximidades significativas entre discursos sobre o papel do Estado no sistema habitacional e discursos sobre o âmbito e os objectivos das políticas de solos. Essa proximidade constitui, como vimos no primeiro capítulo, um dos elementos salientes

[41] Uma interrogação semelhante é colocada, no contexto francês, por Ballain (1998).

das teses de Barlow e Duncan (1992). Embora tenham sido mencionadas as insuficiências da teorização destes autores, em particular da sua definição de um contínuo Estado-mercado, a procura do entendimento das ligações entre estratégias públicas face à promoção de habitação e estratégias públicas face aos solos urbanos parece continuar a ser relevante, à luz da proximidade verificada entre os discursos correspondentes a cada um desses campos.

2.4.3 A permanência de uma tensão: a habitação social, protegida ou apoiada, entre uma visão hierarquizada e residual das respectivas soluções habitacionais e uma ambição reguladora não concretizada

O estudo das afirmações contidas em alguns textos oficiais e relativas aos destinatários das políticas de habitação concluiu pela permanência, no período em estudo, de um conjunto de referências aos mais desfavorecidos e aos mal alojados, a que se foram acrescentando, em primeiro lugar, referências a grupos sociais específicos e, em particular, aos jovens, e, mais tarde, à problemática da marginalização, vulnerabilidade e exclusão social. Por seu lado, o estudo das afirmações relativas às responsabilidades do Estado perante a habitação, para lá do reconhecimento da existência de carências habitacionais de dimensão significativa, construiu uma leitura da situação portuguesa que tem por base três tipos de discurso, centrados, respectivamente, nos limites da intervenção pública, na explicitação do papel supletivo do Estado no sistema habitacional e na importância da articulação ou "parceria" entre administração central e municípios.

No entanto, como também se disse, a compreensão do significado e do alcance das mudanças identificadas e da relevância das distinções apresentadas requer o confronto da análise feita com outro tipo de elementos, relativos aos instrumentos de intervenção e suas concretizações. Pode mesmo dizer-se que a utilidade das categorias utilizadas nos pontos anteriores residirá, também, na sua capacidade de conduzir outras análises mais pormenorizadas.

Recorde-se, a este propósito dos instrumentos de intervenção, que, no início do terceiro capítulo, quando se procedeu à comparação dos documentos principais de dois importantes encontros sobre políticas de habitação em Portugal - o Colóquio sobre Política da Habitação, de 1969, e o Encontro Nacional da Habitação, de 1993 -, foi afirmado que um dos traços de união entre estes documentos residia numa perspectiva das políticas de habitação baseada em três "sectores" principais – social, apoiado e livre -, pesem embora diferenças na sua conceptualização e no peso relativo atribuído a cada um deles.

Recorde-se igualmente que, já no presente capítulo, quando se apresentaram algumas cronologias das políticas de habitação, ou quando, mais tarde, se referiram os domínios ou campos das políticas de habitação, sistematizados de forma geral no quadro 5.11, foi mencionada a permanência de um conjunto de "fileiras" constitutivas dessas políticas, orientadas para a promoção de habitação social, pelos municípios, pelas cooperativas e pelas empresas, para o desenvolvimento do crédito à aquisição de "casa própria" e para a recuperação habitacional. Embora cada uma dessas "fileiras" tenha sofrido modificações ao longo do tempo – e, entre estas, mencionou-se a possível autonomização das referências aos jovens e ao realojamento da população que vive em barracas – e embora se possa falar do desenvolvimento mais tardio de um sistema parcial ou segmentado de subsídios de renda, verifica-se que este conjunto de fileiras é estruturado a partir de legislação publicada entre 1974 e 1976: em Novembro de 1974 (III Governo Provisório), é publicada legislação relativa a programas municipais e aos contratos de desenvolvimento para a habitação[42]; em Dezembro de 1974, legislação relativa à promoção cooperativa[43]; em Fevereiro de 1976 (I Governo Constitucional), uma resolução sobre o crédito à aquisição de casa própria[44]; em Setembro de 1976, um primeiro programa de reabilitação habitacional[45]; e, finalmente, em Novembro desse mesmo ano, é publicada a lei dos solos[46].

---

[42] Pelo D.L. 658/74, de 23 de Novembro, e pelo D.L. 663/74, de 26 de Novembro, respectivamente.

[43] Pelos D.L. 730/74, de 20 de Dezembro, e 737-A/74, de 23 de Dezembro.

[44] Resolução de 24 de Fevereiro.

[45] O PRID, publicado no D.L. 704/76, de 30 de Setembro.

[46] Pelo D.L. 794/76, de 5 de Novembro.

Trata-se, agora, de procurar perceber como a manutenção desta estrutura das políticas habitacionais, com os seus diversos "sectores" e instrumentos de intervenção, se relaciona com o reconhecimento da dimensão dos problemas habitacionais e com os elementos de mudança que se foram afirmando. Dito de outra forma: trata-se de discutir a capacidade das diversas estratégicas em lidar, a partir dessa estrutura das políticas, com os problemas e as mudanças identificadas.

Esta discussão pode ser desenvolvida a vários níveis. Privilegiar-se-á, aqui, em primeiro lugar, o nível mais geral da relação entre "sectores" "social", "apoiado" ou "protegido" e "livre", que remete para o conceito e a experiência da "habitação social" e para as formas de relação entre Estado, municípios e mercados. A este respeito, os quadros seguintes evidenciam, por um lado, tensões importantes quanto à definição do papel de cada um destes "sectores" e, por outro lado, dificuldades muito relevantes na concretização das estratégias definidas. Deles se pode concluir, em resumo, pelo carácter problemático, do ponto de vista conceptual e operacional, dessa distinção tripartida.

O quadro 5.18 permite esclarecer os termos da questão. Quando se analisa o texto da definição, em 1983, de habitação social ou de "política social de habitação", verifica-se a consideração de três situações distintas: o acesso à propriedade através da "construção programada e financeiramente apoiada"; o acesso ao arrendamento, nos casos em que a solução anterior não é possível; e, finalmente, a promoção da habitabilidade nos alojamentos que dela careçam. Pode dizer-se que esta formulação coloca o "arrendamento social" numa posição de dupla residualidade: a uma concepção residual do papel do Estado ("promover a habitação das famílias que não dispõem de recursos para a obterem") junta-se uma perspectiva que, conferindo prioridade ao acesso à casa própria, transforma o arrendamento em solução de recurso para as famílias de menores rendimentos.

Quadro 5.18 - Possíveis elementos de uma visão hierarquizada e residual da "habitação social"

Fonte	Referências ao papel da habitação pública
VIII Governo Constitucional, Portaria n.º 580/83, de 17 de Maio (definição de habitação social)	A política social da habitação deve ter em vista, como objectivo fundamental, a fruição do serviço de habitação, o qual pode ser alcançado das seguintes formas: Facilitar o acesso à propriedade - estimulando a poupança privada - aos agregados familiares que, dispondo de recursos limitados, devem prioritariamente beneficiar da redução de preços resultante da construção programada e financeiramente apoiada; Proporcionar o acesso a uma habitação arrendada às famílias cujos rendimentos são insuficientes para a obterem, tomando o Estado a seu cargo a diferença entre a renda técnica (estabelecida em função do custo da construção e das despesas de funcionamento e manutenção) e a taxa de esforço que o locatário pode suportar com a renda em função do seu rendimento (renda social); Proporcionar as condições mínimas de habitabilidade aos fogos delas carecidos. Competindo, pois, ao Estado intervir no sentido de promover a habitação das famílias que não dispõem de recursos para a obterem (...)
Programa do IX Governo Constitucional, 1983	Definir uma política promocional que privilegie: • A oferta de habitação para os estratos de menor poder económico (habitação social); • A produção de habitações de custos moderados para as camadas medianamente solventes que exigem ainda ajuda pública (habitação protegida). (...) Diligenciar por que a promoção cooperativa desempenhe um papel importante, bem como pelo seu encaminhamento prioritário para a produção de habitação social e protegida. (...) Dentro dos condicionamentos que a espartilham, a política de financiamento à habitação deverá considerar preferencialmente: • Esquemas de financiamento e promoção de habitação social, independentemente da natureza do promotor (público, cooperativas ou privado)
XI Governo Constitucional, Decreto-Lei n.º 278/88, de 5 de Agosto	Nestes termos, e com base nos resultados disponíveis, constata-se a oportunidade de lançar um programa intermédio entre a promoção municipal para venda a custos controlados e para arrendamento social, orientado para os agregados familiares de mais baixos recursos envolvidos em programas municipais de realojamento, que consistirá num regime de apoio à promoção municipal para venda a custos controlados baseado em comparticipações sobre o preço de venda que permitam àqueles agregados familiares terem acesso, por esta via, à aquisição de casa própria.

Assim, para além das questões da reabilitação habitacional, definem-se, nesse texto, duas estruturas promocionais da "política social de habitação", que se distinguem, em simultâneo, pelo regime de ocupação dos alojamentos e pelos grupos sociais a que se destinam. Esta dupla residualização do arrendamento social aparece, de novo, patente na terceira referência do quadro 5.18, que faz apelo à possibilidade de

desenvolvimento de um "programa intermédio" entre a promoção municipal para venda e para arrendamento e que é contemporânea de outras referências ao carácter social atribuído ao acesso à propriedade dos alojamentos[47].

Os excertos do Programa do IX Governo Constitucional que constam do quadro 5.18 não correspondem, exactamente, à mesma visão da vertente social das políticas de habitação. Tal como nos casos anteriores, utiliza-se uma definição de base que distingue duas situações, a habitação social e a habitação protegida, em função do poder económico ou da "solvência" dos agregados familiares. O significado destas duas categorias é, no entanto, mais indeterminado, já que, por um lado, não se encontram separadas pelo tipo ou pela "natureza" do promotor envolvido e que, por outro lado, são omissas as referências ao regime de ocupação dos alojamentos ou aos mecanismos de cálculo das rendas.

A maior ou menor indeterminação destas categorias pode ter consequências práticas relevantes: trata-se de saber se aos diferentes grupos sociais se fazem corresponder diferentes tipos de habitação e de programas habitacionais, prolongando, mesmo que sem a definição oficial de diferentes categorias habitacionais, uma "residualidade por níveis", para utilizar a designação de Cardoso(1983); ou se, pelo contrário, as distinções se operam predominantemente em torno da intensidade dos apoios, mais do que dos tipos habitacionais.

De qualquer forma, pode dizer-se que o quadro 5.18 exprime uma visão residual da intervenção do Estado, no sentido em que esta é definida a partir da situação do mercado e com base num conceito de "solvência" ou de "solvência relativa", que assume os rendimentos das famílias e os preços da habitação como "dados" ou pressupostos da intervenção pública, e não como objecto dessa mesma intervenção. Ora, no caso português, para além dos debates mais gerais que se possam fazer em

[47] Ver, por exemplo, nesse sentido, o texto do Decreto-Lei n.º 141/88, de 22 de Abril, ou o Programa do XI Governo Constitucional, de 1987. Cite-se o primeiro desses textos: "a alienação dos fogos não é meramente uma questão económico-financeira: constitui uma acção eminentemente social, ao dar às famílias de menores recursos o acesso à propriedade".

torno dos modelos residuais[48], esta visão, compatível com a afirmação do "papel supletivo" do Estado na habitação, enfrenta um problema geral: define-se em função de um mercado, ao mesmo tempo que, como vimos no quadro 5.13, se reconhece a relativa debilidade deste; define-se como residual ou supletiva, ao mesmo tempo que se reconhece, como também vimos no quadro 5.13, serem extensas as necessidades de intervenção.

Coloca-se, então, a questão da relação entre a "habitação de custos controlados" ou a "política social de habitação" e os processos de construção dos mercados. Perante esta questão, os quadros 5.19 e 5.20 permitem identificar um outro discurso sobre o lugar da habitação social e apoiada, que poderá ser designado como da "ambição reguladora da habitação de custos controlados". Segundo este discurso, a "habitação de custos controlados" orienta-se para a "grande maioria" das famílias portuguesas, assume um papel de "revitalização" e regulação do mercado, incluindo o mercado de arrendamento, de garantia da qualidade construtiva e de ordenamento do território, "consolidação do tecido urbano" e valorização dos espaços públicos. Aparece, assim, como instrumento central da construção dos mercados e do desenvolvimento urbano, tanto ao nível da formulação dos conceitos, de que se ocupa o quadro 5.19, como ao nível do peso relativo que lhe é atribuído em sucessivos exercícios de programação do sector da habitação, resumidos no quadro 5.20.

No entanto, a concretização desta centralidade conferida à habitação protegida, apoiada ou de custos controlados, nos termos em que é descrita no quadro 5.19, requer o preenchimento de algumas condições, que poderão ser formuladas do modo seguinte: a coerência entre os vários mecanismos de intervenção nos mercados; a integração das questões da qualidade construtiva e do ordenamento do território nas estratégias de regulação; e, finalmente, uma capacidade de mobilização dos agentes e de produção desta habitação.

---

[48] Ver, a este propósito, o capítulo 1 do presente trabalho.

Quadro 5.19 – A "ambição reguladora" da "habitação de custos controlados"

Fonte	Referências ao papel regulador da "habitação de custos controlados"
XI Governo Constitucional, Grandes Opções do Plano para 1989-1992	O crédito global ao sector evoluirá de acordo com os limites do crescimento controlado e com o aumento significativo do peso relativo da habitação a custos controlados, ao qual se deverá associar os efeitos da revitalização objectiva do mercado do arrendamento. A promoção da habitação a custos controlados na medida em que se trata de uma alternativa com qualidade, a preços compatíveis à estrutura de rendimentos de grande parte das famílias e constitui a melhor forma de maximizar os benefícios da estratégia de progresso controlado a favor da população. Para além disso, assume um papel fundamental de regulador do mercado, sobretudo em períodos de desequilíbrio como o actual, revestindo-se, ainda, de importância significativa no combate aos clandestinos e contribuindo, simultaneamente, para o tão necessário ordenamento do território.
Programa do XIV Governo Constitucional, 1999	Para as famílias com menores rendimentos, e em particular para os jovens, será reforçada a promoção de habitação a custos controlados, no sentido de criar oferta de acordo com o rendimento da maioria dos portugueses. Este processo permite ainda estabelecer fortes pontos de apoio na consolidação do tecido urbano construído e a construir, valorizando espaços públicos e de lazer.

O primeiro texto apresentado no quadro 5.19 começa por referir-se ao crédito global ao sector da habitação, o que pode servir para ilustrar a importância da primeira das condições atrás enunciadas. A explicitação da importância concedida à habitação de custos controlados –de que a elaboração, no mesmo período, de um Programa de Desenvolvimento da Habitação de Custos Controlados (Cardoso, 1991; MOPTC, 1988) constitui um outro sinal - não corresponde a mudanças na definição geral deste tipo de habitação: vimos já que as suas diversas "fileiras" foram definidas em 1974 e que em 1983 foi publicada legislação que enquadrava estas num mesmo conceito de "habitação social". Não corresponde, também, a um momento de particular afirmação do peso deste tipo de habitação no conjunto da produção habitacional, como se comprova pela análise dos números apresentados no quadro 5.20. Situa-se, no entanto, num contexto em que, como resulta das indicações relativas ao crédito à habitação apresentadas no capítulo 4 e como veremos com mais pormenor em pontos seguintes, se alteram progressivamente as possibilidades - ou as estratégias - de regulação dos mercados através do controlo do volume de crédito concedido ao sector da habitação (ver, por exemplo, Mendes e Rodrigues, 1997).

Quadro 5.20 – O lugar da "habitação de custos controlados" na programação do sector da habitação

Fonte	Elementos de programação	Observações
Programa do I Governo Constitucional, 1976	Número de alojamentos a produzir anualmente (1976-1980): Promoção pública – 10 000 Cooperativas – 5 000 CDH – 15 000 Produção total – 65 000	Habitação social e apoiada corresponde a 30 000 alojamentos por ano (46% da produção total) Produção anual verificada: Iniciados (77-80) – 9 320 (31% do previsto) Concluídos (77-80) – 7 917 (26%) Concluídos (78-81) – 8 181 (27%)
Programa do VII Governo Constitucional, 1981	Estado e autarquias – 10 000 alojamentos/ano Produção total – 50 000 alojamentos/ano	Habitação pública corresponde a 20% da produção total
VII Governo Constitucional, Resolução nº 86/82	Alojamentos resultantes de programas anteriores a concluir (82-83): 38 662 Alojamentos a iniciar em 1982: Promoção Directa – 2 000 Cooperativas – 3 000 CDH – 10 000	Produção anual verificada: Iniciados (82-83) – 3 094 (21% do previsto) Concluídos (82-84) - 8 074 (24%*)
IX Governo Constitucional, Grandes Opções do Plano para 1984	Pretende-se, neste contexto, encaminhar a produção habitacional para a oferta de fracção preponderante de habitações de custos moderados, garantindo-se que, pelo menos, cerca de um terço seja de habitação social.	Produção anual verificada: Iniciados (84-85) – 3 724 Concluídos (84-86) - 6 415
XI Governo Constitucional, Programa de Desenvolvimento da Habitação a Custos Controlados 1987-1991	Número médio de alojamentos a produzir por ano: Estado e autarquias – 4 523 Cooperativas – 5 837 CDH – 1 869 alojamentos	Habitação social e apoiada corresponde a mais de 12 000 alojamentos por ano Produção anual verificada: Iniciados (87-91) – 6 933 (57% do previsto) Concluídos (87-91) – 5 357 (44%) Concluídos (88-92) – 5 608 (46%)
Programa do XIV Governo Constitucional, 1999	Eliminar as carências habitacionais dos grupos mais desfavorecidos no espaço de 6 anos	Produção anual (99-00)**: 6 658

Fontes da informação relativa à habitação iniciada ou concluída: Ferreira (1987; 1993); INH (1993); SEH (2000).

Notas:

* Considerou-se como meta de produção anual a que resulta da conclusão dos alojamentos de programas anteriores em dois anos e de uma produção anual igual, em todo o período em causa, à prevista para 1982.

**Estes valores dizem apenas respeito aos programas de realojamento (não sendo directamente comparáveis com os anteriores).

Como consequência, a capacidade reguladora da "habitação de custos controlados" não pode ser discutida de forma independente das transformações verificadas noutros mecanismos de intervenção pública nos mercados de habitação e dos efeitos por elas produzidos. Argumentaremos em pontos seguintes, de forma mais pormenorizada, pelo carácter problemático, no contexto português, desta relação.

Embora carecendo de algum aprofundamento, alguns elementos já apresentados no decurso deste trabalho parecem mostrar, igualmente, o carácter problemático das outras condições necessárias para a concretização do "papel regulador" atribuído à habitação de custos controlados. As referências que foram feitas, a propósito do quadro 5.12, à definição oficial de um conceito de "habitação social" são reveladoras do papel privilegiado concedido nessa definição ao custo e às áreas da habitação, mais do que a qualquer outra dimensão envolvida na noção de habitação. O processo pelo qual se define, promove e garante a qualidade da construção e do ordenamento do território não tem, portanto, uma sistematização idêntica à conferida ao custo e ao espaço dos alojamentos.

Por seu lado, o quadro 5.20 permite várias leituras que convergem no reconhecimento de uma dificuldade generalizada de concretização dos objectivos de produção de habitação de custos controlados. Verifica-se, em primeiro lugar, uma redução do peso atribuído a este tipo de habitação no conjunto da produção habitacional: nos exercícios de programação apresentados neste quadro, a importância relativa da habitação social e apoiada corresponde, nos anos setenta, a metade da produção total prevista; em meados dos anos oitenta, corresponde a um terço dessa produção, sendo ainda previsivelmente menor em períodos posteriores. Ao mesmo tempo, modifica-se o papel que é atribuído a cada uma das "fileiras" envolvidas: uma das características que atravessa a programação apresentada é a posição minoritária que a produção estatal ou municipal de habitação ocupa no interior da "habitação de custos controlados", mas são diferentes as expectativas face

a cada tipo de promotor de habitação, diminuindo no caso das empresas de construção[49], aumentando no caso das cooperativas.

Outras conclusões que se retiram do quadro 5.20 dizem respeito à execução dos programas apresentados. Os níveis de execução apresentados são baixos e, quando se analisam os alojamentos concluídos, inferiores a metade dos objectivos que foram quantificados. Coloca-se, assim, uma questão geral de eficácia das modalidades de programação da habitação e de mobilização dos agentes envolvidos[50].

Merecem, no entanto, atenção algumas diferenças que podem ser detectadas. Verificam-se, por um lado, mudanças nos "termos" da programação do sector da habitação: a uma preocupação com a definição de metas globais da produção sucede uma maior concentração na definição de objectivos de produção de alojamentos de custos controlados; a uma metodologia de programação baseada na quantificação de alojamentos a produzir e na sua distribuição por várias "fileiras" de promoção parece suceder uma metodologia baseada na definição de objectivos de eliminação de determinadas carências habitacionais. Por outro lado, sendo certo que a capacidade de produção se situa sempre em níveis muito afastados dos objectivos quantificados propostos, verifica-se que esta distância não é idêntica, em todos os casos ou em todas as "fileiras" (ver, de novo, a este propósito, Cardoso, 1991). Esta conclusão parece sugerir a importância de uma investigação das possíveis mudanças nas metodologias de programação e de desenvolvimento da intervenção pública neste campo.

Os diversos limites, aqui identificados, colocados à "ambição reguladora" da "habitação de custos controlados" e, ao mesmo tempo, a ausência de mecanismos

---

[49] Ferreira (1987) assinala, de forma clara, as dificuldades na concepção e concretização dos Contratos de Desenvolvimento para a Habitação, de que são sinal as sucessivas mudanças legislativas operadas. Cardoso (1991), numa avaliação preliminar do Programa Desenvolvimento da Habitação a Custos Controlados, refere-se, igualmente, às dificuldades no desenvolvimento da intervenção das empresas.

[50] Discutindo a importância crescente concedida, nas políticas de habitação, ao apoio aos sistemas de crédito à aquisição de casa própria, Cardoso (1983) chama a atenção para a maior "facilidade" da construção deste tipo de apoios, por terem resultados mais imediatos e não pressuporem mudanças profundas, necessariamente construídas a prazo, no sistema de agentes envolvidos na provisão de habitação.

alargados de acompanhamento dos seus resultados, idênticos aos encontrados em outros domínios das políticas sociais, contribuem para reforçar a probabilidade do carácter residual, segmentado e hierarquizado deste tipo de habitação. A residualização do "arrendamento social" e a segmentação dos "públicos" e dos programas da habitação social ou protegida é, de resto, reconhecida em alguns dos textos oficiais que têm vindo a ser analisados, de que se apresentam os dois seguintes exemplos:

> "É verdade que o regime de crédito instituído pelo Decreto-Lei n.º 220/83, de 26 de Maio, para financiamento aos municípios e restantes entidades que são referidas no artigo 2.º do citado diploma tinha por finalidade criar incentivos para o lançamento de novos programas de construção de habitação social, tendo como principais promotores as autarquias.
>
> No entanto, nas actuais condições de crédito, os municípios apenas são incentivados a construir habitações para venda, concorrendo com o sector privado, pois a alternativa do arrendamento das habitações implica, no imediato, a assumpção de incomportáveis encargos face à débil situação financeira da generalidade dos municípios."
> (Decreto-Lei n.º 110/85, de 17 de Abril)

> "De facto, a procura de habitações de promoção cooperativa nas áreas urbanas, que, na altura da publicação do Decreto-Lei n.º 264/82, se fazia sentir principalmente por parte dos agregados familiares de menores rendimentos, manifesta-se actualmente com bastante acuidade por parte da classe média, dos jovens e dos municípios empenhados no realojamento de populações."
> (Decreto-Lei n.º 145/97, de 11 de Junho)

3 "Políticas de habitação social", "políticas sociais de habitação": principais questões da sua definição

Uma das conclusões deste capítulo é a existência de uma trajectória específica das políticas de habitação, no contexto da estruturação do Estado-Providência português. São vários os elementos que permitem falar de uma distância entre a habitação e outras políticas sociais: encontramo-los quando se analisam os níveis da despesa pública, quando se comparam as definições dos diversos direitos sociais, os discursos

sobre a responsabilidade pública e os dispositivos do seu desenvolvimento, ou quando se detecta o papel relativamente residual e minoritário que é atribuído à intervenção directa do Estado na concretização de uma possível "vertente social" das políticas de habitação.

No decurso deste trabalho, desde os primeiros capítulos, tem-se vindo a argumentar que esta distância envolve a ausência do que foi repetidas vezes designado como um "modelo contratual de acção". Se esta ausência, que constitui o pano de fundo que acompanha o período em estudo, não significa, como vimos nos pontos precedentes, inexistência de transformações, muito provavelmente condiciona as possibilidades de formulação e concretização de mudanças[51].

Esta tem sido uma das hipóteses centrais deste capítulo. O seu desenvolvimento requer, porém, uma descrição mais aprofundada das mudanças já identificadas e um confronto mais demorado com as questões que, então, se consideraram em aberto: a questão das categorias utilizadas para descrever os problemas e os "destinatários" das políticas de habitação, que se disse ser marcada pela multiplicação de referências e pela selectividade das respostas e, nestas, pela possível emergência de uma fileira orientada para os jovens e de uma outra fileira associada ao realojamento; a questão da organização da acção pública, de que se referiram, por um lado, os aspectos relacionados com a descentralização das políticas habitacionais e com o papel dos municípios e de que se referiram, também, mais tarde, os problemas situados no âmbito da programação da habitação e da capacidade de mobilização dos diferentes agentes; e, finalmente, as questões da relação entre habitação social ou apoiada e mercados de habitação, ou da coerência dos diversos mecanismos de regulação dos mercados. São estas as questões que, de seguida, se procuram aprofundar.

[51] Ou, noutro nível de reflexão, a sua coerência e credibilidade, do ponto de vista do referencial normativo que se associa aos princípios de "bem-estar social".

3.1 A habitação social e as categorias dos problemas habitacionais

No domínio da definição dos destinatários principais das políticas habitacionais, coexistem uma definição de "espectro largo" (para utilizar a expressão de Daran e Maurel, 1995, referida no segundo capítulo), que afirma a orientação das políticas para os mais desfavorecidos e mal alojados, um conjunto de referências a grupos sociais específicos, entre os quais os jovens e os idosos, e, posteriormente, outras referências à problemática da vulnerabilização ou exclusão social. Esta multiplicação de referências, cuja temporalidade foi definida em pontos anteriores, é acompanhada, no campo dos instrumentos de intervenção, pelo desenvolvimento do que designámos como duas novas "fileiras", associadas ao apoio aos jovens no acesso à habitação e ao realojamento das pessoas que vivem em barracas ou em situações similares. Correspondem-lhe, também, no que diz respeito à concepção e à metodologia das intervenções, novas questões, relacionadas com a sua adaptação às características e situação de grupos sociais específicos e com a relação que estabelecem com mudanças sociais mais vastas.

Uma primeira reflexão salientou já o carácter selectivo das respostas desenvolvidas. De facto, como indica o quadro 5.10, são diversos os grupos sociais mencionados nos documentos oficiais analisados como requerendo atenção especial, no domínio das políticas de alojamento: são mais vezes citados os jovens e os idosos - cuja situação perante a habitação é, como se pode ver no quadro 5.6, uma preocupação das versões mais recentes do próprio texto constitucional -, mas aparecem também, por exemplo, referências aos portadores de deficiência, às pessoas isoladas ou aos agregados monoparentais[52]. Por outro lado, a análise desenvolvida nos capítulos 3 e 4 do presente trabalho é reveladora das especiais dificuldades do sistema habitacional português alojar convenientemente uma parte significativa dos agregados familiares

---

[52] Repare-se, ainda, em alguns objectivos, relacionados com a habitação, que constam da Resolução do Conselho de Ministros n.º 7/99, que "aprova o plano para uma política global de família": aí se fala, entre outros aspectos, em "ter em conta, na atribuição ou realização de obras de conservação de fogos que beneficiem da comparticipação do Estado, as necessidades dos agregados que incluam pessoas com deficiências e idosos" ou em "criar unidades residenciais adequadas às condições de vida das famílias monoparentais, unipessoais e em outras situações de desvantagem".

destes vários grupos sociais. Mesmo quando, como é o caso dos dinamismos recentes associados ao arrendamento e das taxas de esforço que lhes estão associadas, se detecta, para os mais jovens, uma incidência muito elevada de problemas, pode verificar-se, ao mesmo tempo, que estes problemas, sendo significativos, estão longe de se esgotarem na referência a este grupo etário.

Uma reflexão análoga pode ser feita a propósito das categorias relacionadas com as situações de mau alojamento e com os diversos tipos de áreas consideradas degradadas ou em crise, embora se possa dizer que a formulação, muitas vezes utilizada na descrição das preocupações com o realojamento, de "barracas e situações similares" é passível de alguma reelaboração que permita captar um universo mais alargado de situações problemáticas.

Conclui-se, então, que o desenvolvimento das duas referidas "fileiras" apenas responde de forma parcial e limitada às necessidades e às mudanças identificadas. É, no entanto, necessário saber se a ele correspondem, igualmente, algumas inovações, do ponto de vista do conteúdo atribuído às intervenções, em particular no que diz respeito às questões, centrais na reflexão apresentada no segundo capítulo, da sua capacidade de "adaptação" e "integração".

Os quadros 5.21 e 5.22 sistematizam informação relativa ao desenvolvimento de uma fileira de apoio aos jovens no acesso à habitação. O quadro 5.21 recorre aos textos dos programas de governo para apresentar elementos normativos ou programáticos de fundamentação desta fileira. Por seu lado, o quadro 5.22 elabora uma cronologia baseada na identificação dos sucessivos instrumentos legislativos que a procuram concretizar. Ambos os quadros permitem falar da continuidade, desde meados da década de oitenta, da preocupação com a habitação dos jovens, embora fazendo apelo a argumentos que não são exactamente os mesmos.

Quadro 5.21 - Referências programáticas ao apoio aos jovens no acesso à habitação

Fonte	Referências aos jovens
Programa do IX Governo Constitucional, 1983	Uma maior justiça social na política de habitação passa por: Uma distribuição mais equitativa dos encargos com a habitação pelos diferentes estratos da população, por forma a que não sejam as famílias mais carentes e com menor capacidade económica a suportar maiores taxas de esforço; Uma repartição mais uniforme no tempo do esforço das famílias com o alojamento, evitando sobrecarregar o período inicial, que limita e penaliza fortemente o acesso à habitação Considerar esquemas específicos que possibilitem o acesso à habitação de grupos especiais da população, designadamente dos casais jovens, dos idosos e dos deficientes motores. (...) Estudo e criação de fórmulas de apoio à autoconstrução, em especial por jovens casais.
Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/85	O problema da habitação é particularmente sentido pelas camadas jovens da população, uma vez que é obviamente mais gravoso o esforço necessário para o resolver para quem se encontra em começo de vida.
Programa do XI Governo Constitucional, 1987	Pretende-se, assim, construir mais casas para habitação, garantir o acesso à habitação por parte das famílias de menores recursos e dos jovens, dinamizando ainda o mercado de arrendamento e promovendo a recuperação do parque habitacional degradado. Tendo presente as suas particulares características, os jovens merecerão por parte do Governo, e no âmbito de uma política global de juventude, a definição de programas, condições e apoios supletivos que visem minorar não só as dificuldades próprias do início de vida no que se refere à habitação, como ainda à satisfação das suas necessidades à medida da evolução do agregado familiar.
Programa do XII Governo Constitucional, 1991	Neste particular, será encarado o reforço dos subsídios de renda para apoiar os inquilinos em difícil situação económica e, em especial, os mais jovens e idosos. A par destas orientações, importa melhorar as condições relativas à aquisição de casa própria. É outro objectivo que nos propomos revitalizar e dinamizar. É uma legítima ambição da sociedade no seu conjunto e dos estratos mais jovens em especial. (...) Daí a intenção de estimular o investimento privado habitacional; dai a necessidade de facilitar e flexibilizar o acesso ao crédito bonificado para aquisição de casa própria, designadamente para os jovens casais.
Programa do XIV Governo Constitucional, 1997	Para as famílias com menores rendimentos, e em particular para os jovens, será reforçada a promoção de habitação a custos controlados, no sentido de criar oferta de acordo com o rendimento da maioria dos portugueses.

Quadro 5.22 - Instrumentos legislativos de apoio ao acesso dos jovens à habitação

Instrumento legislativo	Breve descrição
Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/85 Decreto-Lei n.º 201/85, de 25 de Junho	Medidas relativas ao crédito (possibilidade de financiamento até 100% do valor do alojamento; possibilidade de fiança por ascendente), às tipologias de habitação social e à reabilitação de alojamentos de baixas tipologias, à habitação evolutiva e ao auto-acabamento.
Decreto-Lei n.º 20-B/86, de 13 de Fevereiro	Empréstimo intercalar para pagamento de fiança
Decreto-Lei n.º 328-B/86, de 30 de Setembro	Especifica o regime de crédito jovem bonificado
Decreto-Lei n.º 419/89, de 30 de Novembro	Apoio a cooperativas de construção e habitação cujos empreendimentos se destinem a jovens, total ou parcialmente
Decreto-Lei n.º 162/92, de 5 de Agosto	Incentivo ao Arrendamento Jovem
Decreto-Lei n.º 163/92, de 5 de Agosto e Portaria n.º 836/92, de 28 de Agosto	Concessão de crédito bonificado e crédito jovem bonificado, no caso de cooperativas formadas por jovens, para aquisição de fogos para arrendamento
Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro	Alterações na regulação do crédito bonificado

Assim, no quadro 5.21, o texto de 1983 situa a preocupação com os jovens no contexto da reflexão sobre a habitação e os critérios de justiça social, que define a partir da igualdade no esforço com a habitação e do seu equilíbrio ao longo da vida, e da atenção às características específicas de determinados grupos sociais, enquanto o documento de 1991 a enquadra num contexto de resposta à existência de "legítimas aspirações" por parte dos jovens.

A emergência e o desenvolvimento desta atenção específica aos jovens suscita duas reflexões principais, uma em torno da relação entre políticas de habitação e sistemas de bem-estar social e outra em torno das distinções operadas no interior das políticas de habitação. Pode dizer-se, em primeiro lugar, que a formulação desta fileira de apoios partilha alguns dos pressupostos mais gerais associados a modelos de bem-estar social discutidos no primeiro capítulo. A diferença, quanto à capacidade de intervenção pública e de construção de mecanismos de apoio, verificada no tratamento da questão dos jovens e dos idosos pode ser lida como um sinal de clivagem entre activos e não activos. O privilégio concedido às questões que decorrem das dificuldades "no início da vida" parece pressupor um modelo de

mobilidade social ascendente, ao longo da vida[53]. Finalmente, a formulação dos objectivos e de alguns dos instrumentos de intervenção – sobretudo, no que diz respeito ao acesso ao crédito para aquisição de casa própria – cruza-se claramente com um conjunto de pressupostos relativos ao papel da família e da "família alargada" nos sistemas de bem-estar social. Repare-se, por um lado, no quadro 5.21, nas referências que são feitas aos "jovens casais" como destinatários das preocupações aí expressas. Repare-se, por outro lado, no quadro 5.22 e na legislação que aí é sistematizada, que um dos aspectos principais da especificidade do "crédito jovem bonificado" reside na possibilidade de prestação de fiança por parte de um ascendente, pressupondo, portanto, um sistema de garantias baseado na solidariedade familiar. Recorde-se que, no segundo capítulo, se argumentou que os actuais processos de mudança social tendem a tornar menos claros, efectivos ou generalizáveis alguns destes pressupostos.

Uma outra característica do processo de construção desta fileira é a separação, no tempo, da produção legislativa relativa a diversos "sectores" de habitação: têm temporalidades distintas as estratégias orientadas para o crédito à aquisição de casa própria, para as cooperativas e para o arrendamento, privado ou cooperativo. Evidencia-se, deste modo, uma perspectiva de gestão do sistema habitacional estruturada, em primeiro lugar, por clivagens baseadas no regime de ocupação dos alojamentos.

Analisemos, agora, a emergência e afirmação, de forma relativamente autónoma, de uma preocupação com o realojamento das famílias que vivem em barracas. Para isso, o quadro 5.23 apresenta uma cronologia dos sucessivos instrumentos legislativos publicados, enquanto o quadro 5.24 sistematiza informação que permite discutir a relação que pode ser estabelecida entre essa preocupação e as questões da "integração", "coesão" ou "inserção" social.

---

[53] Como vimos no primeiro capítulo, este pressuposto relaciona-se de forma estreita com o desenvolvimento dos sistemas de crédito à aquisição de casa própria. Não deixa, no entanto, de estar presente também no facto de, sendo o Incentivo ao Arrendamento por Jovens limitado no tempo, não existirem outros subsídios significativos à manutenção das pessoas e das famílias nos alojamentos arrendados.

Quadro 5.23 – Principais instrumentos legislativos de apoio ao "realojamento da população que vive em barracas"

Instrumento legislativo	Breve descrição
Decreto-Lei n.º 368/85 de 11 de Setembro	Define "as linhas em que se estabelecerá, em regime de colaboração, a actuação dos municípios e do Estado, em matéria de investimentos, na promoção de programas de habitação social, em zonas do País especialmente carenciadas e destinadas a realojamento de população residente em barracas".
Decreto-Lei n.º 226/87, de 6 de Junho	Acordos de colaboração entre o IGAPHE, o INH e os municípios.
Decreto-Lei n.º 278/88, de 5 de Agosto	Venda de habitações sociais destinadas a agregados familiares de menores recursos integrados em operações municipais de realojamento.
Decreto-Lei n.º 163/93, de 7 de Maio	Cria o Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto (PER).
Decreto-Lei n.º 272/93, de 4 de Agosto Portaria n.º 673/93, de 19 de Julho Lei n.º 34/96, de 29 de Agosto Decreto-Lei n.º 30/97, de 28 de Janeiro	Alteram ou especificam diversas disposições relativas às condições administrativas e financeiras do PER.
Decreto-Lei n.º 199/94, de 22 de Julho	Cria condições de financiamento excepcionais, no âmbito do PER, para a aquisição, pelos municípios, de fogos em empreendimentos de habitação a custos controlados.
Decreto-Lei n.º 197/95, de 29 de Julho	Possibilita a aquisição de habitações no mercado, em municípios não abrangidos pelo PER.
Decreto-Lei n.º 87/95, de 5 de Maio Decreto-Lei nº 93/95, de 9 de Maio	Participação em programas de realojamento das "instituições particulares de solidariedade social" e das "pessoas colectivas de utilidade pública administrativa que prossigam fins assistenciais".
Decreto-Lei n.º 73/96, de 18 de Junho	Flexibilização das Recomendações Técnicas para Habitação Social, para o caso dos programas de realojamento.
Decreto-Lei n.º 79/96, de 20 de Junho	Concessão de comparticipações ao preço de aquisição das habitações pelas famílias a realojar (PER Famílias).
Decreto-Lei n.º 156/97, de 24 de Junho Decreto-Lei n.º 115/2001 de 7 de Abril	Define um "regime mais expedito expedito de introdução de alterações aos instrumentos de planeamento territorial".
Decreto-Lei n.º 1/2001, de 4 de Janeiro	Condições de adesão das cooperativas ao PER.

Quadro 5.24 – Exemplos de referências à relação entre habitação e inserção social

Fonte	Referências à relação entre habitação e inserção social
Programa do VI Governo Constitucional, 1980	Os programas de habitação articular-se-ão com a construção dos equipamentos sociais indispensáveis, procurando-se uma correcta integração nos aglomerados populacionais existentes.
Programa do VII Governo Constitucional, 1981	A habitação e o emprego constituem necessidades básicas, cuja satisfação integral e condicionada pela forma como se interligam através das infra-estruturas complementares de apoio social
XII Governo Constitucional, Decreto-Lei n.º 163/93, de 7 de Maio	Complementarmente à resolução do problema habitacional, é oferecido aos municípios ou instituições particulares de solidariedade social um programa alargado de inserção social das comunidades envolvidas, visando a criação de condições a uma plena integração destas populações na comunidade e combatendo os problemas de criminalidade, prostituição e toxicodependência, entre outros, a que a exclusão social motivada pela falta de condições habitacionais condignas as deixou votadas.
Grandes Opções do Plano para 1994	Afectação de um crescente volume de recursos para a construção de equipamento social, que complemente as áreas habitacionais e que permita uma integração cada vez maior do cidadão no local em que habita.
Grandes Opções do Plano para 1995	Incremento do investimento na construção de equipamentos sociais que favoreçam e complementem a integração dos bairros sociais e lançamento de um novo programa de acção urbana virado para o desenvolvimento social e económico das populações das zonas degradadas e dos novos bairros sociais.
XIII Governo Constitucional, Grandes Opções do Plano para 1996	No que respeita à diversificação dos instrumentos para concretização da política de realojamento de famílias, vivendo em barracas ou outras formas degradadas de habitação: Estimular a aquisição de fogos para realojamento integrados no tecido urbano; Apoiar uma gestão integrada e diversificada dos bairros de habitação social; Viabilizar soluções inovatórias, que facilitem a reintegração social e económica dos realojados; Integrar as políticas de habitação, de renovação urbana e de integração social dando respostas específicas às carências reais e estimulando a diversificação de políticas a prosseguir, em estreita articulação com as Câmaras Municipais e outras autarquias locais.
Programa do XIV Governo Constitucional, 1999	Entendemos que só é possível realojar populações se o objectivo for promover a sua inserção na comunidade, o que exige procurar, em simultâneo, respostas para outros problemas de carácter social. Por isso, a par da construção de casas, entendemos necessário e urgente garantir infra-estruturas e, sobretudo, equipamentos sociais e unidades geradoras de emprego, de acordo com as famílias que são alvo de cada realojamento. Promover uma gestão integrada, sustentada e descentralizada das diferentes componentes do parque público de arrendamento, garantindo uma maior mobilidade e integração social

A importância concedida à eliminação das barracas é reconhecida em diversos documentos e momentos das políticas habitacionais: aparece no debate, nos anos setenta, em torno dos critérios de atribuição dos alojamentos sociais (Cardoso, 1983)

e do peso relativo atribuído aos rendimentos e à situação habitacional das famílias; aparece, depois, em afirmações relativas às prioridades da intervenção do Estado[54]. É, posteriormente, associada a programas específicos de intervenção, quando, em 1985, é produzida legislação de enquadramento da cooperação, no domínio da habitação, entre administração central e autarquias. Desenvolve-se, então, o que temos vindo a designar como "fileira de realojamento", cuja importância no contexto da intervenção pública é, por várias vezes, reafirmada. Em 1991, por exemplo, a este propósito, o Programa do XII Governo Constitucional fala do "imperativo ético" da eliminação das barracas e do realojamento das suas populações.

O quadro 5.23 permite traçar as linhas gerais do processo de construção desta fileira, marcado, em primeiro lugar, pela legislação de 1985 e 1987 e, depois, pela criação do PER (Programa Especial de Realojamento) e pela procura, no seu âmbito deste programa, da flexibilização e da diversificação das modalidades de intervenção pública em contextos de realojamento. São sinal dessa flexibilização, para além das transformações na definição de habitação social adoptadas em 1997 (ver quadro 5.12), as medidas legislativas facilitadoras da revisão de instrumentos de planeamento territorial e da adaptação das Recomendações Técnicas para a Habitação Social. São sinal da diversificação das modalidades de intervenção pública as possibilidades de recurso à aquisição, pelos municípios, de habitação no mercado, as facilidades concedidas à mobilização de alojamentos existentes em empreendimentos classificados como sendo de custos controlados ou a concessão de subsídios às famílias, apoiando as suas estratégias de realojamento em alternativa à utilização do parque de arrendamento público. Esta diversificação diz respeito, também, aos agentes envolvidos: se o campo da habitação social era tradicionalmente preenchido pelos municípios, pelas cooperativas e pelas empresas de construção, o desenho dos programas de realojamento menciona explicitamente a possibilidade de participação de um outro tipo de agente, as instituições particulares de solidariedade social.

---

[54] O Programa do VII Governo Constitucional, de 1981, fala em "exigir do Estado e das autarquias locais uma promoção directa de 10 000 novos fogos, destinados a eliminar progressivamente as barracas e habitações degradadas".

Do ponto de vista do conteúdo das intervenções, pode dizer-se que a emergência desta fileira de realojamento se processa, como se pode analisar a partir do quadro 5.24, num contexto de afirmação de várias preocupações com a relação entre habitação e "inserção social". Deve notar-se que as afirmações apresentadas nesse quadro não se circunscrevem ao âmbito estrito dos programas de realojamento, embora a eles se refiram de forma predominante: fazem, no entanto, também apelo à problemática mais geral da gestão do parque público de arrendamento social. Deve notar-se, igualmente, que as estratégias de "integração" para que apontam contêm diferentes elementos. Existe uma referência comum ao papel desempenhado nessas estratégias pelas infra-estruturas e pelos equipamentos sociais, que atravessa, ao longo do tempo, a generalidade dos discursos sobre a integração social e urbanística dos programas de habitação[55] e que constitui, desse modo, um dos seus principais pressupostos. Aparecem, depois, referências ao emprego e à promoção do desenvolvimento social e económico – e, neste contexto, o Decreto-Lei que cria o PER menciona a importância dos programas de luta contra a pobreza e do seu modelo de acção - e, finalmente, o texto de 1999 associa numa mesma afirmação as possibilidades de "mobilidade e integração social". Cada uma destas referências, que não são incompatíveis entre si, envolve critérios específicos de concepção, programação e gestão das intervenções.

Esta breve descrição do tratamento geral das questões do "realojamento", salientando a presença de elementos de inovação, evidencia, também, algumas tensões importantes. Verifica-se, por um lado, uma primeira tensão entre a construção de uma fileira de realojamento que acentua o carácter de "emergência" e de "excepcionalidade" dos seus programas[56] e a afirmação de um discurso sobre a integração social que parece ter subjacente a existência de problemas estruturais importantes e que, por isso, implica continuidade no tempo e permanência dos respectivos dispositivos.

---

[55] Questão que acompanha as políticas habitacionais desde 1974, como se pode ver no quadro 5.11.

[56] O PER é um programa "fechado", destinado a um conjunto de situações identificadas no momento em que foi lançado, e define-se como "programa especial"; alguma da legislação produzida, no seu âmbito, baseia-se na introdução de excepções aos procedimentos considerados habituais (a revisão dos instrumentos de planeamento, as Recomendações Técnicas para Habitação Social).

Uma segunda tensão não é independente da anterior e prende-se com o significado ou o "estatuto", nas políticas de habitação, das intervenções de promoção da integração social ou, ainda, dito de outra forma, do modo como podem constituir uma referência do direito à habitação. Diz o texto do decreto que cria o PER que é "facultada aos municípios aderentes a possibilidade de celebrar com o Ministério do Emprego e da Segurança Social acordos complementares no âmbito do Programa Nacional da Luta contra a Pobreza, visando a inserção social dos agregados familiares a realojar". Por outro lado, no quadro 5.24, é possível encontrar referências à "gestão sustentada, integrada e descentralizada" do parque de arrendamento público", à integração das políticas de "habitação, renovação urbana e integração social" e ao apelo ao desenvolvimento de soluções inovadoras. Trata-se de saber se estas diversas referências configuram simplesmente objectivos programáticos ou possibilidades em aberto ou se tendem a constituir requisitos e direitos relacionados com a habitação, ou critérios de selecção e acompanhamento das intervenções.

Outras questões, do âmbito da relação, nos programas habitacionais, entre "risco" e "exclusão" (Tosi, 1994b) e das condições que tornam viáveis e efectivas as possibilidades de diversificação de modalidades de intervenção e de agentes envolvidos, enunciadas nos diversos instrumentos legislativos, sendo igualmente relevantes, pressupõem já algumas das análises a desenvolver em pontos seguintes.

3.2 A habitação social e a organização da acção pública

Ao longo deste capítulo, foram formuladas diversas interrogações que convergem na questão geral do "modelo de acção pública" subjacente às políticas de habitação: em primeiro lugar, a problemática da ausência de dimensões contratuais e de integração típicas de outras políticas públicas; depois, a identificação de um processo descentralização das responsabilidades perante a habitação[57]; finalmente, a

[57] Não linear, e, portanto, provavelmente não completamente assegurado, de acordo com as diversas indicações relativas às despesas públicas.

verificação de uma dificuldade tradicional na concretização de uma vertente de habitação social e apoiada, colocando todas as questões relacionadas com as metodologias de planeamento e de desenvolvimento das políticas do alojamento e suas capacidades de mobilização dos diversos agentes.

Procura-se, agora, aprofundar estas diversas interrogações. Para isso, o quadro 5.25 apresenta uma cronologia breve dos processos de transformação na organização da administração central e local no domínio da habitação, que permite enquadrar a reflexão sobre esta temática, a partir de três elementos principais: a alteração dos organismos da administração central associados às políticas de alojamento; a afirmação da figura do "contrato-programa" como modalidade de organização das relações entre o Estado e os municípios, em especial no interior do que designámos anteriormente como a "fileira do realojamento"; e, finalmente, a relativa diversificação das possíveis formas organizativas da intervenção municipal na habitação.

Verificam-se mudanças na administração central, particularmente visíveis na primeira metade dos anos oitenta, e que têm subjacentes alterações na concepção do papel do Estado no sistema habitacional, sobretudo no que diz respeito à sua intervenção directa na promoção de habitação. Correspondem-lhe a decisão de extinção do Fundo de Fomento da Habitação (FFH), criado em 1969, a instauração, em 1982, e posterior dissolução, de um Fundo de Apoio ao Investimento Habitacional (FAIH) e, mais tarde, a criação, em 1984, do Instituto Nacional de Habitação (INH) e, em 1987, do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE).

Como se pode concluir da análise da legislação que as enquadra e da respectiva fundamentação (ver, a este propósito, o quadro 5.26, que sintetiza as atribuições destes diversos organismos), estas mudanças consagram a limitação da intervenção directa do Estado na promoção de habitação e o carácter transitório do parque habitacional da administração central e reforçam a importância nas políticas de habitação do apoio financeiro aos diversos promotores.

Quadro 5.25 – Breve cronologia das transformações na organização da administração habitacional

	1974 75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	2000
Orgânica nacional							O (FFH) (FAIH)	X		X (INH)			X (IGAPHE)													
Atribuições dos municípios			X							X															X	
Relação local-central (contratos-programa)										X	X		X						X							
Organização municipal		X	X							X														X		
		(Serviços Municipais de Habitação)								(Régies-cooperativas)														(Empresas Municipais)		

Notas: "O" refere-se à decisão de extinção do FFH e "*X*" a sucessivas concretizações legais do conteúdo dos contratos-programa.

Referências: Resolução nº 224/81 e Decretos-Lei D.L. nº 217/82, 177/84 e 88/87 (orgânica nacional); Lei nº 79/77, D.L. nº 100/84 e Lei nº 159/99 (atribuições dos municípios); Decretos-Lei nº 77/84, 368/85, 226/87 e 163/93 (contratos-programa); Decreto-Lei nº 797/76, Resolução nº 77/77 e Lei nº 84/77, Decreto-Lei nº 31/84 e Lei nº 58/98 (organização municipal).

Um outro elemento central da transformação na organização das políticas é o reconhecimento da habitação como competência partilhada entre o Estado central e as autarquias[58] e a tradução desse reconhecimento pelo recurso à figura do "contrato-programa".

No âmbito desta pesquisa, a questão que se coloca é a de saber como se relacionam estes processos de transformação organizativa com os diversos aspectos da trajectória das políticas habitacionais identificados ao longo deste capítulo: a perda da importância relativa da habitação nas políticas sociais e as dificuldades na concretização de uma "vertente social" das políticas de habitação; um processo de descentralização das responsabilidades públicas, conduzido sem alteração substancial do "modelo de acção" subjacente; as tensões relacionadas com o tratamento da multiplicação de categorias de problemas habitacionais.

[58] Diz, a este propósito, o já referido Decreto-Lei nº 268/85, de 11 de Setembro: "Não sendo, pois, o encargo com os investimentos, neste domínio, exclusivamente municipal, cabe no quadro dos investimentos sujeitos ao regime de coordenação e cooperação. E assim deverá ser, pois a promoção de habitação social é tarefa que impõe, pelas carências existentes e pelos recursos que se torna necessário envolver, a conjugação e coordenação de meios das autarquias e do Estado".

Quadro 5.26 – Principais atribuições dos organismos estatais de administração habitacional

Organismo	Atribuições legais
Fundo de Fomento da Habitação - FFH	a) O estudo sistemático da problemática da habitação; b) A coordenação das iniciativas respeitantes ao sector; c) A execução das medidas de política habitacional da responsabilidade do Estado.
Fundo de Apoio ao Investimento para a Habitação - FAIH	Contribuir para o financiamento de programas habitacionais de interesse social, promovidos pelos sectores público, cooperativo e privado.
Instituto Nacional de Habitação - INH	Assegurar a administração habitacional e as intervenções de natureza financeira no sector de habitação da competência do Estado, cabendo-lhe, em especial: a) Estudar a situação habitacional com vista à formulação de propostas de medidas de política, legislativas e regulamentares; b) Preparar o Plano Nacional de Habitação e os planos anuais e plurianuais de investimento no sector; c) Coordenar e preparar as medidas de política financeira do sector e contribuir para o financiamento de programas habitacionais de interesse social, promovidos pelos sectores público, cooperativo e privado; d) Acompanhar a execução das medidas de política e os programas de promoção habitacional, de acordo com os planos e normativos aprovados, e prestar apoio técnico aos promotores antes referidos.
Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado - IGAPHE	a) A gestão, conservação e alienação do parque habitacional, equipamentos e solos, que constituem o seu património, no cumprimento da política definida para a habitação social; b) Conceder apoio técnico a autarquias locais e outras instituições promotoras de habitação social, no domínio da gestão e conservação do parque habitacional; c) Apoiar o Governo na definição das políticas de arrendamento social e alienação do parque habitacional público.

Fontes: D.L. nº 583/72 (FFH), D.L. nº 217/82 (FAIH), D.L. nº 177/84 (INH) e D.L. nº88/87 (IGAPHE).

Dito de outra forma: se a análise dos pontos anteriores pode ser lida como evidenciando limites das estratégias existentes, trata-se de saber de que forma esses limites se relacionam com o processo de construção e transformação institucional aqui assinalado.

A resposta a esta questão pode ser desenvolvida sublinhando várias características deste processo de mudança organizativa. Salienta-se, em primeiro lugar, a sua relação com o tempo: trata-se de um processo relativamente longo, de que Fonseca Ferreira (1987) sublinha a falta de sincronia entre as diversas decisões de extinção e criação dos vários organismos em causa.

Salienta-se, em segundo lugar, a sua coexistência com a afirmação de um conjunto de referências programáticas – não concretizadas – à produção de documentos de enquadramento da política habitacional e ao desenvolvimento de figuras de "plano" como suporte da intervenção pública da administração central e, mesmo, da administração local. Os programas dos VII, VIII e IX Governos Constitucionais (os dois primeiros de 1981 e o último de 1983) contemplam a apresentação e aprovação de uma "lei-quadro" da habitação. O programa do IX Governo Constitucional (1983) inclui referências a um "Plano Nacional da Habitação", que também constam, como está patente no quadro 5.26, das atribuições do Instituto Nacional da Habitação. Por seu lado, no contexto da efémera existência do FAIH, uma resolução de 1983[59] pretende condicionar o apoio financeiro do Estado aos municípios à existência, por parte destes, de "programas trienais de promoção habitacional".

A ausência de concretização de instrumentos deste tipo tem consequências, do ponto de vista da relação entre os vários agentes intervenientes nas políticas de habitação: configura um processo conduzido a partir das disposições de cada tipo de programa ou "fileira de intervenção" e não a partir de outras figuras, porventura mais integradoras; retomando a discussão apresentada no segundo capítulo, favorece modos de identificação de necessidades ou procuras muito vinculados à oferta existente de programas de intervenção; tende a instaurar um modelo de relação baseado na comprovação de parâmetros ou requisitos específicos de cada programa, mais do que na verificação de outro tipo de resultados gerais; não garante a possibilidade de mecanismos transversais de sustentação da intervenção municipal na habitação que favoreçam a sua capacidade de resposta ao aumento das exigências associadas à descentralização das responsabilidades públicas; não incorpora, neste processo de descentralização, princípios explícitos de solidariedade territorial.

Existem, é certo, ao longo do tempo, algumas mudanças na organização das relações entre municípios e organismos da administração central. As sucessivas referências legislativas aos contratos-programa, no âmbito do que designámos como "fileira do realojamento", identificadas no quadro 5.25, contêm elementos diferentes. A

[59] A Resolução nº 11/83, do VII Governo Constitucional.

concepção do Programa Especial de Realojamento[60] integra a celebração de um "acordo geral de adesão", entre o IGAPHE, o INH e os municípios, que pressupõe a necessidade do conhecimento prévio das características e da situação dos agregados familiares envolvidos, da programação do conjunto das intervenções e de garantia da sua viabilidade financeira, e de compromissos relativos à gestão dos territórios em causa. Por outro lado, no campo da reabilitação habitacional, e com objectivos de coordenação de procedimentos entre os vários agentes envolvidos, a legislação do programa RECRIA[61] define a possibilidade de "protocolos de adesão" ao programa. Sublinhe-se, no entanto, que a introdução destes requisitos – mais pormenorizados - de planeamento, contratualização e coordenação da acção se desenvolve no interior de cada programa e segundo as suas circunstâncias específicas.

Outra dimensão da relação, no domínio da habitação, entre a administração central e outros agentes diz respeito à estrutura adoptada para as diversas organizações. A este propósito, devem assinalar-se duas características principais do desenho institucional que prevalece, em Portugal, a partir dos anos oitenta. A leitura do quadro 5.26 permite identificar, em primeiro lugar, uma tendência para a separação, no quadro desse desenho institucional, entre a promoção e a gestão habitacional. Por outro lado, a consulta das fontes de informação que servem de base à construção desse quadro faz ressaltar a existência, em cada caso, de estruturas de participação distintas entre si. Em dois dos casos – o FAIH e o INH -, aqueles em que a vertente do apoio financeiro aparece mais destacada, é prevista a constituição de um "conselho consultivo". No caso do FAIH[62], integram esse conselho representantes dos Ministérios das Finanças e da Habitação, Obras Públicas e Transportes e representantes das então designadas como instituições especiais de crédito, o Crédito Predial Português, a Caixa Geral de Depósitos e o Montepio Geral. No caso do INH[63], para além do presidente do respectivo conselho directivo e dos representantes dos dois ministérios referidos, integram esse conselho um representante dos

[60] Decreto-Lei n.º 163/93, de 7 de Maio.
[61] Decretos-Lei n.º 197/92,de 22 de Setembro, e 329-C/2000, de 22 de Dezembro.
[62] Decreto-Lei nº 217/82, de 31 de Maio.
[63] Decretos-Lei nº 177/84, de 25 de Maio, e nº 202-B/86, de 22 de Julho.

municípios, um representante das cooperativas e um representante do sector da construção civil, correspondendo aos principais tipos de promotor de habitação de custos controlados.

Do ponto de vista da discussão sobre as capacidades e as possibilidades de concretização de uma "vertente social" das políticas de alojamento, a questão que se coloca é a da adequação destas formas organizativas, sobretudo num contexto em que se reconhecem alguns elementos de mudança, identificados em pontos anteriores, como a progressiva descentralização das responsabilidades pela "habitação social" e o reconhecimento da proximidade entre as problemáticas da habitação e da "integração social".

A este propósito, e tanto quanto uma análise geral como a que aqui foi feita o permite dizer, podem detectar-se algumas ausências significativas neste processo de construção institucional: em primeiro lugar, a ausência de vários tipos de agentes, em especial os que se relacionam com as questões da gestão habitacional e das suas relações com outras dimensões do "desenvolvimento social"; em segundo lugar, a falta de referências explícitas à articulação das soluções desenvolvidas com outras formas organizativas, que se podem considerar mais típicas de contextos de decisão mais descentralizada, como é o caso das "organizações em rede".

É à luz da relação que estabelecem com estas ausências que se poderá, também, discutir, a um nível mais local, o alcance das transformações verificadas no domínio da organização municipal, identificadas no quadro 5.25.

3.3 A habitação social e a regulação dos mercados de habitação

Na parte final deste capítulo, e com base quer nos contributos teóricos apresentados inicialmente, quer nos resultados da análise da trajectória portuguesa, tem-se vindo a argumentar que a construção das experiências de "habitação social", das "políticas sociais de habitação" ou dos "mercados sociais de habitação" pressupõe, de uma

forma coerente ao longo do tempo, um modo de conhecimento e verificação dos problemas habitacionais, um modo de enquadramento da relação entre os vários agentes envolvidos e um modo de articulação entre apoios públicos e regulação dos mercados.

Como vimos, a última destas três dimensões é particularmente importante nos trabalhos de Kemeny (1995) sobre o arrendamento e na distinção que este autor estabelece entre sistemas dualistas e unitários, a ela correspondendo, por exemplo, diferentes perspectivas sobre a gestão das relações entre "risco" e "exclusão" habitacional. Cabe, agora, situar a questão, de forma breve, no contexto português, tendo como ponto de partida os resultados do quarto capítulo deste trabalho, que evidenciaram a existência de estratégias contrastadas de regulação do arrendamento e do acesso à "casa própria". Falou-se, então, de um processo de construção de um mercado de venda de habitação e de um processo de gestão segmentada do arrendamento.

O quadro 5.27 apresenta uma cronologia das principais transformações legislativas de regulação do crédito à aquisição de habitação, que constituem um dos pilares fundamentais da construção do mercado de venda. Dele se conclui que, para além dos aspectos já referidos da expansão quantitativa da "casa própria" e da dimensão da intervenção pública através dos sistemas de bonificação dos juros, esse processo é atravessado por mudanças importantes no domínio da actividade reguladora do Estado. Por elas passam objectivos de gestão conjuntural do sistema, visíveis por exemplo na primeira metade dos anos oitenta, num contexto marcado por taxas de juro muito elevadas, mas verifica-se também, sobretudo a partir de meados dessa década, um movimento no sentido da menor intervenção administrativa na definição das condições de crédito, alargando à banca comercial a possibilidade da concessão de crédito – antes restrita às chamadas instituições especiais de crédito – e adoptando princípios de livre negociação das taxas de juro, e, mais tarde, introduzindo disposições visando facilitar transferências de regime ou de instituição de crédito

Quadro 5.27 – Breve cronologia das principais transformações legislativas de regulação do crédito à aquisição de habitação

Ano	Instrumento legislativo	Breve descrição
1976	Resolução do Conselho de Ministros, de 24 de Fevereiro	Estabelece, a título experimental, um regime de crédito à aquisição de habitação.
1977	Decreto-Lei n.º 515/77, de 14 de Dezembro	Define as condições de financiamento da aquisição ou a construção de fogos para habitação própria, no regime de bonificação, a cargo do Estado, das taxas de juro fixadas nos contratos.
1980	Decreto-Lei n.º 435/80, de 2 de Outubro	Altera o regime de financiamento (no sentido da redução do esforço inicial e do não agravamento das prestações com o aumento das taxas de juro).
1983	Decreto-Lei n.º 459/83, de 30 de Dezembro	Altera o regime de financiamento (favorecendo os agregados familiares de menor dimensão e prevendo a utilização do sistema de crédito para financiamento da beneficiação da habitação).
1986	Decreto-Lei n.º 34/86, de 3 de Março	Alarga aos bancos comerciais a possibilidade de concessão de crédito à aquisição de habitação.
	Decreto-Lei n.º 328-B/86, de 30 de Setembro	Altera o regime de financiamento, considerando um regime de crédito geral, um regime de crédito bonificado e um regime de crédito jovem bonificado.
1989	Decreto-Lei n.º 224/89, de 5 de Julho	Prevê a livre negociação das taxas de juro entre as partes envolvidas (e a possibilidade de opção pela utilização do sistema de prestações constantes no crédito bonificado).
1991	Decreto-Lei n.º 150-B/91, de 22 de Abril	Deixa de considerar relevante, para o acesso ao regime de crédito bonificado, o valor da habitação.
1998	Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro	Altera o regime de financiamento (introduzindo disposições visando um maior controlo do crédito bonificado e facilitando as possibilidades de mudança de regime e de instituição de crédito).

Ao longo de grande parte dos anos noventa, este processo coexiste com uma alteração muito significativa na concepção dos parâmetros que regulam o crédito bonificado. Anteriormente, a concessão de crédito bonificado pressuponha a verificação de limites de rendimentos familiares[64] e de custos do alojamento. Entre 1991 e 1998, num período de importante expansão do crédito – geral e bonificado - e do acesso à "casa própria" (recordem-se, a este propósito, as indicações do quadro 4.33), os limites associados ao valor da habitação a adquirir deixam de ser considerados como relevantes para a concessão desse tipo de crédito.

[64] Definidos embora de forma diferente (Cardoso, 1983; Mendes e Rodrigues, 1997), em alguns casos utilizando-se valores absolutos do rendimento e noutros casos valores per capita.

Estabelece-se, deste modo, uma tensão entre, por um lado, a afirmação de um conjunto de discursos em torno do que aqui se designou como a "ambição reguladora da habitação de custos controlados", atribuindo-lhe um lugar relativamente central no crescimento do parque habitacional, e, por outro lado, as opções adoptadas para o apoio à construção do mercado de venda de habitação, que desvalorizam a referência aos custos da habitação e às estratégias para a sua limitação. Esta desarticulação, desenvolvida num período de especial crescimento, contribui, assim, para o esbatimento do possível papel da habitação de custos controlados na construção do mercado de acesso à casa própria.

Por seu lado, o quadro 5.28 apresenta uma breve cronologia das transformações verificadas no domínio da regulação do arrendamento. Estas transformações são marcadas, em termos gerais, pela presença de uma clivagem entre alojamentos novos e alojamentos pré-existentes e pelas diversas tentativas da sua gestão, através da construção de um sistema baseado na definição de três tipos distintos de renda, designados por renda livre, condicionada e apoiada ou social, e na concessão de apoios específicos à reabilitação do parque arrendado.

As diversas intervenções no regime de arrendamento urbano assumem a necessidade de intervenção pública na relação entre inquilinos e senhorios, embora o façam adoptando referências diferentes e avaliando de forma diversa os interesses em presença: o Decreto-Lei n.º 445/74, de 12 de Setembro, que alarga ao país o congelamento das rendas que vigorava em Lisboa e Porto, menciona a necessidade de "suster o processo de alta especulativa na oferta de habitações"; o Decreto-Lei n.º 148/81, de 4 de Junho, refere, de modo idêntico, a procura de um "efeito moderador nas tendências verificadas nos últimos anos"; por sua vez, o Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de Outubro, considera não existirem interesses antagónicos entre proprietários e inquilinos e defende a necessidade de "encontrar o equilíbrio socialmente justo, sem defender qualquer das partes, mas por forma a garantir as melhores condições para o cumprimento de um preceito constitucional - o direito à habitação".

Quadro 5.28 – Breve cronologia das transformações na regulação do arrendamento

	1974	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	2000
Regime de Arrendamento Urbano	X					X		X				X					X										
Renda apoiada/social				X						X										X							
Renda condicionada								X					X														X
Subsídios													X						X								X
Reabilitação			X							X					X				X				X				X

Referências: Decretos-Lei nº 445/74, nº 387/79, nº 148/81, Lei nº 46/85 e Decreto-Lei nº 321-B/90 (arrendamento urbano); Portarias nº 386/77 e nº 288/83 e Decreto-Lei nº 166/93 (renda apoiada/social); Decretos-Lei nº 148/81, nº 13/86 e nº 329-A/2000 (renda condicionada); Decreto-Lei nº 68/86, Lei nº 21/86 e Decretos-Lei nº 162/92 e 329-B/2000 (subsídios); Decretos-Lei nº 704/76 e nº 449/83 (reabilitação - Programa PRID), nº 4/88, nº 197/92, nº 105/96 e nº 329-C/2000 (reabilitação – Programas RECRIA e REHABITA).

Repare-se que a problemática subjacente a estas diversas formulações envolve a definição de um conceito de "renda justa", o que remete para a questão, que Kemeny (1995) situa no domínio ideológico, do modo como se concebe o mercado de arrendamento, e como se concebe a remuneração do investimento dos proprietários e sua relação com a capacidade de pagamento, por parte dos inquilinos. Repare-se, também, ao mesmo tempo, como uma parte importante do período analisado se caracteriza por níveis significativos de inflação e de redução do investimento habitacional (em arrendamento), que constituem, para Kemeny, como vimos no primeiro capítulo, conjunturas especialmente decisivas do ponto de vista das decisões estratégicas sobre a organização dos mercados.

No entanto, o caso português, não pode ser descrito, simplesmente, como este autor sugere para os sistemas dualistas, a partir da separação e da ausência de competição entre arrendamento público – ou, para utilizar a sua designação, baseado nos custos - e arrendamento privado. Esta separação não é, como veremos, irrelevante, mas coexiste com outras segmentações.

Em 1974, o já referido Decreto-Lei n.º 445/74, não permitindo a actualização das rendas, adopta, no entanto, no que diz respeito à sua fixação inicial, uma distinção entre os alojamentos já arrendados, para os quais o valor de uma nova renda é condicionado, e os alojamentos colocados pela primeira vez no mercado, para os quais a renda inicial é a que resulta "do livre jogo da oferta e da procura".

Em 1981, o Decreto-Lei nº 148/81 estabelece uma distinção entre o que designa por renda condicionada, actualizável mas sujeita a limites iniciais, e o que designa por renda livre, não actualizável e não sujeita a limites iniciais. No entanto, exclui do seu âmbito os contratos de arrendamento já existentes. Pode, então, dizer-se que, tal como no caso anterior[65], a gestão do arrendamento se tende a fazer através da separação entre novas situações e situações mais antigas.

A legislação de 1985, que marca a matriz das mudanças subsequentes, consagra princípios gerais de actualização das rendas e um mecanismo de "correcção extraordinária das rendas" mais antigas[66] e de promoção da reabilitação dos respectivos alojamentos, depois concretizado pelo programa RECRIA. Define três regimes de renda: a renda livre, a renda condicionada, baseada nos custos da construção, aplicável sobretudo a casos de direito a um novo arrendamento por morte do inquilino e ao arrendamento de alojamentos propriedade de particulares, cooperativas ou associações de moradores cuja construção foi apoiada financeiramente pelo Estado, e, finalmente, a renda apoiada, baseada nos custos da construção e no rendimento dos inquilinos, para os alojamentos do Estado e seus organismos autónomos, institutos públicos, autarquias locais ou instituições particulares de solidariedade social. Distinguem-se, portanto, estes três regimes pelo tipo de proprietário dos alojamentos e pela existência ou não de apoio financeiro do Estado à sua construção ou aquisição.

A questão que se pode colocar é a de saber se estas mudanças e esta estrutura do sistema de arrendamento configuram um movimento de alguma integração dos

---

[65] Embora com diferenças no tratamento dos novos arrendamentos no parque habitacional já existente.
[66] Estabelecidas anteriormente a 1980.

mercados ou se, pelo contrário, podem ser lidas como estabelecendo o que anteriormente aqui foi designado como uma "gestão segmentada" do arrendamento.

Retomemos, a este propósito, os contributos do primeiro capítulo, segundo os quais os factores decisivos para o desenvolvimento de sistemas unitários ou integrados decorrem, por um lado, da importância quantitativa da habitação "baseada nos custos"[67] e, por outro lado, da coerência da relação entre regulação das rendas e subsídios.

Num contexto, como o português, em que se aprofundou a clivagem, do ponto de vista das rendas como também de outros pontos de vista mais ligados às características dos alojamentos, entre arrendamentos novos e antigos, o primeiro destes factores de integração pressupõe capacidades de gerar oferta significativa de alojamentos de renda "baseada nos custos", quer através de novos dinamismos de investimento, quer através da transformação das situações já existentes. A informação apresentada no decurso deste capítulo, sobre a habitação de "custos controlados" (ver, sobretudo, o quadro 5.20), as dificuldades da sua concretização e as tendências de hierarquização, no seu interior, que favorecem uma concepção residual do arrendamento, constituem sinais dos limites existentes quanto a estas capacidades. Ao mesmo tempo, se as indicações do quadro 5.29 permitem detectar avanços na reabilitação do parque arrendado – embora não descrevam um processo de crescimento contínuo -, a consulta à fundamentação das sucessivas alterações legislativas evidencia, de novo, a percepção de alguns limites, falando-se, por exemplo, em 1988, dos resultados práticos "manifestamente insuficientes" e, em 2000, do "elevado número de prédios ainda degradados" que impõe a necessidade de "um maior empenhamento de todos os interessados".[68]

---

[67] Sendo esta, por sua vez, reforçada pelo que designámos como o "enraizamento social" das respectivas organizações.

[68] Citações retiradas, respectivamente, dos Decretos-Lei nº 4/88, de 14 de Janeiro, e nº 329-C/2000, de 22 de Dezembro.

Quadro 5.29 – Alguns resultados dos programas de reabilitação habitacional do parque (privado) arrendado

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Fogos concluídos	928	1 194	1 558	1 397	1 822	2 205	1 915	2 183	3 637	2 527	2 053
Fogos em curso	757	1 165	1 600	2 866	2 861	3 378	5 049	7 248	5 858	6 056	5 814

Fonte: SEH (2000).

No que diz respeito ao segundo dos factores de integração identificados – a coerência entre apoios e regulação dos mercados -, é, também, possível identificar algumas características problemáticas, tendo por base a análise dos diversos instrumentos legislativos a que faz referência o quadro 5.28.

Sublinha-se, em primeiro lugar, a fragmentação do sistema de subsídios às pessoas, que contrasta com o que ocorre no caso da regulação do crédito à aquisição de "casa própria". O quadro 5.28 integra três situações distintas. Existe, por um lado, um conjunto de três tipos de subsídio, estabelecidos a partir das alterações legislativas de 1985, que, adoptando a designação genérica de "subsídio de renda", se designam por "subsídio geral", "subsídio especial de carência" e "subsídio especial para inquilinos deficientes"[69]. Têm origem no processo de "correcção extraordinária" das rendas mais antigas, anteriores a 1980, aplicando-se sobretudo a estes casos, são processados pelo orçamento da segurança social e administrados pelos respectivos centros regionais, e assumiram, ao longo do tempo, uma importância relativamente diminuta: o seu valor global máximo, em meados dos anos noventa, em pouco ultrapassou os 330 mil contos[70]. Em 2000, o seu âmbito foi alargado às situações de aumentos de renda resultantes da aplicação do programa RECRIA[71]. Existe, por outro lado, a partir de 1992, o chamado Incentivo ao Arrendamento por Jovens[72],

[69] Decreto-Lei n.º 68/86 , de 27 de Março.

[70] Comparem-se estes valores com os que resultam da aplicação do Incentivo ao Arrendamento por Jovens, apresentados no quadro 5.2.

[71] Decreto-Lei nº 329-B/2000, de 22 de Dezembro.

[72] Decreto-Lei n.º 162/92, de 5 de Agosto.

dirigido a jovens arrendatários no regime de renda livre ou condicionada, que tenham rendimentos situados entre limites mínimo e máximo, processado pelo orçamento do Estado e administrado pelo IGAPHE. Existe, por fim, o conceito de renda apoiada ou social, relativo, como vimos, ao arrendamento pelo Estado, autarquias ou instituições particulares de solidariedade social, cujo acesso está condicionado pela oferta de habitação por parte destes promotores e que incorpora um elemento de subsídio que é garantido pela entidade proprietária dos alojamentos, não sendo objecto de contratualização com o Estado ou com a segurança social.

Esta ideia de fragmentação reaparece na análise dos instrumentos de apoio à reabilitação habitacional, sobretudo a partir de 1988, com a criação e o desenvolvimento do referido Programa RECRIA[73]. Sendo este programa motivado, uma vez mais, pela questão das "rendas antigas", pelas alterações legislativas ocorridas em 1985 e, segundo a fundamentação do Decreto-Lei que o institui, pela necessidade de "assunção pelo Estado de um custo social resultante do bloqueamento das rendas habitacionais", não é, no entanto, acompanhado pela formulação de instrumentos sistemáticos de apoio à reabilitação dos alojamentos de arrendamento social público[74], e, em especial, dos que resultaram dos programas de habitação pública de padrões habitacionais mais baixos, para os quais se pode falar, também, de um "custo social" importante.

Conclui-se, então, que a regulação do arrendamento, nas suas diversas vertentes, se baseia na separação entre arrendamentos existentes e novos (e, portanto, entre proprietários e inquilinos situados dentro ou fora do "sistema de arrendamento"), entre jovens e não jovens, entre sector público e sector privado. Conclui-se, também, pela coexistência de diferentes tipos de responsabilidade pública pelos apoios à habitação, como resulta da descrição dos diversos subsídios às pessoas.

---

[73] Decreto-Lei nº 4/88, de 14 de Janeiro.

[74] Este aspecto será objecto de discussão mais pormenorizada, no próximo capítulo, a propósito do significado de várias experiências recentes baseadas na ligação entre alojamento social e renovação urbana.

Estas características desenvolvem-se num contexto em que se afirmam discursos – identificados em pontos anteriores - de descentralização de algumas responsabilidades pelas políticas de habitação. No entanto, correspondem-lhes possibilidades de intervenção local na regulação do arrendamento relativamente limitadas: as autoridades locais não intervêm de forma significativa na definição dos parâmetros mais gerais de regulação das rendas[75]; as suas responsabilidades mais directas na gestão do parque de arrendamento – a garantia dos subsídios implícitos na renda apoiada, as necessidades de transformação dos padrões habitacionais do parque público e as suas obrigações no domínio do financiamento da reabilitação habitacional – não são enquadradas por mecanismos específicos e permanentes destinados a gerar os recursos correspondentes. Mais uma vez se coloca a questão do modelo de relação entre a administração central, a administração municipal e os outros diversos agentes envolvidos nas políticas de habitação.

4 Conclusões

4.1 Sistemas de bem-estar social, problemas habitacionais e políticas de habitação em Portugal: a especificidade da trajectória da habitação

Este capítulo procurou centrar-se nas relações, em Portugal., entre as necessidades, desigualdades e riscos sociais face ao alojamento, detectadas nas análises anteriores, e as políticas de habitação. Evidenciado o que então se designou como o "campo", não completamente preenchido, da situação habitacional dos grupos de menores rendimentos ou de rendimentos mais vulneráveis, pretendeu esclarecer-se o modo como esse "campo" é "representado" e "tratado", nas políticas habitacionais, averiguando, ao mesmo tempo, a utilidade das referências ao Estado-Providência e suas políticas sociais para a compreensão do caso português.

---

[75] A legislação mais recente sobre renda condicionada – o Decreto-Lei n.º 329-A/2000, de 22 de Dezembro – atribui-lhes sobretudo um papel arbitral nas disputas sobre a avaliação, em concreto, dos diversos parâmetros que compõem a renda.

A especificidade da habitação, quando colocada no contexto das políticas sociais do Estado-Providência, e a presença de diversos tipos de obstáculos à concretização de uma "vertente social" das políticas de alojamento e à sua capacidade de integração das mudanças verificadas constituem as principais linhas de força que atravessam os vários pontos deste capítulo.

A análise comparada da despesa, ao longo do tempo, com as diversas funções sociais do Estado evidencia os primeiros sinais da especificidade das políticas habitacionais: se a habitação partilha, com o conjunto das políticas sociais, alguns marcos temporais importantes, tende a afirmar-se, no entanto, sobretudo a partir de 1980, uma progressiva perda da sua importância relativa, definindo uma trajectória que aponta, num contexto de expansão quantitativa do Estado-Providência, para a existência de uma relação complexa e não linear entre políticas de habitação, políticas sociais, constrangimentos orçamentais e crescimento económico. Esta trajectória da habitação não pode, por outro lado, ser entendida como resultado da modificação na dimensão ou no tipo dos problemas habitacionais, uma vez que coexiste com repetidas afirmações acerca da "gravidade" da questão da habitação.

Face a estas conclusões, o argumento desenvolvido sublinhou a importância, para a explicação da especificidade da trajectória da habitação, do processo de construção das políticas e das suas referências aos direitos e às responsabilidades públicas perante o alojamento.

Analisando as formulações constitucionais dos direitos sociais e o processo legislativo que as concretiza, verifica-se que são extensas as diferenças entre o direito à habitação e outros direitos sociais. No caso da habitação, estão ausentes referências à concepção da intervenção pública como construção de "sistema" e à indicação de formas de participação alargada na sua gestão; as relações entre público e privado são concebidas de forma diferente, sublinhando-se mais, no caso da habitação, o "estímulo" à actividade privada, utilizando-se mais, noutros casos, a linguagem do "controlo público"; não se concretizaram documentos gerais de enquadramento das

políticas de alojamento, mesmo quando previstos, em contraste com o verificado noutros campos das políticas sociais.

Analisando as disposições sobre as atribuições dos municípios, verifica-se que o desenvolvimento de um processo de descentralização de responsabilidades no domínio das políticas de habitação é conduzido sem alteração do "modelo de acção" pública anteriormente identificado: continua ausente, nas disposições relativas às atribuições dos municípios, o mesmo conjunto de referências "mais contratuais" aos sistemas públicos, à sua gestão e à participação dos municípios em instâncias de acompanhamento e avaliação das políticas.

Esta relativa indeterminação da definição do direito à habitação, que acompanha a trajectória das políticas de alojamento em Portugal, coexiste com várias tensões entre discursos sobre as orientações normativas das políticas e sobre as possibilidades de intervenção pública. Ao longo deste capítulo, e com base nos textos dos programas de governo, das opções do plano e de outros instrumentos legislativos, foram identificados discursos sobre as limitadas possibilidades de intervenção do Estado e a necessária conjugação dos sectores público, privado e cooperativo, sobre o papel supletivo do Estado e sobre a necessidade de uma intervenção privilegiada dos municípios, no interior dos quais a habitação social, protegida ou apoiada se vê colocada entre uma visão hierarquizada e residual das respectivas soluções habitacionais e uma "ambição reguladora não concretizada".

Este conjunto de tensões constitui um pano de fundo a partir do qual se podem discutir algumas mudanças verificadas nas políticas de habitação, para além do seu relativo "apagamento" e do lugar concedido à construção de um mercado de casa própria. Neste capítulo, identificaram-se duas transformações principais: uma reorganização das relações entre a administração central e a administração local, no sentido de um maior envolvimento dos municípios, sobretudo no domínio do alojamento social; um processo de multiplicação de categorias, que tendo como enunciado permanente a preocupação geral com os mais desfavorecidos e mal alojados, afirma sucessivamente a importância de alguns grupos sociais específicos,

como os jovens ou os idosos e, mais tarde, a importância das questões da exclusão e da integração social, processo a que corresponde a relativa autonomização de duas novas "fileiras", uma orientada para a situação habitacional dos mais jovens e outra privilegiando o "realojamento" das pessoas que vivem em barracas ou em situações consideradas semelhantes.

A análise que foi feita deste conjunto de transformações salientou, sobretudo, os seus limites, do ponto de vista da capacidade de construção de uma "vertente social" das políticas de alojamento. Estes limites foram sistematizados em três domínios: o domínio das categorias utilizadas, dos modos de reconhecimento dos problemas ou de formulação das procuras, face ao qual se reconheceu a selectividade das respostas encontradas e se questionaram alguns dos seus pressupostos[76]; o domínio das capacidades de acção pública, da adequação das formas organizativas a contextos marcados pela descentralização das responsabilidades e pelo reconhecimento da proximidade entre a habitação e desenvolvimento social, face ao qual foi sublinhada a ausência de mecanismos de integração das políticas[77]; finalmente, o domínio da coerência entre sistemas de apoios e regulação dos mercados, tanto no caso do acesso à propriedade da habitação como no caso do arrendamento, face ao qual se argumentou que as estratégias desenvolvidas se podem considerar inibidoras do desenvolvimento de um papel significativo da "habitação baseada em custos", para utilizar a designação de Kemeny (1995).

Tendo procurado demonstrar a relevância do "modelo de acção" para explicação da trajectória, das tensões e dos resultados das políticas de alojamento, este capítulo conclui, então, especificando as principais dimensões envolvidas na definição e na análise desse "modelo de acção": a formulação dos direitos e das responsabilidades públicas; o modo de reconhecimento dos problemas; o modo de articulação das instituições; a forma das relações entre apoios e regulação.

---

[76] A este propósito, falou-se, por um lado, do pressuposto de mobilidade ascendente e de solidariedade baseada na família, subjacente ao tratamento da questão dos jovens e, por outro lado, da tendência de tratamento da questão do "realojamento" a partir de dispositivos marcados pelo seu carácter "especial" ou de "excepção".

[77] "Planos", "forums" ou "conselhos", "agências",...

4.2 Contributos para o debate dos modelos de produção e gestão da habitação (social)

Trata-se, agora, de procurar explicitar os possíveis cruzamentos entre as conclusões apresentadas e as reflexões produzidas nos primeiros capítulos deste trabalho. Consideremos, para isso, três das principais temáticas presentes nesses capítulos iniciais: a especificidade da habitação no contexto dos Estados-Providência; a definição de tipologias de sistemas e políticas habitacionais e respectiva capacidade descritiva e interpretativa; e, finalmente, a relevância, para o entendimento dos diversos modelos em causa, das referências aos conceitos de necessidades, riscos, desigualdades e direitos e ao modo como são construídos.

Para além do reconhecimento da presença de elementos que permitem falar, no caso português, tal como em outros contextos, de uma "proximidade genética" entre políticas de habitação e outras políticas sociais – como, por exemplo, a concepção da habitação como direito social ou a partilha de referências temporais comuns no respectivo processo de desenvolvimento -, a análise que aqui foi conduzida chama a atenção para os seguintes aspectos que marcam a relação entre habitação e Estado-Providência, em Portugal. Sublinha-se, em primeiro lugar, a presença de tendências de fragmentação das políticas: de acordo com a descrição feita no início deste capítulo, as diferentes políticas sociais têm trajectórias específicas[78]. Sublinha-se, em segundo lugar, a ausência, no caso da habitação e do direito à habitação, de referências sistemáticas à construção de mecanismos de participação, ligando, de forma activa, o direito ao alojamento e as questões da cidadania. Sublinha-se, finalmente, a existência de processos de "resposta selectiva" aos problemas da habitação, tanto do ponto de vista das categorias utilizadas na acção pública (e dos seus "destinatários"), como do ponto de vista dos pressupostos envolvidos nessas respostas[79].

---

[78] O que constitui, de resto, para alguns autores, uma das possíveis características distintivas da situação dos países. Recordem-se os termos do debate apresentado no primeiro capítulo.

[79] Ou do modelo de solidariedade que lhes está subjacente.

Estas conclusões encerram desafios relativamente vastos: trata-se de poder explicar, por um lado, as circunstâncias específicas que condicionam a trajectória e as características das políticas de habitação; trata-se, ao mesmo tempo de discutir a presença de elementos comuns, nas diferentes trajectórias das políticas sociais, que constituam traços do Estado-Providência português e do seu "modelo".

Como veremos mais adiante, este trabalho não permite, por si só, definir uma resposta acabada a este conjunto de questões. Pretende, no entanto, apresentar alguns contributos para essa tarefa. Recorde-se, em primeiro lugar, a sistematização, que resulta da análise das diversas teorias referidas inicialmente, de hipóteses explicativas da especificidade da questão da habitação: o carácter permanente das necessidades de habitação, o seu alto custo, a sua ligação ao solo e à propriedade do solo; as suas relações com o crescimento económico; a sua dimensão de espaço de vida quotidiana; o carácter mais ou menos estratégico ou a capacidade de afirmação dos grupos sociais com dificuldades de habitação.

Por seu lado, o estudo da situação portuguesa evidenciou o modo como a especificidade da habitação é tratada nos discursos sobre a intervenção pública, situando-a entre referências aos aspectos de "impossibilidade" ou "incapacidade" dessa intervenção[80] e outras referências à sua "indesejabilidade" ou ao seu "carácter supletivo"[81]. Esta descrição tem, pelo menos, duas consequências para este debate: mostra que a especificidade da habitação é construída, representada, objecto de tensões; permite detectar vários níveis pertinentes de análise, que não devem ser postos de parte de uma tentativa de explicação mais aprofundada, desde aqueles que envolvem o "lugar" da habitação nos processos sociais e económicos mais gerais àqueles que envolvem sobretudo as questões das capacidades de intervenção pública.

A forma como, em cada contexto, se concretizam esses elementos de especificidade constitui a preocupação central dos trabalhos, discutidos no primeiro capítulo, que

---

[80] No que designámos como "discursos sobre as limitadas possibilidades de intervenção do Estado" (ver, a este propósito, o quadro 5.15).

[81] Ver, a este propósito, o quadro 5.16.

propõem tipologias de sistemas ou políticas habitacionais. Pode dizer-se, resumidamente, que o presente estudo dialoga com esses trabalhos pelo menos de dois modos. Por um lado, utiliza o quadro de referência desse debate para situar e descrever o caso português: assim, tende a colocar Portugal no lado mais dualista e fragmentado das políticas habitacionais e procura identificar, mais pormenorizadamente, os mecanismos através dos quais esse dualismo se desenvolve; argumenta pela relevância das teses que sublinham o peso dos factores políticos e ideológicos na explicação das trajectórias das políticas de habitação; é sensível à temática do "enraizamento social" das organizações de habitação social, que trata, sobretudo, a partir das questões do quadro institucional das políticas; ilustra os limites das teorizações baseadas na simples oposição Estado-mercado, mostrando como as estratégias públicas de construção ou gestão dos mercados constituem condicionantes fundamentais do que se designou como "vertente social" das políticas de alojamento.

Por outro lado, ao sublinhar a importância do "modelo contratual de acção" e da relação que estabelece com um contexto de desigualdades sociais, o presente trabalho pretende, também, chamar a atenção para a necessidade de o debate mais geral sobre as tipologias de sistemas habitacionais e sobre a sua convergência ou divergência incorporar mais explicitamente como domínios de análise os aspectos do modelo de acção pública e do "tratamento" e evolução das desigualdades face ao alojamento.

Justifica-se, por fim, uma breve nota sobre a conceptualização de necessidades, riscos, desigualdades e direitos, que constituiu o objecto do segundo capítulo deste estudo. Se tivermos em conta as referências a esses conceitos nos vários documentos e instrumentos legislativos analisados no caso português[82], podemos verificar que essas referências correspondem a uma redução importante das possibilidades inscritas no actual debate: está ausente a operacionalização sistemática do que designámos por "perspectivas relacionais" de necessidade; não é claro o tratamento

[82] Como, por exemplo, na formulação do conceito de habitação social.

dado às questões do tempo, da duração ou da perequação envolvidas nas noções de risco, nem o estabelecimento de relações entre direito ao alojamento e outros direitos políticos. A hipótese subjacente ao presente trabalho chama, neste contexto, a atenção para a relação entre esta relativa "redução" das possibilidades em aberto e as características do modelo de acção pública desenvolvido.

4.3 Limitações da análise e possibilidades do seu aprofundamento

Como foi reconhecido nas notas metodológicas com que se inicia este capítulo e como resulta, também, do modo como algumas das conclusões foram apresentadas nos pontos anteriores, a análise aqui desenvolvida tem limites e necessita ser aprofundada.

Trata-se, em primeiro lugar, de uma análise que, tendo como pano de fundo as relações entre sistema habitacional e sistema de bem-estar social, se centrou, sobretudo no Estado e na construção das políticas. Assim sendo, escapam-lhe algumas dimensões predominantemente situadas no domínio da "reciprocidade" e das estratégias familiares, que, embora afloradas por diversas vezes no presente trabalho[83], não foram alvo de uma proposta de sistematização.

Trata-se, em segundo lugar, de uma análise que parte do "nível" nacional das políticas e de um conjunto de documentos oficiais produzidos nesse contexto. Esta escolha não é, obviamente, ocasional: resulta, em primeiro lugar, do reconhecimento da centralidade da relação entre Estado-Providência e Estado-nação, que constitui um referencial relevante para as políticas de solidariedade e redistribuição; resulta, também, do reconhecimento da existência de importantes "efeitos de fileira", através dos quais o formato dos principais dispositivos de intervenção condiciona, a diversos níveis, as estratégias dos agentes.

---

[83] Recordem-se as referências, no quarto capítulo, a alguns circuitos informais de acesso à habitação e aos seus limites e à importância decrescente dos processos de autopromoção de habitação e as referências, no quinto capítulo, ao modo como as estratégias públicas pressupõem determinados modelos de solidariedade de base familiar.

Nesse sentido, as referências a cronologias das políticas de habitação, à distância entre a respectiva trajectória e a trajectória de outras políticas sociais, à ausência de "dimensões contratuais" nas políticas, à dissociação ou à falta de coerência na relação entre estratégias de regulação geral e uma possível "vertente social" das políticas de habitação constituem elementos úteis para a descrição da situação portuguesa. No entanto, uma compreensão mais aprofundada do modo como estas características se desenvolvem pressupõe outros avanços na descrição do processo de construção, afirmação e reelaboração dos discursos e práticas que lhes estão subjacentes.

As conclusões do presente capítulo sugerem alguns tópicos para esse aprofundamento. Em primeiro lugar, a questão da percepção da especificidade da habitação. Disse-se, aqui, serem várias as possibilidades de explicação dessa especificidade e mostrou-se, depois, como diferentes discursos apelam para diferentes vertentes dessa explicação, que utilizam de forma selectiva, valorizando alguns argumentos e omitindo outros. É, agora, necessário desenvolver, de forma mais pormenorizada, este processo de construção da especificidade da habitação.

Esta especificidade foi estabelecida a partir da comparação entre políticas de habitação e outras políticas sociais. Identificou-se uma tensão fundamental que marca a relação entre estas políticas: se a análise desenvolvida das situações de "mal-estar" habitacional e das desigualdades e riscos face ao alojamento evidencia proximidades entre a "questão da habitação" e a "questão social", se o reconhecimento da importância dos territórios na configuração dos problemas sociais parece reforçar essa proximidade, uma vez que a habitação está no centro dos processos de estruturação espacial, já as diferenças verificadas ao nível do que designámos como "modelo de acção" parecem representar um obstáculo a essa aproximação e favorecer uma segmentação das políticas.

No entanto, esta tensão foi identificada a um nível geral, não tendo incorporado, de forma sistemática, uma análise das mudanças verificadas no domínio das diversas

políticas sociais e uma descrição do modo como algumas delas se intersectam com a problemática da habitação[84]. Estas direcções de análise constituem, assim, desafios para os estudos que pretendem colocar a habitação no contexto das relações entre sistema habitacional e sistema de bem-estar social.

Estas mudanças são, como vimos anteriormente, atravessadas pela reorganização das relações entre os diversos agentes envolvidos, e, nomeadamente, pela reorganização das relações entre administração central e administração local, de que resulta um alargamento das responsabilidades municipais em diversas vertentes do Estado-Providência. É em torno destas duas dimensões – a articulação entre campos das políticas sociais e a construção local de estratégias de intervenção – que alguns autores, como Tosi (1994a), têm vindo, de forma consistente, a identificar práticas inovadoras das políticas do alojamento. Um estudo, como este, que sublinha os limites do modelo de descentralização adoptado nas políticas de habitação necessita, então, ser complementado por perspectivas que salientem os modos como esses limites são ou podem ser redefinidos localmente.

A possibilidade desse diálogo entre perspectivas de investigação suscita, desde já, algumas questões: tratar-se-á de saber de que forma este processo de descentralização relativa de responsabilidades, no domínio do Estado-Providência, cria condições para um (novo) "enraizamento social" das organizações envolvidas nas políticas de alojamento; tratar-se-á, também, de saber que conjunto de condições torna possível e assegura a generalização das experiências inovadoras.

---

[84] Refiram-se, por exemplo, os programas de "luta contra a pobreza" (e repare-se, em Almeida et al., 1992, como uma parte significativa das respectivas experiências tem, desde o início, como contexto o alojamento social), o estabelecimento de um rendimento mínimo garantido (Lei nº 19-A/96, de 29 de Junho), o programa "Escolhas" (Resolução do Conselho de Ministros nº 4/2001), ou, ainda, alguns dos documentos de enquadramento sobre políticas de família ou sobre minorias étnicas.

6.

Estratégias de habitação e contextos locais: contributos preliminares para uma análise da Área Metropolitana do Porto

1 Introdução

1.1 Objectivos

Por diversas vezes, foi aqui referida a importância do desenvolvimento de "níveis mais locais de análise". Em causa, está não só o reconhecimento das diferenciações espaciais que atravessam muitos dos processos que foram sendo descritos[1], mas também o reconhecimento da relevância deste nível de análise para uma compreensão das questões das necessidades, riscos, desigualdades e direitos que seja mais capaz de captar as diversas relações que se estabelecem entre dimensões do bem-estar social e as diversas estratégias, mais "formais" e mais "informais", que as atravessam. Está, ainda, em causa a importância da observação dos processos locais de reelaboração dos problemas e das políticas de alojamento, tanto mais importante quanto foi salientada, em capítulos anteriores, a existência de uma tendência de relativa descentralização de algumas das responsabilidades públicas perante o alojamento.

Estes diversos objectivos constituem um desafio para os estudos das relações entre habitação e sistemas de bem-estar social e integram, por isso, a designação mais geral deste projecto de investigação. No entanto, por diversas razões da "economia" da investigação e desta dissertação, não podem, neste espaço, ser completamente preenchidos. É, no entanto, possível desenvolver, ainda que de forma preliminar,

[1] Consulte-se, a este propósito, Cardoso (1996c).

alguns contributos que completem as análises já efectuadas. Pretende-se, assim, confrontar os resultados de capítulos anteriores com informação existente sobre a Área Metropolitana do Porto, para, depois, identificar e discutir, brevemente, à luz desse confronto, questões e condições da intervenção local nos sistemas habitacionais. Falar-se-á, então, a este propósito, de um processo de desenvolvimento do que poderemos caracterizar como um modelo de provisão de habitação expansivo, estruturalmente diferenciado e social e espacialmente selectivo, no interior do qual se colocam diversos problemas relativos à oferta de alojamento de baixo custo e aos seus agentes.

1.2 Notas metodológicas

Este capítulo recorre, sobretudo, a estudos já existentes e em grande parte publicados, sobre a Área Metropolitana do Porto. Neles se incluem análises das dinâmicas de investimento em habitação (Conceição, 1999 e 2001) e das relações que estabelecem, quer com as transformações nas condições de alojamento (Conceição, 1996b), quer com os processos mais gerais de estruturação desse território (Cardoso, 1996b; Breda-Vázquez, 1992; Breda-Vázquez e Conceição, 1998) e com a construção de desigualdades socioespaciais (INE, 2000a). Do ponto de vista metodológico, e no que diz respeito mais directamente à habitação, este conjunto de estudos utiliza, em grande parte, a informação produzida pelo Instituto Nacional de Estatística, no âmbito dos vários Recenseamentos da População e da Habitação, das Estatísticas da Construção de Edifícios e, mais recentemente, das Estimativas do Parque Habitacional.

Incluem-se, também, neste capítulo, algumas referências aos resultados de inquéritos recentes conduzidos, para o concelho do Porto, por Pimenta et al. (2001a, 2001b), que, incidindo na população alojada em habitação social e em "ilhas", permitem situar a questão das diversas formas de alojamento dos grupos sociais de menores rendimentos, das suas características e das suas dinâmicas.

As relações entre as transformações no investimento em habitação, a situação dos grupos socialmente mais desfavorecidos e as políticas municipais são, depois, brevemente discutidas, a partir dos contributos de vários trabalhos de Breda-Vázquez et al. (2000a, 2000b, 2001), que, centrados na temática da "regeneração urbana" e utilizando diversas metodologias de avaliação de experiências recentes, sublinham a importância das questões da "governância" ou do "modelo de acção pública", no interior das quais a ligação entre habitação e políticas urbanas parece ser, a diversos níveis, problemática.

Tratando-se, aqui, sobretudo, de promover o diálogo entre as reflexões desenvolvidas em capítulos anteriores e os estudos agora referidos, a apresentação que destes é feita é relativamente breve: mais do que a pormenorização das respectivas escolhas metodológicas e da informação que utilizam, privilegia-se a sistematização e o cruzamento das respectivas conclusões. Por isso, o recurso à elaboração de quadros de apoio é limitado, justificando-se, sobretudo, pela necessidade de comparar informação proveniente de diversos trabalhos, remetendo-se para a consulta das publicações citadas o conhecimento mais pormenorizado das características dos processos em causa.

2 Um modelo de provisão expansivo, estruturalmente diferenciado e social e espacialmente selectivo

2.1 Os dinamismos do investimento na habitação

Diversos estudos recentes sobre provisão de habitação, condições de alojamento e estruturação territorial na Área Metropolitana do Porto (Breda-Vázquez, 1992; Breda-Vázquez e Conceição, 1998; Cardoso, 1996b; Conceição, 1996b, 1999 e 2001) permitem evidenciar algumas características gerais da situação da A. M. P.

Salienta-se, em primeiro lugar, a imagem de um dinamismo do investimento habitacional, que se afirma e aprofunda em contextos demográficos diferenciados

(Conceição, 1996b). Estudando, sobretudo, a situação nos anos oitenta, Conceição (1996b) identifica, na Área Metropolitana do Porto, ritmos de crescimento do parque habitacional superiores aos verificados em outros espaços de referência, como a Área Metropolitana de Lisboa, o Norte de Portugal ou os valores médios do continente. Estudando, mais tarde, as dinâmicas dos anos noventa e, em especial, da segunda metade dessa década, o mesmo autor (Conceição, 1999; 2001) continua a poder documentar a importância da A. M. P. como espaço de investimento na construção de habitação: sendo certo que a expansão da habitação é um fenómeno geral que marca os espaços urbanos da região Norte e atravessa várias das distinções utilizadas pelo autor - entre territórios metropolitanos, cidades médias e outros centros urbanos; ou entre centros urbanos do litoral e do interior -, é na A. M. P. que se localiza uma parte significativa dos concelhos que, no período estudado e tendo como referência o conjunto da região, são mais dinâmicos.

A afirmação desta capacidade de investimento ocorre num contexto caracterizado tradicionalmente pela especificidade das formas de desenvolvimento do território. Essa é uma das teses centrais dos trabalhos de Abílio Cardoso (1996b) e Isabel Breda-Vázquez (1992) sobre os processos – de longo prazo - de estruturação da Área Metropolitana do Porto. Estes autores identificam a presença de, pelo menos, dois fenómenos interligados que contribuem para configurar essa especificidade: por um lado, a "autonomia relativa" (Breda-Vázquez, 1992) dos processos de desenvolvimento dos concelhos "periféricos"[2]; ao mesmo tempo, a existência de espaços de povoamento mais difuso, baseados na articulação entre um modelo especifico de industrialização e uma forma de provisão de habitação – a autopromoção ou a pequena promoção individual de habitação.

Do ponto de vista da habitação, esta especificidade, que justifica o lugar concedido por Cardoso (1996b) à reflexão sobre as condições de sustentação destas formas de habitação e por Conceição (1996a) aos diversos modelos possíveis de intervenção pública nesses contextos, reflecte-se na estrutura do parque habitacional. É, a este

[2] E, em consequência, o limite das explicações do desenvolvimento metropolitano baseadas simplesmente na oposição entre "centro" e "periferia".

respeito, significativa a diferença entre as Áreas Metropolitanas do Porto e do Lisboa: em 1991, segundo os dados do recenseamento da população, publicados em Conceição (1996b), a percentagem de alojamentos em edifícios com um só alojamento[3] era, na A. M. P., de 46%, enquanto o correspondente valor, na A. M. L., se situava nos 21%. O mesmo estudo mostra como este indicador tem, na Área Metropolitana do Porto e nos anos oitenta, uma variação positiva e significativamente superior à registada na região metropolitana de Lisboa, reforçando, deste modo, os traços de especificidade do caso do Porto.

Uma terceira conclusão dos trabalhos referidos – para além da evidência do dinamismo da construção e da especificidade das formas de desenvolvimento territorial – é a presença, na A. M. P., de importantes tendências de mudança. Verificam-se mudanças na relação da habitação com o território, de que se podem salientar como exemplo duas dimensões: no que diz respeito à localização, o aprofundamento de processos de descentralização da habitação no espaço metropolitano (Conceição, 1996b, Breda-Vázquez e Conceição, 1998); no que diz respeito às tipologias construtivas e ao modelo de desenvolvimento do solo, a percepção da Área Metropolitana do Porto como espaço de transformação estrutural relativamente intensa[4].

Verificam-se, também, mudanças, na relação das pessoas e das famílias com os alojamentos, de que são sinal, no período estudado por Conceição (1996b): as mudanças no regime de ocupação dos alojamentos, com o aumento da importância do acesso à propriedade dos alojamentos, através dos sistemas de crédito à aquisição de casa própria e a diminuição da importância do arrendamento privado; as transformações na qualidade dos alojamentos, em especial no que diz respeito ao acesso a infraestruturas básicas; o aumento das situações de sobreocupação dos alojamentos, que, em 1991, atingiam 30% das famílias, valor significativamente

[3] No total dos alojamentos ocupados como residência habitual de famílias.

[4] Os trabalhos recentes de Conceição (1991, 2001) utilizam, para descrever este fenómeno, a construção de um "índice de transformação estrutural", calculado a partir da variação do número de alojamentos por edifício, que é particularmente importante na Área Metropolitana do Porto e, em especial, nos seus espaços de maior dinâmica construtiva.

superior à média verificada na região Norte ou no continente, e que parecia configurar uma situação de "restrição no consumo", por parte das famílias (Conceição, 1996b).[5]

Verificam-se, por fim, mudanças nos agentes intervenientes na provisão de habitação, em parte já apresentadas no quarto capítulo desta dissertação, e que os quadros 6.1 e 6.2, utilizando diferentes tipos de informação estatística, permitem ajudar a concretizar para o caso da A. M. P. Os seus traços mais gerais são os seguintes (Breda-Vázquez e Conceição, 1998; Cardoso, 1996b; Conceição, 1996b e 1999): a transformação do investimento dos particulares em habitação e, sobretudo, o declínio acentuado das formas de investimento associadas ao arrendamento; o carácter não residual, à luz dos dados dos quadros 6.1 e 6.2, de outras formas de intervenção dos particulares, embora se desenhe um processo de declínio relativo da autopromoção, em especial em espaços de maior competição em torno do solo (para uma análise mais aprofundada, ver Conceição, 1996a); o desenvolvimento significativo da provisão pelas empresas construtoras, cujo dinamismo é confirmado pelos dados mais recentes do licenciamento da habitação (Conceição, 1999). Salienta-se, ainda, o papel desempenhado pelas cooperativas de habitação, sobretudo em alguns concelhos da A. M. P., e a quebra da intervenção directa do Estado e das autarquias, a partir de meados dos anos oitenta, parecendo confirmar a tese de Cardoso (1996b) relativa ao carácter problemático, no contexto português e da Área Metropolitana do Porto, das condições de sustentação desta forma de provisão de habitação[6].

[5] Conclui o autor: "parece, assim, ter-se caminhado para uma situação em que a redução de algumas barreiras ao acesso a uma habitação, por parte das famílias, se traduziu, ao mesmo tempo, por situações de restrição ao consumo de "espaço" (Conceição, 1996b).

[6] Deve, no entanto, ter-se em conta, por um lado, que existem dúvidas fundadas quanto à qualidade de alguma da informação estatística utilizada no quadro 6.1, que terá sobreestimado em alguns períodos, a intervenção do Estado e, por outro lado que, devido ao declínio do arrendamento privado, a importância relativa do parque habitacional público no "sector do arrendamento" aumentou.

Quadro 6.1

Importância das diferentes formas de provisão da habitação (1976-1993)

Formas de provisão		1976-78	1979-81	1982-84	1985-87	1988-90	1991-93
Empresas	A.M.P.	17,5	20,8	25,2	41,1	53,5	51,6
	Continente	19,6	23,9	27,1	33,3	42,2	45,1
Particulares para ocupação pelo próprio	A.M.P.	28,1	20,8	20,2	22,9	15,0	11,9
	Continente	50,1	45,5	40,0	41,9	32,3	27,5
Particulares para um mercado	A.M.P.	32,8	21,7	25,8	19,7	15,7	16,6
	Continente	17,4	14,4	14,4	14,6	14,4	17,8
Estado	A.M.P.	19,7	35,9	25,6	5,0	7,9	4,1
	Continente	11,5	14,5	16,0	4,2	4,5	2,6
Cooperativas	A.M.P.	1,8	0,8	3,1	10,9	7,3	15,6
	Continente	0,4	1,4	2,2	5,2	5,6	6,5

Fonte: INE, Estatísticas da Construção de Edifícios. Dados relativos a alojamentos novos concluídos. Adaptado de Conceição (1996b).

Notas: Valores em percentagem. Para uma descrição dos conceitos relativos a "formas de provisão de habitação", consultar o capítulo 4.

Quadro 6.2

Fogos novos, segundo a entidade investidora (1994-97)

Concelho	Total	Particulares	%	Empresas	%	Cooperativas	%	Outros	%
Espinho	647	212	32,8	435	67,2	0	0,0	0	0,0
Gondomar	8 906	2 924	32,8	5 021	56,4	846	9,5	115	1,3
Maia	8 436	1 888	22,4	5 858	69,4	690	8,2	0	0,0
Matosinhos	6 370	1 678	26,3	3 776	59,3	910	14,3	6	0,1
Porto	4 914	1 011	20,6	3 376	68,7	527	10,7	0	0,0
Póvoa de Varzim	2 578	1 707	66,2	821	31,8	50	1,9	0	0,0
Valongo	3 723	1 606	43,1	1 830	49,2	118	3,2	169	4,5
Vila do Conde	2 247	1 399	62,3	824	36,7	24	1,1	0	0,0
Vila Nova de Gaia	14 942	4 263	28,5	10 465	70,0	173	1,2	41	0,3
A.M.P.	52 763	16 688	31,6	32 406	61,4	3 338	6,3	331	0,6
Outros concelhos*	47 397	31 025	65,5	15 634	33,0	495	1,0	243	0,5

Fonte: INE, Estatísticas da Construção de Edifícios. Dados relativos a alojamentos nas licenças emitidas. Adaptado de Conceição (1999).

Nota: Os "outros concelhos" considerados correspondem a concelhos da região Norte com "cidades médias".

Este conjunto de conclusões suscita uma interrogação geral aos estudos dos processos de estruturação do território metropolitano: trata-se de saber em que condições os referidos elementos de especificidade permanecem e o que resulta da relação que estabelecem com as lógicas de mudança identificadas. Do ponto de vista de uma preocupação mais estrita com a habitação, suscita, também, algumas interrogações, em torno das características do que pode ser designado como o "modelo de provisão prevalecente" (Conceição, 1996b) ou o modo como as dinâmicas de investimento em habitação se concretizam.

Sublinhem-se duas dessas características. A primeira foi já identificada e discutida em análises precedentes e tem a ver com a relação – e com a distância - entre as dinâmicas de expansão da habitação e as dinâmicas do alojamento das famílias. Nos trabalhos sobre a A. M. P., essa imagem de distância emerge, pelo menos, sob duas formas. Reconhece-se, por um lado, que a manutenção da capacidade de investimento na construção de habitação atravessa contextos demográficos muito variados e, portanto, não estabelece com estes uma relação linear. Nos anos oitenta, e no contexto da A. M. P., Conceição (1996b) verifica que "uma grande parte (quase metade) da variação do parque habitacional não é "captada" pela dinâmica de alojamento das famílias", sobressaindo, em alternativa, nesse período, o elevado crescimento do número de alojamentos vagos[7] e do número de alojamentos de uso sazonal.

Por outro lado, a coexistência, em alguns períodos, de processos de expansão do parque habitacional e de aumento dos problemas de sobreocupação dos alojamentos, mesmo num contexto de diminuição da dimensão média da família, permite chamar a atenção para a relativa fragilidade deste modelo de expansão, do ponto de vista da sua capacidade em alojar devidamente um número significativo de famílias.

É neste duplo sentido que se pode falar de um modelo expansivo que opera através da segmentação de mercados, incluindo o desenvolvimento de investimentos

[7] Que não é conjuntural, uma vez que parece manter-se em patamares relativamente elevados, e de que uma análise preliminar da localização permite associar a diferentes fenómenos, alguns de abandono ou esvaziamento residencial e outros, pelo contrário, mais ligados às dinâmicas emergentes.

orientados para a habitação de uso sazonal e para a procura de habitação como investimento, e no qual se verificam dificuldades de articulação entre estes processos de segmentação e a procura de habitação por parte das famílias (Conceição, 1996b).

É certo que estas conclusões necessitam ser aprofundadas e confrontadas com o conhecimento de mudanças mais recentes, algumas das quais identificadas no quarto capítulo desta dissertação. No entanto, pode dizer-se que tendem a evidenciar, uma vez mais, os limites do que por várias vezes foram designados como "modelos quantitativos" (Paniagua, 1991).

Uma outra característica dos processos de investimento descritos nos trabalhos citados sobre a Área Metropolitana do Porto é a sua selectividade espacial e, em particular, a tendência das diferentes estratégias de provisão de habitação, para utilizar a designação de Conceição (1994), constituirem diferentes "territórios da habitação"[8]. É esta a problemática, que remete para a questão central das desigualdades sociais face à habitação, a desenvolver no ponto seguinte.

2.2 A selectividade espacial e social dos processos de desenvolvimento da habitação

2.2.1 A habitação e os processos mais gerais de estruturação metropolitana

A percepção da selectividade espacial dos processos de desenvolvimento da habitação e dos seus contrastes atravessa, como foi dito, muitos dos estudos sobre a Área Metropolitana do Porto. Estes identificam contrastes quanto à intensidade dos processos de investimento – ou de investimento e desinvestimento habitacional -, que separa, por exemplo, as áreas mais centrais do Porto, marcadas pelo declínio demográfico, e um "anel", mais ou menos contínuo, em torno deste concelho, como

8 Vejam-se, também, a este propósito, as importantes reflexões de Cardoso (1996b) e de Cardoso e Short (1983), sobre as tipologias construtivas associadas às diferentes estratégias de provisão de habitação e, por exemplo, sobre o uso da noção de "empreendimento" na provisão pelas empresas e na provisão de habitação pública e o seu significado na transformação das lógicas de construção da cidade.

espaço de intensa produção urbana (Breda-Vázquez et al., 1997; Breda-Vázquez e Conceição, 1998; Conceição, 1999).

Identificam, por outro lado, contrastes definidos por algumas características médias dos edifícios e dos alojamentos produzidos[9] (Conceição, 1999), que o quadro 6.3 permite descrever, ao nível do concelho, e que a análise com base nas freguesias estabelece também com clareza. Para além das diferenças entre o concelho do Porto, os seus concelhos vizinhos e os concelhos mais "exteriores" de Espinho, Póvoa de Varzim e Vila do Conde, sobressai deste trabalho a heterogeneidade dos espaços de crescimento – porventura um sinal da segmentação dos mercados que lhes estão associados – e a expressão da distância entre as diversas situações. Estudando as licenças de construção emitidas entre 1994 e 1997, na Área Metropolitana do Porto e nos concelhos da região Norte com cidades médias[10], o autor conclui que se situam na A. M. P. os valores extremos, por exemplo, da superfície habitável por divisão: o Porto é, no universo considerado, o concelho em que esses valores são, em média, maiores; Gondomar é o concelho em que esses valores são, em média, menores. A um padrão de desigualdades baseado na intensidade dos processos construtivos pode, assim, sobrepor-se um outro padrão de desigualdades baseado no tipo de habitação construída.

Os trabalhos de Cardoso (1996b), que estuda o processo de estruturação territorial da A. M. P. entre a década de sessenta e o final dos anos oitenta, permitem alargar e enquadrar estas referências às desigualdades no desenvolvimento da habitação e entender alguns dos seus mecanismos. O autor chama, sobretudo, a atenção para os efeitos, nas estratégias da habitação e nesse período, que decorrem das desigualdades na dotação dos territórios, especialmente no que diz respeito às infraestruturas básicas do saneamento e das acessibilidades. Um dos seus efeitos é o aumento da competição em torno de determinadas localizações, exercendo uma pressão "adicional" sobre os preços da habitação.

[9] Dito com mais rigor, dos alojamentos que constam das licenças de construção emitidas.

[10] Incluindo neste conceito alguns espaços também designados como "eixos urbanos" (ver, para uma definição completa, Conceição, 1999).

Quadro 6.3

Características da construção nova (1994-97)

Concelho	Fogos por licença	Pavimentos por licença	Divisões por fogo	Superfície habitável por fogo	Superfície habitável por divisão
Espinho	3,70	3,31	4,85	80,1	16,5
Gondomar	4,46	3,27	4,59	70,5	15,4
Maia	5,92	3,46	4,52	70,8	15,7
Matosinhos	6,19	3,50	4,47	77,4	17,3
Porto	10,78	4,52	4,33	83,2	19,2
Póvoa de Varzim	3,40	2,91	4,58	74,8	16,3
Valongo	4,00	2,95	4,44	69,6	15,7
Vila do Conde	2,53	2,50	4,76	74,2	15,6
Vila Nova de Gaia	6,22	3,25	4,36	71,0	16,3
A.M.P.	5,24	3,25	4,47	73,1	16,3
Outros concelhos*	2,19	2,52	4,92	85,1	17,3

Fonte: INE, Estatísticas da Construção de Edifícios. Dados relativos a licenças de construção. Adaptado de Conceição (1999).

Nota: Os "outros concelhos" considerados correspondem a concelhos da região Norte com "cidades médias".

O autor estabelece, deste modo, uma relação entre estratégias de investimento na habitação, características dos mercados e algumas condições relacionadas com o investimento público nos territórios.

2.2.2 A selectividade espacial das diferentes formas de habitação

Identificadas estas características dos processos de estruturação metropolitana, a questão que se pode colocar é a de saber em que condições os diversos dinamismos habitacionais – e, sobretudo, as suas transformações - se relacionam com estes padrões gerais de desigualdade espacial e o que daí resulta para a experiência habitacional das pessoas.

Os trabalhos referidos sugerem algumas possibilidades de resposta. Conceição (1996b), na sequência da sua preocupação com as "teses da provisão da habitação" e com a importância dos diversos tipos de promotores da habitação, chama a atenção

para as características locativas da intervenção de alguns promotores: a sua análise, ao nível da freguesia, das entidades proprietárias dos alojamentos permitia concluir que, em 1991, em 5 das 130 freguesias da A.M.P. se concentrava 75% da habitação propriedade do Estado e das autarquias, e que conclusão semelhante se poderia retirar para o caso da habitação propriedade das cooperativas.

Ao mesmo tempo, o estudo dos processos ligados ao arrendamento permitia evidenciar algumas diferenças importantes, que o autor enuncia falando da "natureza diferenciada da quebra do arrendamento". Se, por um lado, no período que analisa, refere o declínio generalizado do arrendamento privado, reconhece, por outro lado, que a sua intensidade é variável. É mais significativa na Área Metropolitana de Lisboa que na Área Metropolitana do Porto; é mais significativa nesta última que na média da região Norte; na A. M. P., é muito mais intensa no concelho do Porto que nos restantes concelhos e, no concelho do Porto, marca de forma clara a situação das suas freguesias mais centrais e o seu relativo "esvaziamento residencial"[11]. Em conclusão, o autor sugere que todas estas diferenças mostram como as condições em investimento para habitação variam localmente, mas mostram, também, muito provavelmente, a presença de diferentes tipos de agentes intervenientes e de diferentes lógicas de investimento. A um nível de reflexão mais prospectiva, diz, então, que uma das consequências desta análise é a questão de "saber quais os agentes e quais as condições institucionais que poderão permitir o desenvolvimento de alternativas no campo do arrendamento".

No mesmo trabalho, Conceição (1996b) chama igualmente a atenção para a expressão espacial das transformações verificadas no domínio da "casa própria". É generalizado o peso crescente do recurso ao crédito como elemento importante do acesso das famílias à habitação, mais do que duplicando, entre 1981 e 1991, o número de casos de alojamentos onerados por encargos pela sua compra ou pela sua construção, embora estas situações correspondam, em 1991, a aproximadamente um

[11] O que leva Breda-Vázquez et al. (1997) a descreverem os problemas da habitação nas zonas centrais do Porto como o resultado da desestruturação de uma antiga forma de provisão de habitação, baseada no investimento dos particulares para arrendamento, e da inexistência de dinamismos alternativos de investimento, que encontram condições mais favoráveis noutros contextos espaciais.

terço dos alojamentos propriedade dos ocupantes. São, no entanto, significativas as diferenças encontradas entre os diversos concelhos, no que diz respeito a estas transformações no acesso à propriedade dos alojamentos: em 1981, se considerarmos apenas os alojamentos propriedade dos ocupantes, o Porto era o concelho da A. M. P. onde era maior a importância do crédito no acesso à propriedade da habitação; em 1991, o concelho do Porto é "ultrapassado" por todos os concelhos que com ele confinam; no Porto, o aumento do número de alojamentos com encargos pela compra representa, nesse período, cerca de um terço do aumento total do número de alojamentos propriedade dos ocupantes, enquanto o correspondente valor, para a média metropolitana, se situava acima dos 50%. Sugere-se, assim, a presença de mecanismos diferenciados de acesso à habitação, que assumem uma expressão espacial importante e que correspondem, provavelmente, a diferentes condições de desenvolvimento dos mercados locais de habitação.

Este conjunto de contributos, relativos às condições de desenvolvimento e de transformação do parque residencial público, das cooperativas, do arrendamento privado e dos mercados de venda predominantemente associados à provisão pelas empresas, pode considerar-se unido por duas conclusões centrais. Revela, em primeiro lugar, a presença de diferentes lógicas territoriais associadas às diferentes formas de habitação: a coexistência entre as diversas formas de provisão de habitação tende a ser organizada, predominantemente, na A. M. P., a partir da sua separação espacial. Revela, em segundo lugar, a necessidade de um conhecimento mais pormenorizado do "sistema de agentes" intervenientes e do modo como estruturam, em concreto, para além das questões mais gerais de regulação das formas de habitação, os diferentes mercados locais de habitação.

2.2.3 Uma análise das desigualdades socioespaciais

Afirmadas as diferentes relações entre as estratégias de investimento em habitação e o território metropolitano, é necessário discutir as implicações, do ponto de vista da

experiência habitacional das famílias, dos padrões de selectividade que foram sendo discutidos.

Encontramos uma preocupação analítica convergente num trabalho publicado pelo INE (2000a), onde se procura construir uma tipologia socioeconómica da Área Metropolitana do Porto, identificando e descrevendo um conjunto de clivagens territoriais. Trata-se de um trabalho que utiliza informação espacialmente mais desagregada que a dos diversos estudos já apresentados neste capítulo – referindo-se à chamada "subsecção estatística" -, que desenvolve a partir de duas técnicas diferentes de tratamento por análise factorial.

Esse trabalho tem algumas condicionantes metodológicas, que reconhece e descreve na sua introdução: procede a uma análise estática, usando informação relativa apenas a 1991; concentra-se nas clivagens de natureza espacial, não podendo, por isso, detectar outros tipos de clivagem que não têm uma expressão territorial tão vincada; selecciona e constrói variáveis a partir das categorias dos recenseamentos da população e da habitação, tendo, por isso, dificuldades em aceder a algumas dimensões qualitativas envolvidas, por exemplo, na noção de "segregação".

Salienta-se, no entanto, apesar destas condicionantes, a forte convergência dos resultados obtidos pela aplicação de duas técnicas diferentes e pela consideração de duas escalas diferentes de análise, a escala concelhia e a escala metropolitana. Esta convergência pode ser lida como um indicador da consistência dos padrões de diferenciação encontrados.

Retomemos, então, de forma resumida, os principais resultados do estudo. A análise conduzida à escala metropolitana, designada em INE (2000a) por "abordagem I", encontrou, no território da A. M. P., duas distinções principais. A primeira, e a mais forte, baseia-se sobretudo num conjunto de variáveis socioeconómicas relacionadas com as qualificações, o tipo de profissão e sector de actividade dos residentes, separando, para utilizar as expressões do estudo, "subsecções mais favorecidas" e "subsecções menos favorecidas" a partir da situação das pessoas face ao emprego. A

segunda distinção mais importante baseia-se sobretudo no "ciclo de vida" e separa, para utilizar, mais uma vez, as expressões do estudo, "subsecções mais envelhecidas", nas quais se verifica um processo de duplo envelhecimento dos residentes e dos edifícios, e "subsecções menos envelhecidas". É a partir destas duas distinções que o estudo define uma tipologia dos espaços metropolitanos, que configura um processo claro de divisão social do território[12] .

Por sua vez, a análise conduzida à escala concelhia, designada em INE (2000a) por "abordagem II", evidenciando é certo especificidades concelhias no modo como as diversas variáveis se combinam, confirma a relevância das diferenciações espaciais associadas aos grupos socioeconómicos e ao ciclo de vida. As variáveis mais significativas, em todos os concelhos, para além das que se relacionam com a desigual dimensão das subsecções estatísticas, referem-se às diversas características da relação das pessoas com o emprego; seguem-se, depois, clivagens associadas ao tipo de alojamentos e ao ciclo de vida.

A percepção da existência de uma relação próxima e sedimentada entre estrutura social e estrutura residencial pode ainda ser reforçada se analisarmos as indicações deste estudo (INE, 2000a) acerca da mobilidade residencial. O estudo considera apenas os casos de mobilidade residencial inter-concelhia e, a propósito deles, retira duas conclusões relevantes: por um lado, reconhece a presença de um modelo expansivo, do ponto de vista territorial, caracterizado pelo desenvolvimento de espaços de intensa produção de alojamentos novos; por outro lado, analisando as características sociais dos residentes nesses espaços, refere a selectividade social desses processos de mobilidade residencial (INE, 2000a, p. 189)[13], aproximando-se, deste modo, da reflexão, produzida, a um nível mais geral, no quarto capítulo, sobre os dinamismos recentes da produção e do acesso ao alojamento.

[12] Sintetizado e representado em INE (2000a, p. 39). Ver, também, a este propósito e em sentido semelhante, o conjunto dos trabalhos de Cardoso (1996) sobre a Área Metropolitana do Porto.

[13] Ou, pelo menos, o contraste entre processos de mobilidade mais vinculados à proximidade física, mais característicos de alguns grupos sociais, e processos de mobilidade menos vinculados à proximidade física, característicos de outros grupos sociais. Ver, a este propósito e noutro contexto, os resultados dos trabalhos de Dard e Kaufmann (1995).

Do ponto de vista do conhecimento da relação dos grupos sociais "menos favorecidos" com a habitação e com o território, o estudo permite chamar a atenção para as seguintes situações. Salienta-se, em primeiro lugar, a nitidez das clivagens sociais e espaciais que tendem a estar associadas ao que aí se designa como precariedade habitacional, e que corresponde aos contextos marcados pelos alojamentos não clássicos[14]: a exclusão habitacional tende a constituir-se, desse modo, como separação territorial.

Por outro lado, verificam-se diferenças significativas entre o concelho do Porto e os restantes concelhos da A. M. P. Estas diferenças podem começar a ser analisadas a partir do comportamento das variáveis utilizadas para caracterizar o arrendamento (INE, 2000a, p. 192): enquanto que noutros concelhos a existência – e a especificidade territorial – de um sector de "rendas baixas"[15] aparece marcada, sobretudo, pela sua relação com o factor "envelhecimento", no Porto essa relação é também estabelecida pela associação aos residentes que trabalham na indústria e, ao mesmo tempo, pela importância dos alojamentos mais pequenos.

Ao mesmo tempo, nos outros concelhos, é identificado um tipo de espaços, designado, porventura impropriamente, por "manchas rurais"[16] e que tem uma importância significativa no contexto metropolitano, uma vez que, de acordo com a informação utilizada, abrange cerca de um terço da população da Área Metropolitana do Porto. No interior dos respectivos concelhos, estes espaços, heterogéneos, parecem ter em comum algumas características (INE, 2000a, p. 190): o menor peso dos activos no terciário; o menor número de alojamentos por edifício; o elevado número de alojamentos não sujeitos a encargos pela compra; a presença de carências mais significativas, ao nível do equipamento e da infraestruturação dos fogos.

Este conjunto de conclusões - relativas ao arrendamento e às "rendas baixas" e aos espaços de urbanização difusa e, nestes, à autopromoção da habitação – evidencia a

[14] Trata-se, então, de uma noção restrita de precariedade.

[15] Em INE (2000a), este "sector" foi delimitado a partir da variável "alojamentos com renda inferior a 7 contos".

[16] Corresponde, sobretudo, aos espaços de urbanização difusa.

existência de vários circuitos de acesso ao alojamento por parte do que o estudo designa como "grupos sociais mais desfavorecidos" e evidencia, também, as diferentes configurações concelhias desses circuitos[17]. É, ainda, revelador, do modo como a desigual dotação de infraestruturas e as estratégias, ao longo do tempo, do investimento público nas suas redes constituem elementos de diferenciação importante no interior do sistema habitacional (ver, a este propósito, Cardoso, 1996b).

Como se disse, o estudo que agora foi descrito, de forma resumida, tem como referência temporal o ano de 1991. Por isso, a conclusão da existência de vários contextos de acesso ao alojamento necessita ser cruzada com uma reflexão em torno das dinâmicas subsequentes que atravessam esses contextos. Em capítulos anteriores, teceram-se considerações que indicavam limites no desenvolvimento das formas de autopromoção de habitação e que, portanto, à luz dos resultados apresentados para a A. M. P., sugerem transformações nas condições de acesso ao alojamento dos grupos sociais mais vinculados a essas formas. No ponto seguinte, utilizar-se-á informação proveniente de estudos mais recentes para discutir eventuais transformações, no concelho do Porto, em algumas experiências de arrendamento.

2.2.4 Considerações em torno das relações entre os grupos sociais de menores rendimentos e as dinâmicas habitacionais: o caso do Porto

No âmbito da Câmara Municipal do Porto, foram desenvolvidos e publicados dois estudos de caracterização socioeconómica de espaços da habitação, incidindo um deles (Pimenta et al., 2001b) na habitação social propriedade do município, e outro nas chamadas "ilhas" do Porto (Pimenta et al., 2001a). Têm uma estrutura semelhante: caracterizam a população residente, do ponto de vista social sociodemográfico, conferindo particular atenção à incidência da pobreza e às práticas de sociabilidade, e descrevem as suas condições de alojamento, incluindo nestas as questões relacionadas com a satisfação residencial e o diagnóstico de problemas e

[17] E a eles não é alheia a diferente dimensão, em cada caso, do parque de "alojamento público".

necessidades de intervenção. Procedem, além disso, às mesmas escolhas metodológicas: um recenseamento das situações abrangidas e um inquérito, por amostragem, aos residentes nessas áreas.

Para os debates dos "modelos de produção e de gestão de habitação social" que se pretendem situar no contexto das relações entre sistema habitacional e sistema de bem-estar social, a utilidade destes dois estudos decorre de vários factores: em primeiro lugar, do peso significativo, na cidade do Porto, do universo em causa, que corresponde a cerca de 20 mil alojamentos de residência habitual ou a mais de um quinto da população e dos alojamentos ocupados no concelho; em segundo lugar, da sua importância como forma de alojamento[18] das populações vulneráveis e empobrecidas, como resulta das estimativas de incidência da pobreza que apresentam; em terceiro lugar, da convergência das metodologias utilizadas, que permite fazer sobressair especificidades que colocam a questão das estratégias de gestão da habitação e suas relações com a situação das famílias de menores recursos.

Retomam-se, aqui, sobretudo, as indicações que mais directamente permitem equacionar esta última questão, recorrendo-se à comparação dos resultados de cada um dos referidos estudos. Trata-se, por isso, de uma leitura não exaustiva e muito selectiva dos respectivos contributos.

Os quadros 6.4 e 6.5 chamam a atenção para algumas características importantes associadas às "ilhas" e ao "alojamento social", que evidenciam, ao mesmo tempo, traços de diferenciação entre estas experiências. Os dados sobre a permanência ou a mobilidade residencial apontam para a existência de dinâmicas recentes, de expressão desigual mas relativamente comparável com a de outros indicadores disponíveis, a nível mais geral.[19] As estimativas da incidência da pobreza confirmam a presença, nestas formas de habitação, de uma população de baixos rendimentos.

[18] Em conjunto com outras situações de arrendamento em alojamentos mais antigos.

[19] Recorde-se a informação do quadro 4.1 do presente trabalho.

Quadro 6.4 - Mobilidade residencial e processos de divisão social do espaço em algumas formas de arrendamento no concelho do Porto

	Ilhas	Habitação pública
Tempo de permanência no alojamento:		
Menos de 10 anos	21,1	26,1
Mais de 30 anos	48,5	35,8
Incidência da pobreza:	25,8	38,6
Núcleo central	27,6	23,7
Periferia central	25,9	32,9
Periferia exterior	25,0	41,4

Fontes: Pimenta et al. (2001a e 2001b).
Valores em percentagem dos agregados familiares.

Quadro 6.5 – Satisfação com a situação habitacional em algumas formas de arrendamento no concelho do Porto

	Ilhas	Habitação pública
Satisfeito ou muito satisfeito com a casa	36,5	68,5
Satisfeito ou muito satisfeito com os vizinhos	79,5	80,2
Satisfeito ou muito satisfeito com a localização		87,5
Satisfeito ou muito satisfeito com o bairro		53,0

Fontes: Pimenta et al. (2001a e 2001b).
Valores em percentagem dos agregados familiares.

O cruzamento desta análise com os aspectos da localização dos alojamentos, definidos com base numa categorização relativamente genérica dos espaços da cidade, acrescenta-lhe uma outra conclusão significativa: a incidência da pobreza é espacialmente mais homogénea no caso das "ilhas"; em contrapartida, existem factores mais fortes de diferenciação interna, no caso do alojamento social propriedade do município. A cada uma destas formas de habitação - a cada um dos principais tipos de proprietários envolvidos – parecem corresponder, então, mecanismos específicos de "divisão social do espaço".

Por outro lado, os dados relativos à qualidade dos alojamentos e à sua avaliação, por parte dos residentes, são reveladores da extrema gravidade das condições de habitabilidade das "ilhas"[20] e do carácter diferenciado da situação de cada uma das formas de habitação estudadas. Comprovam, além disso, a pertinência das distinções operadas entre as categorias de "casa", "bairro", "localização" e "vizinhos": no estudo sobre habitação social (Pimenta et al., 2001b), os indicadores de satisfação são mais elevados quando se referem à localização da habitação ou aos vizinhos; seguem-se as referências à casa e, depois, ao bairro, que aparece como a dimensão mais problemática da construção da experiência habitacional, embora não configurando uma imagem de rejeição ou de identificação negativa por parte dos residentes (Pimenta et al., 2001b, pp. 38-39).

Á medida que se aprofundam os elementos de caracterização socioeconómica, da qualidade da habitação e da satisfação residencial, disponibilizados por Pimenta et al. (2001b), pode dizer-se que as relações entre a gestão municipal e as estratégias das pessoas e das famílias e, possivelmente, entre algumas dimensões de "formalidade" e de "informalidade", não constituindo embora o objecto central do estudo[21], tendem a emergir, progressivamente, como campo de análise pertinente.

A necessidade da incorporação destas dimensões começa por ser sugerida pelas referências existentes à qualidade e ao conforto da habitação. A este propósito, Pimenta et al. (2001b, pp. 35-36) apresentam duas conclusões muito significativas. Documentam, em primeiro lugar, a extensão, na habitação pública, de situações problemáticas, do ponto de vista das condições de habitação: sublinhe-se, como exemplo, que 17,7% dos alojamentos recenseados pelos autores, correspondendo a um pouco de mais de 2 000 habitações municipais, não dispõem de instalações de água quente. Recorda-se, por isso, o que se disse, em capítulos anteriores, acerca dos padrões habitacionais de alguns programas de habitação social e da inexistência de

[20] Atestada por outra informação recolhida pelos autores: apenas 21,9% dos alojamentos dispõem, no seu interior, de instalação de banho ou duche com água quente; apenas 47% dos alojamentos dispõem de sanita e lavatório, no seu interior (Pimenta et al., 2001a, pp. 40-41).

[21] Por isso mesmo, o que aqui está em causa, neste momento, é uma interpretação dos resultados do estudo.

um enquadramento sistemático da transformação desse parque habitacional[22], que actuam como obstáculos ao desenvolvimento de modelos de arrendamento mais integrados e menos dualistas ou fragmentados.

Simultaneamente, o mesmo estudo situa em 83% a percentagem dos arrendatários que realizaram as mais diversas intervenções de conservação e transformação dos alojamentos onde residem. Entre as questões anteriores do enquadramento da reabilitação da habitação pública e o reconhecimento do papel destas múltiplas intervenções, colocam-se, então, as questões dos modelos de gestão da habitação, do modo como incorporam a acção dos residentes e do modo como esta se cruza com a definição de direitos e de esferas de responsabilidade.

A relevância e a necessidade do entendimento das relações entre gestão municipal e estratégias familiares é também sugerida pelos elementos de caracterização socioeconómica avançados pelos autores. Adopte-se como exemplo a informação do quadro 6.6, que procede à comparação entre os agregados residentes na habitação social e os agregados residentes nas "ilhas", no que diz respeito ao tipo de família. Os principais elementos de diferenciação, a este nível, são, por um lado, a importância na habitação pública das famílias extensas ou alargadas, que aí representam cerca de um terço do número total de famílias, e, em contrapartida, o maior peso relativo, nas "ilhas", das pessoas isoladas. O acesso e manutenção no alojamento social é, assim, objecto de estratégias familiares que passam, em grande medida, por soluções de coabitação e partilha do espaço habitacional entre várias gerações[23]. Como reconhecem os autores, estas estratégias não têm apenas a ver com a problemática do alojamento e envolvem o conjunto das dimensões relacionadas com a economia familiar.

[22] Quer pelas lacunas nos programas de reabilitação, quer pelo modo como são definidos os apoios às rendas.

[23] Disso mesmo é também sinal o facto de os reformados e pensionistas, correspondendo a menos de um quarto da população residente nestes bairros, representarem mais de metade dos arrendatários dos alojamentos.

Quadro 6.6 – Famílias residentes em ilhas e habitação social, segundo o seu tipo

Tipo de família	Ilhas	Habitação pública
Nuclear sem filhos	19,9	10,3
Nuclear com filhos solteiros	28,9	28,7
Monoparental - mulher com filhos solteiros	8,2	8,6
Monoparental - homem com filhos solteiros	0,7	1,2
Avós com netos solteiros	2,3	1,1
Avó com netos solteiros	1,8	1,1
Avô com netos solteiros	0,1	0,1
Família extensa	4,5	7,8
Família monoparental extensa	0,7	0,6
Família alargada	10,0	22,5
Família monoparental alargada	0,1	3,3
Pessoa isolada	21,3	13,0
Outras situações	1,4	1,4

Fontes: Pimenta et al. (2001a e 2001b).

Notas: Valores em percentagem dos agregados familiares.
Os autores definem "família extensa" como "família conjugal (nuclear ou monoparental) que vive com um ou mais parentes para além dos filhos" e "família alargada" como sendo "constituída por duas ou mais famílias conjugais".

Colocam, no entanto, duas interrogações à reflexão sobre as políticas habitacionais e seus modelos: de que forma as referências mais alargadas às famílias e redes de relação social estão presentes nas políticas públicas; de que forma as práticas da oferta e distribuição dos alojamentos condicionam activamente essas estratégias.

Pode dizer-se, em resumo, que a análise comparada dos contributos destes dois estudos constitui evidência da diversidade de experiências e contextos habitacionais das populações de menores recursos, mostrando como a diferentes circuitos da oferta de alojamento correspondem diferentes condições de habitação, mecanismos de acesso e linhas de clivagem. Ao fazê-lo, sublinha a importância do conhecimento das formas de gestão da habitação, dos seus agentes, das divisões sociais e espaciais que operam e do modo como se relacionam com as famílias residentes e suas estratégias.

Esta conclusão geral pressupõe, a vários níveis, a questão da organização das políticas locais de habitação, da sua capacidade de ter em conta, de forma sistemática, a diversidade de situações e de agentes, e do modelo de relação que

estabelece com as pessoas e famílias envolvidas. É, em parte, este debate que seguidamente se enuncia.

3 A habitação e as (novas) políticas urbanas: um processo de difícil integração

Tendo por principal referência, tal como os estudos anteriores, o caso do Porto, os trabalhos de Breda-Vázquez et al. (2000a, 2000b, 2001) sobre a problemática da regeneração urbana, têm vindo, precisamente, a discutir alguns dos aspectos das políticas urbanas, da sua relação com a organização municipal e da sua capacidade de integração das várias dimensões envolvidas no conceito de regeneração urbana que estão no centro do conjunto de questões que aqui têm vindo a ser associadas ao "modelo de acção pública" e à construção das estratégias locais.

Breda-Vázquez et al. (2000b) centram-se, especificamente, nos contributos, para os processos de regeneração urbana, dos Quadros Comunitários de Apoio. Para isso, procuram estudar o que designam, com base nas propostas de Motte (1997), por "referentes" da acção pública, descrevendo os diversos programas de intervenção quanto ao conteúdo das respectivas acções, ao modo como definem beneficiários e contextos espaciais de intervenção, às suas eventuais articulações com outras acções, à forma de organização que adoptam e respectiva base técnica[24]. Pormenorizam, depois, as referências ao conteúdo das acções desenvolvidas e aos seus efeitos, relacionando-as com diversos domínios ou problemáticas geralmente inscritas no conceito de regeneração urbana, como é o caso, por exemplo, dos aspectos relacionados com o emprego, a economia urbana, as condições de habitação, o desenvolvimento ou integração social ou as novas formas de governância[25]. A respectiva análise utiliza, sobretudo, a leitura de documentos de enquadramento das intervenções e os resultados de entrevistas a agentes municipais nelas envolvidos.

[24] Distinguindo, sobretudo, a este nível, intervenções baseadas em projectos e intervenções baseadas em planos plurianuais.

[25] A partir de uma listagem de 42 possíveis tipos de acção.

Para o estudo das estratégias locais de habitação e sua relação com as políticas sociais e com as políticas urbanas, as análises de Breda-Vázquez et al. (2000b) representam dois contributos principais: documentam, por um lado, a dificuldade ou a ambiguidade da integração da habitação nas experiências de regeneração urbana; salientam, por outro lado, a diversidade de soluções organizativas desenvolvidas e, a partir dela, a importância da reflexão em torno das questões e das práticas - institucionais – da "governância".

Nos programas estudados pelos autores[26], a habitação e os problemas da habitação ou, de uma forma mais geral, do espaço da residência, aparecem, muitas vezes, como um dos critérios da delimitação dos "beneficiários" e do contexto espacial das intervenções: a referência a bairros municipais ou a zonas ou bairros degradados está no centro da justificação das acções mais "territorializadas"[27]. No entanto, ao mesmo tempo, as análises que são feitas ao conteúdo das intervenções sublinham a dificuldade da sua articulação com a promoção de transformações nas condições dos alojamentos, que surgem como uma "dimensão ausente", ou, pelo menos, de integração não assegurada, nas experiências estudadas[28].

Para os autores, esta dificuldade pode ser entendida como resultado da estrutura dos mecanismos de apoio às diversas intervenções, mas não deixa de se inscrever, também, nas questões da organização da acção municipal. A este propósito, situando-se no domínio mais geral da regeneração urbana e não especificamente no campo da habitação, identificam como áreas de reflexão a diversidade existente de modelos e formas organizativas, a tensão entre perspectivas de intervenção multi-sectorial e territorializada e a estrutura da governação municipal, e, finalmente, alguns aspectos da relação entre administração local e administração central.

---

[26] Deve recordar-se que Breda-Vázquez et al. (2000b) trabalham, sobretudo, informação relativa aos Quadros Comunitários de Apoio, pelo que os critérios comunitários de elegibilidade das despesas ajudam a explicar algumas das dificuldades de integração da habitação nessas experiências. A importância do "formato" dos programas nas estratégias desenvolvidas e nas respectivas escolhas organizativas é, de resto, uma das conclusões dos autores.

[27] Casos da Intervenção Operacional de Renovação Urbana e do Programa Urban, desenvolvidos no contexto dos bairros municipais, e do Projecto-Piloto Urbano do Bairro da Sé.

[28] O que não quer dizer que estas experiências não se relacionem com algumas dimensões importantes do espaço – público - da "residência".

Breda-Vázquez et al. (2000b) salientam, em primeiro lugar, a diversidade de modelos presentes nas experiências recentes. Essa diversidade diz respeito às formas organizativas adoptadas: num caso, uma Fundação; noutro caso, uma estrutura específica de "projecto municipal"; noutros casos ainda, figuras, porventura mais leves, de coordenação entre serviços. Diz, também, respeito ao tipo de relações estabelecidas com outros agentes e ao desenvolvimento de mecanismos de associação ou parceira, que correspondem, por vezes, a formas mais alargadas de participação que incluem a definição e o acompanhamento estratégico do programa de intervenção, e correspondem, outras vezes, a formas mais limitadas de participação, centradas predominantemente na concretização de acções específicas. Diz, ainda, respeito aos modelos de envolvimento das populações abrangidas, com algumas experiências baseadas sobretudo na difusão de informação e no "atendimento", outras integrando práticas mais activas de participação na definição de projectos específicos, outras ainda procurando formular instâncias de representação em espaços de avaliação e decisão estratégica[29].

Esta diversidade desenvolve-se, no entanto, tendo como pano de fundo, para os autores, uma tensão fundamental, identificada, de resto, na leitura das entrevistas realizadas aos diversos agentes envolvidos: se, por um lado, constitui expressão da necessidade de novas formas institucionais, adequadas às problemáticas da regeneração urbana e às múltiplas dimensões que nelas convergem[30], por outro lado o seu lugar na orgânica municipal, baseada numa perspectiva sectorial, permanece relativamente indeterminado. Trata-se de saber se os modelos organizativos desenvolvidos correspondem, sobretudo, a soluções temporárias, que acompanham o tempo dos projectos a que estão associadas, ou se, pelo contrário, podem ser encarados como novos modos, mais permanentes, de gestão dos territórios.

[29] Pode dizer-se, então, tendo em atenção os debates apresentados do segundo capítulo, que correspondem a diferentes modos de identificação de procuras e a diferentes modos de os relacionar com a definição de direitos de cidadania.

[30] E os autores salientam, por diversas vezes, a ênfase colocada na "territorialização" das intervenções e na sua "multi-sectorialidade".

O mesmo se pode dizer, a propósito do lugar destas experiências nas políticas urbanas e nos instrumentos de apoio definidos a nível nacional. Os autores (Breda-Vázquez, 2000b e 2001) têm vindo a chamar a atenção para o facto de uma parte importante das intervenções estudadas se definirem como projectos-piloto, de carácter experimental. As interrogações que, como tal, colocam às políticas nacionais são duplas: a importância das capacidades de adaptação das políticas aos contextos, que as sucessivas referências à "territorialização" dos problemas e das políticas parecem sustentar; a necessidade da reflexão em torno das condições e das possibilidades de generalização das experiências desenvolvidas. Para os autores, ambas as interrogações parecem pressupor novos modos de articulação entre os diferentes níveis da administração.

Como se disse, estas conclusões têm como âmbito a regeneração urbana, mais do que as políticas de habitação. Repare-se, no entanto, como convergem com três preocupações que atravessaram este trabalho de investigação sobre habitação e sistemas de bem-estar social: o argumento da importância da definição de mecanismos de integração das políticas; a centralidade concedida às questões do "modelo (contratual) de acção"; a hipótese – incerta – segundo a qual algumas tendências de descentralização ou localização das políticas sociais podem constituir um elemento – ainda que não o único - de reformulação das estratégias de habitação e do seu "enraizamento".

4 Conclusões

Este capítulo pretendeu situar, de forma preliminar, o estudo das condições de desenvolvimento de estratégias locais de habitação e as possibilidades do seu aprofundamento. Face às análises precedentes, organizadas a um nível mais geral, os seus contributos podem ser lidos de dois modos complementares: por um lado, apresentaram-se elementos de confirmação dos diagnósticos sobre necessidades, riscos e desigualdades sociais face ao alojamento, e sobre os aspectos dinâmicos das

transformações na provisão de habitação; por outro lado, puderam identificar-se alguns novos elementos, que apelam a análises mais finas.

Por este capítulo, passaram, mais uma vez, a importância da referência às desigualdades sociais e espaciais no alojamento, os limites, nesse contexto, dos chamados modelos expansivos, os diversos obstáculos, no domínio das políticas de habitação, ao desenvolvimento de estratégias menos dualistas, e a relevância das questões que têm vindo a ser associadas ao "modelo de acção pública" e, nelas, à definição das relações entre administração central e local.

Salientou-se, por outro lado, recorrendo a estudos de caso no Porto e na sua Área Metropolitana, a diversidade dos "circuitos" de produção e de acesso à habitação, a percepção que o respectivo sistema de agentes condiciona, de forma activa, as oportunidades existentes e as suas linhas de clivagem, pelo que, provavelmente, a regulação local da habitação não pode prescindir da intervenção nesse sistema. A nitidez dos padrões de desigualdade face ao alojamento, identificados anteriormente, é, então, composta por processos diferenciados, e é entre o reconhecimento do carácter generalizado de alguns problemas e a multiplicidade de categorias, de processos e de agentes que se coloca a questão das estratégias de gestão (local) do sistema habitacional e das condições organizativas que podem assegurar o seu carácter sistemático e as suas ligações com outras dimensões do bem-estar social.

7.

Principais conclusões: habitação social, estratégias locais de habitação e suas condições gerais de desenvolvimento

1 O fio condutor da pesquisa e os seus principais resultados

O presente trabalho organizou-se em torno de uma questão principal e de uma hipótese de investigação. A questão é a seguinte: em que condições e com que instrumentos é possível formular um conceito viável de habitação social, num contexto que se diz ser atravessado por "uma ruptura profunda na situação da habitação e na forma como a sociedade a assume" (Coing e Topalov, 1995) e no qual a própria designação de "habitação social" parecer levantar dúvidas, tanto do ponto de vista dos debates mais teóricos dos estudos da habitação, como do ponto de vista da sua capacidade de constituir uma referência aglutinadora de mudança.

A hipótese de investigação prosseguida afirma que não é possível, hoje, uma resposta adequada a esta questão fora do contexto das relações entre Estado-Providência, sistemas de bem-estar social e habitação. Dito por outras palavras, afirma que é partir desse contexto que se pode construir um referencial que permita explicar as experiências de habitação social e identificar as suas condições de desenvolvimento. Neste sentido, esta pesquisa partiu da tradição de estudos que se têm vindo a centrar nessas relações, procurando explorar esta hipótese de investigação, tendo em atenção caso português, para poder mostrar a sua viabilidade, isto é: a sua necessidade; a sua capacidade de conduzir uma descrição pertinente da situação portuguesa; e, finalmente, a sua capacidade de produzir um quadro de referência que permita trabalhar as questões actuais que nela se colocam ou, utilizando os termos do título escolhido para este trabalho, de identificar e discutir "modelos de produção e gestão

de habitação social". É em torno destes três aspectos que se pretende, agora, afirmar e discutir a utilidade da investigação realizada e sistematizar os seus resultados.

Cada um dos capítulos anteriores termina com uma síntese das suas principais conclusões, que não necessitam ser repetidas, neste momento, em todos os seus pormenores. Trata-se, sobretudo, neste capítulo final, de procurar dizer de que forma essas conclusões parcelares se podem cruzar entre si e de procurar mostrar como desse cruzamento resulta mais esclarecida a questão inicial desta pesquisa.

1.1 A relevância das relações entre Estado-Providência, sistemas de bem-estar social e habitação para o entendimento dos conceitos e das experiências de habitação social

Comecemos, então, pela necessidade e pela utilidade da perspectiva adoptada. Perante a diversidade de experiências e "maneiras de nomear" a habitação social (Baptista, 1999), perante a inadequação das representações baseadas simplesmente na oposição entre Estado e mercado (Kemeny, 1995), perante as incertezas acerca do "carácter social da habitação social" (Priemus, 1997b), apresentou-se, como vimos, o argumento segundo o qual o entendimento das experiências de habitação social e das possibilidades da sua formulação deve ser desenvolvido a partir da relação, em cada contexto, entre habitação, Estado-Providência e sistema de bem-estar social.

De acordo com a reflexão apresentada no primeiro capítulo, este argumento pode justificar-se, pelo menos, por duas razões principais. Em primeiro lugar, porque, para vários autores, a diversidade de experiências e de sistemas nacionais, encontrada no campo da habitação, se encontra fortemente relacionada com a diversidade dos respectivos sistemas de bem-estar social e faz apelo aos mesmos princípios explicativos[1]. Políticas de habitação e políticas sociais do Estado-Providência partilham o mesmo contexto de desenvolvimento; têm, possivelmente, subjacente o

[1] Recorde-se que o reconhecimento da diversidade de sistemas e políticas de habitação e a necessidade da sua interpretação constituem pontos de debate importantes nos "estudos da habitação".

mesmo conceito de cidadania e operam segundo linhas de clivagem semelhantes; estabelecem entre si interrelações e efeitos cruzados importantes, interrelações essas que constituem até um dos objectos centrais de algumas das mudanças identificadas recentemente (Aubrée, 1995; Ballain, 1995; Tosi, 1994a), que Mendes (1997), por exemplo, caracteriza pela deslocação progressiva da habitação do âmbito das políticas económicas para o âmbito das políticas sociais. Traça-se, assim, a estes diversos níveis, o que no primeiro capítulo se designou como uma "proximidade genética" entre políticas sociais e políticas de habitação.

Ao mesmo tempo, como também se afirma no primeiro capítulo, se é difícil sustentar, num contexto marcado pela diversidade e pela mudança, uma definição geral de habitação social com base em tipos de promotor, ou de habitação, ou de destinatários, ou de apoios, pode argumentar-se que a referência ao Estado-Providência providencia um outro caminho possível para a especificação do "social" na habitação, fundamentando-o normativamente no entendimento da habitação como direito (social) e nos objectivos de gestão ou cobertura dos riscos, estabelecimento de redes de segurança ou patamares mínimos de bem-estar e redistribuição dos rendimentos (Rhodes, 1997) que se associam às políticas de bem-estar social.

No entanto, este caminho não está isento de ambiguidades, sendo a esse propósito muitas vezes utilizada a expressão de Torgerson (1987) que considera a habitação como o "pilar débil" dos Estados-Providência, caracterizado, por exemplo, por níveis menos avançados de formalização ou sistematização dos direitos, de generalização da intervenção pública ou da sua profissionalização. Ao mesmo tempo que se afirma a proximidade "genética" e normativa entre as actuais políticas e o Estado-Providência, afirma-se, então, também, a especificidade do modo como a habitação se inscreve nesse contexto. Recorde-se que, no primeiro capítulo, foram avançados alguns pontos de referência para a discussão dessa especificidade, com base nos quais se discutem os possíveis limites das políticas de habitação: é o caso das teses que salientam o carácter permanente das necessidades de habitação, o seu alto custo, a sua ligação ao solo e às questões da propriedade do solo, e ainda as dificuldades

que coloca, como espaço de vida quotidiana, à extensão da racionalidade administrativa subjacente a muitas políticas públicas.

Ao longo da investigação realizada, pôde comprovar-se que estes argumentos representam uma referência útil para o conhecimento do caso português. Assim, uma das conclusões principais deste trabalho é a existência – e persistência –, em Portugal, de um padrão de desigualdades sociais face ao alojamento que acompanha linhas de clivagem mais gerais associadas ao rendimento e à relação com o trabalho. É uma conclusão que se retira da análise das condições de habitação, desenvolvida no terceiro capítulo, da análise das transformações nas modalidades de promoção e de acesso à habitação, desenvolvida no quarto capítulo, e da análise dos processos de diferenciação espacial, apresentada no sexto capítulo, que, em conjunto, estabelecem um nexo entre habitação, desigualdades no bem-estar social e desigualdades socioespaciais. O mesmo nexo está presente em análises mais dinâmicas: só foi possível discutir a presença de novos factores de risco perante a habitação considerando a forma como mudanças sociais mais gerais no domínio do rendimento e do bem-estar social se cruzam com mudanças nas diversas dinâmicas da habitação.

Se a referência à problemática das desigualdades – ou dos processos de estratificação – aproxima a "questão do alojamento" da "questão social" (ou da "questão social e urbana", se preferirmos sublinhar a dimensão espacial destes fenómenos), a afirmação constitucional do "direito à habitação" coloca as políticas de habitação no contexto do Estado-Providência, do referencial normativo das suas "funções sociais" e dos processos de construção dos "direitos" que corporizam a noção de cidadania.

No entanto, o capítulo quinto deste trabalho pôde comprovar que esta referência ao "direito à habitação", em Portugal, sendo central, porque consagrada constitucionalmente, e podendo constituir um fundamento das políticas de habitação, é igualmente ambígua. Sobressai uma imagem de especificidade e mesmo de distância da habitação em relação a outras políticas sociais, na linha do que é sugerido pela já citada expressão de Torgerson (1987). Esta imagem de especificidade e de distância é um dos resultados da análise da evolução comparada

das despesas públicas com as diversas "funções sociais" do Estado, e, também, da descrição do conteúdo dos diferentes direitos sociais, dos mecanismos mais gerais da sua construção, incluindo nestes o modo como são definidas as responsabilidades municipais. Entre o reconhecimento do direito à habitação e as diferenças verificadas na trajectória e nos modelos de acção das suas políticas, coloca-se, mais uma vez, a questão da especificidade da habitação. O seu esclarecimento é, então, uma das condições necessárias para o entendimento dos conceitos e das experiências de "habitação social".

1.2 Uma leitura da situação portuguesa, a partir dos conceitos de necessidades, riscos, desigualdades e direitos

Justificada a necessidade de conduzir o estudo da habitação social a partir das relações entre habitação e bem-estar social e entre políticas de habitação e políticas de bem-estar social, procurou desenvolver-se uma análise da situação portuguesa, organizada, com base na reflexão dos dois primeiros capítulos, em torno de quatro conceitos principais - necessidade ou bem-estar, risco, desigualdade e direitos – que correspondem a referências constitutivas das políticas dos Estados-Providência. Retomam-se, agora, em linhas gerais, os seus resultados.

Do ponto de vista das condições de habitação, são quatro as principais conclusões deste estudo. Analisando as transformações ocorridas, em Portugal, nas décadas de oitenta e de noventa, verifica-se a presença de mudanças muito significativas na situação habitacional, descritas no terceiro capítulo como um processo de "expansão dos recursos habitacionais", marcado por uma significativa dinâmica de investimento na construção de habitação, de que resultam transformações quantitativas e qualitativas no parque habitacional, que se reflectem, por exemplo, nos indicadores relativos ao equipamento ou ao espaço disponível nos alojamentos. Este processo acompanha outras mudanças, no domínio do bem-estar social e dos rendimentos (ver, por exemplo, Barreto, 2000), mas, no que diz respeito mais especificamente à habitação, é configurado por duas transformações na "provisão de habitação",

documentadas com mais pormenor no quarto capítulo deste trabalho: a importância crescente da promoção de habitação pelas empresas construtoras e do acesso à casa própria, através de sistemas de crédito à aquisição. Cruzam-se, assim, mudanças nas condições de habitação e no sistema de agentes envolvidos na produção e no acesso ao alojamento.

Uma segunda conclusão geral da análise é a afirmação da existência, neste contexto de expansão, do que foi descrito como uma "área não residual de insatisfação" com a habitação, identificável pelo estudo de diversos indicadores, relativos, por exemplo, à extensão e à persistência de situações de sobreocupação dos alojamentos, ao seu estado de conservação ou à avaliação que as pessoas fazem da sua situação. Recordem-se, para sublinhar o seu carácter não residual, os valores de indicadores que, em meados dos anos noventa, quantificavam em mais de 20% as famílias vivendo em alojamentos sobreocupados, em mais de 30% as pessoas que referiam ter "falta de espaço" na habitação, e que atingiam valores ainda mais elevados em alguns aspectos do estado de conservação dos alojamentos.

Esta área de insatisfação engloba casos distintos ou, para utilizar uma expressão de Cremaschi (1998a), distintas "fenomenologias". O seu pano de fundo é, no entanto, um contexto de desigualdades sociais face ao alojamento, no qual se estabelece uma relação importante entre, por um lado, as condições de habitação e, por outro lado, os recursos monetários e a situação perante o trabalho. A evidência das desigualdades sociais no alojamento atravessa as várias análises desenvolvidas no decurso deste trabalho: a análise dos problemas relacionados com a dotação física dos alojamentos; dos padrões de mobilidade residencial das famílias; do peso das despesas com a habitação nos seus orçamentos; da situação nos mercados de venda e de arrendamento de habitação; da diferenciação social dos territórios. Em média, os agregados familiares de menores recursos estão alojados em condições mais deficientes; têm menos possibilidades de mobilidade residencial, ou estas tendem a confinar-se ao parque habitacional mais antigo; habitam em alojamentos de mais baixos custos, mas têm um esforço mais significativo – e crescente – com a habitação; acedem em menor número aos sistemas de crédito à aquisição de

habitação, mas fazem-no com taxas de esforço maiores, tanto no contexto de sistemas formais como no contexto de sistemas informais de crédito; têm, no arrendamento, uma relação entre renda e rendimento mais elevada. A consistência – ou a "espessura" – deste padrão de desigualdades, que pode ser aferida pelo modo como convergem as indicações das diversas análises referidas, constitui, então, uma terceira conclusão geral da leitura da situação portuguesa.

O estudo das dinâmicas recentes, desenvolvido no quarto capítulo, permitiu ainda concluir pela presença, no caso português, de uma "área de vulnerabilidade e de risco" com alguns novos contornos. A comparação das indicações dos sucessivos Inquéritos aos Orçamentos Familiares é reveladora de um contexto de claro aumento, em relação aos valores do início dos anos oitenta, das despesas médias com a habitação. Este fenómeno pode ser lido como um resultado dos processos de expansão, renovação e melhoria qualitativa da habitação, e das dinâmicas emergentes da provisão de habitação. No entanto, o modo como se combina com as mudanças sociais, no domínio do rendimento, da relação com o trabalho e da estruturação das famílias, coloca diversos agregados familiares de médios e baixos rendimentos numa situação de vulnerabilidade perante a habitação. A análise permite dizer que essas situações envolvem as famílias e as pessoas mais empobrecidas, que, no período estudado, sofreram perdas de rendimento real, mas também diversos outros agregados familiares de médios e baixos rendimentos com necessidades de mobilidade habitacional.

Pode dizer-se que esta descrição da situação portuguesa – sublinhando a presença de um processo de expansão dos recursos habitacionais conduzido pelo desenvolvimento da provisão pelas empresas, a existência de uma área não residual de insatisfação, a presença de um padrão de desigualdades na habitação relacionado com as desigualdades no bem-estar social e o desenvolvimento de uma área de vulnerabilidade e risco com alguns novos contornos - tem um valor em si mesma, constituindo, assim, um dos produtos deste trabalho de investigação.

Tem, para além disso, algumas consequências imediatas, do ponto de vista da reflexão em torno da habitação social ou das políticas sociais de habitação. Aponta, em primeiro lugar, para a existência de um campo de reflexão pertinente e não completamente preenchido no sistema habitacional português – o campo das desigualdades e dos riscos sociais face à habitação e das dificuldades no alojamento dos grupos sociais mais desfavorecidos. Revela, ao mesmo tempo, os limites do seu "tratamento" a partir dos chamados "modelos quantitativos", baseados simplesmente no aumento da produção de novos alojamentos: a informação apresentada sobre a mobilidade residencial e as dinâmicas de ocupação dos alojamentos permite falar da existência de uma "distância" ou mesmo "dissociação" entre as dinâmicas de investimento subjacentes ao processo de expansão dos recursos e a transformação das condições de alojamento das famílias. Revela, também, os possíveis limites das políticas de alojamento baseadas simplesmente na consideração isolada de diferentes "fileiras" ou sectores de habitação: o padrão de desigualdades identificado atravessa distinções, associadas aos regimes de ocupação, entre arrendamento e casa própria, ou entre "mercado" e contextos "fora do mercado".

O quinto capítulo procura situar neste contexto as políticas de habitação, descrevendo as suas permanências e transformações, analisando para isso a evolução das despesas públicas, as referências aos "direitos", aos "problemas", aos "destinatários" e às "responsabilidades públicas" perante a habitação e os aspectos mais gerais da construção dos instrumentos e dos programas de intervenção.

São três os seus contributos principais. O primeiro diz respeito à "trajectória" das políticas de habitação, ao modo como se inscreve no conjunto das políticas públicas e, em especial, das políticas sociais, e ao modo como se pode relacionar com a construção ou a concretização de um "direito ao alojamento". Quando se compara a despesa pública com habitação e com outras funções sociais do Estado, informação de que se reconhecem algumas limitações, pode verificar-se que o lugar das políticas de habitação nas políticas públicas não é o mesmo em todos os períodos. Partilhando algumas referências temporais comuns a outras políticas – salientaram-se, em especial, 1974 e 1980 como anos de mudanças – desenha-se, no entanto, um

processo de perda relativa da importância da habitação e, sobretudo, da intervenção directa do Estado na habitação.

A mesma noção de especificidade sobressai da análise da construção dos direitos sociais, quer quando se comparam as respectivas formulações, quer quando se considera o processo da sua construção. Se permanece a consagração constitucional do direito à habitação como direito social e a sua definição mais geral, a partir de um conceito de necessidade ou de bem-estar que abrange a dimensão do alojamento, as suas condições de conforto e a sua relação com a esfera da privacidade e intimidade das pessoas e das famílias, subsistem diferenças, na habitação, relativas à concepção da intervenção pública como construção de "sistema", à afirmação do carácter gratuito ou tendencialmente gratuito do acesso aos direitos, à previsão de formas de participação na gestão ou à definição das relações entre público e privado. A ausência da produção de documentos gerais de enquadramento e sistematização dos direitos – lei de bases, lei-quadro, plano nacional –, mesmo quando algumas intenções a esse respeito são formuladas em documentos oficiais, é outra das características específicas verificadas no domínio da habitação.

De acordo com a análise desenvolvida no quinto capítulo, estas diferenças na trajectória e no modelo de acção das políticas de habitação não podem ser lidas através de relações lineares entre políticas de habitação, políticas sociais, constrangimentos orçamentais e crescimento económico e constituem-se, politicamente, desde cedo, através de diversos discursos – não coincidentes no tempo, nem no conteúdo - sobre as limitadas possibilidades de intervenção do Estado, o seu papel supletivo ou sobre a intervenção privilegiada dos municípios na sua concretização.

Este pano de fundo de distância, nas trajectórias e no modelo de acção, entre políticas de alojamento e outras políticas sociais, podendo ser interpretado como um relativo "apagamento" das políticas de habitação, não significa, no entanto, ausência de intervenção do Estado no sistema habitacional e, a este propósito, foram identificado os traços de dois processos gerais e distintos de intervenção pública,

designados no quarto capítulo como estratégias de "construção de um mercado de venda" e de "gestão segmentada do arrendamento".

Não significa, também, ausência de mudanças na construção das políticas. Das diversas análises desenvolvidas no quinto capítulo, reconhecem-se dois tipos de mudança que atravessam as políticas de alojamento, em Portugal. Verifica-se, em primeiro lugar, o desenvolvimento de um processo de descentralização de responsabilidades no domínio das políticas de habitação, através da afirmação do papel dos municípios, de que se salientaram três características. Trata-se de um processo conduzido sem alteração do "modelo de acção" pública anteriormente identificado: continua ausente, nas disposições relativas às atribuições dos municípios, o mesmo conjunto de referências "mais contratuais" aos sistemas públicos e à sua gestão e a esta ausência soma-se uma outra, relativa à participação dos municípios em instâncias de acompanhamento e avaliação das políticas. Trata-se de um processo conduzido a partir de cada tipo de programa ou "fileira" de intervenção e não de outras figuras, porventura mais integradoras. Trata-se, finalmente, de um processo em que se explicitam, sobretudo, as responsabilidades municipais em domínios da "habitação apoiada" ou "social" e que, nesse sentido, é susceptível de ser entendido como estando associado a uma separação, nas políticas de habitação, entre uma vertente reguladora, mais geral e mais centralizada, e uma vertente "mais social", concretizada localmente.

Uma outra mudança identificada diz respeito à afirmação dos destinatários privilegiados das políticas de habitação e à concepção de alguns dos instrumentos de intervenção. Identificou-se, também no quinto capítulo, o que se designou como um processo de multiplicação de categorias, que tendo como referência permanente a preocupação geral – de "espectro largo", para utilizar a expressão de Daran e Maurel (1995) – com os mais desfavorecidos e mal alojados, afirma posteriormente, em meados dos anos oitenta, a importância de alguns grupos sociais específicos, como os jovens ou os idosos e, mais tarde, nos anos noventa, a importância das questões da exclusão e da integração social. A estas sucessivas preocupações parece corresponder, do ponto de vista dos instrumentos de intervenção pública, a relativa

autonomização de duas novas "fileiras", uma orientada para a situação habitacional dos mais jovens e outra privilegiando o "realojamento" das pessoas que vivem em barracas ou outras situações consideradas comparáveis.

O argumento final do quinto capítulo sublinha vários limites destas estratégias, do ponto de vista das famílias de menores recursos. Estes limites estão associados às categorias utilizadas para definir os problemas, selectivas face à análise aqui desenvolvida sobre as condições de habitação e as desigualdades sociais no alojamento. Estão, também, associados ao modo como, em concreto, foram construídas as duas fileiras referidas: ao pressuposto de mobilidade ascendente e de solidariedade baseada na família, subjacente em grande parte ao tratamento da questão dos jovens; à tensão entre o carácter "especial" e "excepcional" das disposições relativas ao realojamento e os requisitos de intervenção "estrutural" e de "duração" envolvidos nas questões da exclusão. Inscrevem-se, por fim, numa tensão mais geral, que coloca a habitação social, protegida ou apoiada, ou a política social de habitação entre uma visão hierarquizada e residual das respectivas soluções habitacionais e uma "ambição reguladora não concretizada".

A importância, nas estratégias de construção dos mercados, da articulação entre subsídios e formas de regulação, que constitui, um dos aspectos-chave da teorização de Kemeny (1995) sobre os diversos tipos de política habitacional, aparece, então, como questão decisiva e problemática, no caso português, a partir da qual se podem discutir as dificuldades na resolução desta última tensão

1.3 Um quadro de referência para entender as questões actuais, que afirma a importância do "modelo contratual de acção" ou da "governância" e da sua relação com um contexto de desigualdades sociais

Para além da descrição da situação portuguesa sintetizada no ponto anterior, o presente trabalho pretende chamar a atenção para a importância do que, por repetidas vezes, designou como "modelo (contratual) de acção". Sem pretender explicar os

problemas habitacionais apenas pelas estratégias políticas desenvolvidas e sem pretender esgotar nos aspectos da organização da acção pública todas as referências à causalidade, argumentou-se que o modelo de acção existente constitui um obstáculo ao tratamento adequado dos problemas habitacionais dos mais pobres.

Sendo esta uma afirmação recorrente no estudo, vale a pena, neste capítulo conclusivo, recordar os diversos passos da construção do argumento que lhe está subjacente, as diversas dimensões que nele se consideram implicadas e os contributos da investigação realizada para a sua delimitação e esclarecimento.

A designação "modelo contratual de acção" começou por surgir neste trabalho no contexto das referências introdutórias ao Estado-Providência, apresentadas no primeiro capítulo, remetendo nomeadamente para a presença de processos de construção e expansão dos direitos sociais associados à definição de cidadania, nos quais desempenham papel importante os vários dispositivos de "concertação social". A designação integra, de forma clara, as dimensões estruturais do Estado-Providência referidas por Mozzicafreddo (1997) e constitui mesmo um dos pontos centrais do debate, em Portugal, sobre a existência de um Estado-Providência em sentido comparável ao de outros países e do debate, mais alargado, em torno da eventual especificidade do Estado-Providência nos países do sul da Europa. Recorde-se apenas, a este propósito, que alguns dos principais argumentos com que Santos (1990) ou Cabral (1997) discutem a pertinência da referência ao Estado-Providência, em Portugal residem, exactamente, no tipo de construção política subjacente à intervenção do Estado[2]. Recorde-se, também, a importância concedida às questões institucionais nos trabalhos de vários autores que procuram discutir a situação dos países do sul da Europa e relacioná-la com os diversos "modelos" ou "famílias" de sistemas de bem-estar social, como é o caso de Ferrera (1996), Hespanha et al. (2000) ou Rhodes (1997b).

---

[2] Repete-se aqui a citação de Cabral (1997, p. 5), já apresentada no primeiro capítulo, segundo a qual a "instalação e difusão de alguns dispositivos do Estado-Providência surge mais como o resultado, por assim dizer rotinizado, da evolução socioeconómica do que propriamente o correlato, em termos de direito individual à equidade, do processo de democratização enquanto publicitação e contratualização da cidadania democrática".

Sendo esta uma questão central da discussão em torno do Estado-Providência português, não é de estranhar que constitua, conjuntamente com a questão do tipo e da extensão das desigualdades sociais face ao alojamento, uma preocupação do presente estudo e que, em torno dela, se tenha apontado a necessidade de aprofundamento dos diversos contributos que analisam a relação entre habitação, Estado-Providência e sistemas de bem-estar social.

Pode mesmo argumentar-se que as referências ao "modelo contratual de acção" são indispensáveis para o entendimento de alguns desses contributos. Disse-se, no primeiro capítulo, que um dos debates que tem vindo a atravessar os estudos comparados dos sistemas habitacionais tende a opor as chamadas hipóteses ou teorias da convergência, que sublinham a presença de um conjunto de factores e processos semelhantes – e, provavelmente, cada vez mais semelhantes -, em diversos contextos europeus, e as hipóteses ou teorias da divergência, que sustentam a presença de processos estruturalmente diferenciados que configuram, nesses contextos, modelos e trajectórias distintas, que, na sua versão mais simples, podem ser descritos a partir da distinção entre sistemas dualistas e sistemas unitários ou integrados.

Sobretudo para alguns autores que se situam neste último "campo" – o campo das "teorias da divergência" -, a procura da explicação das diferenças nos modelos e nas trajectórias das políticas de habitação faz apelo, em primeiro lugar, a princípios políticos que vinculam a acção pública a determinadas noções de direitos e de cidadania. É nesse sentido que procuram estabelecer pontes com tipologias desenvolvidas de forma mais geral para os sistemas de bem-estar social, salientando as diferenças entre o "modelo escandinavo", que deriva os direitos da cidadania, o modelo "continental", que deriva os direitos da posição face ao emprego, ou o modelo "anglo-saxónico", que deriva os direitos da demonstração de necessidades. É, então, possível dizer que a diversidade de modelos na habitação transporta consigo as marcas dos processos mais gerais nos quais se estabelecem as principais clivagens face ao bem-estar social e às políticas públicas.

Muitos dos estudos comparados referidos no primeiro capítulo concluem, ao mesmo tempo, que as diferenças entre as diversas políticas são construídas no tempo, através de estratégias de longo prazo, nas quais se revela determinante o tipo de enraizamento social das organizações intervenientes, e a sua capacidade de articulação e representação de interesses na esfera pública. É, aliás, como vimos, em torno das diferenças nestes aspectos do enraizamento social e político das organizações que alguns explicam, hoje, as diferenças verificadas na intensidade dos processos de "privatização" do alojamento social (Kleinman, 1996).

Questão semelhante aparece formulada nas propostas de Tosi (1994b, p. 10), quando mostra como a debilidade tradicional da intervenção social pública no domínio da habitação constitui uma dificuldade acrescida na formulação de respostas inovadoras aos actuais problemas.

Pode dizer-se, em resumo, que a importância, para a descrição das diferenças nos modelos e nas trajectórias das políticas de habitação, das relações entre os direitos e os padrões de responsabilidade do Estado, as organizações e suas capacidades institucionais justifica, uma vez mais, a centralidade conferida à problemática do "modelo contratual de acção".

A estas referências, retiradas, em primeiro lugar, dos debates sobre o Estado-Providência e os sistemas de bem-estar social, e, em segundo lugar, dos debates mais específicos dos "estudos da habitação", somaram-se depois alguns contributos de análises do caso português, sistematizadas no decurso do quinto capítulo desta dissertação. A importância das questões institucionais começa por ser sugerida pelo modo como Vilaça (1997) constrói uma cronologia das políticas de habitação em Portugal, associando as principais mudanças na sua história recente a mudanças nas organizações da administração central no domínio do sector do alojamento. Ao mesmo tempo, é por diversas vezes reconhecida a coexistência de modelos ou de discursos distintos: é, por exemplo, o caso da tensão entre um modelo baseado em princípios de bem-estar social e um modelo baseado na importância económica do sector da construção (Cardoso, 1983); ou da tensão entre um discurso sobre o papel

supletivo do Estado e um discurso sobre a intervenção privilegiada dos municípios. Reconhece-se, também, que as fronteiras entre estes modelos e discursos, sobretudo quando analisadas do ponto de vista da construção de instrumentos de intervenção, nem sempre são completamente claras. Reconhece-se, finalmente, com base nas propostas de Ferreira (1993) que a formulação de mudanças no desenho das políticas de alojamento não encontra sempre, nos diversos contextos, as mesmas possibilidades de desenvolvimento. Face a estas características da situação portuguesa, a necessidade de discutir as condições da formulação, da afirmação, da distinção e da concretização dos diversos modelos ou discursos parece remeter, uma outra vez, para as questões do "modelo de acção" pública no domínio do alojamento.

A verificação da convergência, na importância que concedem a estas questões do "modelo contratual de acção", das análises anteriores, que atravessam vários níveis de reflexão, pretende constituir um contributo deste trabalho de pesquisa. Para além dele, construiram-se, sobretudo no quinto capítulo, dois outros argumentos ou contributos, em torno da situação portuguesa, e sugere-se a presença de uma questão que requer aprofundamentos posteriores.

O primeiro contributo é a verificação da ausência, nas políticas de habitação, de dimensões contratuais e de mecanismos de coordenação ou integração semelhantes aos existentes em outras políticas sociais. Esta ausência deixa as políticas de habitação particularmente expostas a dois riscos ou limites: do ponto de vista da gestão da habitação, acentua a probabilidade de tratamento do sistema a partir da justaposição de diferentes "fileiras" ou sectores, num contexto que é marcado por problemas e padrões de desigualdade que tendem a atravessar muitas das distinções em que se baseiam essas fileiras; do ponto de vista da relação com outras políticas sociais, acentua elementos de distância entre modelos de intervenção, num contexto em que, pelo contrário, os problemas identificados tendem a aproximar as questões da habitação das questões mais gerais do bem-estar social.

Para além das diversas referências aos limites das políticas de alojamento associados à ausência de um "modelo contratual de acção", um segundo contributo deste

trabalho, que resulta da parte final do quinto capítulo, é o argumento segundo o qual a adequação das possíveis respostas à situação habitacional das pessoas e dos agregados mais desfavorecidos pressupõe, pelo menos, três níveis de coerência: das categorias de habitação e de problemas habitacionais utilizadas; dos mecanismos de coordenação da acção pública, incluindo nestes a relação entre municípios e administração central; das várias formas de intervenção nos mercados, ou da necessidade de relação entre tipos de apoio e regulação dos mercados. Em consequência, pode dizer-se que a construção de um "modelo de acção" pertinente requer a consideração conjunta destes três níveis.

O modo como os processos de definição de problemas, de coordenação da acção pública e de regulação dos mercados se relacionam com um contexto de desigualdades sociais constitui uma questão que é, aqui, enunciada, mas necessita ser aprofundada. Ao longo desta pesquisa, por diversas vezes foi evidenciada a pertinência da referência a um contexto de desigualdades sociais. Essa referência é, como vimos, essencial para a descrição da situação habitacional das pessoas e das famílias, mas também para a compreensão da forma como os diversos dinamismos se têm desenvolvido e, portanto, também, para o modo como se coloca a questão da regulação dos mercados. Argumentou-se, por exemplo, a este respeito, que a distância entre as dinâmicas de investimento em habitação e as condições de alojamento das famílias – que constitui uma conclusão central da leitura feita da situação portuguesa – encontra condições propícias de afirmação num contexto marcado pelas desigualdades e no qual se produzem segmentações importantes na oferta de habitação.

2 Outros possíveis contributos da pesquisa para o "planeamento da habitação"

No capítulo de apresentação desta tese, foi dito que esta investigação se situava no campo do "planeamento da habitação" e que uma das questões que essa inserção colocava dizia respeito à afirmação da "utilidade" dos resultados da investigação (Allen, 1999). Justifica-se, por isso, alguma reflexão final, em torno desta questão,

sabendo-se, é certo, que a insistência aqui feita na importância de um "modelo contratual de acção" e das características processuais no planeamento é, sobretudo, compatível com uma visão do planeamento (da habitação) como processo de organização da atenção para as diversas possibilidades em jogo (Forester, 1989).

Nesse sentido, para além da sistematização das diversas teorias sobre a relação entre habitação e sistemas de bem-estar social e dos seus princípios explicativos, e para além da leitura da situação portuguesa que foi resumida ao longo do ponto anterior, que constitui o principal resultado deste trabalho, e de que decorre, como foi dito, a identificação de um campo de acção não residual nem completamente preenchido e a sua associação à ausência de dimensões "contratuais" na acção, podem identificar-se dois outros tipos de contributos para o "planeamento da habitação".

2.1 As possibilidades de uma leitura crítica das práticas, conduzida por conceitos de necessidades, riscos, desigualdades e direitos

Salienta-se, em primeiro lugar, a sistematização, nos dois capítulos iniciais, de um quadro de conceitos que pode servir de referência para a análise crítica e para a construção das diversas intervenções, e que é organizado pela referência a necessidades, riscos, desigualdades e direitos. Recordem-se, a este propósito, as conclusões do segundo capítulo: as propostas de Ythreus (2001) de identificação de diferentes possibilidades ou "tradições" de definição de necessidades, a partir, da procura de padrões de alojamento considerados universais, da expressão de preferências nos mercados, da referência a padrões habitacionais tidos, em cada contexto, como socialmente aceitáveis e da relação das condições de habitação com outros objectivos sociais, a que correspondem diferentes processos de definição de necessidades e diferentes pressupostos de legitimidade da intervenção dos agentes de planeamento; as propostas de Perri 6 (1998), em torno do conceito de risco, mencionando riscos relativos ao acesso e manutenção no alojamento, riscos para o bem-estar associados às condições de alojamento, riscos para as comunidades locais ou, ainda, "riscos sistémicos" mais gerais; as propostas de van Kempen (1994), sobre

o modo como os processos de desigualdade e vulnerabilização se situam em três áreas, que designa por áreas das "ligações", das "provisões" e dos mecanismos de interpretação selectiva dos direitos e de discriminação ou estigmatização com base na área de residência; as propostas de Tosi (1994b) sobre as relações entre risco e exclusão; ou, ainda, as referências, na literatura sobre direitos, à interacção entre direitos civis, políticos e sociais, e ao seu carácter activo ou passivo.

Estes quadros de conceitos são úteis para a reflexão em torno das práticas do planeamento e do modo como nelas se constroem as referências da acção e permitem, também, abrir caminho para a formulação e para o desenvolvimento do que no segundo capítulo se designou como "perspectivas relacionais" da habitação.

2.2 As possibilidades de construção e discussão de cenários de evolução da situação e de "modelos de produção e gestão de habitação social"

O trabalho apresentado permite, também, situar a discussão sobre os possíveis cenários de evolução da situação portuguesa. Chama, em primeiro lugar, a atenção para as condições mais gerais desses cenários, que se inscrevem na relação entre habitação e sistema de bem-estar social, no modo como, nesse contexto, se define – "contratualmente" - o lugar das políticas de habitação no Estado-Providência e como, nele, se encara a especificidade da habitação. É, portanto, no contexto desse debate mais geral que se podem discutir os possíveis futuros das políticas de alojamento.

Chama, depois, a um outro nível, a atenção para as diversas dimensões-chave que se podem considerar envolvidas na identificação e definição de "modelos" de políticas de alojamento e que foram já referidas:

- as categorias de problemas e de necessidades utilizadas, questão que remete, por exemplo, usando os termos em que a análise foi desenvolvida, para as questões da multiplicação das categorias, da maior ou menor selectividade das respostas, da introdução de referências às questões da exclusão e da

integração e adaptação das respostas e, de uma forma mais geral, do processo de definição de necessidades ou procuras;

- os mecanismos de coordenação da acção pública, incluindo na discussão destes a tensão entre perspectivas de gestão "mais sistémicas" e perspectivas de gestão baseadas em fileiras isoladas, o modelo de relação entre municípios e administração central e o tipo de características dos processos de descentralização das políticas;

- os processos de "construção dos mercados" ou de "regulação", de que fazem parte, por exemplo, no caso do arrendamento, as várias questões debatidas no quinto capítulo relacionadas com a coerência das ligações entre rendas, sistema de agentes e políticas orientadas para a reabilitação habitacional.

Recorre, por fim, a algumas imagens úteis para descrever, de forma sintética, a situação actual e as suas possíveis transformações. É sobretudo o caso das várias imagens de "dualismo", muitas vezes utilizadas ao longo do texto: o dualismo entre regulação geral e políticas sociais, que se combina, depois, com o dualismo entre a esfera da intervenção municipal e a esfera da intervenção do Estado central. É o caso, também, da importância concedida, na descrição de permanências e de mudanças nas políticas de habitação, à imagem de "trajectória", institucionalmente definida, baseada em processos, de longo prazo, de enraizamento social e político.

Os possíveis "modelos" ou "cenários" podem, então, ser definidos, a partir do modo como, no contexto mais geral do sistema de bem-estar social, se relacionam estas diversas imagens de dualismo e de trajectória institucional com as dimensões-chave anteriormente apresentadas da identificação de necessidades ou procuras, das relações entre administração central e local e da regulação dos mercados. Dito ainda de outra forma, e procurado cruzar as diversas dimensões envolvidas: podem identificar-se e discutir-se diferentes modelos possíveis, considerando trajectórias de maior ou menor separação entre regulação dos mercados e "política social", de maior

ou menor descentralização do desenvolvimento das políticas e de maior ou menor intensidade na introdução de mecanismos de "contratualização" das políticas.

Estas dimensões podem combinar-se de muitas maneiras, para cada uma delas encontrando possibilidades – específicas - de mudança ou de inovação. Tomemos, como exemplo, a distinção entre modelos dualistas, de separação entre construção dos mercados e política social, e modelos unitários ou integrados, de gestão conjunta destas duas vertentes.

Como se argumenta, por diversas vezes, neste trabalho, os modelos dualistas enfrentam um conjunto de dificuldades importantes: a dificuldade de gerir uma área de problemas que, em Portugal, está longe de poder ser considerada residual e a dificuldade, no contexto actual, de gerir as relações entre "risco" e "exclusão" e o desenvolvimento do que se designou como "área de vulnerabilidade e risco". Este conjunto de dificuldades fundamenta, de resto, a perspectiva crítica com que se analisaram, aqui, as "hipóteses dualistas".

Isto não significa, porém, que estes modelos se definam por um único tipo de práticas. Podem, pelo contrário, integrar trajectórias diversas: por um lado, estratégias que acentuam a fragmentação das respostas, a multiplicação – eventualmente hierarquizada - de "fileiras" ou de "programas" para fazer face à multiplicação de categorias de problemas habitacionais ou de grupos sociais afectados, ou, ainda, o recurso a mecanismos de excepção como forma de desenvolvimento dos projectos; por outro lado, estratégias de recomposição de uma "vertente social" das políticas de alojamento, que acentuam, por exemplo, a sua relação com outras políticas sociais e o desenvolvimento de novos tipos de agentes – e, eventualmente, perfis profissionais -, ou a procura de uma generalização mais sistemática de algumas das inovações associadas, no caso português, ao que designámos como "fileira do realojamento". Podem, ainda, basear-se numa definição centralizada ou descentralizada do conteúdo e dos processos de intervenção; incorporar ou não instrumentos gerais de definição e avaliação das políticas sociais, tanto ao nível local como nacional; prever ou não mecanismos específicos, no

domínio da "vertente social" das políticas de alojamento, de promoção da solidariedade entre territórios.

Por seu lado, os modelos unitários, podendo fazer face de forma mais adequada às limitações dos modelos dualistas, enfrentam, também, um conjunto de dificuldades específicas, relacionadas sobretudo com o requisito de condições relativamente exigentes, construídas no longo prazo, de integração dos mercados, que incluem, claramente, no caso português, a capacidade de transformação das situações pré-existentes. Tal como no caso anterior dos modelos dualistas, é possível integrar neste caso geral diferentes tipos de estratégia, distinguindo por exemplo estratégias de construção e regulação dos mercados conduzidas, de forma predominante, no espaço nacional e estratégias que contemplam formas de regulação local dos mercados, de que um exemplo poderá ser a intervenção municipal na definição das relações de arrendamento[3]. Tal como anteriormente, é possível considerar, ainda, em cada caso, diferentes instâncias de definição e avaliação da situação.

A identificação destes quatro modelos principais e das suas variantes ou destas quatro possíveis trajectórias de evolução – uma trajectória de fragmentação das respostas e multiplicação de fileiras, uma trajectória de recomposição de uma fileira social ou de "realojamento", uma trajectória nacional de integração dos mercados e uma trajectória local de integração dos mercados – constitui, então, um possível instrumento de trabalho, capaz de organizar debate sobre as experiências existentes e suas possíveis transformações, e de situar nele a reflexão sobre as condições de desenvolvimento de estratégias locais de habitação. Mas esse debate pressupõe a definição de instâncias de definição geral das políticas, que podem ter várias formas, mas que se inscrevem na linha do que se designou como "modelo contratual de acção".

[3] Incluindo o desenvolvimento local do que se designa por vezes de controlos de renda de segunda geração (Lind, 2001).

3 Os limites da análise desenvolvida e as possibilidades do seu desenvolvimento

Em cada um dos capítulos, procurou proceder-se a uma reflexão em torno das escolhas metodológicas feitas, dos limites das análises desenvolvidas, das questões que permanecem em aberto e de novas investigações que se sugerem. Essa reflexão não será aqui repetida. Trata-se, agora, sobretudo de avaliar, no seu conjunto, a investigação produzida, para poder discutir, de forma crítica, alguns dos seus principais procedimentos e pressupostos.

3.1 A questão da informação utilizada

Este trabalho procedeu a uma leitura da situação portuguesa, caracterizada, de forma resumida, pela expansão dos recursos habitacionais, pela presença de uma área não residual de insatisfação, por um padrão de desigualdades sociais face ao alojamento que relaciona problemas habitacionais, rendimentos e situação no emprego e por uma área de vulnerabilidade e de risco, que resulta do cruzamento de transformações sociais com as dinâmicas de transformação do investimento na habitação.

A afirmação da validade e da pertinência desta reflexão – e da nitidez dos padrões de desigualdade encontrados – resulta do reconhecimento da convergência, muito significativa - de diversos tipos de estudos e de indicadores utilizados, mas situa-se, ainda, a um nível muito geral e relativamente simplificado de análise. Deve, por isso, ser aprofundada, com a preocupação da construção de outros instrumentos de leitura da situação habitacional portuguesa, sensíveis às várias dimensões dos conceitos de necessidade, risco, desigualdade ou direitos, descritas, por exemplo, no segundo capítulo deste trabalho.

3.2 A questão do referencial do Estado-Providência

Como decorre dos primeiros capítulos – e foi já sublinhado na primeira parte destas conclusões -, procurou colocar-se o estudo da problemática da "habitação social" no contexto da relação entre habitação e sistemas de bem-estar social e para o fazer desenvolveu-se um quadro de referência baseado em conceitos de necessidade, risco, desigualdade e direitos, que conduziu a análise da situação portuguesa. Assumiu-se, portanto, a importância, para as políticas habitacionais, dos Estados-Providência e, ao mesmo tempo, uma determinado leitura dos objectivos das políticas sociais, de gestão ou cobertura dos riscos, estabelecimento de redes de segurança ou patamares mínimos de bem-estar e redistribuição dos rendimentos, para utilizar de novo a formulação de Rhodes (1997), referida anteriormente neste capítulo. Mais tarde, procedeu-se a um conjunto de comparações entre modelos de acção típicos de várias políticas sociais, retirando conclusões sobre a especificidade e a distância das políticas de habitação face a esses modelos de acção.

A adopção destes procedimentos parece adequada para a descrição da situação portuguesa: a análise da despesa pública nas "funções sociais do Estado" permite falar, no período analisado, de um processo – embora não linear – de expansão do Estado-Providência; a leitura de alguns documentos, como a Constituição República ou as diversas leis de atribuição das competências municipais, permite confirmar a validade genérica do referencial normativo utilizado.

A questão que se pode levantar é, no entanto, a de saber se, ao privilegiar este referencial normativo, não se terá desvalorizado a presença de elementos de inovação e de conflito, que atravessam o conjunto das políticas sociais, e alguns dos conceitos adoptados – por exemplo, os que se relacionam com as desigualdades sociais - e que podem, além disso, configurar aspectos de crise ou de limite dos modelos do Estado-Providência. Veja-se, por exemplo, como para Tosi (1994a) os limites das políticas habitacionais expõem, eles próprios, os limites de pressupostos mais gerais do Estado-Providência, exprimindo, em consequência, a necessidade de pensar de forma alternativa os seus modelos.

Esta interrogação encerra um desafio claro que consiste na importância de análises que se situem nos aspectos mais dinâmicos e problemáticos das relações entre vários domínios das políticas sociais. Disse-se, no princípio deste capítulo, que as ligações entre a habitação e o Estado-Providência se podem estabelecer, a partir das clivagens sociais no bem-estar, do modelo de cidadania subjacente às políticas e dos efeitos cruzados das diversas políticas. Este último tipo de ligação requer, ainda, aprofundamento.

3.3 As questões do nível local da análise e do sistema de agentes

Na sequência da reflexão metodológica, no segundo capítulo, em torno dos vários modelos possíveis de investigação, a análise foi desenvolvida utilizando informação situada, sobretudo, ao nível nacional. Como foi então dito, esta escolha obedeceu a algumas razões mais pragmáticas, relativas à disponibilidade de informação sobre desigualdades sociais no rendimento ou sobre a avaliação da situação habitacional pelas pessoas, mas também a algumas razões de fundo, derivadas da importância do Estado-nação na organização dos sistemas de bem-estar social e das políticas de habitação e da necessidade de uma contextualização geral, a esse nível, da situação portuguesa. Ao mesmo tempo, algumas das análises mais localizadas, com as que foram desenvolvidas no sexto capítulo, pretenderam, sobretudo, ilustrar alguns dos processos mais gerais que tinham sido identificados e reforçar a pertinência das principais conclusões do trabalho, mais do que introduzir novos elementos de reflexão.

Esta opção, conduzindo embora a resultados considerados pertinentes e construindo quadros de referência úteis para a descrição e a interpretação dos diversos dinamismos locais, tem alguns limites: situando a importância do modelo de acção, revela dificuldades em dar conta dos agentes envolvidos; interpretando diversos discursos, concede menos espaço aos processos da respectiva formação; afirmando a importância das trajectórias institucionais, descreve-as apenas de uma forma muito

geral. Por isso, também, tem dificuldades em dar conta de dimensões mais informais, muitas vezes consideradas pertinentes nas reflexões sobre os sistemas de bem-estar social, e que, aparecendo por exemplo, no sexto capítulo, carecem, no entanto, de tratamento mais sistemático.

O desafio que se coloca é, então, o de poder partir deste quadro de referência para uma análise – não dualista - dos processos de reelaboração local das dinâmicas da habitação.

BIBLIOTECA F.E. PORTO

Referências bibliográficas

6, P. (1998). Housing Policy in the Risk Archipelago: Toward Anticipatory and Holistic Government. *Housing Studies*, 13, pp. 347-375.

Affichard, J. e Foucauld, J.-B. (1992). *Justice sociale et inégalités*. Paris, Éditions Esprit.

Alguacil, J. (1995). Veinticinco tesis sobre la complejidad del concepto de lo social en las intervenciones de vivienda publica. In: Cortés (comp). *Pensar la vivienda*, pp. 70-99.

Allen, B. (1999). What Use is the Research Conducted by the Network? *European Network for Housing Research Newsletter*. 1/99, pp. 3-4.

Allen, C. e Gurney, C. (1997). Beyond "Housing and Social Theory". *European Network for Housing Research Newsletter*. 3/97, pp. 3-5.

Allen, J. (1998). Conceptions of Welfare and Housing Intervention. Comunicação à *International Housing Conference: Housing in Southern Europe, a separate path*? Madrid.

Almeida, J. F., Capucha, L., Costa, A. F., Machado, F. L., Nicolau, I. e Reis, E. (1992). *Exclusão Social - Factores e Tipos de Pobreza em Portugal*. Oeiras, Celta Editora.

Andersen, H. S. e Leather, P. (Eds) (1999). *Housing Renewal in Europe*. Bristol, The Policy Press.

Andreotti, A., Garcia, S. M., Gomez, A., Hespanha, P., Kazepov, Y. e Mingione, E. (2001). Does a Southern European Model Exist? *Journal of European Area Studies*, 9, pp. 43-62.

Arbonville, D. (1998). Ménages, familles et modes d' habiter. In : Segaud, M., Bonvalet, C. e Brun, J. *Logement et habitat: l'état des savoirs*, pp. 94-109.

Ascher, F. (coord) (1995). *Le logement en questions (l'habitat dans les années quatre-vingt-dix: continuités et ruptures)*. La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.

Ascher, F. (1995). Introduction: la question du logement. In : Ascher, F. (coord). *Le logement en questions*, pp. 5-12.

Ascher, F. e Godard, F. (1999). Vers une troisième solidarité. *Esprit*, 258, pp. 168-189.

Atkinson, R. (1999). Discourses of Partnership and Empowerment in Contemporary British Urban Regeneration. *Urban Studies*, 36, pp. 59-72.

Aubrée, L. (1995). Un nouveau champ de l'action publique? In : Ballain, R. e Benguigui, F. *Loger les personnes défavorisées*, pp. 211-221.

Avramov, D. (1995). *Homelessness in the European Union. Social and Legal Context of Housing Exclusion in the 1990s.* Brussels, FEANTSA.

Balducci, A. (1991). *Disegnare il futuro. Il problema dell'efficacia nella pianificazioni urbanistica.* Bologna: Il Mulino.

Ball, M., Harloe, M. e Martens, M (1988). *Housing and Social Change in Europe and the USA.* London, Routledge.

Ballain, R. (1995). La politique du logement à l'épreuve de la précarité. In : Ballain, R. e Benguigui, F. *Loger les personnes défavorisées*, pp. 15-128.

Ballain, R. (1998) Évaluation de la loi du 31 mai 1990: synthèse et propositions in Direction générale de l' Urbanisme, de l' Habitat et de la Construction, *Promouvoir le droit au logement*: 11-123.

Ballain, R. e Benguigui, F. (1995). *Loger les personnes défavorisées. Une politique publique sous le regard des chercheurs.* Paris, La Documentation Française.

Baptista, I. (1997). Os Sem-Abrigo no imaginário institucional. In: Barros, C. P. e Santos, J. C. G. *A habitação e a reintegração social em Portugal*, pp. 185-196.

Baptista, L. V. (1999). *Cidade e Habitação Social: o Estado Novo e o Programa das Casas Económicas em Lisboa.* Oeiras, Celta Editora.

Barlow, J. e King, A. (1992). The state, the market, and competitive strategy. The housebuilding industry in the United Kingdom, France, and Sweden. *Environment and Planning A*, 24, pp. 381-400.

Barlow, J. e Duncan, S. (1992). Markets, States and Housing Provision: Four European Growth Regions Compared, *Progress in Planning*, 38, pp. 93-177.

Barlow, J. e Duncan, S. (1994). *Success and Failure in Housing Provision: European Systems Compared.* Oxford, Pergamon.

Barreto, A. (2000). *A Situação Social em Portugal 1960-1999 : Volume II*. Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.

Barros. C. P. e Santos, J. C. G. (1997). *A habitação e a reinserção social em Portugal*. Lisboa, Editora Vulgata.

Barthélémy, J.-R. e Guyon, P. (1995). Le formel et l' informel: l' ambiguité de l' action sociale liée au logement des personnes défavorisées. In : Ballain, R. e Benguigui, F., *Loger les personnes défavorisées*, pp. 159-170.

Beck, U., Gidddens, A. e Lash, S. (1995). *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. Stanford, Stanford University Press.

Béhar, D. (1995) Banlieus ghettos, quartiers populaires ou ville éclatée? L' espace urbain à l'épreuve de la nouvelle question sociale. *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 68-69, pp. 6-14.

Béhar, D., Estebe, P. e Epstein, R. (1998). Les détours de l'égalité: Remarques sur la territorialisation des politiques sociales en France. *Revue Française des Affaires Sociales*, 52, pp. 81-94.

Bengtsson, B. (1992). Not the Middle Way But Both Ways - Cooperative Housing in Sweden. *Scandinavian Housing & Planning Research*. Supplement no. 2, pp. 87-104.

Bengtsson, B. (1995). Housing in Game-theoretical Perspective. *Housing Studies*, 10, pp. 229-243.

Bengtsson, B. (2000). Housing as a Social Right – Implications for Welfare State Theory. Comunicação à *ENHR 2000 Conference: Housing in the 21st Century, Fragmentation and Reorientation*, Gavle.

Blanc, M. (1995). Politique de la ville et démocratie locale. *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 68-69, pp. 99-106.

Blanc, M. (1998). Social Integration and Exclusion in France: Some Introductory Remarks from a Social Transaction Perspective. *Housing Studies*, 13, pp. 781-792.

Boelhouwer, P. e van der Heidjen, H. (1992). *Housing Systems in Europe: Part I. A Comparative Study of Housing Policy*. Delft, Delft University Press.

Bolocan, M. (1995). Forme di strutturazione sociale e analisi territoriale. Alcune prospettive di ricerca. *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 52, pp. 163-192.

Bonetti, M. (1995). La reconstruction de l' espace public. L' enjeu de la gestion politique et de la gestion urbaine. *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 68-69, pp. 15-25.

Boyer, R. e Saillard, Y (org.) (1995). *Théorie de la régulation: l'état des savoirs*. Paris, Editions La Découverte.

Branco, R. e Gonçalves, C. (2001). Exclusão Social e Pobreza(s) em Portugal: uma primeira abordagem aos dados do Painel dos Agregados Familiares da União Europeia (1994-1997). Comunicação à *Conferência Internacional – O Modelo Latino de Protecção Social*, Lisboa.

Brandsen, T. (2000). The Social Construction of the Housing Market. Comunicação à *ENHR 2000 Conference: Housing in the 21st Century, Fragmentation and Reorientation*, Gavle.

Breda-Vázquez, I. (1992). *O Processo de Suburbanização no Grande Porto: A evolução da cidade do Porto e a estruturação territorial dos concelhos periféricos*. Dissertação de Doutoramento. Porto, FEUP.

Breda-Vázquez, I. e Conceição, P. (1998). Urban Transformation and Housing Regeneration Strategies in the Metropolitan Area of Oporto. *European Network of Housing Research 98 Conference - Housing Futures: Renewal, Sustainability and Innovation*, Cardiff.

Breda-Vázquez, I., Conceição, P. e Batista, L. M. (2000a). Reflexões para o Enquadramento de Políticas de Regeneração Urbana na Cidade do Porto. In: CMP. *Workshop Contributos para a Formatação de Novas Intervenções de Regeneração Urbana: Intervenções*. Porto, Câmara Municipal do Porto, pp. 7-17.

Breda-Vázquez, I., Conceição, P., Batista, L. M. e Branco-Teixeira, L. (2000b). *Contributos para a definição de intervenções de regeneração urbana*. Porto, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto.

Breda-Vázquez, I., Conceição, P., Batista, L. M. e Branco-Teixeira, M. (2001). O III Quadro Comunitário de Apoio e a promoção de políticas de regeneração

urbana. In: Andresen, T, Coelho, C., Arroja, L. e Miranda, A. I. (Eds). *VII Conferência Nacional sobre a Qualidade do Ambiente*. Aveiro, pp. 834-847.

Breda-Vázquez, I., Conceição, P., e Branco-Teixeira, M. (1997). *A Qualificação Urbanístisca da Área Metropolitana do Porto: Relatório Final*. FEUP/JNICT/DGOTDU.

Cabral, M. V. (1997). *Cidadania Política e Equidade Social em Portugal*. Oeiras, Celta Editora.

Cabrita, A. M. R. (1995). *A Casa e o Homem: Definição Individual e Social da Qualidade da Habitação*. Lisboa, LNEC.

Cabrita, A. M. R., Coelho, A. B. e Pereira, A. (1998). Gestão integrada de parques habitacionais públicos (PHP) - panorâmica e reflexão sobre a realidade portuguesa. *Encontro Gestão Integrada de Parques Habitacionais de Arrendamento Público*, Lisboa.

Cabrita, A. M. R., Freitas, M. J., Coelho, A. B., Meneses, M. e Pedro, J. B. (1998). Apropriação e satisfação residencial. *Sociedade e Território*, 25/26, pp. 162-170.

Capucha, L. M. A. (2000). Territórios da pobreza, onde é preciso voltar. *Sociedade e Território*, 30, pp. 8-15.

Cardoso, A. (1983). *State Intervention in Housing in Portugal 1960-1980*. PhD Thesis, University of Reading.

Cardoso, A. (1985). Sobre o conceito de crise de habitação. *Sociedade e Território*, 2, pp. 102-108.

Cardoso, A. (1991). *O Planeamento Municipal e a Habitação*. Escher.

Cardoso, A. (1996). *Do desenvolvimento do planeamento ao planeamento do desenvolvimento*. Porto, Afrontamento.

Cardoso, A. (1996a). Considerações sobre o Enquadramento Geral da Política de Habitação Social. In: Cardoso, A. *Do desenvolvimento do planeamento ao planeamento do desenvolvimento*, pp. 157-166.

Cardoso, A. (1996b). Dinâmica de estruturação de uma metrópole de um país da periferia da Europa: o processo de urbanização. In: Cardoso, A *Do desenvolvimento do planeamento ao planeamento do desenvolvimento*, pp. 19-44.

Cardoso, A (1996c). Habitação, desenvolvimento e autarquias locais. In: Cardoso, A *Do desenvolvimento do planeamento ao planeamento do desenvolvimento*, pp. 123-140.

Cardoso, A. e Short, J. (1983). Forms of housing production: initial formulations. *Environment and Planning A*, 15, pp. 917-928.

Cardoso, A. e Perista, H. (1994). A cidade esquecida: Pobreza em bairros degradados de Lisboa. *Sociologia - Problemas e Práticas*, 15, pp. 99-111.

Cardoso, A. e Pimenta, M. (1994). A Pobreza nos Bairros Degradados de Lisboa: alguns elementos de caracterização. *Sociedade e Território*, 10-11, pp. 13-25.

Carvalho, P. G. (1998). Public Intervention on Housing - the Portuguese case. Comunicação à *International Housing Conference: Housing in Southern Europe, a separate path?* Madrid.

Castel, R. (1992). De l'exclusion comme état à la vulnérabilité comme processus. In : Affichard, J., Foucauld, J.-B. *Justice sociale et inégalités*, pp. 135-148.

Castel, R. (2000). The Roads to Disaffiliation: Insecure Work and Vulnerable Relationships. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24, pp. 519-535.

CES (1997). *Colóquio "A política de habitação"*. Lisboa, Conselho Económico e Social.

CNEL (1993). *Indicazioni e riferimenti per una nuova politica abitativa.* Roma, Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.

Conceição, P. (1993). *Provisão de habitação e suas transformações. O concelho de Braga nos anos 80.* Trabalho de síntese integrado em provas de aptidão pedagógica e capacidade científica. Porto, FEUP.

Conceição, P. (1994). O território da habitação. In: FCTUNL. *4ª Conferência Nacional sobre Qualidade do Ambiente: Actas, volume I* , Lisboa, pp. C63-C77.

Conceição, P. (1996a). Qualificação urbanística de espaços de urbanização difusa e de promoção individual da habitação. In: Borrego, C., Coelho, C. Arroja, L. Boia, C. e Figueiredo, E (Eds). *5ª Conferência Nacional sobre a Qualidade do Ambiente: Volume 3*, Aveiro, pp. 2183-2194.

Conceição, P. (1996b). As condições de habitação na Área Metropolitana do Porto. *Estatísticas & Estudos Regionais*. Nº 10, pp. 16-34.

Conceição, P. (1998). O planeamento e o fim da habitação social. In: Pais Antunes, A. (Coord.) *Contribuições para o desenvolvimento da cidade. Actas do Seminário de Investigação em Engenharia, Arquitectura e Planeamento Urbano. Coimbra, 1997*. Coimbra, FCTUC, pp. 581-592.

Conceição, P. (1999). O licenciamento da habitação na Área Metropolitana do Porto (1994-97). *Estatísticas & Estudos Regionais*. Nº 19, pp. 15-30.

Conceição, P. (2001). Estimativas do Parque Habitacional (1991-1999): uma análise do Norte de Portugal. *Estatísticas & Estudos Regionais*. Nº 23, pp. 5-13.

Coimbra, C. (2000). Regimes de ocupação. Uma análise dos Padrões Regionais do Parque Habitacional. *Cadernos Regionais*, 11.

Coing, H. e Topalov, C. (1995). Crise, urgence et mémoire: où sont les vraies ruptures? In : Ascher, F. *Le logement en questions*, pp. 261-289.

Cortés, L. (1995). *Pensar la vivienda*. Madrid,Talasa Ediciones.

Cortés, L. (1995). *La cuestión residencial: Bases para una sociologia del habitar*. Madrid, Editorial Fundamentos.

Cortés, L. (1998a). La solidaridad familiar en el acceso a la vivienda. El caso español. Comunicação à *International Housing Conference: Housing in Southern Europe, a separate path?* Madrid.

Costa, A. B., Silva, M., Pereirinha, J. e Matos, M. (1985). *A Pobreza em Portugal*. Lisboa, Caritas.

Costa, A. B. (1998). *Exclusões Sociais*. Lisboa, Fundação Mário Soares e Gradiva Publicações.

Costa, A. B., Baptista, I., Cardoso, A. e Rasgado, S. (1999a). Pobreza e exclusão social em Portugal: a Área Metropolitana de Lisboa. *Prospectiva e Planeamento*, 5, pp. 1-120.

Costa, A. B., Cardoso, A., Baptista, I., Rasgado, S. (1999b). Pobreza e exclusão social em Portugal: a Área Metropolitana do Porto. *Prospectiva e Planeamento*, 5, pp. 121-173.

Cremaschi, M. (1998a). Sul disagio urbano. *Archivio di studi urbani e regionali*, 63, pp. 5-30.

Cremaschi, M. (1998b). Family strategies and housing practices in Italy. Comunicação à *International Housing Conference: Housing in Southern Europe, a separate path?* Madrid.

Daran, M. e Maurel, E. (1995). Mise en oeuvre du droit au logement et segmentation des publics: questions posées sur le traitement de l'exclusion. In : Ballain, R., Benguigui, F. *Loger les personnes défavorisées*, pp. 133-145.

Dard, P. e Kaufmann, J.-C. (1995). Échanges et services. In : Ascher, F. *Le logement en questions*, pp. 41-68.

Davidson, A. (1999). Alternative Models of Social Housing: Tenure Patterns and Cost-renting in New Zealand and Sweden, *Housing Studies*, 14: 453-472

de La Morvonnais, P. (1998). Comparaisons internationales. In : Segaud, M., Bonvalet, C. e Brun, J. *Logement et habitat: l'état des savoirs*, pp. 147-157.

de Leonardis, O. (1996). I welfare mix. Privatismo e sfera pubblica. *Stato e Mercato*, 46, pp. 51-75.

Dias, J. (1994). Tendências das Políticas Europeias Quanto aos Modelos de Habitação Social. *Sociedade e Território*, 20, pp. 91-100.

Dickens, P., Duncan, S., Goodwin, M. e Gray, F. (1985). *Housing, States and Localities*. London, Methuen.

Direction générale de l' Urbanisme, de l' Habitat et de la Construction (1998). *Promouvoir le droit au logement: contribution à l' évaluation de la loi du 31 mai 1990*. Paris, La Documentation Française.

Doling, J. (1994). The privatisation of social housing in European welfare states. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 12, pp. 243-255.

Doling, J. (1997). *Comparative Housing Policy: government and housing in advanced industrialised countries*. London, Macmillan Press.

Doling, J. (1999). De-commodification and Welfare: Evaluating Housing Systems. *Housing, Theory and Society*, 16, pp. 156-164.

Donnison, D. (1967). *The Government of Housing*. Harmondsworth, Penguin.

Donnison, D., Ungerson, C. (1982) *Housing Policy* ,Penguim: Harmondsworth

Donzelot, J. (1999). La nouvelle question urbaine. *Esprit*, 258, pp. 87-114.

Donzelot, J. e Mongin, O. (1999). De la question sociale à la question urbaine. *Esprit*, 258, pp. 83-86.

DPP – Ministério do Planeamento (2000). *Distribuição do rendimento e pobreza em Portugal e suas regiões (documento de trabalho).* Lisboa, Ministério do Planeamento.

Dubechot, P., Legros, M. e Messu, M. (1995). Plans départementaux et travailleurs sociaux: rendez-vous reporté? In : Ballain, R. e Benguigui, F. *Loger les personnes défavorisées*, pp. 201- 210.

Duncan, S. S. e Rowe, A. (1993). Self-provided Housing: The First World's Hidden Housing Arm. *Urban Studies,* 30, pp. 1331-1354.

Emms, P. (1990). *Social Housing: a European Dilemma?* Bristol, School for Advanced Urban Studies.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism.* Cambridge , Policy Press.

Esping-Andersen, G. (2000a). Um Estado-Providência para o Século XXI. In: Rodrigues, M. J (coord). *Para Uma Europa da Inovação e do Conhecimento* Oeiras, Celta Editora, pp. 79-125.

Esping-Andersen, G. (2000b). Multi-dimensional decommodification: a reply to Graham Room. *Policy & Politics*, 28, pp. 353-359.

European Commission (1998). *Housing Statistics in the European Union.* Brussels, European Commission.

European Commission (2000). *Housing Statistics in the European Union.* Brussels, European Commission.

Eurostat (1998a). *Social Portrait of Europe.* Brussels, Eurostat.

Eurostat (1998b). *Economic accounts of the European Union.* Brussels, Eurostat.

Ferreira, A. F. (1987). *Por uma Nova Política de Habitação.* Porto, Afrontamento.

Ferreira, A. F. (coord.) (1993). *Livro Branco sobre a Política da Habitação em Portugal.* Lisboa, Associações Organizadoras do I Encontro Nacional da Habitação.

Ferreira, A. F. (1994). Habitação Social: Lições e Prevenções para o PER. *Sociedade e Território*, 20, pp. 8-10.

Ferreira, J. A. (1999). *Habitação Social no Porto.* Porto: Câmara Municipal do Porto.

Ferrera, M. (1996). The Southern Model of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6, pp. 17-37.

Ferrera, M. e Hemerijck, A. (2000). *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare*. Oeiras, Celta Editora.

Fitzpatrick, S. e Stephens, M. (1999). Homelessness, Need and Desert in the Allocation of Council Housing. *Housing Studies*, 14, pp. 413-431.

Forester, J. (1989). *Planning in the face of power*. Berkeley, University of California Press.

Forrest, R. e Murie, A. (1988). *Selling the Welfare State: The Privatisation of Public Housing*. London and New York, Routledge.

Forrest, R. e Murie, A. (1995). *Housing and Family Wealth. Comparative International Perspectives*. London, Routledge.

Franklin, A. (1995). Family networks, reciprocity and housing wealth. In: Forrest, R. e Murie, A. *Housing and Family Wealth*, pp. 231-260.

Franklin, B. (1998a). Constructing a Service: Context and Discourse in Housing Management. *Housing Studies*, 13, pp. 201-216.

Franklin, B. (1998b). Reflections on Housing Research. European Network for Housing Research Newsletter, 2/98, pp. 3-4.

Franklin, B. e Clapham, D. (1997). The Social Construction of Housing Management. *Housing Studies*, 12, pp. 7-26.

Freitas, M. J. (1994). Os Paradoxos do Realojamento. *Sociedade e Território*, 20, pp. 26-35.

Freitas, M. J. (1998). Pensar os espaços domésticos em contextos de realojamento. *Sociedade e Território*, 25/26, pp. 150-161.

GEP - MHOP (1980). *Monografia-base sobre a situação da Habitação em Portugal*. Lisboa, Jornadas Luso-Suecas de Habitação.

GEP - MHOPT (1983). *Características Genéricas do Parque Habitacional Arrendado em Algumas Zonas Urbanas do Continente*. Lisboa, Ministério da Habitação, Obras Públicas e Transportes.

Giddens, A. (1994). *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*. Cambridge, Polity Press.

Grafmeyer, Y. (1996). La ségrégation spatiale. In : Paugam, S. *L'exclusion, l'état des savoirs*, pp. 209-217.

Gros, M. C. (1982). *O Alojamento Social sob o Fascimo*. Porto, Afrontamento.

Gros, M. C. (1994). 'Pequena' História do Alojamento Social em Portugal. *Sociedade e Território*, 20, pp. 80-90.

Guerra, I (1994). As Pessoas Não São Coisas que se Ponham em Gavetas. *Sociedade e Território*, 20, pp. 11-16.

Guerra, I. (1997). Alojamento para Pobres ou Alojamento para Todos? In: CES. *Colóquio "A política de habitação"*. Lisboa, Conselho Económico e Social, pp. 161-174.

Guerra, I (1998). The dynamics of housing occupancy in Portugal. Comunicação à *International Housing Conference: Housing in Southern Europe, a separate path?* Madrid.

Guerra, I. C. (2000). *Fundamentos e Processos de Uma Sociologia de Acção*. São João do Estoril, Principia.

Guibentif, P. (1997). The Transformation of the Portuguese Social Security System. In: Rhodes M., *Southern European Welfare States: Between Crisis and Reform*, pp.219-239.

Gurney, C. (1999a). Pride and Prejudice: Discourses of Normalisation in Public and Private Accounts of Home Ownership. *Housing Studies*, 14, pp. 163-183.

Gurney, C. (1999b). Lowering the Drawbridge: A Case Study of Analogy and Metaphor in the Social Construction of Home-ownership. *Urban Studies*, 36, pp. 1705-1722.

Hall, P. (1997). Regeneration Policies for Peripheral Housing Estates: Inward- and Outward-looking Approaches. *Urban Studies*, 34, pp. 873-890.

Hallett, G. (1993). *The new housing shortage: housing affordability in Europe and the USA*. London, Routledge.

Hamnett, C. (1996). Social Polarisation, Economic Restructuring and Welfare Regimes. *Urban Studies*, 33, pp. 1407-1430.

Harloe, M. (1994). Social Housing - Past, Present and Future. *Housing Studies*, 9, pp. 407-416.

Harloe, M. (1995). *The People's Home? Social Rented Housing in Europe & America*. Oxford, Blackwell.

Hespanha, P. et al (2000). Entre o Estado e o Mercado: as fragilidades das instituições de protecção social em Portugal. Coimbra, Quarteto Editora.

Hodgson, G. M. (1988). *Economics and Institutions – A manifesto for a modern institutional economics*. Cambridge, Polity Press. (tradução portuguesa: *Economia e Instituições*. Oeiras, Celta Editora, 1994)

INE (1998). *Projecto Habitação. Relatórios preliminares*. Lisboa, Instituto Nacional de Estatística.

INE (1999). *Tipologia Socioeconómica da Área Metropolitana de Lisboa*. Lisboa, INE.

INE - Direcção Regional do Norte (2000a). *Tipologia Socioeconómica da Área Metropolitana do Porto*. Porto, INE - Direcção Regional do Norte.

INE (2000b). Projecto Habitação. O Inquérito à Habitação 1998. *Destaque do INE*, 5 de Abril de 2000.

INH (1993). *Operações concluídas com financiamento do INH no período 1984-1992 a nível concelhio*. Lisboa: INH.

Jacobs, K. e Manzi, T. (1996). Discourse and Policy Change: The Significance of Language for Housing Research. *Housing Studies*, 11, pp. 543-560.

Jacobs , K. e Manzi, T. (2000). Evaluating the Social Constructionist Paradigm in Housing Research. *Housing, Theory and Society*, 17, pp. 35-42.

Jaillet, M.-C. (1999). Peut-on parler de sécession urbaine à propos des villes européennes? *Esprit*, 258, pp. 145-167.

Jaillet, M.-C. e Ballain, R. (1998). La mise en oeuvre des politiques locales de l' habitat, entre régulation du marché et action sociale. In : Segaud, M., Bonvalet, C. e Brun, J. *Logement et habitat: l'état des savoirs*: 256-263.

Kemeny, J. (1992). *Housing and Social Theory*. London, Routledge.

Kemeny, J. (1995). *From Public Housing to the Social Market: Rental policy strategies in comparative perspective*. London, Routledge.

Kemeny, J. (1998). Narrativas, sagas and social policy: state and market in housing research. Comunicação à *EHNR 98 Conference, Housing Futures: Renewal, Sustainability and Innovation*, Cardiff.

Kemeny, J. e Lowe, S. (1998). Schools of Comparative Housing Research. From Convergence to Divergence. *Housing Studies*, 13, pp. 161-176.

Kenett, P. (1998). Differentiated citizenship and housing experience. In: Marsh, A. e Mullins, D. (Eds). *Housing and Public Policy*, pp. 30-56.

King, P. (1996). *The Limits of Housing Policy: a philosophical investigation*, London, Middlesex University Press.

Kintrea, K. (1996). Whose Partnership? Community Interests in the Regeneration of a Scottish Housing Scheme. *Housing Studies*, 11, pp. 287-306.

Kleinman, M. (1996). *Housing, Welfare and the State in Europe: A Comparative Analysis of Britain, France and Germany*. Cheltenham, Edward Elgar.

Kutty, N. (1996). The Impact of Rent Control on Housing Maintenance : A Dynamic Analysis Incorporating European and North American Rent Regulations. *Housing Studies*, 11, pp. 69-88.

Le Galès, P. (1998). Regulations and Governance in European Cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 22, pp. 482-506.

Leal, J. (1992). *Informe para uma nueva política de vivienda*. Madrid, MOPT.

Lee, P. (1998). Housing policy, citizenship and social exclusion. In: Marsh, A. e Mullins, D. (Eds). *Housing and Public Policy*, pp. 57-78.

Lee, P. e Murie, A. (1999). Spatial and Social Divisions within British Cities: Beyond Residualisation. *Housing Studies*, 14, pp. 625-640.

Lind, H. (2001). Rent Regulation: A Conceptual and Comparative Analysis. *European Journal of Housing Policy*, 1, pp. 41-57.

Lipietz. A. (1998). Social Housing in Hour-Glass Society. In: Madanipour, A., Cars, G. e Allen, J. *Social Exclusion in European Cities*.

Lobo, M. C. (2000). Portugal na Europa, 1960-1996 - uma leitura política da convergência económica. In: Barreto, A. *A Situação Social em Portugal, vol II*, pp. 611-643.

Lopes, J. S. (1985). Despesas e deficit do sector público. In: IED. *Conferência sobre Políticas de Desenvolvimento Económico e Social*. Lisboa, IED, pp.

Lundqvist, L. (1992). *Dislodging the Welfare State? Housing and Privatization in Four European Countries*. Delft, Delft University Press.

Maclennan, D. e Bannister, J. (1995). Housing Research: Making the Connections. *Urban Studies*, 32, pp. 1581-1585.

Maclennan, D. e More, A. (1997). The Future of Social Housing: Key Economic Questions. *Housing Studies*, 12, pp. 531-547.

Maclennan, D. e More, A. (2001). Changing Social Housing in Great Britain: a Comparative Perspective. *European Journal of Housing Policy*, 1, pp. 105-134.

Madanipour, A., Cars, G. e Allen, J. (1998). *Social Exclusion in European Cities*. London, Jessica Kingsley.

Mandic, S. (1998). Mobility-centred approach to housing choice – its explanatory powers and limitations. Comunicação à *European Network for Housing Research Confernce – Housing Futures: Renewal, Sustainability and Innovation*, Cardiff.

Maia, H. L. (1994). Representações da Pobreza: Proximidade Geográfica e Distância Social. *Sociedade e Território*, 20, pp. 63-70.

Maloutas, T. (1998). Family and Housing in Southern Europe: a Perspective from Greece comunicação à *International Housing Conference: Housing in Southern Europe, a separate path?*, Madrid

Malpass, P. (1999). Housing Associations and Housing Policy in Britain Since 1989. *Housing Studies*, 14, pp. 881-893.

Malpass, P. (2000a). The Discontinuous History of Housing Associations in England, *Housing Studies*, 15, pp. 195-212.

Malpass, P. (2000b). Rethinking 'Social Rented Housing'. Comunicação à *ENHR 2000 Conference: Housing in the 21st Century, Fragmentation and Reorientation*, Gavle.

Malpass, P. (2001). The Uneven Development of 'Social Rented Housing': Explaining the Historically Marginal Position of Housing Associations in Britain. *Housing Studies*, 16, pp. 225-242.

Marcuse, P. (1993). What's So New About Divided Cities? *International Journal of Urban and Regional Research*, 17, pp. 355-365.

Marcuse, P. (1995). Interpreting 'public housing' history. *Journal of Architectural and Planning Research*, 12, pp. 240-258.

Marsh, A. (1998). Processes of change in housing and public policy. In: Marsh, A., Mullins, D., *Housing and Public Policy*, pp. 1-29.

Marsh, A. e Mullins, D. (1998a). *Housing and Public Policy: Citizenship, Choice and Control*. Buckingham, Open University Press.

Marsh, A. e Mullins, D. (1998b). The Social Exclusion Perspective and Housing Studies: Origins, Applications and Limitations. *Housing Studies*, 13, pp. 749-759.

Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and Social Class*. Cambridge, Cambridge University Press.

Martin, C. (1995). Os limites da protecção da família. Introdução a uma discussão sobre as novas solidariedades na relação Família-Estado. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 42, pp. 53-76.

Martin, C. (1997). Social Welfare and the Family in Southern Europe. In: Rhodes M., *Southern European Welfare States: Between Crisis and Reform*, pp. 23-41.

Matos, F. L. (1994). Os bairros sociais no espaço urbano do Porto: 1901-1956. *Análise Social*, 127, pp. 677-695.

Mc Callum, D. e Benjamin, S. (1985). Low-income Urban Housing in the Third World: Broadening the Economic Perspective, *Urban Studies*, 22, pp. 227-287.

Means, R. (1996). From 'Special Needs' Housing to Independent Living? *Housing Studies*, 11, pp. 207-231.

Mendes, A. R. e Rodrigues, M. M. (1997). Financiamento. In: CES. *Colóquio "A política de habitação"*, pp. 177-220.

Mendes, M. C. (1997). Política de Habitação: Evolução Recente, Situação Actual e Perspectivas. In: CES. *Colóquio "A política de habitação"*, pp. 23-40.

Mingione, E. (1996). *Urban Poverty and the Underclass: a Reader*. Oxford, Blackwell.

Mingione, E. (1996) Urban Poverty in the Advanced Industrial World: Concepts, Analysis and Debates, in Mingione, E. *Urban Poverty and the Underclass*, pp. 3-40.

Mingione, E. e Morlicchio, E. (1993). New Forms of Urban Poverty in Italy: Risk Path Models in the North and South. *International Journal of Urban and Regional Research*, 17, pp. 413-427.

MOP – Ministério das Obras Públicas (1969). *Colóquio sobre Política de Habitação. Texto de base*. Lisboa, MOP.

MOPTC – Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (1988). *Programa de Desenvolvimento de Habitação a Custos Controlados*. Lisboa, MOPTC.

Motte, A. (1997). The institutional relations of plan-making. In: Healey, P., Khakee, A, Motte, A. e Needham, B. *Making Strategic Spatial Plans. Innovation in Europe*. London, UCL Press, pp. 231-254.

Mozzicafredo, J. (1997). *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*. Oeiras, Celta Editora.

Mugnano, S. (2000). Inclusive policies for homeless people? The Turin case: a pathway through the transformation from dormitories to sheltered housing. Comunicação à *ENHR 2000 Conference: Housing in the 21st Century, Fragmentation and Reorientation*, Gavle.

Mullins, D. (1997). From Regulatory Capture to Regulated Competition: An Interest Group Analysis of the Regulation of Housing Associations in England. *Housing Studies*, 12, pp. 301-319.

Mullins, D. (1998). More choice in social rented housing? In: Marsh, A. e Mullins, D., *Housing and Public Policy*, pp. 124-152.

Murie, A. (1997a). The Social Rented Sector, Housing and the Welfare State in the UK. *Housing Studies*, 12, pp. 437-461.

Murie, A. (1997b). Beyond State Housing. In: Williams, P., *Directions in Housing Policy*, pp. 84-102.

Musterd, S., Priemus, H. e van Kempen, R. (1999). Towards Undivided Cities: The Potential of Economic Revitalisation and Housing Redifferentiation. *Housing Studies*, 14, pp. 573-584.

Neale, J. (1997). Homelessness and Theory Reconsidered. *Housing Studies*, 12, pp. 47-61.

Neves, V. (1997). Elementos para uma abordagem integrada da questão habitacional em Portugal. In: Barros, C. P. e Santos, J. C. G. *A habitação e a reintegração social em Portugal*, pp. 23-63.

Neves, V. (1998a). O Endividamento para Aquisição de Habitação Própria Permanente. *Cadernos Regionais*, 8.

Neves, V. (1998b). Owner-occupied Housing Finance in Portugal. Comunicação à *International Housing Conference: Housing in Southern Europe, a separate path?* Madrid.

Nunes, J. A. (1995). Com mal ou com bem, aos teus te atém: as solidariedades primárias e os limites da sociedade-providência. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 42, pp. 5-25.

Oxley, M. e Smith, J. (1996). *Housing Policy and Rented Housing in Europe*. London, E & FN Spon.

Padovani, L. (1998). Public Intervention in Housing in Italy. Comunicação à *International Housing Conference: Housing in Southern Europe, a separate path?* Madrid.

Pahl, R. (1988). Some remarks on informal work, social polarization and the social structure. *International Journal of Urban and Regional Research*, 12, pp. 247-266.

Paiva, F. (1985). Condições de alojamento e carências habitacionais da população portuguesa. *Sociedade e Território*, 2, pp. 109-125.

Paiva, F. (1991). Modelos alternativos promoção municipal com a iniciativa das populações. *Sociedade e Território*, 13, pp. 109-114.

Paiva, F. (1992). Os PIHC's. *Sociedade e Território*, 16, pp. 92-97.

Paiva, F. (1993). Gestão habitacional dos bairros sociais do município de Lisboa. *Sociedade e Território*, 18, pp. 98-105.

Paiva, F. (1997). Situações de pobreza em Habitat Urbano degradado. In: Barros, C. P. e Santos, J. C. G. *A habitação e a reintegração social em Portugal*, pp. 231-272.

Paniagua, J. L. (1991). Políticas de producción de viviendas: lo cuantitativo frente a lo distributivo. *Alfoz*, 80, pp. 108-112.

Paugam, S. (1996). *L' exclusion: l' état des savoirs*. Paris, La Découverte.

Pereira, R. S. (1963a). Problemática da Habitação em Portugal – 1. *Análise Social*, 1, pp. 33-66.

Pereira, R. S. (1963b). Problemática da Habitação em Portugal – II. *Análise Social*, 2, pp. 225-269.

Pereirinha, J. A. (1997). Welfare States and Anti-Poverty Regimes: The Case of Portugal. In: Rhodes, M. (Ed.), *Southern European Welfare States*, pp. 198-218.

Pimenta, M., Ferreira, J. A., Ferreira, L. V., Faria, A. e Pimentel, P. (2001a). *As "ilhas" do Porto – Estudo Socioeconómico*. Porto: Câmara Municipal do Porto.

Pimenta, M., Ferreira, L. V. e Ferreira, J. A. (2001b). *Estudo Socioeconómico da Habitação Social*. Porto, Câmara Municipal do Porto.

Pinto, T. C. (1994). A Apropriação do Espaço em Bairros Sociais: o Gosto pela Casa e o Desgosto pelo Bairro, *Sociedade e Território*, 20, pp. 36-43.

Pinto, T. C. (2000). Residential contexts of social exclusion: images and identities. Comunicação à *ENHR 2000 Conference: Housing in the 21st Century, Fragmentation and Reorientation*, Gavle.

Power, A. (1996). Area-based Poverty and Resident Empowerment. *Urban Studies*, 33, pp. 1535-1564.

Priemus, H. (1995). How to abolish social housing? The Dutch case. *International Journal of Urban and Regional Research*, 19, pp. 145-155.

Priemus, H. (1997b). Growth and Stagnation in Social Housing: What is 'Social' in the Social Rented Sector. *Housing Studies*, 12, pp. 549-560.

Priemus, H. (2001). Social Housing as a Transitional Tenure? Reflections on the Netherlands' New Housing Memorandum 2000-2010. *Housing Studies*, 16, pp. 243-256.

Priemus, H. e Dieleman, F. (1997). Social Rented Housing: Recent Changes in Western Europe – Introduction. *Housing Studies*, 12, pp. 421-425.

Priemus, H., Kleinman, M., Maclennan, D. e Turner, B. (1994). Maastricht Treaty: Consequences for National Housing Policies. *Housing Studies*, 9, pp. 163-182.

Rex, J. e Moore, R. (1967). *Race, Community and Conflict*. Oxford, Oxford University Press.

Rhodes, M. (1997a). *Southern European Welfare States: Between Crisis and Reform*. London, Frank Cass & Co. Ltd.

Rhodes, M. (1997b) Southern European Welfare States: Identity, Problems and Prospects for Reform, in Rhodes, M. (Ed.), *Southern European Welfare States*, pp. 1-22.

Richard, P., Bortolotto, D. e Aguilèra, A. (1998). Les publics de la loi du 31 mai 1990. In : Direction générale de l' Urbanisme, de l' Habitat et de la Construction. *Promouvoir le droit du logement*, pp. 125-185.

Rio, A. S. (1997). Os Sem-Abrigo em Lisboa: Caracterização e Conceptualização. In: Barros, C. P. e Santos, J. C. G. *A Habitação e a Reintegração Social em Portugal*, pp. 197-229.

Riseborough, M. (1998). More control and choice for users? Involving tenants in social housing management. In: Marsh, A. e Mullins, D. (Eds). *Housing and Public Policy*, pp. 221-245.

Rodrigues, F. e Stoer, S. (1998). *Entre Parceria e Partenariado. Amigos amigos, negócios à parte*. Oeiras, Celta Editora.

Room, G. (2000). Commodification and decommodification: a developmental critique. *Policy & Politics*, 28, pp. 331-351.

Ruivo, F. (2000). *Poder Local e Exclusão Social*. Coimbra, Quarteto.

Ruonavara, H. (1996). The Home Ideology and Housing Discourse in Finland 1900-1950. *Housing Studies*, 11, pp. 89-104.

Salgueiro, T. B. (2000). Fragmentação e exclusão nas metrópoles. *Sociedade e Território*, 30, pp. 16-26.

Santos, B. S. (1990). *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto, Afrontamento.

Saunders, P. (1984). Beyond housing classes: the sociological significance of private property rights and means of consumption. *International Journal of Urban and Regional Research,* 8, pp. 202-227.

Saunders, P. (1986). *Social Theory and the Urban Question*. London, Hutchinson.

Seassaro, L. (1993). Politiche della casa tra instanze sociali ed economiche. Le forme del dualismo negli anni novanta. *Recuperare*, 8, pp. 642-649.

Ségaud, M., Bonvalet, C. e Brun, J. (1998). *Logement et habitat: l'état des savoirs*. Paris, La Découverte.

SEH - Secretaria de Estado da Habitação (2000). *O Sector da Habitação no ano 2000*. Lisboa, Secretaria de Estado da Habitação.

Shalin, I. (1995). Strategies for Exclusion from Social Housing. *Housing Studies*, 10, pp. 345-363.

Sibley, D. (1998). Problematizing exclusion: Reflections on space, difference and knowledge. *International Planning Studies*, 3, pp. 93-110.

Silva, F. N. e Correia, P. D. (1988). A questão do alojamento e a intervenção municipal, *Sociedade e Território*, 6, pp. 69-85.

Silva, M. e Costa, A. B. (1989). *Pobreza Urbana em Portugal*. Lisboa, Centro de Reflexão Cristã e Caritas.

Sociedade e Território, nº 1 (1984). *Clandestinos e outros destinos*. (número temático).

Somerville, P. (1992). Homelessness and the Meaning of Home: Rooflessness or Rootlessness? *International Journal of Urban and Regional Research*, 16, pp. 529-539.

Somerville, P. (1998a). Empowerment through Residence. *Housing Studies*, 13, pp. 233-257.

Somerville, P. (1998b). Explanations of Social Exclusion: Where Does Housing Fit in? *Housing Studies*, 13, pp. 761-780.

Somerville, P. e Steele, A. (1999). Making Oneself at Home: The Mediation of Residential Action. *International Journal of Urban and Regional Research*: 23, pp. 88-102.

Stewart, A. (1994). Rethinking Housing Law: A Contribution to the Debate on Tenure. *Housing Studies*, 9, pp. 263-280.

Timmer, D., Eitzen, D. e Talley, K. (1994). *Paths to Homelessness. Extreme Poverty and the Urban Housing Crisis*. Boulder, Colorado, Westview Press.

Torgerson, U. (1987). Housing: The Wobbly Pillar under the Welfare State. In: Turner, B., Kemeny, J. e Lundqvist, L. (Eds). *Between the State and the Market: Housing in the Post-Industrial Era*. Stockholm, Almqvist and Wiksell International.

Tosi, A. (1991). Urban Theory and the Treatment of Differences: Administrative Practices, Social Sciences and the Difficulties of Specifics. *International Journal of Urban and Regional Research*, 15, pp. 594-609.

Tosi, A. (1994a). *Abitanti. Le nuove strategie dell'azione abitativa.* Bologna, Il Mulino.

Tosi, A. (1994b). *La casa: il rischio e l'esclusione. Rapporto IRS sul disagio abitativo in Italia.* Milano, FrancoAngeli.

Tosi, A. (1995). Shifting paradigms. The sociology of housing, the sociology of the family and the crisis of modernity. In: Forrest, R. e Murie, A *Housing and Family Wealth*, pp. 261-288.

Tosi, A. (1996). The Excluded and the Homeless: the Social Construction of the Fight Against Poverty in Europe. In: Mingione, E. *Urban Poverty and the Underclass*, pp. 83-104.

Tosi, A. (2000). The integration of immigrants: housing and cities. Comunicação ao *Workshop "Other Cities: Public Space and Migrants"*, Roma.

Touraine, A. (1984). *Le retour de l'acteur.* Paris, Fayard.

Touraine A (1992) Inégalités de la société industrielle, exclusion du marché. In : Affichard, J. e Foucauld, J.-B. *Justice sociale et inégalités*, pp. 163-174.

Turner, J. F. (1976). *Housing by people. Towards autonomy in building environments.* London, Marion Boyars.

van der Heijden, H. (2000) Theoretical Approaches of Comparative Housing Research: Similarities and Differences, Convergence and Divergence. Comunicação à *ENHR 2000 Conference: Housing in the 21st Century, Fragmentation and Reorientation*, Gavle.

van der Heijden, H. e Haffner, M. (2000). Housing expenditure and housing policy in the West European rental sector. *Journal of Housing and the Built Environment*, 15, pp. 71-92.

van Kempen, E. T. (1994). The Dual City and the Poor: Social Polarisation, Social Segregation and Life Chances. *Urban Studies*, 31, pp. 995-1015.

Vanoni, D. (1998). Partenariat et territorialisation. In : Direction générale de l' Urbanisme, de l' Habitat et de la Construction. *Promouvoir le droit du logement*, pp. 303-34.

Vanoni, D. e Morain, M. (1995). Le territoire: un instrument de mobilisation des acteurs locaux? In : Ballain, R. e Benguigui, F. *Loger les personnes défavorisées*, pp. 191-200.

Velody, I. e Williams, R. (1998). *The Politics of Constructionism*. London, Sage.

Veness, A. R. (1992). Home and homelessness in the United States: changing ideals and realities, *Environment and Planning D: Society and Space*, 10, pp. 445-468.

Vilaça, E. (1997). Habitação Social - Uma abordagem sistemática. In: CES. *Colóquio "A política de habitação"*, pp. 139-159.

Villasante, T. (1995). El Habitar (ciudadano) frente al Habitat (segregado). In: Cortés L. *Pensar la vivienda*, pp. 103-120.

Wacquant, L. (1999). Urban Marginality in the Coming Millennium. *Urban Studies*, 36: 1639-1647

Werczaberger, E. (1997). Home Ownership and Rent Control in Switzerland. *Housing Studies*, 12, pp. 337-353.

Whithehead, C. (1991). From Need to Affordability: An Analysis of UK Housing Objectives. *Urban Studies*, 28, pp. 871-887.

Whitehead, C. (1997). Changing Needs, Changing Incentives: Trends in the UK Housing System. In : Williams, P. *Directions in Housing Policy*, pp. 7-21.

Whitten, P. e Kailis, E. (1999). Housing conditions of the elderly in the EU. *Statistics in focus. Population and Social Conditions, Theme 3 – 14/1999*, Eurostat.

Williams, P. (1997). Getting the Foundations Right: Housing Organisations and Structures Policy. In: Williams, P. *Directions in Housing Policy*, pp. 120-137.

Williams, P. (1997). *Directions in Housing Policy: towards sustainable housing policies for the UK*. London, Paul Chapman Publishing.

Willmott, P. e Murie, A. (1990). *La pauperisation du logement social. Le cas de la Grande-Bretagne et de la France*. Paris, L'Harmattan.

Ytrehus, S. (2001). Interpretation of Housing Needs - a Critical Discussion. *Housing, Theory and Society*, 17, pp. 166-174.

Zitouni, F.(1998). Le droit au logement des personnes défavorisés, un nouveau droit social? In : Segaud M., Bonvalet, C. e Brun, J. *Logement et habitat: l'état des savoirs*, pp. 248-255.

ANEXO

Cronologia dos diversos Governos

1. Governos Provisórios:

			Primeiro Ministro	Ministro	Secretário de Estado	Ministério	Secretaria de Estado
I	15-05-1974	17-07-1974	Palma Carlos	Manuel Rocha	Nuno Portas	Equipamento Social e Ambiente	Habitação e Urbanismo
II	17-07-1974	30-09-1974	Vasco Gonçalves	José Augusto Fernandes	Nuno Portas	Equipamento Social e Ambiente	Habitação e Urbanismo
III	30-09-1974	26-03-1975	Vasco Gonçalves	José Augusto Fernandes	Nuno Portas	Equipamento Social e Ambiente	Habitação e Urbanismo
IV	26-03-1975	08-08-1975	Vasco Gonçalves	José Augusto Fernandes	Eduardo Pereira	Equipamento Social e Ambiente	Habitação e Urbanismo
V	08-08-1975	12-09-1975	Vasco Gonçalves	Henrique Sá	Fernando Vicente	Equipamento Social e Ambiente	Habitação e Urbanismo
VI	19-09-1975	10-02-1976	Pinheiro de Azevedo	Veiga de Oliveira	Eduardo Pereira	Equipamento Social e Ambiente	Habitação e Urbanismo
	10-02-1976	22-06-1976	Pinheiro de Azevedo	Eduardo Pereira	Manuel Serôdio	Habitação, Urbanismo e Construção	Habitação e Urbanismo

2. Governos Constitucionais:

			Primeiro Ministro	Ministro	Secretário de Estado	Ministério	Secretaria de Estado
I	23-07-1976	25-03-1977	Mário Soares	Eduardo Pereira	Pinto Correia	Habitação, Urbanismo e Construção	Habitação e Urbanismo
	25-03-1977	09-12-1977	Mário Soares	Eduardo Pereira		Habitação, Urbanismo e Construção	
II	23-01-1978	28-07-1978	Mário Soares	António Sousa Gomes	Carlos Gomes	Habitação e Obras Públicas	Habitação
III	28-08-1978	15-09-1978	Nobre da Costa	João Pina	José Augusto Ramos	Habitação e Obras Públicas	Habitação
IV	21-11-1978	11-06-1979	Mota Pinto	João Pina	José Augusto Ramos	Habitação e Obras Públicas	Habitação
V	31-07-1979	27-12-1979	Maria de Lurdes Pintasilgo	Mário Azevedo	Júlio Ferreira	Habitação e Obras Públicas	Habitação
VI	03-01-1980	09-12-1980	Francisco Sá Carneiro	João Porto	Casimiro Pires	Habitação e Obras Públicas	Habitação e Urbanismo
VII	09-01-1981	14-08-1981	Francisco Balsemão	Luis Barbosa	Casimiro Pires	Habitação e Obras Públicas	Habitação e Urbanismo
VIII	04-09-1981	12-06-1982	Francisco Balsemão	Viana Baptista	Jorge Andrade	Habitação, Obras Públicas e Transportes	Habitação e Urbanismo
	12-06-1982	09-06-1983	Francisco Balsemão	Viana Baptista	Carlos Almeida	Habitação, Obras Públicas e Transportes	Habitação e Urbanismo
IX	09-06-1983	15-02-1985	Mário Soares	Rosado Correia	Fernando Gomes	Equipamento Social	Habitação e Urbanismo
	15-02-1985	12-07-1985	Mário Soares	Carlos Melancia	Fernando Gomes	Equipamento Social	Habitação e Urbanismo
X	06-11-1985	17-08-1987	Cavaco Silva	Oliveira Martins	Elias da Costa	Obras Públicas, Transportes e Comunicações	Construção e Habitação
XI	17-08-1987	09-01-1990	Cavaco Silva	Oliveira Martins	Elias da Costa	Obras Públicas, Transportes e Comunicações	Construção e Habitação
	09-01-1990	24-04-1990	Cavaco Silva	Oliveira Martins	Rui Vicente	Obras Públicas, Transportes e Comunicações	Habitação e Transportes Interiores
	24-04-1990	31-10-1991	Cavaco Silva	Ferreira do Amaral	Carlos Costa	Obras Públicas, Transportes e Comunicações	Habitação
XII	31-10-1991	28-10-1995	Cavaco Silva	Ferreira do Amaral	Carlos Costa	Obras Públicas, Transportes e Comunicações	Habitação
XIII	28-10-1995	27-12-1995	António Guterres	Henrique Constantino	Emílio Rosa	Equipamento Social	Habitação
	27-12-1995	15-01-1996	António Guterres	Murteira Nabo	Leonor Coutinho	Equipamento Social	Habitação e Comunicações
	15-01-1996	25-10-1999	António Guterres	João Cravinho	Leonor Coutinho	Equipamento, Planeamento e Administração do Território	Habitação e Comunicações
XIV	28-10-1999	10-03-2001	António Guterres	Jorge Coelho	Leonor Coutinho	Equipamento Social	Habitação
	10-03-2001		António Guterres	Ferro Rodrigues	Leonor Coutinho	Equipamento Social	Habitação

FACULDADE DE ENGENHARIA
UNIVERSIDADE DO PORTO
BIBLIOTECA
0000079714