

# **A Evolução da Habitação de Interesse Social no Município do Porto**

Por

Diogo Carrasqueiras Pereira

**Dissertação de Mestrado em Economia e Gestão das Cidades**

Orientado por

Ana Paula Dias Delgado

**Faculdade de Economia**

Universidade do Porto

2011

## **Nota Biográfica**

Filho de António José Gonçalves Pereira e Julieta do Nascimento Carrasqueiras Pereira, nasceu em Ferral, no concelho de Montalegre, em 6 de Junho de 1987.

Iniciou a vida estudantil na Escola Primária de Paradela, lugar da freguesia de Valdosende, concelho de Terras de Bouro.

Prosseguiu os estudos na Escola E.B. 2,3 / S de Rio Caldo, onde concluiu o 2º e 3º ciclo. Em 2005 finalizou o ensino secundário na Escola Secundária de Amares.

Concluiu a licenciatura de Administração Pública na Universidade do Minho, em 2009, com média final de 14 valores.

Em 2010, é admitido à frequência do Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública, do Instituto Nacional de Administração, concluindo-o em Junho de 2011 com média de 16 valores.

Inicia funções de Técnico Superior no Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU, I.P.), a um de Julho de 2011.

## **Agradecimentos**

O resultado deste estudo é fruto da colaboração de várias pessoas. São então merecidas as seguintes palavras de agradecimento.

À Dra. Ana Paula Delgado a quem devo a orientação e o rumo de todo o meu trabalho, por todas as recomendações e considerações realizadas;

Ao Dr. João Carvalhosa, presidente do Comité Português de Coordenação da Habitação Social, pelo esclarecimento de diversas dúvidas sobre a temática e pelo fornecimento de material de suporte;

Aos meus pais, por toda a disponibilidade em financiar os meus estudos e pela força e motivação dada;

Ao meu irmão, pela amizade e companheirismo;

À Filipa, minha namorada, pela inspiração e compreensão;

Aos meus amigos Daniel Martins e Cid Ferreira pelas críticas e sugestões,

Ao Dr. António José Veiga, do Departamento de Relações Públicas do Comando Metropolitano de Polícia de Segurança Pública do Porto, pela disponibilidade demonstrada em ajudar,

os meus sinceros agradecimentos.

## Resumo

O normal funcionamento do mercado de habitação gera ineficiências económicas e injustiças sociais. A exclusão de determinados estratos sociais de um mercado que se quer para todos origina mal-estar na sociedade. Estes fundamentos justificam a intervenção das autoridades públicas.

As acções concertadas das autoridades no domínio habitacional são direccionadas para a oferta, a procura ou asseguradas pela intervenção directa do Estado. Nos dois primeiros casos é comum encontrar-se em incentivos fiscais, subsídios ou em instrumentos da política monetária, ferramentas de operacionalização e materialização da intervenção pública. A intervenção directa é prosseguida através da promoção da Habitação Social.

Será insensato pensar que, a acção estatal, neste domínio, atinge sempre o óptimo social. A verdade é que esta poderá incrementar uma cultura de exclusão social e comodismo para os seus beneficiários e revelar-se insustentável para as finanças públicas. É portanto premente estudar soluções que combatam e minimizem esses efeitos. A promoção da inclusão social, o arrendamento, a sinergia de políticas são exemplos abordados.

Nada melhor então, para comprovar a evidência empírica, que o estudo da abordagem adoptada ao longo dos dois últimos séculos pelo maior “senhorio” nacional, em termos relativos – o município do Porto.

A concentração em grandes aglomerados habitacionais das populações portuenses mais pobres e a extensão da actuação pública no domínio habitacional, ao longo dos anos, exige hoje a procura de novas abordagens à promoção da Habitação Social, voltadas para não só para a provisão do bem, mas com preocupações sociais e financeiras.

## **Abstract**

The smooth functioning of the housing market creates economic inefficiencies and social injustice. The exclusion of certain social groups within a market wishfully accessible to all generates discomfort in society. Those may be reasons behind the intervention of public authorities.

The concerted actions of the authorities in the field may be directed towards supply and demand sides of the market, as well as be taken by direct state intervention. In the first two cases, tax incentives, subsidies or debt instruments of monetary policy are usually operational and materialization tools for public intervention. Direct intervention is pursued through the promotion of social housing.

Is it unreasonable to think that public action in this field always reaches social optimum. Moreover, it can feed a culture of social exclusion and passivity among beneficiaries and contribute to unsustainable public finances. It is therefore urgent to find solutions to tackle and minimize these effects. The promotion of social inclusion, of rental markets or of the synergy of various policies are some of the possible strategies.

Thus, nothing more adequate than to empirically focus on the study of the largest Portuguese house owner – the municipality of Oporto – and its approach on social housing over the last two centuries.

The concentration of Oporto's poorest populations in large clusters and the extent of public intervention in housing over the years requires today new approaches to the promotion of social housing, aimed not only at its provision, but also at dealing with social and financial matters.

## Índice Geral

<b>Nota Biográfica .....</b>	<b>i</b>
<b>Agradecimentos .....</b>	<b>ii</b>
<b>Resumo .....</b>	<b>iii</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>iv</b>
<b>Índice Geral.....</b>	<b>v</b>
<b>Lista de Acrónimos.....</b>	<b>viii</b>
<b>I. Introdução.....</b>	<b>1</b>
1.1. Enquadramento geral .....	1
1.2. Objectivos e motivações .....	2
<b>II. Mercado e Políticas de Habitação.....</b>	<b>3</b>
2.1. As Características do Mercado de Habitação .....	3
2.2. O Acesso ao Mercado de Habitação .....	4
2.2.1. A Procura.....	4
2.2.2. A Oferta .....	5
2.3. Fundamentos da Intervenção Pública no Mercado de Habitação .....	6
2.3.1. A Eficiência do Mercado .....	7
2.3.2. A Justiça e Equidade Social.....	8
2.3.3. A Importância Político-Social .....	10
2.4. Políticas Públicas de Habitação .....	12
2.4.1. Do Lado da Oferta .....	12
2.4.2. Do Lado da Procura .....	13
2.4.3. O Controlo das Rendas .....	14
2.4.4. A Intervenção Directa.....	16
<b>III. A Habitação Social .....</b>	<b>19</b>
3.1. A Habitação Social - Caracterização .....	19
3.1.1. Os Bairros Sociais – A Perspectiva Socioeconómica.....	19
3.1.2. Lugares de Pobreza e Exclusão Social .....	21

3.1.3.	A Promoção da Inclusão Social.....	21
3.2.	Habitação - Construir ou Reabilitar? .....	23
3.2.1.	O Caso da Habitação Social .....	24
3.3.	O Arrendamento Social .....	25
3.4.	A “Empresarialização” da Habitação Social.....	26
3.5.	A Habitação Social na União Europeia .....	27
<b>IV.</b>	<b>A Evolução da Habitação Social no Município do Porto.....</b>	<b>29</b>
4.1.	Perspectiva Histórica .....	29
4.1.1.	O Crescimento Urbano do Porto no Século XVIII .....	29
4.1.2.	A “Industrialização” da Cidade no Século XIX.....	30
4.1.3.	As “Ilhas” e o aparecimento dos Primeiros Bairros Sociais .....	31
4.1.4.	A Habitação Social na Segunda Metade do Século XX.....	34
4.1.4.1.	O pós 25 de Abril de 1974 .....	36
4.1.5.	A Habitação Social no Novo Milénio .....	40
4.2.	Problemas da Habitação Social no Município.....	43
4.3.	Algumas Sugestões/ Soluções para a Habitação Social.....	44
<b>V.</b>	<b>Conclusões, Limitações e Sugestões para Investigações Futuras.....</b>	<b>49</b>
5.1.	Conclusões .....	49
5.2.	Limitações.....	50
5.3.	Sugestões para Investigações Futuras.....	51
<b>VI.</b>	<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>52</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>62</b>	
Anexo 1.	Alguns Bairros Sociais do Município do Porto.....	62
Anexo 2.	As Condições do Edificado, a Falta de Equipamentos Sociais e a Marginalidade em diferentes Bairros Sociais .....	63
Anexo 3.	Algumas das Empresas Municipais cujo Objecto Principal é a Promoção da Habitação Social .....	64
Anexo 4.	O Actual Desenho Administrativo do Município do Porto e a planta das Muralhas Fernandinas.....	66

Anexo 5. Planta da cidade do Porto contendo o Palácio de Cristal, Nova Alfândega, e Diversos Melhoramentos Posteriores a 1844 (1865).....	67
Anexo 6. Principais Tipologias das Ilhas.....	68
Anexo 7. Distribuição por número de Operários da Indústria na Cidade do Porto (1845 e 1852).....	69
Anexo 8. Formas de intervenção do Estado na habitação durante 1926-1932.....	70
Anexo 9. Localização dos Bairros Sociais construídos entre 1901 e 1956 na Cidade do Porto.....	71
Anexo 10. Localização dos Bairros construídos no âmbito do Plano de Melhoramentos (1956-1973).....	72
Anexo 11. Localização dos Bairros de Habitação Social na Cidade do Porto (1956-1995).....	73
Anexo 12. Localização dos Bairros de Habitação Social no Porto (2000- 2008).....	74
Anexo 13. Factores de Mudança no Desenho e Execução das Novas Políticas de Habitação.....	75

## **Lista de Acrónimos**

- C.R.U.A.R.B. - Comissariado para a Renovação Urbana da Área de Ribeira/Barredo
- CECODHAS Housing Europe - Comité de Coordenação para a Habitação Social e Cooperativa Europeu
- E.E.M. – Entidade Empresarial Municipal
- F.F.H. - Fundo de Fomento da Habitação
- FDZHP - Fundação para o Desenvolvimento do Centro Histórico do Porto
- I.G.A.P.H.E. - Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado
- I.N.H. - Instituto Nacional da Habitação
- IHRU - Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.
- IMT - Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
- IMI - Imposto Municipal sobre Imóveis
- INE - Instituto Nacional de Estatística
- IORU - Intervenção Operacional Urbana
- IVA - Imposto sobre o Valor Acrescentado
- MTSS - Ministério do Trabalho e da Segurança Social
- P.E.R. - Programa Especial de Realojamento
- PEH - Plano Estratégico de Habitação
- PNAI - Plano de Acção para a Inclusão
- PRAUD - Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas
- RECRIA - Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados
- RECRIPH - Regime Especial de Participação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal
- REHABITA - Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas
- S.A.A.L. - Serviço Ambulatório de Apoio Local
- SOLARH - Programa de Solidariedade e Apoio à Recuperação de Habitação
- SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana

## **I. Introdução**

### **1.1. Enquadramento geral**

Desde os tempos mais recônditos da história dos seres humanos encontramos alusões às necessidades de alojamento. É comum, por exemplo, descobrir vestígios da presença humana em cavernas, tendo alguns deles milhares de anos. A caverna é portanto um dos modos de alojamento mais primitivos.

A evolução humana fez-se sentir também nos alojamentos, tornando um sítio que inicialmente serviu de abrigo em algo fundamental para assegurar o bem-estar individual e colectivo das sociedades. Além da satisfação das necessidades individuais, a habitação assume uma grande importância para a economia. São inúmeras as implicações económicas neste domínio: impostos e receitas que gera para as autoridades públicas, principalmente para os municípios, oferta de emprego diversificada, pelos inúmeros sectores que envolve (construtoras civis, imobiliárias, entidades públicas, cooperativas, etc.), riqueza que produz para a economia nacional e regional.

A importância que o mercado de habitação tem em termos sociais, económicos e políticos determina a intervenção das autoridades públicas. No cerne da acção pública encontram-se hoje questões associadas à eficiência de mercado, à justiça social e de foro político.

No capítulo II do presente estudo serão analisadas as características do mercado de habitação e o seu funcionamento. A exclusão de determinados consumidores ou grupos deste mercado determina a acção estatal, motivada sobretudo por questões de justiça social. Justifica-se assim o aparecimento (oferta) da habitação social.

Nesse sentido, serão estudadas no capítulo III as características da habitação social e dos seus residentes, analisando-se alguns dos problemas que poderão surgir em virtude da concentração destes dois elementos. Serão ainda estudadas algumas abordagens que minimizam os efeitos negativos destes problemas.

O capítulo IV analisa a habitação social no município do Porto. O Porto é hoje um dos maiores proprietários habitacionais do país. O crescimento da cidade do Porto foi determinando a exclusão de vários grupos populacionais cujas necessidades foram sendo asseguradas pela iniciativa municipal ou estatal e pela procura de soluções

expeditas. Estudaremos alguns impactos dos modelos adoptados para a habitação social no município ao longo dos anos e irão sugerir-se diferentes abordagens ao conceito.

## **1.2. Objectivos e motivações**

A habitação social é o reflexo mais puro da actuação do Estado no domínio habitacional. A actuação Estatal pauta-se por um conjunto de princípios, importando, em particular, para o presente estudo o princípio da subsidiariedade. Nestes moldes, a actuação pública deve ser prosseguida nos níveis mais baixos da organização administrativa, de forma a identificarem-se convenientemente, e com a proximidade necessária, as necessidades das populações (diferentes de lugar para lugar). É neste nível que se encontram as Autarquias Locais (municípios e freguesias).

No caso, o município do Porto assume a atribuição que lhe é conferida por força legal e prossegue essa acção.

Uma vez analisada a importância da habitação para o bem-estar social, e assumida a representatividade do parque habitacional público no município torna-se premente analisar os fundamentos dessa intervenção e se estes são prosseguidos.

O presente estudo procura caracterizar as intervenções públicas municipais e as grandes transformações que ocorreram na cidade/município do Porto ao longo dos dois últimos séculos, no domínio habitacional.

No fim da caracterização pretende-se apurar se o caminho percorrido tendeu para a sustentabilidade e atingiu os objectivos de justiça social ou, pelo contrário, se nem sempre estas variáveis foram prosseguidas. Neste caso analisar-se-ão caminhos alternativos, fundamentados por orientações estratégicas no âmbito da política de habitação nacional, simultaneamente com as orientações e abordagens mais recentes à promoção e provisão da habitação social.

## II. Mercado e Políticas de Habitação

### 2.1. As Características do Mercado de Habitação

O alojamento sempre esteve presente no conjunto de necessidades primárias do ser Humano. O bem habitação, além de dar resposta a tais necessidades, é hoje visto como um bem de investimento.

O conjunto diversificado de atributos confere a cada habitação um carácter único e diferenciador (heterogeneidade). A mensuração das particularidades deste bem, poderá ser efectuada através de características hedónicas<sup>1</sup>, como a tipologia, área, tipo de construção, instrumentos ou serviços disponíveis, a localização entre outras.

A imobilidade da habitação dita que a oferta e procura desse bem estejam circunscritas a uma área geográfica, originando a existência de mercados localizados. A captação de externalidades positivas e negativas decorrentes da localização e a relação directa existente entre a renda fundiária e a poupança em custos de transporte são outros factores de localização que condicionam a disponibilidade a pagar por parte dos compradores.

As características da habitação permitem a sua classificação enquanto bem durável, consumido por mais de uma geração de indivíduos (Ferreira, 1984). Esta propriedade permite analisar o bem habitação como uma variável de stock e como uma variável de fluxo. A existência de stocks acumulados no mercado de habitação associados à durabilidade do bem determina que o preço seja fundamentalmente influenciado pela procura.

A propriedade imobiliária pode ser identificada como um bem de consumo ou de investimento. O usufruto da habitação pelos consumidores é necessário para saciar uma necessidade humana fundamental, constituindo uma das despesas mais significativas das famílias modernas (Silva, 2001). A privação do consumo deste bem poderá por em causa a própria coesão social<sup>2</sup>. A obtenção de rendimentos através do mercado de habitação permite analisar a habitação enquanto bem de investimento.

---

<sup>1</sup> Vide Teoria do Consumo de Lancaster (Lancaster, 1966) estendida ao mercado habitacional por Rosen (1974).

<sup>2</sup> “O alojamento é um factor-chave de coesão social” (CET-ISCTE et al., 2008: 15).

## 2.2. O Acesso ao Mercado de Habitação

As peculiaridades do mercado de habitação permitem uma fácil distinção relativamente a outros mercados. Características como a imobilidade do bem transaccionado (habitação) e a segmentação espacial que daí advém são mais do que suficientes para perceber as diferenças em relação a outros mercados.

Poderão identificar-se dois mercados: a aquisição e o arrendamento (Batista, 2010). Embora distintos, estes estão inter-relacionados pois as oscilações num terão repercussões no outro<sup>3</sup>.

### 2.2.1. A Procura

A procura de habitação (aquisição ou arrendamento), é volátil e depende de um conjunto de variáveis. O rendimento das famílias é exemplo. Conforme Silva (2001: 13) “a procura de habitação (pois) é função do nível de rendimento do consumidor, do preço relativo do bem e da disponibilidade de crédito”. Nesta medida, entende-se que consumidores com baixos rendimentos, ou sem rendimentos, serão potencialmente excluídos deste mercado.

Assiste-se a um processo de filtramento<sup>4</sup> para cima, quando as famílias de maiores rendimentos procuram habitações de melhor qualidade, deixando lotes disponíveis para serem ocupados por famílias que anteriormente residiriam num segmento habitacional inferior (no caso de existir um excedente de habitações).

Na presença de carências<sup>5</sup> habitacionais, este processo será realizado para baixo. As famílias com os rendimentos mais baixos poderão, mais uma vez, encontrar-se numa situação de exclusão do mercado.

---

<sup>3</sup> O aumento das rendas e a consequente diminuição da procura no mercado de arrendamento terá reflexos no (aumento) lado da procura do mercado de aquisição. Um aumento do lado da oferta no mercado de aquisição e a consequente diminuição de preços, provocará uma diminuição das rendas (Silva, 2001). De referir que os dois segmentos de mercado estão inter-relacionados pelo que os desequilíbrios no mercado dominante estendem-se ao mercado subordinado.

<sup>4</sup> Sobre o processo de “*Filtering*” e disponibilidade a pagar por habitações de diferentes qualidades, vide Edel, Matthew (1972).

<sup>5</sup> Entendam-se carências enquanto excesso de procura.

O processo de filtramento permitirá resolver o problema das carências habitacionais promovendo soluções expeditas como o aparecimento de formas de habitação precárias, como barracas, “ilhas” habitacionais ou as mais comuns subdivisões de habitações ou subalugueres de partes da casa.

O número de famílias também condiciona a procura de habitação. É expectável que o aumento de famílias no mercado seja acompanhado por um aumento da procura de habitação. Nesse sentido, também os hábitos sociais (divórcios, famílias monoparentais, número de pessoas do agregado familiar), terão naturais repercussões na procura de habitação.

A disponibilidade de crédito é outra das variáveis explicativas. O recurso a esta fonte de financiamento pelas famílias faz-se predominantemente na aquisição de habitação, dadas as avultadas despesas das famílias no consumo deste bem. A capacidade de endividamento das famílias determinará o nível de investimento realizado em habitação. Às taxas de juro mais baixas está associado um aumento da procura potencial de habitação para aquisição. As taxas de juro mais elevadas são propícias para um aumento da procura potencial de habitação para arrendamento.

### **2.2.2. A Oferta**

A oferta de habitação faz-se sentir não só pela construção de novas habitações como também pelo stock habitacional já existente. Contudo, a oferta de nova habitação representa uma parte muito pequena do stock existente. A durabilidade do bem, a morosidade associada ao seu processo produtivo, carga burocrática e o facto do mercado de habitação operar com lotes vagos, permite concluir que, geralmente, no curto prazo, a oferta é fixa e que no médio e longo prazo é relativamente preço inelástica. Deste modo as oscilações na procura de habitação têm reflexos (a curto prazo) no preço da habitação mas não na oferta habitacional.

Os custos de produção são uma das condicionantes da oferta de habitação, não podendo ser desassociados dos custos fundiários, dos custos do próprio processo produtivo e dos custos burocráticos. Os custos de produção mais baixos permitirão aumentar as quantidades oferecidas. Consequentemente, custos de produção mais altos acarretarão uma diminuição da oferta de habitação (Silva, 2001).

O preço relativo da habitação também se reflectirá na oferta a médio e longo prazo. Preços maiores potenciaram um aumento da oferta. Por outro lado, preços mais reduzidos terão um efeito contractivo. O preço da habitação influenciará ainda o preço do mercado fundiário, sendo este um mercado subordinado ao mercado de habitação.

### **2.3. Fundamentos da Intervenção Pública no Mercado de Habitação**

Do livre jogo entre a oferta e a procura no mercado habitacional resulta a exclusão de alguns consumidores

O direito à habitação expresso a nível nacional<sup>6</sup> e em fontes de direito internacionais<sup>7</sup>, é um dos factores que determina a intervenção das autoridades públicas na salvaguarda do mesmo. O Estado assume um papel fundamental na correcção de desfasamentos de mercado que comportam a exclusão de consumidores do acesso à habitação, através da sua intervenção.

Além disso, o consumo de habitação é gerador de uma elevada utilidade ou bem-estar individual. O agregado de todas as componentes de satisfação individual irá resultar no conceito de bem-estar colectivo. É sobre as necessidades colectivas e a sua satisfação que versa toda a actividade administrativa do sector público.

Na Economia do Bem-estar a intervenção pública materializa-se quando não existe uma afectação de recursos eficiente no quadro de um mercado concorrencial. É possível, neste sentido, melhorar o uso de meios de produção disponíveis de forma a tornar o mercado eficiente, através da acção das autoridades públicas.

Um mercado eficiente no plano económico poderá revelar-se inaceitável do ponto de vista social<sup>8</sup>. No caso do mercado de habitação aos motivos de eficiência e de equidade juntam-se ainda motivos político-sociais (Harsman e Quingley, 1990).

---

<sup>6</sup> Vide artigo 65.º da Constituição da República Portuguesa, alínea i), número 1 do artigo 13º e artigo 24º da Lei n.º 159/99 de 14 de Setembro.

<sup>7</sup> Vide número 1 do artigo 25º da Declaração Universal dos Direitos do Homem e número 1 do artigo 11º do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais.

<sup>8</sup> Conforme revela Tresch (1981), “um sistema de mercado a funcionar perfeitamente pode assegurar uma afectação de recursos eficiente, mas não garantir que a distribuição dos bens e serviços será socialmente aceitável”.

### 2.3.1. A Eficiência do Mercado

Mesmo não sendo o objecto deste estudo, analisemos brevemente as razões que motivam a ineficiência do mercado habitacional. Para que este verifique uma afectação eficiente dos seus recursos e uma consequente maximização do bem-estar colectivo terão que ser respeitadas algumas condições.

A intervenção do Estado no mercado habitacional é justificada desde logo pela informação assimétrica presente no mercado. O lado da oferta é, consequentemente, aquele que mais beneficia desta lacuna. Na compra e venda de casas, poderá assistir-se a um fenómeno de selecção adversa, onde a procura de habitação é realizada por agentes económicos com características desfavoráveis<sup>9</sup>.

O bem habitação poderá ainda ser visto como um bem colectivo. Este assume características de bem colectivo indivisível, isto é, os mecanismos de mercado determinam a exclusão de alguns indivíduos do bem habitação, sendo o Estado o responsável pela sua produção (acto de produzir) ou provisão (acto de prover ou fornecer, tendo como forma prevalecente de financiamento os dinheiros públicos), aproximando a habitação do conceito de bem público. Nos casos em que o mercado é eficiente, o bem habitação assume características de bem colectivo divisível, uma vez que “a sua provisão é susceptível de ser dividida em diversas unidades sobre as quais as pessoas podem exercer uma posse exclusiva” (Santos, 2010: 81).

As externalidades são outro dos elementos que interfere no regular funcionamento de mercado, tendo reflexos ao nível físico, social ou até fiscal (Silva, 2001). As características da habitação, nomeadamente a sua imobilidade, aliada às políticas de ordenamento do território permitem verificar que as particularidades<sup>10</sup> de um dado imóvel residencial poderão ter reflexos no bem-estar dos moradores adjacentes. Esta

---

<sup>9</sup> Para Santos (2010: 115), “a selecção adversa ocorre em situações nas quais a variação na qualidade é um aspecto importante num dado mercado e uma das partes envolvidas na transacção possui mais informação que a outra sobre essa realidade, podendo sonegá-la e, assim, colher os benefícios correspondentes”.

<sup>10</sup> São exemplo disso a arquitectura, design ou estado de conservação dos edifícios (Silva, 2001), ou ainda serviços ou equipamentos que as habitações possuem, como a iluminação, vídeo vigilância ou segurança particular.

relação de vizinhança acarreta eventuais benefícios ou perdas, mediante a presença de externalidades positivas ou negativas.

Contudo, a acção “correctiva” das autoridades públicas “não menos que a acção privada, pode errar e ser ineficiente” (Santos, 2010: 149). Deste modo, a intervenção pública no sector da habitação pode gerar, na mesma medida, externalidades positivas e negativas.

### **2.3.2. A Justiça e Equidade Social**

A ideia da justiça e equidade social não é recente e tem vindo a ser defendida ao longo dos tempos. Já Platão (c. 427 a.c. – c.348 a.c.), cit. por Santos (2010: 121) defende que “num Estado que queira evitar a pior das pragas, que seria melhor designada por insurreição do que por dissensão, nenhum dos cidadãos deve estar em situações extremas de pobreza ou de riqueza, pois qualquer destas condições gera aqueles dois males; conseqüentemente, o legislador deve fixar um limite para a pobreza e para a riqueza”. Embora este argumento esteja voltado para as teorias intervencionistas, mesmo economistas mais liberais<sup>11</sup> encontram justificação na intervenção do Estado nos mercados por motivos de redistribuição de rendimento.

O jogo entre a oferta e a procura através da conjugação do conjunto de variáveis constituintes, determinará a inevitável exclusão das famílias do mercado habitacional. Neste lote de consumidores serão incluídos um conjunto de indivíduos que são incapazes de atribuir um valor ao bem habitação. Estes argumentos aliados ao conjunto de externalidades negativas que poderão advir da sua exclusão do mercado<sup>12</sup> justificam a classificação da habitação enquanto uma necessidade e um bem de mérito<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Silva (2001: 22) identifica alguns nomes como Samuelson e Northaus (1988), Burgra e Irzik (1999).

<sup>12</sup> A construção de barracas ou sobrelotação de alojamentos tem impactos não só na organização do espaço mas também saúde pública, na desvalorização das habitações limítrofes, entre outras.

<sup>13</sup> Para Santos (2010: 141) os bens de mérito são “aqueles cuja provisão pública é ditada pelo interesse social em generalizar o seu consumo a todos os cidadãos, em virtude de satisfazerem necessidades de mérito”.

### **2.3.2.1. A Exclusão do Mercado de Grupos Específicos**

Conforme o CET-ISCTE et al. (2008: 137), a “relação entre rendimentos das famílias e custos de habitação no mercado privado tem-se revelado desajustado para um número significativo de agregados de baixo rendimento”.

Cerca de 18% das famílias portuguesas encontravam-se em situação de pobreza em 2007. Inevitavelmente, as condições socioeconómicas têm repercussões no consumo destas famílias. No que concerne ao mercado de habitação, surgem famílias com muitas dificuldades de acesso ao bem nele transaccionado. Este conjunto é maioritariamente constituído por grupos socioeconómicos específicos identificados no Plano Estratégico de Habitação (PEH) enquanto agregados mal-alojados, sem-abrigo, população portadora de deficiência, imigrantes e população cigana.

Algumas famílias, não podendo aceder à aquisição de habitação própria, são remetidas para o mercado de arrendamento. O mau funcionamento do mercado de arrendamento poderá determinar a exclusão de um maior número de famílias.

Embora se reconheça que parte das populações consiga resolver por si as suas carências habitacionais, não necessitando de imediato do apoio Estatal, a desadequação dos alojamentos, muitas vezes providos enquanto soluções expeditas, conduzem a uma inevitável intervenção a médio ou longo prazos (Silva, 2001).

Tratando o caso dos sem-abrigo, o Plano de Acção para a Inclusão (PNAI) refere que, embora sejam desconhecidos o número total de sem-abrigo existentes em Portugal, estes são “sobretudo homens em idade activa (30 aos 49 anos), solteiros e divorciados, de nacionalidade portuguesa, com escolaridade básica, distribuídos essencialmente pelas grandes áreas metropolitanas (Lisboa e Porto), seguindo-se as cidades médias de Setúbal, Faro e Braga”. O perfil destes indivíduos começa a verificar alterações com a “emergência de uma nova geração de pessoas com peso crescente de doentes mentais, toxicodependentes, alcoólicos, ex-reclusos e outras de pessoas que se encontram em situação de ruptura com as normas e Instituições vigentes – quebra de laços sociofamiliares, instabilidade profissional, inacessibilidade à habitação, dificuldades de acesso ao emprego, baixos rendimentos, ausência de regras e rotinas, automarginalização, diluição de hábitos de trabalho, regressão nas capacidades cognitivas – e sem qualquer tipo de suporte social, psicológico e económico”

(Ministério do Trabalho e da Segurança Social, 2006: 35). Além disso identificam-se “novos sem-abrigo” possuidores de níveis académicos intermédios ou superiores que, por razões de ruptura profissional se encontram excluídos do mercado.

No que diz respeito à população portadora de deficiência verifica-se que as condições de acesso<sup>14</sup> aos edifícios de habitação nacionais potenciam a exclusão deste grupo do mercado. Segundo o CET-ISCTE et al. (2008: 144), cit. Cachadinha (2007) “de acordo com os Censos de 2001, um terço da totalidade dos edifícios de habitação nacionais e 43% dos edifícios de habitação com mais de um piso não são acessíveis. Como cerca de 70% das habitações se localizam em edifícios com mais do que um piso, conclui-se que cerca de 40% das habitações não são acessíveis”. Atenta-se ainda ao facto das informações censitárias não revelarem a verdadeira dimensão do problema, dado que não são analisados o tamanho ou qualidade dos meios de acesso (podendo estes ser insuficientes para a promoção da acessibilidade).

No que concerne à população imigrante verifica-se um elevado recurso ao mercado de arrendamento, mas também uma percentagem significativa de recurso a alojamentos não-clássicos (barracas) ou alojamento no local de emprego (geralmente em situações de precariedade).

O nomadismo associado à população cigana, os seus valores e a sua cultura comunitária e as “dificuldade ao acederem ao mercado de arrendamento são alguns dos obstáculos que se colocam a esta população para poder exercer os seus direitos em igualdade de oportunidades com a restante população” (CET-ISCTE et al., 2008: 152).

A estes grupos podemos adicionar um conjunto de famílias insolventes que são excluídas do mercado habitacional. Inevitavelmente a intervenção das autoridades públicas terá em especial atenção a promoção da inclusão das populações insolventes e a própria equidade e justiça social

### **2.3.3. A Importância Político-Social**

A habitação assume inegável importância político-social para as autoridades públicas. Pode identificar-se desde logo como uma das principais fontes de receitas municipais, sob a qual incide um conjunto diversificado de tributos. Neste sentido, torna-se ainda

---

<sup>14</sup> Vide Decreto-Lei n.º 163/2006 de 8 de Agosto.

um instrumento de concorrência entre as diversas pessoas colectivas públicas de carácter territorial (como das autarquias locais<sup>15</sup>), na medida em que funcionará como mecanismo de atractividade<sup>16</sup> das populações para estas unidades<sup>17</sup>.

Esta política é vista ainda como uma variável dinamizadora da economia regional com reflexos na economia geral. Além da atracção de população e de investimento privado, o sector que se ocupa da construção ou reabilitação de imóveis residenciais, ou da construção de equipamentos relacionados com estes, é caracterizado por ser uma indústria de mão-de-obra intensiva, promovendo deste modo o emprego.

As obras públicas, algumas das quais associadas à habitação, assumem grande relevância nas acções de marketing político e marketing eleitoral dos diferentes partidos. No âmbito do ciclo político-económico e atendendo ao axioma do interesse pessoal<sup>18</sup> defendido pela Escola da *Public Choice* (Mueller cit. por Lewin, 1991), os políticos tenderão a ter comportamentos racionais, reflectindo-se em acções egoístas, promovendo deste modo medidas populistas que lhes permitam a eleição ou reeleição. Este comportamento poderá ter consequências na eficiência económica ou na equidade social do mercado habitacional.

A possibilidade de utilizar a política habitacional enquanto instrumento de repartição socioeconómica justifica também a intervenção das autoridades públicas. Contudo, conforme Silva (2001: 35), “em sociedades com forte tradição de separação de classes sociais a manutenção dessas divisões é desejável pelos cidadãos, ao passo que em sociedades onde essa tradição é mais ténue ou não exista tal separação é mesmo impopular”.

---

<sup>15</sup> As Autarquias Locais são constituídas pelos Municípios, pelas Freguesias e pelas Regiões Administrativas (à data ainda não implementadas).

<sup>16</sup> Os municípios com tributos (sobretudo impostos) mais reduzidos e com relações de vizinhança ou proximidade territorial revelar-se-ão mais atractivos, em termos fiscais, para as preferências dos indivíduos.

<sup>17</sup> A habitação também pode corresponder à oferta de alojamento temporário e para fins turísticos.

<sup>18</sup> Conforme Hume (1739)

## **2.4. Políticas Públicas de Habitação**

As características do mercado de habitação e as falhas de mercado aqui mencionados permitem justificar a intervenção das autoridades públicas no quadro habitacional. Para materializar esta actuação o Estado prossegue uma política ou um conjunto de políticas públicas<sup>19</sup>.

A política de habitação possui um conjunto de instrumentos (meios) que lhe permitem atingir vários fins. Silva (2001: 47) identifica três instrumentos fundamentais: “os impostos, as despesas públicas (incluem transferências e subsídios diversos) e regulamentações ou controlos”. Estes instrumentos são caracterizados por Harman e Quingley (1991), identificando o lado da oferta, o lado da procura, o controlo das rendas e a intervenção directa no mercado enquanto espaços de actuação.

### **2.4.1. Do Lado da Oferta**

A oferta de habitação poderá ser estimulada por um conjunto de medidas. É comum enumerar um conjunto de instrumentos que actuem neste sentido: incentivos fiscais, subsídios e taxas de juro protocolares ou comparticipadas são alguns dos meios utilizados.

As autoridades governativas utilizarão qualquer um destes instrumentos mediante a estratégia definida. Deste modo, se a política a prosseguir tiver como objectivo o fomento do mercado de arrendamento, poderemos assistir à utilização de incentivos fiscais, como deduções ao imposto sobre o rendimento, possibilitando uma redução dos custos dos proprietários e um aumento da competitividade e atractividade deste mercado. O incentivo às obras de reabilitação e a construção de Habitações de Custos Controlados tem sido prosseguidas, em Portugal na última década, através da utilização dos instrumentos fiscais, como sendo tributações a taxas reduzidas de mais-valias e rendimentos prediais, isenções em sede de Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT), isenções temporárias de Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) ou ainda taxas reduzidas de Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA).

---

<sup>19</sup> Conforme Tinbergen (1962) uma política pública (económica) é uma “conjugação deliberada de certos meios para alcançar determinados fins”.

Já aqui se aludiu que a aquisição de habitação depende de um conjunto de variáveis, como as condições de acesso ao crédito. Tal efeito também se poderá verificar no lado da oferta. Como refere Silva (2001: 53) “ como incentivo ao sector da construção, visando o incremento da oferta de habitação de qualidade moderada, por vezes as autoridades decisoras apoiam os custos do seu financiamento, seja através de taxas comparticipadas, seja com taxas protocolares”. A atribuição de subsídios a entidades públicas ou privadas de forma a baixar os custos de promoção ou reabilitação o parque habitacional degradado (conferindo-lhe condições mínimas de habitabilidade) permite fomentar a acessibilidade ao mercado habitacional e aumentar as unidades disponíveis no mercado.

A utilização destes instrumentos tem efeitos nos preços do mercado habitacional num curto prazo, uma vez que também permitem uma redução de custos (quer de produção, quer de manutenção). A médio e longo prazo estes efeitos vão-se diluindo, ajustando-se a oferta à procura, verificando-se uma nova condição de equilíbrio. As políticas do lado da oferta permitem suprir parte das carências habitacionais, porque além do aumento das quantidades presentes no mercado existe uma diminuição dos preços praticados, aumentando a acessibilidade ao mercado.

### **2.4.2. Do Lado da Procura**

O estímulo da procura de habitação, à semelhança do que acontece com a oferta, pode ser prosseguido por um conjunto de instrumentos. Os subsídios são o meio mais utilizado, embora se reconheçam outros instrumentos associados ao sistema fiscal que são igualmente importantes.

Os subsídios podem ser atribuídos para estimular a procura no mercado de aquisição ou de arrendamento. No que respeito aos subsídios à aquisição, estes permitem uma redução do preço relativo da aquisição, aumentando a utilidade dos indivíduos. Estes efeitos têm consequentes reflexos no aumento das quantidades procuradas. Os subsídios ao arrendamento são apoios aos arrendatários com menores rendimentos, aumentando a acessibilidade do mercado a franjas com menores rendimentos, beneficiando deste

modo as partes envolvidas. Em Portugal, à data, este apoio é concedido, a título de exemplo, através do Programa Porta 65 Jovem<sup>20</sup>.

Contudo, os subsídios revelam algumas limitações. A intervenção do Estado através deste meio é, em regra, geradora de um aumento dos preços de mercado (inflação). Os subsídios têm evidentes reflexos quantitativos no mercado, mas, quando voltados para a aquisição de habitação e não sendo acompanhados por subsídios que permitam os indivíduos efectuarem as necessárias reparações, poderão contribuir para a depreciação dos imóveis residenciais. Com o aumento de preços, leva a que muitos proprietários não efectuem as reparações necessárias nas habitações enquanto não manifestarem intenção de as vender.

Além disso, conforme Balchin (1995), cit. por Silva (2001: 69), os subsídios “aumentam as desigualdades” uma vez que não distribuídos de forma equitativa.

### **2.4.3. O Controlo das Rendas**

O controlo das rendas funciona, em termos genéricos, como a estipulação de um preço máximo para as rendas habitacionais. As autoridades públicas fixam nesse sentido um valor máximo da renda praticada no mercado de arrendamento (privado), afectando geralmente os segmentos de mercado de menor qualidade. Esta medida tem repercussões na própria eficiência de mercado uma vez que, embora se verifique uma transferência do excedente do produtor para o consumidor, existe uma perda (*deadweight loss*) fruto da ineficiência gerada pela intervenção estatal.

Conforme Krugman e Wells (2005) esta medida é geradora de *ineficiência de baixa quantidade* dado que a intervenção conduz a uma diminuição das quantidades disponíveis no mercado; *ineficiência de baixa qualidade* uma vez que as unidades habitacionais que saem do mercado são as que possuem maiores renda e, conseqüentemente, são os fogos de melhor qualidade; *ineficiente alocação de consumidores* que se verifica pela alteração de equilíbrio de mercado (qualquer mudança desta condição origina uma alocação ineficiente dos consumidores, dado que esta é a situação óptima do mercado); o mesmo se verifica nas quantidades

---

<sup>20</sup>Conforme o Decreto -Lei n.º 162/92, de 5 de Agosto, o Programa Porta 65 Jovem tem o objectivo de facilitar aos jovens o acesso à habitação no regime de arrendamento e criar condições favoráveis à mobilidade residencial, enquanto factores fundamentais para o desenvolvimento equilibrado das comunidades.

transaccionadas existindo um *desperdício de recursos* (dados os fogos habitacionais que saem do mercado por imposição de um preço máximo); por último o controlo das rendas poderá originar *mercados negros* de arrendamento praticando-se preços superiores aos estipulados pelas autoridades decisoras e utilizando o preço máximo definido por estas para efeitos fiscais.

Em Portugal, o controlo de rendas (congelamento), a que se assistiu desde o Estado Novo, e as poucas iniciativas legislativas que permitissem actualizações das rendas de forma a incentivar este mercado tiveram consequências nefastas. Conforme revela o Ministro de Estado e da Administração Interna no portal sobre o Novo Regime do Arrendamento Urbano<sup>21</sup>, ao “nível privado, (a) proliferação de situações de flagrante injustiça, em que alguns inquilinos beneficiam de rendas sem qualquer correspondência com o valor de mercado, e muitos residem em locais sem as mínimas condições de habitabilidade; a nível público, acentuada degradação do património edificado, com custos para quem nele habita sem condições de segurança e salubridade, e custos para a sociedade em geral, ao depreciar a imagem dos centros urbanos, com reflexos no ambiente e, indirectamente, no turismo”. Embora se assista actualmente a uma progressiva liberalização do mercado de arrendamento, a actualização das rendas prevista no Novo Regime Jurídico de Arrendamento Urbano<sup>22</sup> ainda se revela insuficiente dado que os baixos rendimentos dos inquilinos mais velhos, que ocupam muitas vezes casas antigas com rendas baixas, não permitem actualizações mais profundas, não permitindo aos proprietários a realização das obras de manutenção necessárias.

Outro dos problemas do mercado de arrendamento prende-se com as dificuldades, em determinadas situações, de cobrar a renda aos inquilinos e na morosidade do sistema judicial português. Como se verá à mais à frente, estes foram dois dos fundamentos para a criação da empresa municipal de gestão do parque de habitação social no município do Porto, a DomusSocial.

---

<sup>21</sup> Vide [http://www.arrendamento.gov.pt/NRAU/docs/NLAU\\_explicacao.htm](http://www.arrendamento.gov.pt/NRAU/docs/NLAU_explicacao.htm) acedido a 30 de Maio de 2011.

<sup>22</sup>Vide Lei nº 6/2006, de 27 de Fevereiro.

#### 2.4.4. A Intervenção Directa

A intervenção directa das autoridades públicas no mercado de habitação realiza-se através da promoção da habitação social. As necessidades e características regionais fazem com que o Estado descentralize e aproxime a tomada de decisões e a gestão dos projectos deste foro junto dos locais onde se encontram as populações (princípio da descentralização<sup>23</sup>), estando esta proximidade das decisões administrativas intimamente ligada ao princípio da subsidiariedade. A alínea i), número 1 do artigo 13º e artigo 24º da Lei n.º 159/99 de 14 de Setembro define ainda a promoção da habitação como atribuição municipal.

A transferência de atribuições do Estado para as autarquias locais (sobretudo para os municípios), faz-se acompanhar dos respectivos meios de financiamento para as prosseguir<sup>24</sup>. O apoio financeiro do Estado aos municípios na área habitacional pode ser prestado por via de transferências monetárias ou através de empréstimos com taxas de juro muito baixas. Este financiamento materializa-se, à data em Portugal, através de empréstimos bonificados para a construção de Habitação de Custos Controlados e para complemento do financiamento dos projectos ou através de participações a fundo perdido no âmbito de programas como o PROHABITA<sup>25</sup>.

Como se verá mais à frente, a intervenção do Estado na área habitacional, após o 25 de Abril de 1974, tem-se vindo a intensificar.

As autoridades públicas têm vindo desde então a colocar-se em circunstâncias de igualdade com o mercado privado de habitação (arrendamento ou aquisição), funcionando como um novo agente económico. O impacto da inclusão de um novo “operador” no mercado de habitação faz-se sentir desde logo no preço habitacional (conforme se viu no ponto 2.2.2. “A Oferta” as oscilações que se fazem sentir no lado da procura, num curto prazo, apenas terão repercussões no preço habitacional). No

---

<sup>23</sup> Vide n.º 1 do artigo 267º da Constituição da República Portuguesa

<sup>24</sup> Vide artigo 2º da Lei Lei n.º 2/2007 de 15 de Janeiro.

<sup>25</sup> Conforme o disposto no Decreto-Lei n.º 54/2007 de 12 de Março, o PROHABITA tem como principal objectivo dar resposta às situações de grave carência habitacional de agregados familiares carenciados e não apenas, como até então acontecia, à resolução dos problemas habitacionais de agregados familiares residentes em habitações precárias, assegurando as condições necessárias para o efeito às Regiões Autónomas e aos municípios, com a intervenção possível de outras entidades.

médio e longo prazo o sector privado retirará fogos habitacionais de melhor qualidade do mercado (sobretudo do segmento de mercado médo-baixo), em virtude da descida de preços e da diminuição da procura de habitação.

Apesar desta medida gerar um elevado bem-estar nas famílias elegíveis para habitação social a importância deste instrumento tem vindo a decrescer nos últimos anos. Os custos avultados e a consequente percentagem de despesa pública que estes investimentos comportam justificam a redução do recurso a esta solução.

Para Gibb e Munro (1991) cit. por Silva (2001: 81) existem outras razões que determinam a diminuição do investimento em habitação pública. A baixa qualidade dos alojamentos, que se destina a populações com menores rendimentos, as externalidades que poderão advir da formação de guetos e o facto das “habitações municipais se tornarem cada vez menos habitações para a satisfação das necessidades gerais e se tornarem cada vez mais habitações para os que não têm outra opção senão o arrendamento público” são os argumentos utilizados.

A redução do papel social do Estado, em particular na questão habitacional, é evidente. Conforme o CET-ISCTE et al. (2008b: 13) “constatam-se tendências para a redução do papel directo do Estado na provisão de habitação social, reforçando-se os apoios ao acesso à habitação, ao mesmo tempo que se alteram os mecanismos pelos quais o Estado intervém nomeadamente através de políticas fiscais, políticas de parceria público-privadas e incentivos financeiros a diversos agentes”. A supressão das carências quantitativas de habitação, apostando-se agora na reabilitação e o fomento da mobilidade através do mercado de arrendamento público são outras variáveis que determinam esta mudança de paradigma.

Os objectivos das políticas públicas de habitação estão voltados para a criação de sinergias de políticas públicas (habitação, acção social, ordenamento de território, etc), aproveitando as economias em rede e de escala que possa advir da parceria de actores públicos e privados.

Em Portugal, o organismo responsável pela concretização da política definida pelo “Governo para as áreas da habitação e da reabilitação urbana, de forma articulada com a política de cidades e com outras políticas sociais e de salvaguarda e valorização

patrimonial”<sup>26</sup>, é o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU). Os municípios são a instância encarregada da prossecução desta política, atendendo às necessidades das circunscrições territoriais.

Tais necessidades advêm da privação, de determinados segmentos populacionais, de um bem (habitação) fundamental para a satisfação de uma necessidade primária da população: o alojamento.

Sob pena de pôr em causa a própria coesão social, e tendo em atenção os factores de justiça e equidade, as autoridades públicas prosseguem um conjunto de acções. Estas acções materializam-se em opções políticas, sendo que, as medidas adoptadas neste domínio acabam por determinar as particularidades da habitação social. São essas especificidades que iremos analisar.

---

<sup>26</sup> Conforme o portal do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P. (IHRU), a 13 de Junho de 2011.

## **III.A Habitação Social**

### **3.1. A Habitação Social - Caracterização**

Todos os imóveis residenciais apresentam características distintas. O mesmo acontece com a habitação social. As abordagens a este conceito são multi-variadas. Contudo, existem particularidades que são comuns, sobretudo entre os países do sul da Europa<sup>1</sup>: as características socioeconómicas dos residentes (pessoas de baixos rendimentos, elevadas taxas de desemprego, com estruturas etárias desequilibradas), as características sócio ambientais dos alojamentos (falta de equipamentos e sobre ocupação dos alojamentos), e as características físicas do lugar (geralmente espaços mal conservados ao nível dos espaços públicos e dos edifícios).

Pereira, E. (2000: 1), refere que estas habitações são “construções destinadas às residências das classes com menor rendimento dentro da sociedade”. Estes grupos sociais são normalmente caracterizados pelos seus comportamentos desviantes, utilizando vulgarmente a força e violência física nas suas relações pessoais (Capucha, 1990).

Reportando-se ao caso das “cités”<sup>2</sup> francesas Spence (1991) cit. por Fernandes (1998) alude a um espaço onde se condicionam populações marginalizadas ou subalternas no circuito económico-social da cidade dominante. Nesta concepção, a habitação social é vista como um “lugar onde a cidade se interrompe” dadas as transgressões éticas e estéticas<sup>3</sup> que lhe são associadas (Fernandes, 1998: 69).

#### **3.1.1. Os Bairros Sociais – A Perspectiva Socioeconómica**

Segundo o Instituto Nacional de Estatística (INE), bairro social é o “conjunto de edifícios ou fogos de habitação social, localizados em situação de vizinhança, cuja construção foi programada conjuntamente, podendo ter sido desenvolvida ou não por fases”.

---

<sup>1</sup> Estas características são identificadas por Fernandes (1998).

<sup>2</sup> Lugares urbanos de Habitação Social.

<sup>3</sup> Analise-se o caso de alguns dos Bairros Sociais no município do Porto. Além da evidente degradação física do espaço público e dos edifícios, as construções são facilmente diferenciadas no meio envolvente (anexo I).

As conceptualizações dos bairros sociais também se afiguram distintas, em virtude das especificidades dos lugares, dos residentes ou dos promotores destas iniciativas. Para Matos (1994: 677) o “conceito de bairro social é entendido (...) num âmbito mais alargado, ao incluir não só as construções promovidas pelo Estado e município, mas também as iniciativas de carácter filantrópico”. Contudo, a aproximação da habitação do conceito de “bem público” e a sua identificação enquanto “bem de mérito” levam a descurar as iniciativas de carácter privado do presente objecto de estudo.

A aceção de “Bairro” confere aos lugares de habitação social um carácter distinto no uso do solo urbano. Como refere Gonçalves (1988: 16), “enquanto o centro é tanto mais valorizado quanto mais aberto se apresentar a todos os tipos de populações, utilizações e apropriações simbólicas” os bairros “são mais valorizados quanto à necessidade de significação e quanto à qualidade de utilização e apropriação simbólica, sempre que sejam especificados quer por um determinado tipo de população, quer por uma função particular, quer pela conjunção destas duas características”. Nesta concepção os bairros sociais podem ser vistos como lugares fechados à sua envolvente.

As especificidades da habitação social e as necessidades dos diferentes indivíduos que aí residem poderão contribuir para situações de conflito e para a falta de coesão social nestas áreas. Conforme revela Malheiros (2007: 61) as questões de conflito estão fortemente associadas a “situações de privação social (desemprego, precarização das relações laborais, ausência de suporte familiar) particularmente evidentes em bairros fisicamente degradados e fortemente estigmatizados onde se concentram proporções elevadas de jovens e se podem instalar culturas de violência e dependência, do que a aspectos de natureza étnico-cultural que justificariam a prevalência de tendências mais fortes para o conflito em determinados grupos”. Esta descrição, atentando aos argumentos enumerado no ponto 2.3.3.1. “A Exclusão do Mercado de Grupos Específicos” e às próprias concepções de habitação social é caracterizadora da realidade dos bairros sociais.

### 3.1.2. Lugares de Pobreza e Exclusão Social

As condições socioeconómicas dos residentes e as particularidades sócio ambientais e físicas da habitação social<sup>4</sup> são elementos conducentes a uma “espiral de declínio social” e potenciadores de uma maior estigmatização, desvalorização, segregação, etc., dos bairros sociais.

Nesta acepção os bairros sociais aproximam-se do conceito de “gueto”. Para Malheiros (2004: 91) o gueto é visto “como um espaço marginalizado e relativamente fechado à envolvente, que conjuga degradação urbanística e social com homogeneidade étnica, assente na fortíssima concentração de um determinado grupo étnico minoritário”.

A imagem dos bairros sociais aparece ainda associada a economias subterrâneas ligadas ao mercado da droga ou às economias das drogas (Fernandes, 1998). Todos estes factores contribuem para a exclusão social dos seus residentes. Conforme alude Malheiros (2004: 92) “a segregação é efectivamente problemática quando a minoria étnica está inserida num espaço social e urbanisticamente degradado, que efectivamente coarcta oportunidades. (...) nos locais onde as minorias pobres estão sobre representadas e se reproduzem processos de exclusão como o desemprego, a desvalorização de mecanismos de sociabilização formal como o ensino e o desenvolvimento de culturas da ilegalidade ligadas à droga, à violência e à criminalidade”. Esta ideia também é defendida por Musterd e Anderson (2005) onde se afirma que já foram desenvolvidas várias teorias que reportam os efeitos negativos de ambientes residenciais pobres e homogéneos nas oportunidades individuais (*clusters* de pessoas pobres)<sup>5</sup>.

### 3.1.3. A Promoção da Inclusão Social

A simples promoção da habitação social, através da provisão ou construção de bairros sociais, revela-se insuficiente para assegurar o desenvolvimento comunitário das suas populações. A verdade é que os bairros sociais acabam por se resumir a um aglomerado

---

<sup>4</sup>As condições do edificado, a falta de equipamentos sociais e a marginalidade são elementos caracterizadores da generalidade dos Bairros Sociais (ver anexo 2).

<sup>5</sup> A título de exemplo referem que a concentração espacial de desempregados constitui um modelo negativo para os mais jovens, contribuindo para a redução do seu esforço na melhoria de competências, reduzindo consequentemente as suas oportunidades profissionais.

populacional com rendimentos escassos, residente num espaço físico e social degradado, tendendo a comprometer e corromper o futuro das gerações vindouras daí provenientes.

A aposta na igualdade de oportunidades através da valorização e do investimento no capital humano surge como uma solução sólida, no combate deste problema. Através do recurso à sabedoria oriental, Santos (2010: 140) refere que “se deres um peixe a um homem, dás-lhe comida para um dia; se o ensinares a pescar, dás-lhe comida para o resto da vida”. Não bastará portanto dar o “peixe” (habitação) aos mais carenciados. É necessário promover-se a sua inclusão e a igualdade de oportunidades. Conforme Leonor Coutinho, secretária de Estado da Habitação em 2000, “só vale a pena (re)alojar pessoas se o objectivo for integrá-las socialmente, garantindo-lhes acesso a instrumentos que fomentem a sua capacidade empreendedora e participativa na sociedade”(Pereira, 2000: 4).

A realidade mostra a emergência de um conjunto de iniciativas<sup>6</sup> que procuram colmatar as externalidades que advêm da exclusão social. Estas diligências, não confinam exclusivamente a sua actuação aos bairros sociais, manifestando-se mais abrangentes. Contudo, as especificidades e características da habitação social e da sua população permitem verificar que grande parte destas acções é direccionada para estes bairros.

#### **3.1.3.1. O Mix-Social e o Mix-Habitacional**

O *clustering* da pobreza é evidente no ambiente físico e demográfico de escassez que vulgarmente se encontra nos bairros sociais. Além das medidas anteriormente mencionadas, a experiência revela que a mistura de populações de diferentes etnias, de diferentes estratos sociais, em diferentes tipologias e formas de ocupação de habitação têm efeitos muito positivos (melhores condições de socialização, redução da estigmatização e do risco de pobreza e exclusão social). A diversificação nos bairros tem constituído uma referência para a estratégia política em diversos países<sup>7</sup>. Analisando a realidade francesa verifica-se que o *modèle républicain d'intégration* tem

---

<sup>6</sup> Em Portugal, veja-se a título de exemplo os Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS), o Programa K'CIDADE, a Iniciativa Bairros Críticos, o Projecto Geração e o Programa Escolhas.

<sup>7</sup> Holanda, Reino Unido, França, Alemanha, Suécia e Finlândia são alguns dos exemplos enumerados por Musterd e Anderson (2005: 764-768).

no mix-social um dos principais instrumentos da política de habitação da França (Musterd e Anderson, 2005).

A habitação pública acaba por ser vista, na óptica destes autores, como uma causa do aumento da segregação em virtude do estrato social dos seus inquilinos e da própria concentração espacial da habitação social.

Contudo, conforme enunciado por Musterd e Anderson (2005), cit. Whitehead (2002) e Kearns (2002), algumas críticas surgem ao mix-social. Os argumentos que fundamentam a posição destes autores relacionam-se com a possibilidade de conflito ou desordem ou simplesmente a falta de vontade de levar a bom termo o contacto entre os diferentes grupos sociais.

Algumas experiências já foram realizadas em Portugal neste sentido, com a obtenção de resultados positivos. Analisando o caso do realojamento social em lotes dispersos na freguesia da Brandoa, na Amadora, Quintas (2008: 178) refere que a percepção da população sobre este realojamento é positiva.

Sem fazer sentir peso do estigma, do preconceito e da segregação sócio-espacial de se residir num bairro de realojamento social – as grandes virtudes deste realojamento –, (verifica-se) o enfraquecimento das relações de vizinhança e dos laços sociais tipo comunitário, acompanhado por um esvaziamento relacional e um maior fechamento no espaço doméstico, acabam por ser as questões mais sensíveis para as entrevistadas.

Embora se reconheça o enfraquecimento das relações de vizinhança e do próprio modo de vida comunitário, entende-se que a inclusão social através do mix-social e habitacional promove o estabelecimento de novas relações pessoais e um aumento das oportunidades (profissionais, acesso ao ensino, etc), contribuindo para uma maior socialização.

Esta mistura de populações e de habitações deve ter em consideração o parque habitacional existente – de forma a promover-se a eficiência económica.

#### **3.2. Habitação - Construir ou Reabilitar?**

A questão da construção ou reabilitação da habitação desde sempre se levantou no âmbito da política habitacional. A resposta a esta temática será diferente de caso para caso. Uma vez realizada a quantificação dos benefícios e dos custos de cada uma das

soluções ou de acordo com a orientação política dos diferentes governos, podemos encontrar diferentes soluções para o mesmo problema.

A história recente mostra que a opção de construir é prosseguida num contexto de carências habitacionais quantitativas. A opção de reabilitar assume uma maior importância em situações de carências habitacionais qualitativas.

Apesar da multiplicidade de designações para a acção nas áreas urbanas degradadas, a reabilitação urbana deverá ir além da intervenção no edificado. Para Vásquez (2005: 12) a reabilitação deve ser entendida como um “processo (integrado) de capacitação para o desenvolvimento” das áreas urbanas degradadas.

A intervenção é prosseguida nas áreas que se manifestam muito diferenciadas e caracterizadas pela privação, ou de ruptura face às realidades existentes no espaço urbano, principalmente em aspectos como a qualidade urbana, de vitalidade funcional e económica e de bem-estar social (Vásquez, 2005). Os bairros sociais, os centros e as zonas históricas urbanas são alguns dos focos de actuação destas medidas. A reabilitação urbana, à semelhança do que acontece com a construção, conhece uma multiplicidade de actores (públicos e privados).

#### **3.2.1. O Caso da Habitação Social**

Conforme descrito no ponto 2.4.4. “A Intervenção Directa”, a tendência recente das políticas habitacionais revela uma diminuição da provisão de habitação social e um aumento dos apoios concedidos para aumentar a acessibilidade deste bem<sup>8</sup>. As linhas orientadoras desta política estão agora centradas na supressão das necessidades qualitativas de habitação, para a melhoria da acessibilidade e do funcionamento do mercado de habitação, para o “desenvolvimento social urbano”, direccionando a sua actuação para os grupos específicos identificados como carecendo de apoio (ver ponto 2.3.2.1. A Exclusão do Mercado de Grupos Específicos). A aposta no mercado de arrendamento público ou privado, que permita uma maior flexibilidade e mobilidade geográfica e habitacional constitui ainda uma abordagem à habitação social.

Nesta acepção, as tendências recentes revelam que o Estado se tem confinado cada vez mais ao papel de regulador, provendo apoios às famílias mais carenciadas que, pela

---

<sup>8</sup> Conforme os contributos para o PEH 2008-2013.

fragilidade das condições económicas do seu agregado são excluídas do mercado de propriedade de habitação, abrindo-se a porta do mercado de arrendamento para algumas dessas famílias.

### **3.3. O Arrendamento Social**

As peculiaridades da habitação social acarretam um tratamento muito específico na legislação. As questões relativas ao arrendamento social encontram-se no mesmo patamar de especificidade. Esta diferenciação advém do facto das “partes não se encontrarem em pé de igualdade, como se de um contrato “normal” se tratasse, mas antes aparece o Estado na qualidade de senhorio, conformando desde logo a relação jurídica de arrendamento social com fins públicos e sociais que se pressupõe prosseguir” (Teixeira, 2005: 24).

Deste modo, o arrendamento social, atendendo às suas especificidades, é regulamentado por vários documentos legislativos constituindo vários regimes. Esta modalidade de arrendamento, assenta em regimes de rendas específicos<sup>9</sup>.

A definição de rendas mínimas utilizada neste tipo de arrendamento, justificada pelas motivações de intervenção relativas à justiça e equidade social.

Nestas rendas, a actualização processa-se através do preço técnico ou da própria renda. O preço técnico é actualizado anualmente através da aplicação de um coeficiente de actualização<sup>10</sup> (utilizado também para as rendas condicionadas). A renda pode ainda ser actualizada anualmente em virtude da variação do rendimento mensal corrigido<sup>11</sup> do agregado familiar, podendo ser ajustada a qualquer momento, quando a alteração de rendimento ocorrer em circunstâncias especiais (de morte, invalidez permanente e absoluta ou desemprego de um dos seus membros). Contudo, tais actualizações manifestam-se insuficientes e insustentáveis para as finanças locais.

---

<sup>9</sup> A renda apoiada é um exemplo, previsto e regulado no Decreto-Lei n.º 166/93 de 7 de Maio.

<sup>10</sup> Estes coeficientes são definidos pelo Governo anualmente, através de Avisos ou Portarias.

<sup>11</sup>Corresponde ao rendimento mensal bruto deduzido de uma quantia igual a três décimos do salário mínimo nacional pelo primeiro dependente e de um décimo por cada um dos outros dependentes, sendo a dedução acrescida de um décimo por cada dependente que possua qualquer incapacidade permanente (Silva, 2001).

Justifica-se uma fórmula de cálculo das rendas que permita uma actualização das rendas mais justa, dado que a actual, além de condicionar as receitas municipais que permitem os indispensáveis reinvestimentos no sector, nomeadamente nas despesas de manutenção do espaço e do edificado, fomenta a “subsídio-dependência” e o incentivo ao não trabalho e à não declaração de rendimentos (Teixeira, 2005: 18).

A sustentabilidade das finanças locais, nomeadamente os custos avultados da habitação social, começa a ganhar ênfase, surgindo várias empresas municipais neste domínio.

#### **3.4. A “Empresarialização” da Habitação Social**

A constituição de empresas municipais é uma figura prevista no quadro jurídico português desde a vigência do Estado Novo. Encontram-se na legislação da altura várias referências<sup>12</sup> que aludem à possibilidade de constituir esta nova forma de organização das autarquias locais. Contudo, como refere Amorim (2000) até à década de 90 do século passado foram raros os municípios que constituíram empresas municipais, por se considerar que a legislação existente relativa à definição da forma empresarial e do exercício das competências se manifestava insuficiente.

Em 1998, com a publicação da Lei n.º 58/98 de 18 de Agosto, uma vez suprimidas as insuficiências dos regimes legais anteriores, os municípios começam a criar diversas empresas municipais. O sector da habitação municipal e a habitação social foi também objecto de “empresarialização” por parte dos municípios<sup>13</sup> reflectindo um novo paradigma na administração pública – *New Public Management* (Mintzberg, 1996).

Esta mudança vai ao encontro das linhas estratégicas definidas para o sector da habitação conforme revela o ponto 2.4.4. “A Intervenção Directa”. O recurso a parcerias entre o município e uma entidade externa (seja ela pública ou privada) é deste modo facilitado.

As empresas municipais estão sujeitas à livre concorrência e surgem com intenção de viabilidade económico-financeira e racionalidade económica conforme o disposto no artigo 9º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro.

---

<sup>12</sup> Vide Decreto-Lei n.º 260/76 de 8 de Abril e Lei n.º 79/77 de 25 de Outubro.

<sup>13</sup> Conforme revela, a título de exemplo, o anexo 3.

Além da viabilidade económica, a maior agilidade de procedimentos (fruto do regime legal misto que regula estas organizações) justifica a tendência de “empresarialização” do sector da habitação social.

#### **3.5. A Habitação Social na União Europeia**

As tendências de intervenção no mercado habitacional diferem de Estado para Estado e consoante a época. Por toda a Europa encontramos, no presente, essa discrepância. Segundo o CET-ISCTE et al. (2008: 34) “a habitação social assume valores mais expressivos na Holanda (77% dos alojamentos arrendados e 35% do parque habitacional) e nalguns países do Norte da Europa, por oposição ao Luxemburgo, Espanha, Portugal e Alemanha onde a habitação social representa menos de 20% dos alojamentos arrendados (16% em Portugal) e menos de 7% do parque habitacional (3,3% em Portugal)”. Segundo o Comité de Coordenação para a Habitação Social e Cooperativa Europeu (CECODHAS Housing Europe) a habitação social representa cerca de 10% do stock habitacional da Europa. Os diferentes números revelam por si diferentes acepções de habitação social nos diversos Estados. As tipologias nos modelos de habitação social adoptados pelos países e os critérios de selecção para os seus residentes também são vários.

Em países como a Dinamarca, a Suécia ou Holanda, verificamos que o acesso à habitação social possui critérios de elegibilidade mais latos (universais) direccionando a oferta desta habitação não só para as franjas populacionais mais carenciadas, como também para os restantes estratos sociais.

Na Áustria, República Checa, Finlândia, Polónia, Itália, Eslovénia, Luxemburgo e Grécia já se verifica algum cuidado na selecção dos residentes na habitação social. Contudo, esta selecção não exclui, por exemplo, a população da classe média da habitação social. A França, a Alemanha e a Bélgica, apresentam critérios de elegibilidade mais apertados, ainda que não totalmente restritivos.

Por último o grupo de países constituídos pelo Reino Unido, Irlanda, Estónia e Malta, Hungria, Chipre, Bulgária Letónia, Lituânia, Espanha e Portugal enquadram-se num modelo de selecção mais residual/ restritivo, onde apenas são elegíveis as populações mais carenciadas e que efectivamente são excluídas do mercado.

Apesar da diversidade de modelos adoptados e da maior ou menor intervenção estatal no sector habitacional existem pontos comuns na política deste sector nos vários países. Conforme o CET-ISCTE et al. (2008a: 61) cit. Glen Bramley, Moira Munro e Hal Pawson (2003) essas semelhanças passam pela “redução do papel directo do Estado na provisão de habitação social e reforço do seu papel como regulador em geral do acesso à habitação” e pela “mudança dos mecanismos pelos quais o Estado intervinha, nomeadamente através da defesa da privatização do parque público e partilha de muitas das suas funções anteriores com parceiros semipúblicos ou privados”.

A criação do I.G.A.P.H.E. em 1987 foi um dos primeiros passos, em Portugal, no sentido de se privatizar o parque público de habitação social. Por outro lado, os Contratos de Desenvolvimento para a Habitação com vista à promoção e criação de parcerias entre entidades públicas e privadas constituíram igualmente uma iniciativa com o intuito de fomentar as parcerias no sector da Habitação.

## **IV. A Evolução da Habitação Social no Município do Porto**

### **4.1. Perspectiva Histórica**

O município do Porto reflecte a sua urbanidade na cidade que partilha o mesmo nome. Hoje, o desenho da cidade do Porto corresponde à circunscrição administrativa deste município. Contudo, como seria de esperar, a cidade ao longo da sua história apresenta várias morfologias, diferentes demografias, assente em distintas actividades económicas, diversidades sociais, ocupações do espaço divergentes. Enfim, a cidade mudou. As maiores mudanças ocorreram nos alargamentos além muralhas, sendo este o período de maior crescimento urbano e de maiores mudanças sociais da história da urbe.

#### **4.1.1. O Crescimento Urbano do Porto no Século XVIII**

“Até meados do século XVIII o Porto era uma pequena cidade comercial, encerrada nas suas muralhas<sup>1</sup>” (Teixeira, 1994: 556). Nesta altura a cidade congregava 7 paróquias (actualmente designadas de freguesias) sendo elas: Nossa Senhora da Assunção (Sé), Nossa Senhora da Vitória (Vitória) e São Nicolau (estas dentro da muralha) e Miragaia, Cedofeita, Massarelos e Santo Ildefonso, sitas fora da muralha. Na segunda metade do século XVIII ainda existiam algumas zonas rurais, fora das muralhas. Segundo Santos (1978) entre 1780 e 1785 as profissões mais representativa na cidade eram a dos Negociantes”, seguida dos “Alfaiates” e “Sapateiros”.

A crescente importância do sector dos vinhos, em particular do vinho do Porto, na economia regional durante a segunda metade do século XVIII e o fenómeno de migração de pessoas provenientes da capital em virtude do terramoto de 1755 tiveram natural reflexo no aumento populacional e no crescimento urbano da cidade. Além do crescimento em altura dos edifícios do núcleo urbano a cidade começou a conhecer uma expansão horizontal, com o aparecimento de novas ruas. Conforme Teixeira (1994: 557), “a Rua do Almada foi a primeira a ser construída (1762-1769), seguindo-se-lhe a Rua de Santa Catarina (1774), Rua Direita de Santo Ildefonso (1778), Rua de Cedofeita (1782). Ao longo das antigas muralhas duas outras ruas foram construídas: a Rua dos

---

<sup>1</sup> Vide anexo 4.

Clérigos (1792) e a Rua de Santo António (1795). Nos anos seguintes, estes eixos principais foram sendo progressivamente construídos com habitações burguesas”.

#### **4.1.2. A “Industrialização” da Cidade no Século XIX**

O conjunto de acontecimentos<sup>2</sup> decorridos na primeira metade do século XIX determinou a estagnação urbana da cidade do Porto. Conforme Teixeira (1994), só a partir de 1851 é que o país assiste a um processo de modernização “e acelera o seu desenvolvimento, através da construção de novas estradas e da construção das primeiras linhas de caminho de ferro, através da transformação dos equipamentos e das tecnologias ao serviço da indústria e através de reformas institucionais, legais e educativas”. Este processo tem natural reflexo no desenvolvimento da cidade do Porto. Magalhães (1988) refere que “quer o total de estabelecimentos, quer o de operários, sofreram uma variação de 80% entre 1845 e 1852; na têxtil algodoeira essa variação foi de 97 e 94% respectivamente”.

A crescente importância industrial na cidade do Porto e as mudanças<sup>3</sup> vividas no sector agrícola à época conduzem a um aumento exponencial da população na cidade (Barreto, 2000). Contudo, como revela Teixeira (1994: 557), “na planta de 1865<sup>4</sup>, ainda não mostrava as transformações espaciais que seriam de esperar de um tão rápido crescimento populacional”.

Com os projectos de modernização e desenvolvimento económico, prosseguidos pelos Governos da Regeneração na segunda metade do século XIX, a cidade do Porto conheceu um aumento do número de trabalhadores industriais e conseqüentemente do número de habitantes. Este aumento levou a uma expansão da cidade e ao aparecimento de algumas freguesias como é exemplo o Bonfim e ao alargamentos do seu perímetro administrativo com a inclusão das freguesias da Campanhã (1836), Paranhos (1837), Aldoar, Nevogilde e Ramalde (1895) e Lordelo do Ouro.

---

<sup>2</sup> As invasões francesas ou guerra peninsular (1807-1813) e posteriormente a guerra civil portuguesa ou guerra liberal (1832-1834).

<sup>3</sup> A mecanização agrícola, o aumento do número de desempregados no sector e os salários muito baixos dos agricultores.

<sup>4</sup> Vide Anexo 5.

#### 4.1.3. As “Ilhas” e o aparecimento dos Primeiros Bairros Sociais

Em 1864 a cidade do Porto tinha 90 391 habitantes, em 1878, 104 938 e em 1890, já residiam na cidade 138 860 pessoas (Rodrigues, 1993). Com o aumento populacional a procura de habitação aumentou exponencialmente conduzindo a um inevitável aumento dos preços da habitação e à especulação imobiliária, tornando este bem inacessível a estratos sociais mais baixos.

A procura de melhores condições de vida por parte das populações rurais no meio urbano nem sempre foi correspondida. A indústria não conseguia empregar todos aqueles que procuravam uma nova vida e “apesar do crescimento da indústria na segunda metade do século XIX, da introdução de maquinaria e do desenvolvimento da produção mecânica, o sector industrial permanecia atrasado, e os baixos salários pagos aos trabalhadores eram uma das suas condições de sobrevivência” (Teixeira, 1994: 559).

Com o agravamento das condições socioeconómicas surgem algumas soluções expeditas como o subarrendamento de partes da casa (principalmente no núcleo central do Porto) e as ilhas<sup>5</sup>. As ilhas encontravam na lacuna da lei um auxílio ao seu desenvolvimento já que, conforme Matos (1994: 678) cit. Teixeira (1985) “as ilhas eram construídas sem estarem sujeitas a qualquer regulamentação de *construção* ou controlo por parte da Câmara [esta] apenas tinha controlo sobre as construções à face da rua ou, apenas a partir de 1899, sobre os edifícios construídos até à distância de 5 m da rua”.

As ilhas ganham particular relevo nas freguesias periféricas ao núcleo central da cidade do Porto, local onde se concentravam a maior parte das indústrias da época<sup>6</sup>, minimizando as carências habitacionais dos operários. Matos (1994) enumera as freguesias do Bonfim, Santo Ildefonso, Cedofeita, Massarelos e Lordelo como sendo os principais locais receptores desta forma de alojamento.

---

<sup>5</sup> As ilhas são aglomerados de pequenas casas (normalmente com 9 ou 16 m<sup>2</sup>) geralmente com um só piso, vulgarmente agrupadas em fileiras construídas ao longo de um terreno, interligadas por estreitos corredores que dão acesso à rua. Estas casas encontram-se nas traseiras de casas da classe média e partilham sanitários (conforme refere Teixeira [1994], em “média de um sanitário para cinco casas, ou 25 pessoas”. O abastecimento de água ao domicílio não existia nas ilhas, podendo algumas delas ter poços (por vezes com águas impróprias para consumo, dada a proximidade de algumas fossas conforme refere Teixeira [1994]) – vide anexo 6.

<sup>6</sup> Conforme revela Magalhães (1988) sobre a localização periférica da indústria na cidade do Porto no período 1845-1852) – vide anexo 7.

A promoção das ilhas era realizada, regra geral, por pessoas de recursos económicos limitados e com uma reduzida capacidade de investimento. Teixeira (1994: 560) identifica “pequenos comerciantes ou artesãos que empregavam as suas poupanças na construção de habitações para os operários” como os principais construtores das ilhas. Esta oferta de habitação “*low cost*”, que procurava responder à procura de mercado com as mesmas características, tem repercussões nas particularidades e atributos deste tipo de alojamento – habitação de baixa qualidade e reduzida dimensão.

A sua localização na proximidade das indústrias e as externalidades que daí advêm conduzem a um processo de filtramento habitacional para cima. Conforme revela Teixeira (1994: 562) “o fumo, o barulho, os cheiros, o aumento de movimento dos trabalhadores, eram razões suficientes para que os mais ricos se mudassem e fossem residir em novos bairros que estavam sendo construídos noutras zonas da cidade” deixando fogos habitacionais disponíveis para pessoas que, embora tendo rendimentos mais baixos, com a redução da procura e a subsequente diminuição do preço destas habitações, teriam disponibilidade e acesso a um segmento de mercado até então indisponível.

A falta de condições sanitárias do parque habitacional existente, os riscos de epidemia e infecção<sup>7</sup> e as condições socioeconómicas<sup>8</sup> da população nas últimas décadas do século XIX, revelam a necessidade de intervenção<sup>9</sup>, quer por parte de instituições privadas quer pelas figuras do Estado, nomeadamente os municípios na área habitacional. Contudo, só no início do século XX se fazem sentir, ainda que timidamente, tais acções.

Conforme Matos (1994: 682) “só em 24 de Dezembro de 1901 é criado o Regulamento Geral de Saúde, que irá instituir um sistema de vistorias e possibilitar ainda a expropriação e destruição de alojamentos insalubres”.

---

<sup>7</sup> Veja-se o testemunho de Coelho (1900: 96-97), que retrata a Peste do Porto em 1899. O autor revela a necessidade de “destruir quanto antes os bairros imundos onde a peste se acoita, e as *ilhas inabitáveis*, antros infectos, verdadeiros símiles das cidades orientais; construindo casas higiénicas onde se abriguem os deserdados da fortuna”.

<sup>8</sup> Conforme Teixeira (1994: 569) “no final do século, numa família operária típica, cerca de quatro quintos do orçamento familiar eram gastos na alimentação. Mesmo assim, a sua qualidade era bastante pobre; pão e vegetais constituíam a dieta básica. O restante do orçamento familiar era gasto na renda de casa, vestuário e todas as outras despesas.”

<sup>9</sup> Vide anexo 8.

As iniciativas para a promoção de habitação social começam a surgir, sobretudo pelas mãos da iniciativa privada. Destacam-se as construções de bairros de operários que dispunham de rendas baixas, convindo aos baixos rendimentos dos seus beneficiários. Um dos sectores dominantes da economia regional portuense da época, a indústria têxtil, leva a cabo um conjunto de iniciativas nesse sentido. Segundo Matos (1994: 683) a “empresa Azevedo, Sousa & C.<sup>a</sup>, que constrói 42 casas junto à sua fábrica na Areosa, e os bairros ligados à Companhia Industrial de Salgueiros e à Fábrica de Fiação e Tecidos do Jacinto, que constrói o Bairro da Torrinha em 1848”. O *Comércio do Porto* apoiado pela Câmara Municipal prossegue a mais importante iniciativa de carácter filantrópico (Matos, 1994) da época, com a construção dos Bairros de Monte Pedral, Lordelo e Bonfim (Antas).

Contudo, conforme revela Pereira (2003: 142), “seria necessário esperar pela implantação da República e pelo Sidonismo para se ver construído o primeiro bairro social da cidade: o bairro Sidónio Pais, hoje Bairro Social da Arrábida, inaugurado em 1918 e acompanhado, em seguida, pela construção de quatro colónias operárias<sup>10</sup> entre 1915 e 1919”. Matos (1994: 685) completa referindo o Bairro da Arrábida era “constituído por 35 habitações individuais geminadas 4 a 4, mas cuja construção acabou por ser promovida pela Câmara Municipal, dado o desinteresse dos investidores privados”.

A chegada da primeira guerra mundial traz um novo afluxo das populações rurais à cidade do Porto. Os rendimentos dos operários não acompanham a subida de preços na habitação, potenciada pelo aumento da procura. O recurso a uma nova superlotação dos edifícios do núcleo central, ao subarrendamento ou locação de partes da casa ou às ilhas da periferia volta a intensificar-se.

A temática da habitação pública para as pessoas mais carenciadas volta a ganhar relevo no período do Estado Novo (1926-1974). A concepção de um alojamento unifamiliar ganha ênfase, conforme revela Matos (1994: 686) citando o “artigo 14.º da Constituição de 1933: «Em ordem à defesa da família pertence ao Estado e autarquias locais: favorecer a constituição de lares independentes e em condições de salubridade [...] », ou ainda no artigo 4.º do Decreto n.º 16 005, de 22-10-1928: «Os bairros ou grupos de

---

<sup>10</sup> Colónia Antero de Quental; Colónia Estêvão Vasconcelos; Colónia Dr. Manuel Laranjeira; Colónia Viterbo Campos.

casas económicas serão por via de regra constituídos por casas isoladas para uma família [...]», baseando-se, aliás, no modelo britânico da «cidade-jardim».

A partir de 1933, demonstrada a ineficiência do sector privado para investir em habitação social, as autoridades públicas chamam a si “todos os processos de construção, urbanização, distribuição e manutenção das habitações, socorrem-se da criação de um fundo gerido por uma subsecretaria da Presidência do Conselho, financiado em partes iguais pelo Estado e pelos empréstimos das câmaras com forte tecido industrial” (Almeida, 2010: 1) nomeadamente no Porto e em Lisboa, iniciando-se assim o Programa de Casas Económicas. Este programa era promovido pelo Estado com a colaboração dos municípios e consistia na cedência de facilidades na aquisição de terrenos, isenções fiscais e empréstimos com taxas de juro bonificadas, com períodos de amortização de longo prazo.

Contudo, estas medidas manifestaram-se insuficientes para pôr termo às carências habitacionais das populações mais desfavorecidas e minimizar ou melhorar os problemas de salubridade do centro histórico ou das ilhas. À semelhança com o que acontecia com as ilhas, os bairros sociais da época evidenciam a tendência de localização periférica<sup>11</sup>, mostrando a associação que as potenciais populações elegíveis tinham com as indústrias portuenses, evidenciando também a procura de terra limpa com custos menores aos praticados nos terrenos mais centrais.

Conforme Matos (1994: 687), “no Porto constroem-se doze bairros de casas económicas entre 1935 e 1950, totalizando 1662 alojamentos”. Estes bairros possuem diferentes características havendo uma clara diferenciação na qualidade de construção, rendas e destinam-se sobretudo a populações da classe média.

#### **4.1.4. A Habitação Social na Segunda Metade do Século XX**

Os Planos de Fomento que se fizeram sentir na economia nacional da década de 50 do século passado “(...)vão ter repercussões na expansão industrial, comercial e agrícola, que resultou, em parte, do surto demográfico que caracterizou o país, com particular incidência nas duas principais cidades de Lisboa e Porto” (Matos, 2001: 282). Acaba por se verificar uma maior procura habitacional nestas urbes. A insuficiência dos

---

<sup>11</sup> Vide anexo 9.

alojamentos que se fazia sentir “obriga” o Estado a abandonar o modelo de casa individual.

No decurso da estagnação da promoção das casas económicas e da aplicação do Plano de Salubridade das Ilhas do Porto (1956) a iniciativa municipal assume uma nova abordagem ao sector habitacional. Surge o Plano de Melhoramentos Camarário<sup>12</sup> (1956-1966, que se prolonga até 1975). Conforme informações da Câmara Municipal do Porto em 1966, enumeradas por Matos (2001), o Estado participou directamente neste Plano através de um financiamento de 40.000 contos, de um custo total de 320.000 contos, participando a autarquia com a mesma quantia. Os restantes 240.000 contos foram obtidos através de dois empréstimos, um do Tesouro e outro da Caixa Geral de Depósitos (C.G.D.)

As edificações construídas ao abrigo do Plano de Melhoramentos, ao contrário do que se vinha sucedendo até então, não evidenciam uma relação directa das construções com as ruas ou vias públicas, possuindo vias pedonais no seu interior e separadas por espaços deixados livres, normalmente espaços verdes.

No desenvolvimento do Plano de Melhoramentos foram construídos cerca de 8000 fogos de habitação, tornando o município do Porto o maior senhorio do país (Matos, 2001). Este aumento foi o grande responsável pelo aumento do volume de construções ocorrido nas freguesias periféricas nesta altura. Por seu turno, a demolição de grande parte das ilhas nas freguesias mais centrais e o facto de se promover a habitação social na periferia<sup>13</sup>, dado os avultados custos do núcleo central, resultado da elevada especulação do uso do solo nesta zona, conduziram a uma diminuição do volume de habitações nesta área.

O aumento quantitativo de fogos de habitação social no município, ocorrido nesta época, não foi acompanhado pela melhoria da qualidade das respectivas construções. Os bairros sociais da época apresentam várias vulnerabilidades, quer ao nível da construção, quer ao nível da sua abertura para a própria cidade. Conforme refere Fernandes (2008)<sup>14</sup>, “os bairros construídos nas décadas de 50 e 60 são de uma

---

<sup>12</sup>Vide Decreto-Lei n.º 40616 de 28 de Maio de 1956.

<sup>13</sup> Vide anexo 10.

<sup>14</sup> Vide Jornal de Notícias a 19-07-2008.

arquitectura pouco durável e de uma construção frágil. Os espaços são exíguos, os serviços reduzidos ao mínimo e as paredes muito fininhas. (...) Nos bairros anteriores, só se entrava por um lado e só se saía por outro. Os próprios transportes públicos não circulavam no bairro”.

##### **4.1.4.1. O pós 25 de Abril de 1974**

A revolução de Abril de 1974 traz consigo uma mudança de paradigma na organização e intervenção do Estado. O *welfare state*, ou o Estado-providência, “ emergiu (em Portugal) depois de 1974” (Pimentel, 1999: 508), embora haja alusões do seu início no período do Estado Novo<sup>15</sup>. A intervenção Estatal aumenta, em diversos sectores, nomeadamente na habitação, verificando-se um crescendo das despesas públicas (Pereirinha, 2008).

Gera-se um conjunto de movimentos reivindicativos por melhores condições de habitação. Surgem as primeiras Comissões de Moradores, vindo a ser legitimadas pelas Constituição da República Portuguesa em 1976<sup>16</sup>. Neste sentido, o primeiro governo provisório cria o Serviço Ambulatório de Apoio Local (S.A.A.L.). O programa além de permitir o *empowerment* dos cidadãos na tomada de decisão, uma vez que seriam os interessados os proscutores de todo o processo construtivo, possibilitaria a reabilitação bairros degradados pois era exigido “que a construção dos novos bairros fosse feita nos locais ocupados por esses bairros (degradados) ” (Matos, 2001: 413). Esta iniciativa de carácter social apoiada financeiramente pelo Estado teve um curto período de vigência sendo extinta em 1976.

No Porto, as iniciativas S.A.A.L. tiveram uma forte intervenção nas ilhas e motivaram a construção de um conjunto de bairros<sup>17</sup>.

Além das iniciativas S.A.A.L., surge pós 25 de Abril o Comissariado para a Renovação Urbana da Área de Ribeira/Barredo (C.R.U.A.R.B.). O C.R.U.A.R.B. foi a entidade responsável pela recuperação e reabilitação de edifícios no Centro Histórico do Porto entre 1974 e 2003. Em 1982, esta entidade passa a ser tutelada pelo município, sendo

---

<sup>15</sup> Vide Pereirinha (2008).

<sup>16</sup> Hoje com expressão nos artigos 263.º, 264.º e 265.º.

<sup>17</sup> Bairros sitos em Francos, Massarelos, Campo Alegre, Maceda, Lapa e na Campanhã.

que os espaços comerciais passam a ser os ocupantes preferenciais dos espaços reabilitados. É nesta mesma altura que é extinto o Fundo de Fomento da Habitação (F.F.H.)<sup>18</sup> e criado, dois anos depois (1984) o Instituto Nacional da Habitação (I.N.H.), sendo aumentadas as atribuições municipais na área habitacional<sup>19</sup>.

A integração de Portugal na Comunidade Económica Europeia em 1986 potencia o surgimento das primeiras iniciativas com preocupações na luta contra a pobreza e exclusão social. Até então, esta variável foi quase que esquecida pelos governantes. Apenas em 1989, com o III Programa Europeu de Luta Contra a Pobreza, se fazem sentir, com relevância, essas medidas, acabando por ser decisivas na “delimitação do (futuro) Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza” (*Bureau International do Trabalho*, 2003).

Com a extinção do F.F.H. surge um vazio orgânico em matéria de gestão, conservação e alienação do património habitacional. A criação do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (I.G.A.P.H.E.)<sup>20</sup>, cinco anos mais tarde, vem colmatar este problema. Conforme está descrito no portal do IHRU<sup>21</sup> uma das principais atribuições do I.G.A.P.H.E. era o desinvestimento de parte do património habitacional transferido do F.F.H. e a afectação das receitas emergentes à redução da sua dívida, sendo-lhe ainda cometidas outras atribuições, como a gestão, conservação e alienação do parque habitacional, equipamentos e solos, o apoio técnico a autarquias locais e outras instituições promotoras de habitação social, no domínio da gestão e conservação do parque habitacional, e ao Governo, na definição das políticas de arrendamento social e de alienação do parque habitacional público.

Através de múltiplos apoios concedidos ao município do Porto, nomeadamente os Contratos de Desenvolvimento Habitacionais (para o fomento da habitação de custos controlados para venda) e dos empréstimos para a construção da habitação de custos

---

<sup>18</sup> O Fundo de Fomento da Habitação foi criado no ano de 1969, com o Decreto-Lei 49033 de 28 de Maio de 1969 e extinto em 1982. Segundo o artigo 1.º deste diploma o objectivo do F.F.H. era "contribuir para a resolução do problema habitacional especialmente das classes não beneficiárias dos planos de habitação de caixas de previdência ou de quaisquer outras instituições semelhantes".

<sup>19</sup> Matos (2001) identifica a promoção e construção dos programas de renda limitada e o fomento das cooperativas.

<sup>20</sup> Vide Decreto-Lei n.º 88/87, de 26 de Fevereiro.

<sup>21</sup> [www.portaldahabitacao.pt](http://www.portaldahabitacao.pt) (acedido a 1 de Julho de 2011).

controlados surgem um novo conjunto de bairros de carácter social na cidade do Porto<sup>22</sup>. O município é responsável pela construção de grande parte dos fogos de habitação social, fruto do Plano de Melhoramentos. Contudo, conforme refere Matos (2001: 422) a “maioria dos bairros construídos pelas Câmaras entre 1989 e 1997, foram financiados pelo I.N.H. e C.G.D. englobando um total de 2 607 fogos, sendo que destes, 1 266 foram destinados à venda e os restantes ao arrendamento”.

Este conjunto de iniciativas não consegue extinguir as barracas do município do Porto. No início da década de 90 do século passado havia ainda 3201 alojamentos não clássicos no município, correspondendo a 11,58% deste tipo de alojamento a nível nacional<sup>23</sup>. Este problema não é uma realidade apenas da circunscrição administrativa do Porto, mas de toda a sua área metropolitana (INE, 1993). Dez anos depois verifica-se uma redução nos alojamentos não clássicos para 773, sendo que agora apenas corresponderiam a 2,8% destes alojamentos em Portugal<sup>24</sup>.

Surge entretanto, com o Decreto-Lei n.º 163/93, de 7 de Maio (posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 271/2003, de 28 de Outubro) constituindo o Programa Especial de Realojamento (P.E.R.). O P.E.R. surge com o objectivo de extinguir as barracas nas áreas metropolitanas através da promoção de habitação de custos controlados, tirando partido de apoios financeiros do I.N.H. aos municípios para construção, arrendamento ou aquisição de fogos ou para a reabilitação de prédios devolutos destinados ao realojamento das famílias mais carenciadas. Com o P.E.R. surge ainda a necessidade de se prever não só o realojamento mas a inclusão das populações elegíveis para o programa, através de acordos complementares no âmbito do Programa Nacional da Luta contra a Pobreza. No âmbito do C.R.U.A.R.B. surgem também programas de intervenção habitacional com objectivos de reinserção social – como é exemplo o “Projecto-Piloto Urbano do Bairro da Sé”.

O P.E.R. traz ainda consigo a preocupação de distribuir a habitação social por várias freguesias (realojamentos realizados na área da população envolvida) e em pólos

---

<sup>22</sup> Vide anexo 11.

<sup>23</sup> Segundo a análise censitária de 1991.

<sup>24</sup> Segundo a análise censitária de 2001.

relativamente pequenos<sup>25</sup>, evitando-se desde logo a concentração e os *clusters* de pessoas pobres.

Na década de 90 do século passado, surge um conjunto de iniciativas que evidenciam uma maior preocupação das nações, em particular das cidades, em promoverem e prosseguirem um desenvolvimento sustentável. A cimeira do Rio em 1992 revela várias conclusões nesse sentido, evidenciando preocupações não só com a sustentabilidade ambiental, mas também noutros domínios como o combate à pobreza e à exclusão social. No âmbito comunitário surge o Fundo de Coesão (1994), o Programa Operacional Ambiente e Revitalização Urbana (1994-1999) com o subprograma de Intervenção Operacional Urbana (IORU) ou ainda o programa URBAN.

No Porto surge a Fundação para o Desenvolvimento do Centro Histórico do Porto – FDZHP<sup>26</sup>, uma instituição de utilidade pública, com o objectivo de, em articulação com o C.R.U.A.R.B., promover a reabilitação urbana, a luta contra a pobreza e a inclusão social.

Todas estas iniciativas procuram melhorar o bem-estar das populações mais desfavorecidas, nomeadamente os residentes dos bairros sociais, através da reabilitação dos espaços, construção de equipamentos sociais e promoção de actividades locais no âmbito do emprego, formação profissional e actividades de ocupação dos tempos livres das populações mais jovens e idosas (Matos, 2001).

É ainda na década de 90 do século passado que se começam a sentir os efeitos dos vários programas de incentivo à reabilitação urbana. Ao Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas (PRAUD) iniciado em 1988<sup>27</sup>, junta-se o Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados (RECRIA) que tem princípio no mesmo ano<sup>28</sup>, o Regime Especial de Participação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal (RECRIPH),

---

<sup>25</sup> Analisem-se por exemplo o Bairro dos Choupos em Ramalde (24 fogos), o Bairro das Condominhas em Lordelo do Ouro (84 fogos), Bairro Falcão (174 fogos), Lagarteiro (150 fogos) e Ilhéu (128 fogos) na Campanhã, e o conjunto de bairros em estudo no âmbito do P.E.R. para o núcleo central como nas das Fontainhas, em Duque de Loulé, na Cordoaria, nas Virtudes ou na zona da rua Mouzinho da Silveira/Flores.

<sup>26</sup> Extinta em 2007, passando parte das suas competências para a Porto Vivo, SRU.

<sup>27</sup> Vide Despacho n.º 1/88, de 20 de Janeiro alterado pelo Despacho n.º 23/90, de 21 de Novembro.

<sup>28</sup> Vide Decreto-lei 4/88, de 14 de Janeiro, alterado pelos Decreto-lei n.º 420/88, de 30 de Novembro, 197/92, de 22 de Setembro e 104/96 de 31 de Julho e Portaria n.º 914/92.

com início em 1996<sup>29</sup>, o Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas (REHABITA) de 1996<sup>30</sup> ou ainda o Programa de Solidariedade e Apoio à Recuperação de Habitação (SOLARH) de 1999<sup>31</sup>.

##### **4.1.5. A Habitação Social no Novo Milénio**

A burocracia inerente à gestão municipal da habitação social do Porto e as dificuldades nas actualizações das rendas conduzem à criação, em 2000, da DomusSocial - Empresa de Habitação e Manutenção do Município do Porto, E.E.M. (Entidade Empresarial Municipal). A DomusSocial surge com o objectivo “de organizar e executar os processos de aquisição, atribuição e venda de fogos, assegurar a sua correcta ocupação, assegurar todo o processo administrativo de cobrança das rendas devidas pela sua utilização, elaborar propostas e actualização de taxas e rendas e assegurar a ligação com as entidades promotoras de habitação social”<sup>32</sup>. Atendendo ao ponto 3.4 “A *“Empresarialização” da Habitação Social*” do presente estudo, acrescenta-se a estes argumentos a “intenção de viabilidade económico-financeira e racionalidade económica”.

As preocupações com a coesão social e com a reabilitação do edificado do município ganham relevo na estratégia de actuação do executivo municipal (Queirós, 2004).

No seguimento do C.R.U.A.R.B. surge a Porto Vivo, Sociedade de Reabilitação Urbana (SRU)<sup>33</sup>, em 2004, com dois vectores fundamentais para a dinamização da baixa portuense (Reabitar e Reabilitar).

As condições gerais da habitação portuense revelam uma necessidade de intervenção no edificado. A reabilitação urbana é portanto uma prioridade. O património de habitação social no município também revela carências neste domínio. Além das repercussões que as condições socioeconómicas das populações dos bairros sociais têm nas condições do

---

<sup>29</sup> Vide Decreto-Lei n.º 106/96, de 31 de Julho.

<sup>30</sup> Vide Decreto-Lei n.º 105/96, de 31 de Julho.

<sup>31</sup> Vide Decreto-Lei n.º 7/99, de 8 de Janeiro, alterado pelos Decreto-lei n.º 39/2001, de 9 de Fevereiro e 25/2002, de 11 de Fevereiro.

<sup>32</sup> Vide <http://www.cm-porto.pt/gen.pl?sid=cmp.sections/876> acessido a 6 de Setembro de 2011.

<sup>33</sup> Vide Decreto-Lei n.º 104/2004 de 7 de Maio.

edificado, a qualidade dos materiais utilizados nestas edificações e a idade do parque de habitação social do município reflectem a emergência da actuação. Segundo o diagnóstico social do Porto realizado em 2010, o Porto é o maior proprietário de Habitação Social do País, detendo em sua posse entre os 17% e os 20% do parque habitacional presente na sua circunscrição. A análise deste diagnóstico revela que “metade dos bairros municipais (30 em 49) foram construídos entre a década de 40 e finais da década de 70, não tendo sido submetidos, desde então, a obras de requalificação ou manutenção. Desta forma, no final do século XX o espaço habitacional do Porto encontrava-se bastante degradado” (Câmara Municipal do Porto; Universidade Católica Portuguesa, 2010: 101-102).

Surge em 2002 um programa de reabilitação dos bairros sociais, procurando numa primeira fase, uma intervenção que vise a melhoria das condições de habitabilidade dos residentes (interiores) e a demolição do património não recuperável. Esta intervenção decorreu entre 2002 e 2005. Desde 2005 foram privilegiadas as intervenções no espaço urbano envolvente promovido o envolvimento dos moradores nas questões relativas à conservação do seu espaço, através da realização de acordos com empresas para assegurar o fornecimento de materiais aos moradores a preços reduzidos.

Pode ler-se no portal da Junta de Freguesia de Paranhos<sup>34</sup> que:

a Câmara Municipal do Porto prevê ter gasto até ao final do ano (2006) cerca de 15 milhões de euros no âmbito do projecto de requalificação dos exteriores dos bairros municipais da cidade. Neste valor não está incluído o orçamento relativo aos bairros que ainda não viram as obras iniciadas, assim como o montante atribuído às obras de interiores, que se mantêm em curso.

Em 2005 tem início a Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos, cujos objectivos passam pela integração social sustentável e durável. Esta iniciativa tem como objecto de actuação os Bairros Sociais da Cova da Moura, Vale da Amoreira e Lagarteiro, este último no Porto. Conforme o Portal do IHRU, esta iniciativa tem como objectivo tornar “o Lagarteiro um espaço residencial aberto, seguro e com qualidade urbana, onde o gosto pela aprendizagem e a convivência alargada

---

<sup>34</sup> Vide <http://www.jfparanhos-porto.org/gca/index.php?id=274> acedido a 7 de Setembro de 2011.

reforcem as oportunidades, individuais e colectivas, para prosperar e para uma melhor integração na cidade”<sup>35</sup>.

Seguem-se um conjunto de obras de reabilitação nos bairros sociais do município. A requalificação do Bairro de Francos, inicia-se em 2007 e “representa um investimento global de aproximadamente 5,6 milhões”<sup>36</sup>.

O recurso ao crédito para financiar as obras de reabilitação nos bairros sociais mais degradados é um dos instrumentos financeiros para se prosseguir tais obras. Veja-se o empréstimo de um milhão de euros para reabilitar 200 casas no Bairro do Lagarteiro, aprovado em assembleia municipal em Novembro de 2010<sup>37</sup>.

A “requalificação de bairros sociais e beneficiação da rede viária, parques e jardins são os principais investimentos a realizar pela Câmara do Porto em 2011, que continua mais concentrada na redução da dívida, que ainda atinge os 111, 8 milhões de euros”<sup>38</sup>.

Em 2011 encontram-se outras notícias que vão de encontro ao defendido. “A Câmara do Porto vai propor (na próxima reunião do executivo) a autorização de empréstimo de mais de nove milhões de euros para reabilitação de habitações a 1855 agregados familiares, cujo investimento total ultrapassa os 23 milhões de euros”<sup>39</sup>. Atendendo ao Orçamento Municipal para 2011, verifica-se que o valor deste investimento corresponde a cerca de 32% do montante previsto para despesas de capital (71.225.281€). Conforme Rocha (2009: 13) cit. Pimenta (2001) “não basta promover a reabilitação dos bairros; é preciso também reabilita-los simbolicamente aos olhos da cidade, para que os próprios moradores se libertem duma auto-imagem desvalorizada que também deles vão interiorizando e até reproduzindo nos seus discursos sobre o bairro onde residem”.

Noutros casos, os problemas sociais acabam por se sobrepor às condições degradadas do edificado e determinar intervenções mais radicais. A demolição do Bairro São João

---

<sup>35</sup> Vide <http://www.portaldahabitacao.pt/pt/ibc/lagarteiro/> acedido a 13 de Setembro de 2011.

<sup>36</sup> Vide <http://www.cm-porto.pt/gen.pl?p=stories&op=view&fokey=cmp.stories/13240> acedido a 10 de Setembro de 2011.

<sup>37</sup> Vide <http://porto24.pt/porto/16112010/aprovado-emprestimo-para-reabilitar-200-casas-do-bairro-do-lagarteiro/> acedido a 8 de Setembro de 2011.

<sup>38</sup> Vide Jornal de Notícias a 03-12-2010

<sup>39</sup> Vide Expresso a 30-06-2011.

de Deus, conhecido como um “supermercado de droga”<sup>40</sup>, iniciada em 2003 e concluída em 2008, ou a intenção do executivo camarário em demolir o Bairro do Aleixo<sup>41</sup> – com problemas similares ao Bairro São João de Deus, evidenciam a dimensão que os problemas de dimensão sociais podem ter nestes locais.

Além destes, foram ainda demolidos um pequeno bloco do bairro social em S. Vicente Paulo, os bairros sociais de Areias, Cruzes, Urbanização da Faculdade de Engenharia e Condominhas. Foram ainda construídos alguns bairros sociais<sup>42</sup>.

Ao longo dos anos, as políticas de habitação social municipal apenas tiveram em consideração a provisão do bem (habitação), não se focalizando no essencial (as pessoas). Estas medidas conduziram à concentração das populações mais pobres, potenciando a sua estigmatização e exclusão do espaço envolvente.

Por outro lado, os problemas financeiros das autarquias locais nos últimos anos, a progressiva degradação do parque habitacional e as dificuldades com a actualização das rendas sociais, põem em causa a própria sustentabilidade financeira dos modelos adoptados.

#### **4.2. Problemas da Habitação Social no Município**

A Habitação Social no município do Porto assume-se cada vez mais como uma questão que carece de urgência no seu trato. A *ghettização* das populações carenciadas nos bairros sociais ao longo das últimas décadas foi por demais evidente. Construiu-se habitação social nos lugares outrora ocupados por barracas ou ilhas, operacionalizando uma espécie de mudança da construção horizontal para a construção vertical. A preocupação ao longo dos anos foi pôr termo às carências habitacionais das populações insolventes, conduzindo à concentração nas freguesias periféricas da Campanhã, Paranhos, Ramalde e Aldoar e a menos periférica freguesia de Lordelo do Ouro da habitação social. O conjunto de medidas para a minimização das carências habitacionais nem sempre foi acompanhado pelas respectivas “políticas de reabilitação humana” (Rocha, 2009: 1).

---

<sup>40</sup> Vide Jornal de Notícias a 17-12-2008.

<sup>41</sup> Vide Público a 10-09-2009, Jornal de Notícias a 02-09-2009 ou Diário de Notícias a 17-07-2008.

<sup>42</sup> Vide Anexo 12.

O fenómeno demonstra a segregação espacial prosseguida ao longo dos anos. Foi-se construindo uma espécie de anel social em torno de um núcleo central que progressivamente se tem deparado com situações de carência social e com inúmeros edifícios degradados e vagos. Ao conjunto de Bairros Sociais é associado um agregado de características como a insegurança, a marginalidade ou a degradação do espaço físico.

Estes factores contribuíram para uma progressiva estigmatização dos bairros sociais portuenses, bem como para o acentuar da exclusão social e concentração da pobreza (das populações mais insolventes). Entende-se então que um dos grandes problemas da Habitação Social no município é a exclusão social que advém da forma de distribuição do bem. Pelo contrário, a Habitação deve ser entendida como um meio ao dispor das autoridades públicas para promover a inclusão e o bem-estar das suas populações.

Do lado da sustentabilidade financeira surge outra questão. Embora comumente se reconheça que o intuito da actuação das administrações públicas não tenha como fim a maximização do lucro mas sim a maximização do bem-estar social, a verdade é que não se deve descuidar a gestão saudável das contas públicas. Neste sentido, surge a preocupação do município do Porto, transversal a muitos outros municípios – a actualização das rendas sociais. Torna-se importante promover o *arrendamento sustentável*, como resposta aos problemas que se levantam não só no domínio da sustentabilidade das finanças locais, como também para o estímulo à “subsídio-independência”.

#### **4.3. Algumas Sugestões/ Soluções para a Habitação Social**

A situação financeira das finanças públicas nos últimos anos e todos os argumentos que condenam a concentração das pessoas mais pobres em grandes fogos habitacionais, levam a que as orientações políticas neste domínio tenham em atenção especial atenção estes domínios.

De acordo com o CET-ISCTE et al. (2008: 13-14) as políticas de habitação deverão considerar<sup>43</sup>:

---

<sup>43</sup> Vide anexo 13.

- as orientações para o mercado através da negociação de contrapartidas que permitam o acesso ao mercado de grupos de menor solvência;
- orientação das políticas da oferta para a reabilitação do stock habitacional abrangendo os públicos apoiados;
- predomínio gradual do “apoio à pessoa” sob a forma de subsídios de acesso ao alojamento;
- orientações de apoio público para grupos específicos identificados como carecendo de apoio (população com deficiência, famílias de menores rendimentos, grupos em circunstâncias temporárias especiais, etc.);
- orientações para um aumento de eficiência na gestão do parque público existente ou em construção;
- intervenções desenvolvidas na lógica do “desenvolvimento social urbano” nos bairros com maiores manifestações de exclusão;
- apoio a um funcionamento do mercado de habitação mais equilibrado e ajustado;
- desenvolvimento de um planeamento urbano mais articulado com as dinâmicas sociodemográficas e com as condições de habitabilidade, e dessa forma com as políticas sociais e de cidade.

Revelados os principais pilares de actuação das entidades públicas e uma vez analisada a situação da habitação social no município do Porto, sugerem-se no presente trabalho algumas soluções cuja implementação poderá ser objecto de estudo.

A Câmara Municipal do Porto, ostenta o centro histórico como um dos seus focos de actuação no âmbito habitacional<sup>44</sup>.

A valorização do Capital Humano das populações elegíveis para a habitação social, poderá ser prosseguida através do fomento do empreendedorismo, tal como a experiência relatada por Pereira (2000). A abertura de microempresas no centro histórico, permitiria não só a revitalização do comércio e o desenvolvimento e

---

<sup>44</sup> Além da participação de 40% na Porto Vivo, Sociedade de Reabilitação Urbana, a Câmara Municipal do Porto totaliza no seu Portal ([www.cm-porto.pt](http://www.cm-porto.pt)) a 16 de Agosto de 2011, 114 resultados para a pesquisa de "Centro Histórico".

promoção do negócio na Baixa do Porto<sup>45</sup>, como também se promoveria a inclusão de algumas dessas famílias.

A mesma questão se levanta para a habitação e fomento do mix-social. Existe a necessidade de re-habitar da Baixa do Porto<sup>58</sup>. Porque não albergar no centro histórico algumas famílias carenciadas? Esta questão tem encontrado resposta nos últimos anos. O Programa de Reabilitação Urbana do Moro da Sé, por exemplo, prevê a reabilitação de edifícios para realojamento de moradores, em regime de renda social. O modelo previsto para o Bairro do Aleixo, assume também preocupações com o realojamento das famílias no centro.

A questão do preço da habitação e das rendas levanta-se sempre com premência. Contudo, os processos que resultam da negociação das intervenções para a reabilitação nos centros históricos poderão ser fundamentais na prossecução desta solução.

Na prossecução destas medidas é inevitável o aumento do stock de habitação social vaga no município, uma vez que, as habitações sociais que outrora seriam ocupadas por populações insolventes ficaram desocupadas.

Efectuada a análise censitária aos últimos anos ou folheando alguns jornais<sup>46</sup>, é visível a progressiva diminuição e envelhecimento da população portuense, enquanto se verifica o aumento das populações residentes nos municípios limítrofes. Segundo dados da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo, entre 2001 e 2011 “a cidade do Porto viu a sua população residente diminuir em -9,7%”<sup>47</sup>.

Atendendo à localização privilegiada de alguns dos Bairros Sociais<sup>48</sup>, os lotes vagos, após a melhoria das condições físicas, sociais e da sua própria atractividade, poderão ser utilizados como instrumento competitivo<sup>49</sup> (com rendas ou preços reduzidos), atraindo

---

<sup>45</sup> Alguns dos objectivos prosseguidos pela Porto Vivo, Sociedade de Reabilitação Urbana.

<sup>46</sup> Vide Jornal de Notícias a 01-07-2011 e 30-06-2011, Diário de Notícias a 26-02-2010, Público a 27-12-2006.

<sup>47</sup> Vide <http://www.ccdr-lvt.pt/pt/populacao-rlvt-cresce-5-1-numa-decada-censos-2011/6363.htm> acedido a 20 de Setembro de 2011

<sup>48</sup> Vide exemplos do Bairro da Rainha D. Leonor.

<sup>49</sup> Quando se refere “instrumento competitivo” entenda-se no quadro da competição entre municípios.

residentes para o município contrariando a repulsa que se tem vindo a verificar nos últimos anos.

O cálculo das rendas sociais deve ainda ser objecto de reformulação. Teixeira (2005) alude para esta mesma necessidade e enumera algumas das possíveis soluções para este problema. A título de exemplo, refere que a actualização das rendas não se deve cingir exclusivamente ao rendimento, devendo ter em consideração outras variáveis que demonstram sinais de riqueza.

O *Voucher* Habitação poderá ser outra das medidas para se prosseguir a política de Habitação Municipal. Esta medida encontra muita expressão e um maior apoio das ideologias políticas mais liberais. Os Estados Unidos da América, em particular o seu Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano (*U.S. Department of Housing and Urban Development*), prosseguem na actualidade um programa de *Vouchers* nesta área. Este programa de *Vouchers* tem início em 1983 e consiste na entrega mensal de um cheque, às populações elegíveis para a Habitação Social, com a finalidade de pagamento da renda (social), não podendo o cheque ser passível de outra utilização ou reembolso.

Encontram-se diversas abordagens e modelos de Habitação Social no nosso país. O “*Programa Arco-Íris/Novos Horizontes para o Arrendamento*” da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia é um modelo alternativo para a Habitação Social. Este programa *visa promover o mercado social de arrendamento com vista à criação de oportunidades de habitação para famílias da classe média que não se enquadram na tipologia com direito a habitação social, mas também não possuem rendimentos suficientes para arrendar no mercado livre, nem para adquirir casa própria*<sup>50</sup>. O projecto consiste no aproveitamento dos fogos devolutos que estão na posse das instituições bancárias para posterior arrendamento, em condições mais vantajosas e diferenciadas do mercado, a casais jovens e agregados familiares mais carenciados ou procedentes da classe média com dificuldades económicas. Embora ainda não se conheçam resultados do programa, uma vez que este ainda é recente, prevê-se que esta solução acarrete vantagens para as populações elegíveis, que encontra nesta oferta habitacional resposta para as suas

---

<sup>50</sup> Vide [www.gaiasocial.pt](http://www.gaiasocial.pt) acedido a 17 de Agosto de 2011.

necessidades, para as instituições financeiras que acabam por ver reformulados os seus problemas de crédito malparado e para a própria salubridade das finanças locais.

Ultimando, o modelo de actuação e as políticas prosseguidas são diferentes de governo, para governo, seja ele nacional ou local. Contudo, espera-se que o conjunto de políticas prosseguidas no domínio da habitação (social) seja acompanhado por políticas de reabilitação humana e inserção social, e que, a mudança de executivo no município não interfira com as políticas já implementadas, sem que pelo menos tenham sido avaliados os impactos e resultados das mesmas.

## **V. Conclusões, Limitações e Sugestões para Investigações Futuras**

### **5.1. Conclusões**

As necessidades sociais da população portuense têm natural reflexo no aparecimento de fogos de habitação social. A exclusão do mercado habitacional de alguns portuenses e as condições de inabitabilidade dos alojamentos levaram o Estado e o Município a promoverem e proverem soluções de habitação social.

As condições habitacionais precárias no município do Porto levam a iniciativa privada, numa primeira fase, e as autoridades públicas, posteriormente, a intervirem no mercado. Esta acção decorre sobretudo entre meados do século XIX até ao Estado Novo. A intervenção pública neste período compreendeu um conjunto reduzido de iniciativas, sendo o número de fogos de habitação social construídos de má qualidade e insuficientes face às carências habitacionais da época.

A progressiva intervenção estatal e municipal na área habitacional, ganha relevo no período do Estado Novo. Construem-se neste período mais de 8000 fogos de habitação, tornando o município do Porto o maior senhorio do país.

Começam então a ser tidos em conta outros aspectos que vão além da simples provisão da habitação. O Plano de Melhoramentos Municipal, ainda no período da ditadura, vem alterar a morfologia dos Bairros Sociais, abrindo estes espaços, até então fechados, para a rua (sua envolvente). O Plano de Salubridade das Ilhas do Porto, com preocupações de saúde pública. Iniciativas como o S.A.A.L. e o C.R.U.A.R.B., após a revolução de Abril, começam a evidenciar preocupações com a participação dos interessados no processo urbanístico e de reabilitação dos edifícios.

Apenas na década de 90 do século passado é que aparecem com relativa expressividade políticas de luta contra a pobreza e exclusão social. Até então simplesmente se tinham em consideração as carências habitacionais da população.

No início do novo milénio surge a empresa Domussocial com a intenção de viabilidade económico-financeira e racionalidade económica, tendo entre os seus objectivos a actualização das rendas. Vão sendo criadas, ao longo do novo milénio, iniciativas de combate à exclusão social – como a iniciativa “Porto Feliz” ou a Iniciativa Bairros

Críticos. Tais medidas revelam-se insuficientes para o universo da Habitação Social do município.

Identificam-se então, dois grandes problemas da habitação social no município do Porto: exclusão social e a sustentabilidade (financeira e social), fruto dos modelos adoptados até então.

A análise e a revisão da literatura revela que as soluções passam pelo mix-social, pelo apoio à pessoa e por uma intervenção integrada, constituída por um conjunto de políticas de valorização do capital humana, de forma a promover-se a inclusão e a sustentabilidade.

Para isso, todas as acções deveram ser concertadas e prosseguidas por um conjunto de actores como residentes, entidades privadas e entidades públicas, procurando-se ainda o aproveitamento de sinergias políticas que poderão advir de tais acções.

Foram aqui abordadas algumas das possíveis medidas que poderão ir ao encontro destes objectivos. Uma vez analisados outros modelos poderíamos sugerir outras soluções e novas abordagens. Compete ao executivo camarário definir o modelo de actuação neste domínio, tendo por referência as variáveis de inclusão social e sustentabilidade social e financeira.

### **5.2. Limitações**

O presente estudo consistiu na revisão bibliográfica das temáticas nele abordadas. Existem contudo algumas áreas que foram descuradas, poderiam integrar este relatório. A ponderação de variáveis de cariz social como o desemprego, a estrutura etária ou a constituição do agregado familiar da população elegível para a habitação social, não sendo totalmente descurada não constituiu o objecto principal da análise.

Os efeitos da exclusão do mercado de habitação no bem-estar individual e colectivo, embora sendo abordados, não foram especificados como poderiam ter sido, em áreas como a educação, saúde, criminalidade, entre outras.

A quantificação dos efeitos nefastos que poderão advir da concentração da pobreza nos bairros sociais foi outro dos aspectos que escapou a este estudo. O presente relatório tem em atenção os aspectos gerais da habitação social, focalizando-se sobretudo nas

externalidades negativas que poderão surgir de tal concentração – dado que são estas que carecem de intervenção.

### **5.3. Sugestões para Investigações Futuras**

Poderíamos enumerar as variáveis acima mencionadas como objecto de um estudo mais aprofundado nesta área. A defesa do modelo “Bairro Social” e a concentração da população insolvente poderá constituir um estudo e um contra-argumento interessante nesta área.

A adopção de modelos econométricos para fundamentar a inviabilidade da concentração das populações mais pobres ou para quantificar os benefícios sociais produzidos com o mix-social, podem revelar-se importantes, não só para a comunidade científica como também para a tomada de decisão.

Outro objecto de interesse para a investigação seria o estudo da implementação de uma solução como o *voucher habitação* em Portugal, bem como os efeitos que tal medida poderia trazer para o mercado de arrendamento e para os próprios cidadãos.

## VI. Referências Bibliográficas

### Bibliografia

Almeida, Paulo (2010), “Bairros Económicos do Porto: a casa como arma política”, Comunicação baseada na dissertação de Mestrado em História Contemporânea, apresentada na Faculdade de Letras da Universidade do Porto em 2010, sob o título “Favor, Recompensa e Controlo Social: Os Bairros de Casas Económicas do Porto (1935-1965)”.

Almeida, Paulo (2010a), “Favor, Recompensa e Controlo Social: Os Bairros de Casas Económicas do Porto (1935-1965)”, Mestrado em História Contemporânea, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Porto, Portugal.

Aguiar, José; Pinho, Ana; Paiva, Vasconcelos, (2006), *Guia Técnico de Reabilitação Habitacional*, Lisboa, INH/LNEC.

Amorim, João Pacheco, (2000), *As Empresas Públicas no Direito Português em especial, as empresas municipais*, Almedina, Coimbra.

Barreto, António, (2000), *A situação social em Portugal, 1960-1999*, 2º vol., Lisboa Imprensa das Ciências Sociais.

Batista, Paulo Ricardo Lopes (2010), “Data Mining na Identificação de Atributos Valorativos da Habitação”, Dissertação de Mestrado em Planeamento Regional e Urbano, Secção Autónoma de Ciências Sociais Jurídicas e Políticas, Universidade de Aveiro, Aveiro, Portugal.

Bureau International do Trabalho, (2003), *A Luta Contra a Pobreza e a Exclusão Social em Portugal - Experiências do Programa Nacional de Luta Contra a Pobreza*”, Organização Internacional do Trabalho.

Cabrita, Reis; Pedro, J.; Mourão, J., (2003), “Quantidade, qualidade e sustentabilidade do parque habitacional”, <http://www-ext.lnec.pt/LNEC/DED/NA/pessoal/jpedro/Research/Pdf/Artigo%20qualidade%20qualidade%20sustentabiliade.pdf> acessado a 7 de Março de 2011.

- Câmara Municipal do Porto, (1966), *Plano de Melhoramentos 1956-66*, Direcção dos Serviços do Plano de Melhoramentos.
- Câmara Municipal do Porto; Universidade Católica Portuguesa, (2010), *Porto Social – Diagnóstico Social do Porto*, Universidade Católica Portuguesa, Centro Regional do Porto.
- Capucha, Luís, (1990), “Associativismo e modos de vida num bairro de habitação social”, *Revista Sociologia – Problemas e Práticas*, Nº 8, pp. 29-41.
- CECODHAS Housing Europe, “Documentos Diversos”, <http://www.housingeurope.eu/> acedido a 20 de Maio de 2011.
- CET-ISCTE; IRIC-U. Porto; Mateus Associados, (2008), “Contributos para o Plano Estratégico de Habitação 2008-2013 – Diagnóstico de Dinâmicas e Carências Habitacionais”, <http://habitacao.cm-lisboa.pt/index.htm?no=4005001> acedido a 28 de Fevereiro de 2011.
- CET-ISCTE; IRIC-U. Porto; Mateus Associados, (2008a), “Contributos para o Plano Estratégico de Habitação 2008-2013 – Políticas de Habitação”, <http://habitacao.cm-lisboa.pt/index.htm?no=4005001> acedido a 28 de Fevereiro de 2011.
- CET-ISCTE; IRIC-U. Porto; Mateus Associados, (2008b), “Contributos para o Plano Estratégico de Habitação 2008-2013 – Estratégia e Modelo de Intervenção”, <http://habitacao.cm-lisboa.pt/index.htm?no=4005001> acedido a 28 de Fevereiro de 2011.
- Coelho, Carlos Alberto da Cunha, (1900), “A Peste do Porto de 1899”, Dissertação Inaugural apresentada à Escola Médico-cirúrgica do Porto, Imprensa Portuguesa, Porto
- Coelho, Pedro Baptista; Coelho, António Baptista, (2009), *Habitação de Interesse Social em Portugal 1988-2005*, Livros Horizonte.
- Decreto-Lei n.º 40616, de 28 de Maio de 1956, *Diário da República n.º 108, Série I*.  
Ministério das Obras Públicas - Gabinete do Ministro

- Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril, *Diário da República n.º 84, Série I*. Ministério das Finanças - Secretaria de Estado do Planeamento.
- Decreto-Lei n.º 88/87, de 26 de Fevereiro, *Diário da República n.º 48, Série I*. Ministérios das Finanças, da Justiça e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.
- Decreto-Lei n.º 321-B/90 de 15 de Outubro, *Diário da República n.º 238, Suplemento, Série I*. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.
- Decreto-Lei n.º 163/93 de 7 de Maio, *Diário da República n.º 106, Série I-A*. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.
- Decreto-Lei n.º 166/93 de 7 de Maio, *Diário da República n.º 106, Série I-A*. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.
- Decreto-Lei n.º 104/2004 de 7 de Maio, *Diário da República n.º 107, Série I-A*. Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação.
- Decreto-Lei n.º 163/2006 de 8 de Agosto, *Diário da República n.º 152, Série I*. Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.
- Decreto-Lei n.º 54/2007 de 12 de Março, *Diário da República n.º 50, Série I*. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.
- Decreto-Lei n.º 308/2007 de 3 de Setembro, *Diário da República n.º 169, Série I*. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.
- Despacho n.º 41/MES/85 de 14 de Fevereiro de 1985, *Diário de República n.º 38, Série II*.
- Edel, Matthew, (1972), "Filtering in a Private Housing Market", Matthew Edel and Jerome Rothenberg, eds, *Readings in Urban Economics*, New York: Macmillan.
- Fernandes, José Luís Lopes, (1998), *O "sítio das drogas": Etnografia das drogas numa periferia urbana*, Notícias, Lisboa.

- Ferreira, António Fonseca, (1984), “Crise do alojamento e construção clandestina em Portugal”, *Sociedade e Território - Revista de estudos urbanos e regionais*, Nº1, pp. 29-37.
- Ferreira, António Fonseca, (1987), *Por uma Nova Política de Habitação*, Edições Afrontamento, Porto.
- Gonçalves, António Custódio, (1988), “Os Bairros Urbanos como Lugares de Práticas Sociais”, *Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto – Geografia*, I série, Vol. 4, pp. 15-31.
- Harsman, Bjorn e Quingley, John, (1990), *Housing Markets and Housing Institutions: an International Comparison*, Boston, Kluwer Academic Publishers.
- Human Rights Education Associates, “O Direito à Habitação”, [http://www.hrea.org/index.php?doc\\_id=412](http://www.hrea.org/index.php?doc_id=412) acessado a 2 de Abril de 2011.
- Hume, David, (1739), *Tratado da Natureza Humana*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- Instituto Nacional de Estatística, “Conceitos – diversos”, <http://metaweb.ine.pt/sim/conceitos/conceitos.aspx?ID=PT> acessado a 10 de Maio de 2011.
- Instituto Nacional de Estatística, (1993), “Censos 1991: resultados definitivos Região Norte: XIV recenseamento geral da população; IV recenseamento geral da habitação”, [http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_publicacoes&PUBLICACOESpub\\_boui=66196836&PUBLICACOEsmodo=2](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=66196836&PUBLICACOEsmodo=2) acessado a 1 de Junho de 2011.
- Instituto Nacional de Estatística, (1996), “Censos 1991: resultados definitivos Portugal: XIV recenseamento geral da população; IV recenseamento geral da habitação”, [http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_publicacoes&PUBLICACOESpub\\_boui=65588377&PUBLICACOEsmodo=2](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=65588377&PUBLICACOEsmodo=2) acessado a 1 de Junho de 2011.

Instituto Nacional de Estatística, (2002), “Censos 2001: resultados definitivos Região Norte: XIV recenseamento geral da população; IV recenseamento geral da habitação”,

[http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_publicacoes&PUBLICACOEspub\\_boui=377623&PUBLICACOESmodo=2](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOEspub_boui=377623&PUBLICACOESmodo=2) acessido a 2 de Abril de 2011.

Instituto Nacional de Estatística, (2002a), “Censos 2001: resultados definitivos Portugal: XIV recenseamento geral da população; IV recenseamento geral da habitação”,

[http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_publicacoes&PUBLICACOEspub\\_boui=133411&PUBLICACOESmodo=2](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOEspub_boui=133411&PUBLICACOESmodo=2) acessido a 2 de Abril de 2011.

Kendig, Hal.(1984), “Housing Carers, life cycle and residential mobility: implications for the housing market”, *Urban Studies*, Vol.21, pp.271-283.

Krugman, Paul, (1991), *Geography and trade*, London: MIT.

Krugman, Paul; Wells, Robin (2005) *Economics*, Worth Publishers; First Edition

Lancaster, Kevin J. (1966), “A new approach to Consumer Theory”, *Journal of Political Economic*, vol. 74, N°0, pp. 132-157.

Lei n.º 79/77 de 25 de Outubro, *Diário da República. n.º 247, Série I*. Assembleia da República.

Lei n.º 58/98 de 18 de Agosto, *Diário da República. n.º 189, Série I-A*. Assembleia da República.

Lei n.º 159/99 de 14 de Setembro, *Diário da República. n.º Série I-A*. Assembleia da República.

Lei n.º 169/99 de 18 de Setembro, *Diário da República n.º 219, Série I-A*. Assembleia da República.

- Lei n.º 6/2006, de 27 de Fevereiro, *Diário da República n.º 41, Série I-A*. Assembleia da República.
- Lei n.º 53-F/2006 de 29 de Dezembro, *Diário da República n.º 249, 4.º Suplemento, Série I*. Assembleia da República.
- Lei n.º 2/2007 de 15 de Janeiro, *Diário da República n.º 10, Série I*. Assembleia da República.
- Lewin, Leif, (1991), *Self-Interest and Public Interest in Western Politics*, Oxford: Oxford University Press, p. 146.
- Lopes, Tânia Filipa da Costa Torres, (2010), “Reabilitação Sustentável de Edifícios de Construção”, Dissertação de Mestrado em Engenharia Civil – perfil de construção, Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, Portugal.
- Lobo, Manuel da Costa (2001), *Administração Urbanística - Evolução Legal e sua Prática*, Instituto Superior Técnico Press, Lisboa.
- Magalhães, Maria Madaleno Allegro, (1988), “A Indústria do Porto na Primeira Metade do Século XIX”, *Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto – Geografia*, Vol. 4, pp. 111-154.
- Malheiros, Jorge Macaísta; Vala, Francisco, (2004), “A problemática da segregação residencial de base étnica - questões conceptuais e limites à operacionalização: o caso da Área Metropolitana de Lisboa – 2004”, *Revista de Estudos Demográficos*, n.º 36, INE.
- Malheiros, Jorge Macaísta, et al., (2007), “Espaços e Expressões de Conflito e Tensão entre Autóctones, Minorias Migrantes e Não Migrantes na Área Metropolitana de Lisboa”, Alto-Comissariado para a Imigração e Minoria Étnica, Lisboa.
- Matos, Fátima Loureiro, (1994), “Os Bairros Sociais no Espaço Urbano do Porto: 1901-1956”, *Revista Análise Social do ICS da Universidade de Lisboa*, Vol. 29, pp. 677-695.

- Matos, Fátima Loureiro, (2001), “A Habitação no Grande Porto – Uma perspectiva geográfica da Evolução do Mercado e da Qualidade Habitacional até ao Final do Milénio” (Volume I), Dissertação para Doutoramento em Geografia Humana, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Porto, Portugal.
- Ministro de Estado e da Administração Interna, “Novo Regime de Arrendamento Urbano”, [http://www.arrendamento.gov.pt/NRAU/docs/NLAU\\_explicacao.htm](http://www.arrendamento.gov.pt/NRAU/docs/NLAU_explicacao.htm) acessido a 30 de Maio de 2011.
- Ministério do Trabalho e da Segurança Social, (2006), “Plano Nacional de Acção para a Inclusão, 2006-2008”, [http://www.gep.mtss.gov.pt/estudos/peis/pnai0608\\_pt.pdf](http://www.gep.mtss.gov.pt/estudos/peis/pnai0608_pt.pdf) acessido a 28 de Maio de 2011.
- Ministério do Trabalho e da Segurança Social, (2008), “Estratégia Nacional para a Protecção Social e Inclusão Social”, [http://www.mtss.gov.pt/docs/ENPSIS2008\\_2010.pdf](http://www.mtss.gov.pt/docs/ENPSIS2008_2010.pdf) acessido a 29 de Maio de 2011.
- Mintzberg, Henry, (1996), “Managing Government, Governing Management”, *Harvard Business Review*, pp. 75-83.
- Musterd, Sako; Anderson, Roger, (2005), “Housing Mix, Social Mix, and Social Opportunities”, *Urban Affairs Review*, vol. 40, N.º 6, pp. 761-790.
- O’Sullivan, Arthur, (2002), *Urban Economics*, McGraw-Hill/Irwin; 5 edition.
- Organização das Nações Unidas, (1948), *Declaração Universal dos Direitos do Homem*.
- Organização das Nações Unidas, (1966), *Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais*.
- Pereira, Sandra Marques, (2000), *Micro-Empresas Apoiadas num Bairro de Realojamento - Um Projecto Alternativo de Intervenção Social*, Secretaria de Estado da Habitação.
- Pereira, Elson Manoel, (2000a), “Zoneamento Urbano e Habitação de Interesse Social”, *Anais do Seminário Internacional Gestão da Terra e Habitação de Interesse*

- Social. Campinas, <http://www.cce.ufsc.br/~elson/artigo%20campinas.rtf>. acessado a 28 de Maio de 2011.
- Pereira, Virgílio Borges, (2003), “Uma imensa espera de concretizações. Ilhas, bairros e classes laboriosas brevemente perspectivados a partir da cidade do Porto”, *Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, Vol. 13, pp. 139-148.
- Pereira, Virgílio Borges, (2010), “Ilhas, Bairros Sociais e Classes laboriosas: um retrato comparado da génese e estruturação das intervenções habitacionais do Estado na cidade do Porto e das suas consequências sociais (1956-2006)”, Projecto FCT, Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Portugal.
- Pereirinha, José António; Carolo, Daniel Fernando, (2008), “The origins of the welfare state in Portugal in the Estado Novo period (1935-1974): structure and trends of social expenditure”, Congreso de la Asociación Española de Historia Económica,, Murcia.
- Pimenta, Manuel, J.; Ferreira L. Ferreira, (2001), “As 'ilhas' do Porto. Estudo socioeconómico”, Porto: Câmara Municipal do Porto/ Pelouro de Habitação e Acção Social.
- Pimentel, Irene Flunser, (1999), “A assistência social e familiar do Estado Novo nos anos 30 e 40”, *Revista Análise Social do ICS da Universidade de Lisboa*, Vol. 29, pp. 477-508.
- Pinto, Jorge Ricardo, (2007), *O Porto Oriental no final do século XIX: Um retrato urbano (1875-1900)*, Edições Afrontamento, Porto.
- Queirós, Jorge, (2007), “Estratégias e Discursos Políticos em Torno da Reabilitação de Centros Urbanos - Considerações exploratórias a partir do caso do Porto”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 55, pp. 91-116.
- Quintas, António José, (2008), “Onde está o bairro social? O caso de um realojamento social em lotes dispersos na Freguesia da Brandoa: Percepção dos residentes sobre o novo espaço residencial”, Dissertação de Mestrado em Cidade, Território e Requalificação, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa, Portugal.

- Rocha, Patrícia, (2009), “A Habitação Social: o Caso do Porto”, Trabalho do Mestrado em Economia e Gestão das Cidades, Faculdade de Economia do Porto.
- Rodrigues, Teresa, (1993), “A Dinâmica Populacional da Cidade do Porto em Finais do Século XIX”, *Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, vol. 10, pp. 301-316.
- Rosen, S., (1974), “Hedonic prices and implicit markets: product differentiation in pure competition”, *Journal of Political Economic*, Vol. 82, Nº1.
- Santos, Cândido, (1978), “A População do Porto de 1700 a 1820 – Contribuição para o Estudo da Demografia Urbana”, Faculdade de Letras, Universidade do Porto. <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/5843.pdf> acessido a 17 de Junho de 2011.
- Santos, J. Albano (2010), *Economia Pública*, Colecção Manuais Pedagógicos, Lisboa.
- Silva, Carlos Nunes, (1994), “Mercado e políticas públicas em Portugal: a questão da habitação na primeira metade do século XX”, *Revista Análise Social do ICS da Universidade de Lisboa*, Vol. 29, pp. 655-676.
- Silva, Maria Alexandra Batista Ferraz, (2001), “Políticas de habitação - o seu desenvolvimento em Portugal”, Dissertação de Mestrado em Economia, especialidade de Economia Financeira, FEUC, Coimbra, Portugal.
- Sousa, Marcelo Rebelo de; Alexandrino, José de Melo, (1999), *Constituição da República Portuguesa comentada*, Lex-Edições Jurídicas, Lisboa.
- Teixeira, Glória, (2005), *Arrendamento Social*, Centro de Investigação Jurídico-Económica da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, Edições Almedina, Coimbra.
- Teixeira, Manuel C. (1994), “A habitação popular no século XIX – características morfológicas, a transmissão de modelos: as ilhas do Porto e os cortiços do Rio de Janeiro”, *Revista Análise Social do ICS da Universidade de Lisboa*, Vol. 29, pp. 555-579.
- Tinbergen, Jan, (1962), *Techniques modernes de la politique économique*, Dunod, Paris.

Tresch, Richard, (1981), *Public Finance: A Normative Theory*, Business Publications, Inc., Plano.

Vásquez, Isabel Breda, (2005), *A Reabilitação do Património Edificado no Contexto da Regeneração Urbana*, 2.º seminário- A Intervenção no Património. Práticas de Conservação e Reabilitação, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, vol. 1.

Whitehead, Christine; Scanlon, Kathleen, (2007), *Social Housing in Europe*, London School of Economics and Political Science.

### **Ciberlogia**

[www.portaldahabitacao.pt](http://www.portaldahabitacao.pt)

[www.arrendamento.gov.pt](http://www.arrendamento.gov.pt)

[www.cm-porto.pt](http://www.cm-porto.pt)

[jpn.icicom.up.pt](http://jpn.icicom.up.pt)

[www.porto.taf.net](http://www.porto.taf.net)

[www.rtp.pt](http://www.rtp.pt)

[ler.letras.up.pt](http://ler.letras.up.pt)

[www.cce.ufsc.br](http://www.cce.ufsc.br)

[www.mtss.gov.pt](http://www.mtss.gov.pt)

[www.gep.mtss.gov.pt](http://www.gep.mtss.gov.pt)

[www.ine.pt](http://www.ine.pt)

[www.hrea.org](http://www.hrea.org)

[habitacao.cm-lisboa.pt](http://habitacao.cm-lisboa.pt)

[housingeurope.eu](http://housingeurope.eu)

[www.dgaa.pt](http://www.dgaa.pt)

[www.jfparanhos-porto.org](http://www.jfparanhos-porto.org)

[www.gaiasocial.pt](http://www.gaiasocial.pt)

[porto24.pt](http://porto24.pt)

[www.ccdr-lvt.pt](http://www.ccdr-lvt.pt)

### **Jornais Consultados**

Expresso

Público

Jornal de Notícias

## Anexos

### Anexo 1. Alguns Bairros Sociais do Município do Porto



Fonte: [http://www.porto.taf.net/arquivo/2005\\_05\\_01\\_blogporto.htm](http://www.porto.taf.net/arquivo/2005_05_01_blogporto.htm)  
acedido a 7 de Abril de 2011



Fonte:  
[http://jpn.icicom.up.pt/2008/07/24/bairro\\_do\\_lagarteiro\\_na\\_sombra\\_de\\_uma\\_cidade.html](http://jpn.icicom.up.pt/2008/07/24/bairro_do_lagarteiro_na_sombra_de_uma_cidade.html)acedido a 7 de Abril de 2011



Fonte:  
[http://www.jn.pt/multimedia/galeria.aspx?content\\_id=1015746](http://www.jn.pt/multimedia/galeria.aspx?content_id=1015746) a 7 de  
Abril de 2011

Legenda: Bairro do Aleixo, Lagarteiro e Pasteleira – lugares de “transgressão ética e estética” conforme defende Fernandes (1998).

## Anexo 2. As Condições do Edificado, a Falta de Equipamentos Sociais e a Marginalidade em diferentes Bairros Sociais



Fonte: <http://www.ionline.pt/ifotogaleria/4321-5109-braga-acabou-com-os-guetos-e-o-crime-caiu-pique> acedido a 9 de Abril de 2011



Fonte: [http://olhares.uol.com.br/no\\_bairro\\_social\\_sao\\_joao\\_de\\_deus\\_em\\_pombal\\_foto2686549.html](http://olhares.uol.com.br/no_bairro_social_sao_joao_de_deus_em_pombal_foto2686549.html) acedido a 9 de Abril de 2011



Fonte: <http://ww1.rtp.pt/noticias/?article=65628&visual=3&layout=10> acedido a 9 de Abril de 2011

Legenda: Bairro das Enguardas (Braga), Bairro São João de Deus (Pombal) – foto de Sandra Bernardo, Bairro da Quinta da Fonte (Loures) – foto de Miguel A. Lopes.

### Anexo 3. Algumas das Empresas Municipais cujo Objecto Principal é a Promoção da Habitação Social

Município	Denominação	Objecto Principal	Data de Publicação do DR
<b>Braga</b>	BRAGAHABIT – Empresa Municipal de Habitação de Braga, E.M.	Promoção da habitação social no município de Braga; gestão social, patrimonial e financeira dos bairros e outros fogos da empresa.	29 de Julho de 1999
<b>Cascais</b>	EMGHA – Empresa de Gestão do Parque Habitacional do Município de Cascais, E.M.	Gestão social, patrimonial e financeira dos bairros sociais do município.	2 de Julho de 1998
<b>Figueira da Foz</b>	FIGUEIRA DOMUS – Empresa Municipal de Gestão de Habitação da Figueira da Foz, E.M.	Gestão social, patrimonial e financeira dos empreendimentos e fogos de habitação social da Câmara Municipal da Figueira da Foz.	21 de Setembro de 2000
<b>Guimarães</b>	CASFIG – Coordenação de Âmbito Social e Financeiro das Habitações Sociais de Guimarães, E.M.	Promoção e gestão socioeconómica, sem fins lucrativos, dos bairros e das casas da Câmara Municipal de Guimarães.	14 de Junho de 1999
<b>Lagoa</b>	EML – Empresa municipal de urbanização, requalificação urbana e ambiental, e habitação social de Lagoa, E.M.	Exploração de actividades de interesse geral, o desenvolvimento, implementação, construção, gestão e exploração do Lagoa Tecnoparque e das áreas de desenvolvimento urbano e de construção prioritárias, a requalificação urbana e ambiental, a construção e gestão de habitação social, zonas de lazer e culturais e parque escolar e a construção de vias municipais e a gestão de concessões.	n.d.
<b>Lisboa</b>	GEBALIS – Gestão dos Bairros Municipais de Lisboa, E.M.	Gestão social, patrimonial e financeira dos bairros da Câmara Municipal de Lisboa; complemento administrativo do património habitacional da Câmara Municipal; execução de obras nos bairros municipais.	n.d.

<b>Matosinhos</b>	MATOSINHOSHABIT – MH - Empresa Municipal de Habitação de Matosinhos, E.M.	Promoção de habitação; gestão social, patrimonial e financeira dos empreendimentos e outros fogos do património da empresa e do município de Matosinhos.	15 de Janeiro de 2001
<b>Porto</b>	DOMUSSOCIAL - Empresa de Habitação e Manutenção do Município do Porto, E.M.	Organizar e executar os processos de aquisição, atribuição e venda de fogos, assegurar a sua correcta ocupação, assegurar todo o processo administrativo de cobrança das rendas devidas pela sua utilização, elaborar propostas e actualização de taxas e rendas e assegurar a ligação com as entidades promotoras de habitação social.	19 de Julho de 2000
<b>Valongo</b>	VALLIS HABITA – Empresa Municipal de Gestão de Empreendimentos Habitacionais do Concelho de Valongo, E.M.	Garantir a manutenção dos edifícios, equipamentos a disposição dos residentes e espaços envolventes aos empreendimentos; Promover uma administração patrimonial e social; realizar a cobrança das rendas das habitações; Executar obras de recuperação nas habitações devolutas.	1 de Outubro de 1998
<b>Vila Nova de Gaia</b>	GAIASOCIAL – Empresa Municipal de Habitação, E.M.	Gestão e exploração do parque habitacional da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia.	13 de Maio de 2000
<b>Vila Real</b>	VILA REAL SOCIAL, Habitação E.M.	Gestão integrada do Parque Habitacional, processamento e cobrança das rendas, gestão social (alojamentos, relatórios sociais, transferências pelos mais diversos motivos) e execução de obras de manutenção e conservação, não só nos apartamentos, como também nas partes comuns.	28 de Outubro de 2003

Fonte: Direcção-geral das Autarquias Locais disponível em [http://www.dgaa.pt/livro/pdf/cap\\_17\\_01.pdf](http://www.dgaa.pt/livro/pdf/cap_17_01.pdf) acedido a 15 de Maio de 2011 – adaptado.

#### Anexo 4. O Actual Desenho Administrativo do Município do Porto e a planta das Muralhas Fernandinas



Fonte:

[http://www.cm-porto.pt/users/0/58/DestaqueinformativoMercadoImobiliario\\_e917ecee9391e7160b009b2d0b27cd86.pdf](http://www.cm-porto.pt/users/0/58/DestaqueinformativoMercadoImobiliario_e917ecee9391e7160b009b2d0b27cd86.pdf)  
acedido a 15 de Abril de 2011

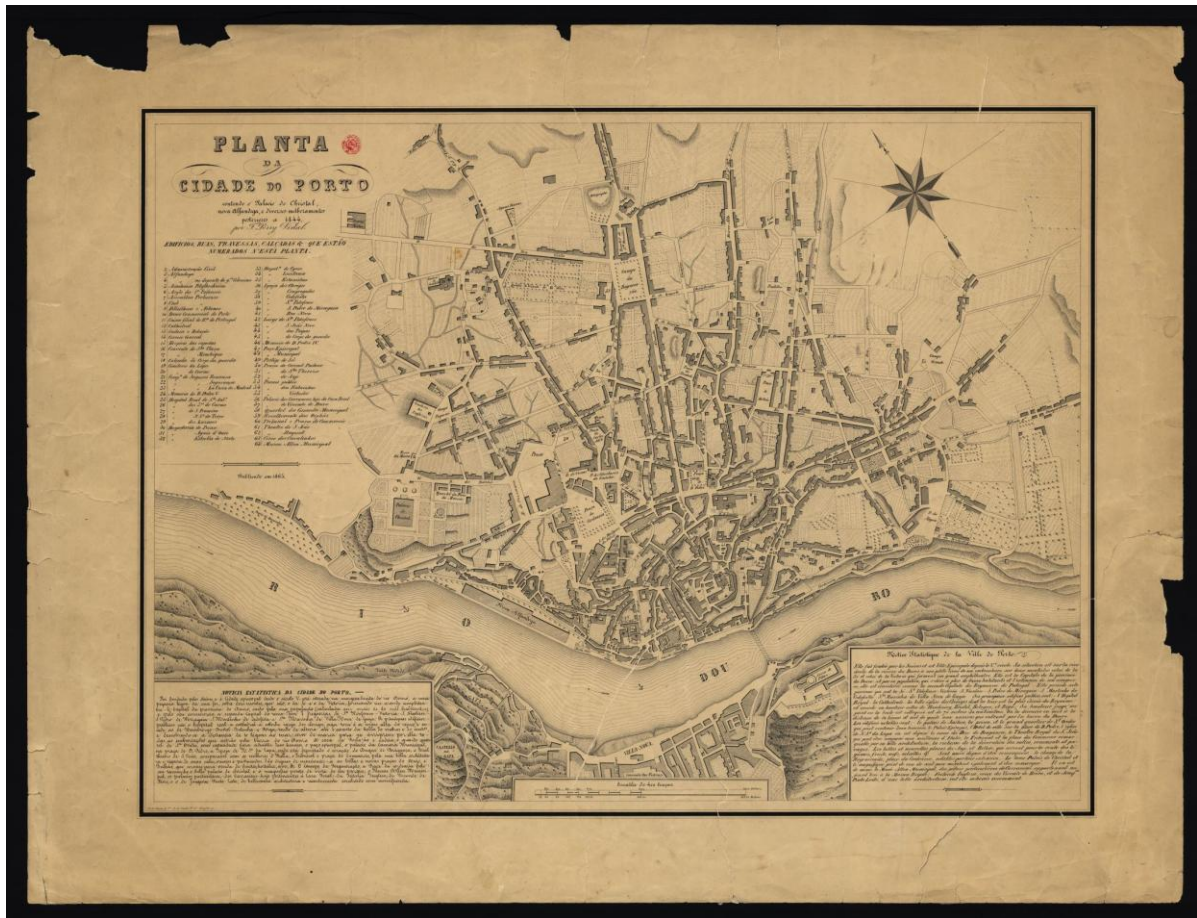
Legenda: O mapa revela a organização das freguesias do município do Porto sobrepostas, com uma delimitação mais carregada, pelas Muralhas Fernandinas que protegeram no passado a cidade.



Fonte:

<http://portopelaminhaobjectiva.blogspot.com/2009/01/muralhas-do-portomuralhas-fernandinas.html> acessido a 15 de Abril de 2011

**Anexo 5. Planta da cidade do Porto contendo o Palácio de Cristal, Nova Alfândega, e Diversos Melhoramentos Posteriores a 1844 (1865)**



Fonte: <http://www.europeana.eu/portal/record/92039/44FD9F539BCF8CCCB2370FE47A203C59D3AF39A.html> acedido a 18 de Junho de 2011.

## Anexo 6. Principais Tipologias das Ilhas



Fonte: Teixeira, Manuel C. (1994 :563).

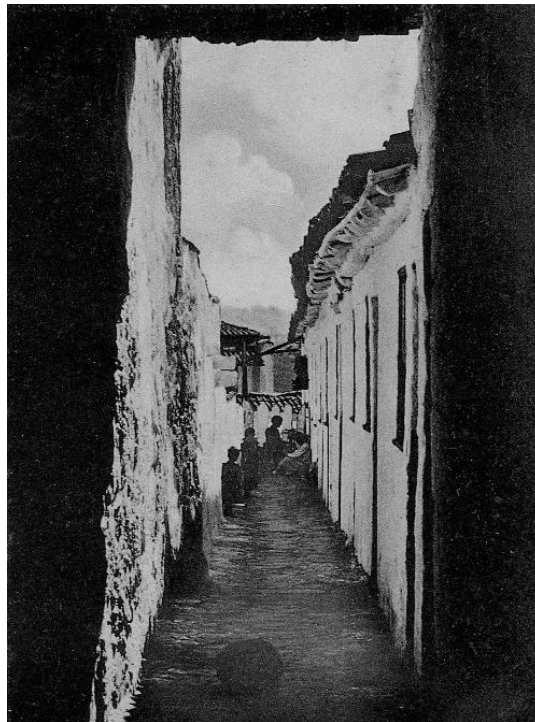
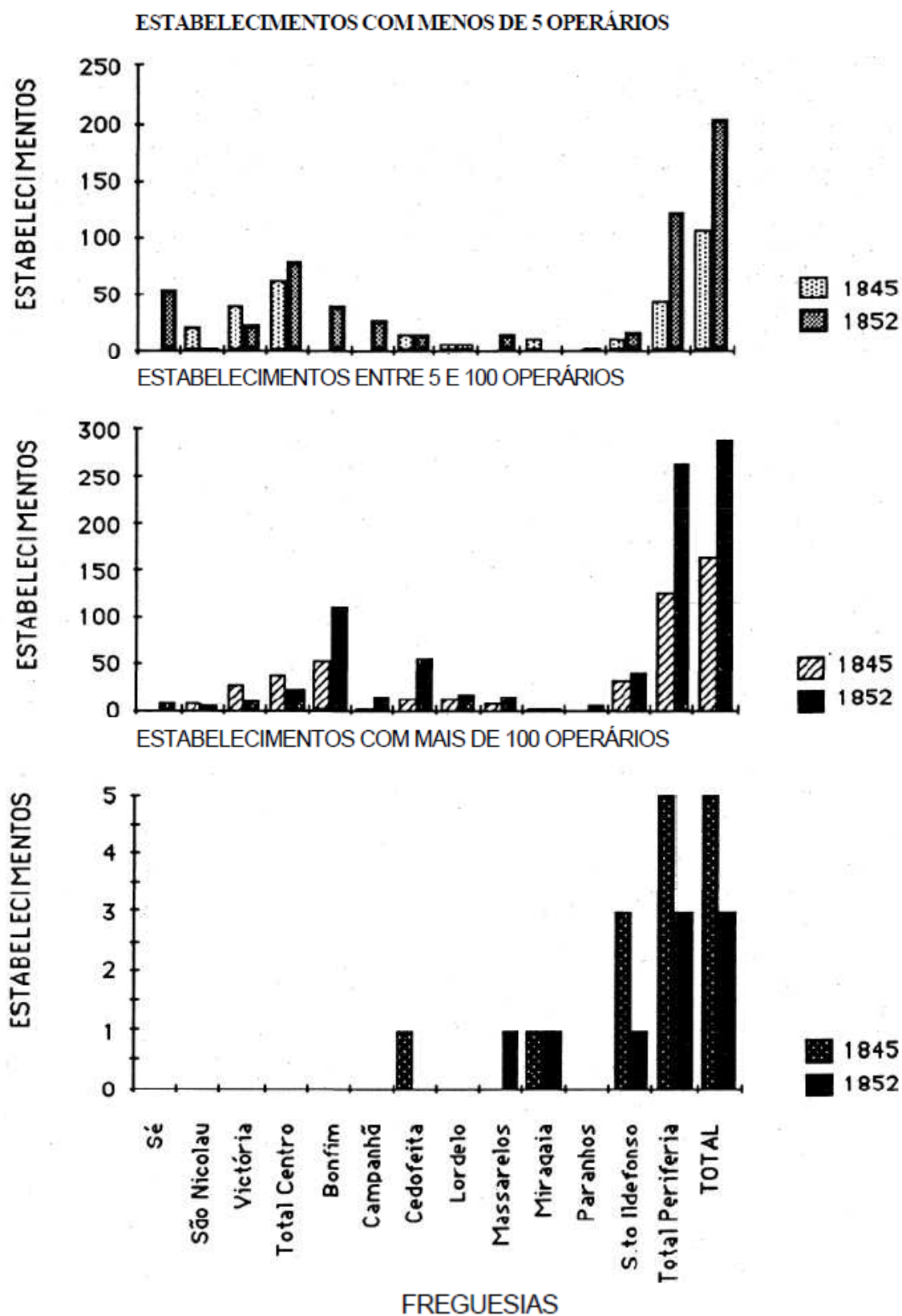


Foto de Arnaldo Soares disponível em [http://monumentosdesaparecidos.blogspot.com/2010\\_05\\_01\\_archive.html](http://monumentosdesaparecidos.blogspot.com/2010_05_01_archive.html) acedido a 25 de Maio de 2011.

Legenda: Planta característica de uma ilha da cidade do Porto (na rua de S.Victor) e acessos a uma das ilhas nessa mesma rua.

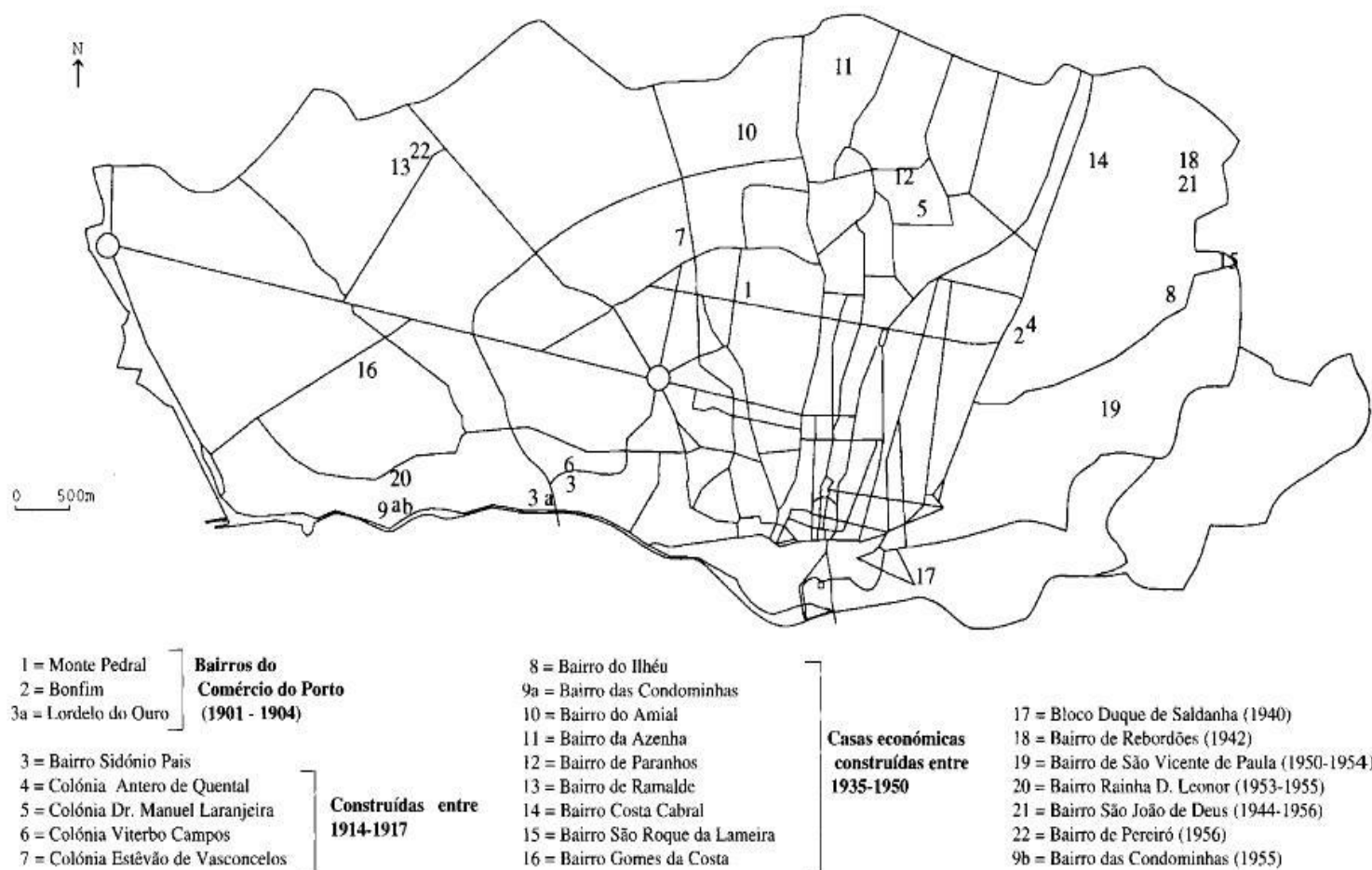
Anexo 7. Distribuição por número de Operários da Indústria na Cidade do Porto (1845 e 1852)



Fonte: Magalhães, Maria Madaleno Allegro, (1988: 128).

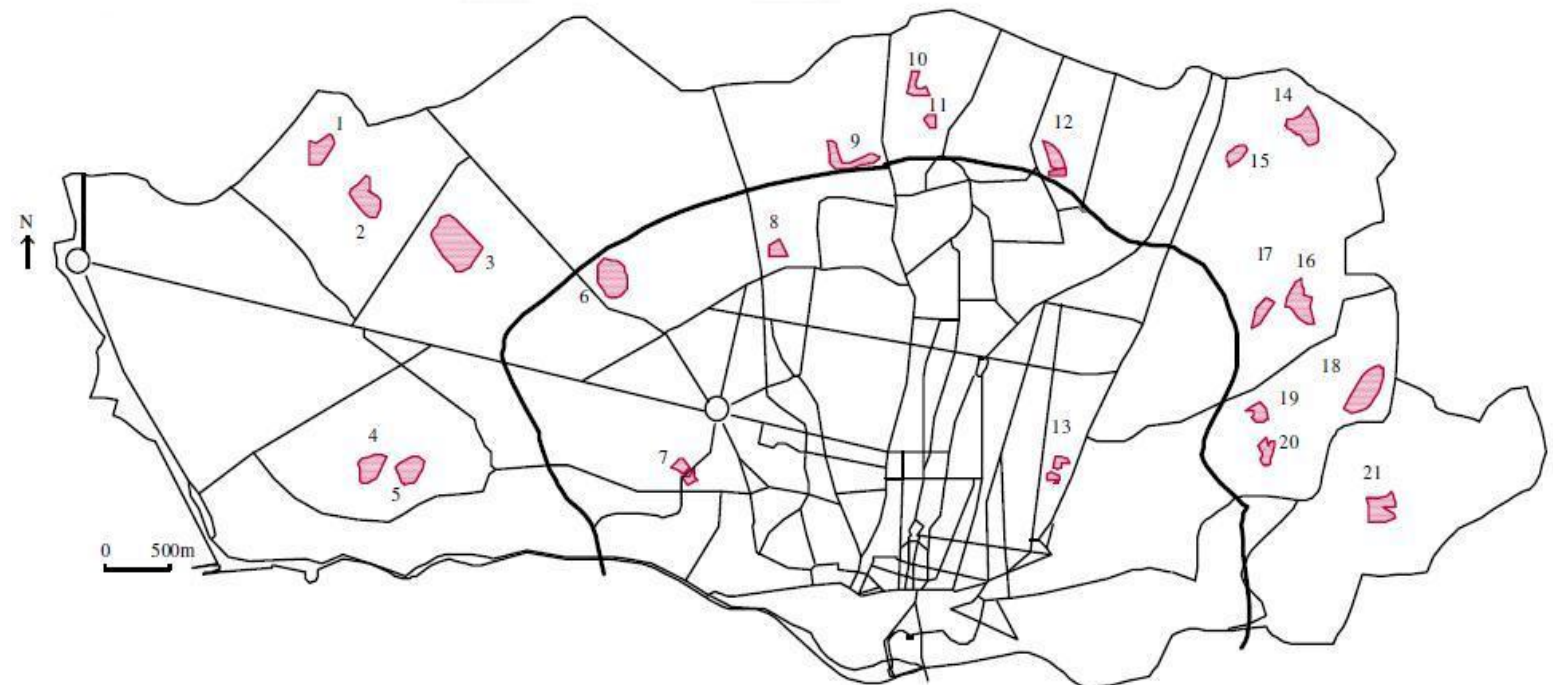


## Anexo 9. Localização dos Bairros Sociais construídos entre 1901 e 1956 na Cidade do Porto



Fonte: Matos, Fátima Loureiro, (1994: 684).

## Anexo 10. Localização dos Bairros construídos no âmbito do Plano de Melhoramentos (1956-1973)



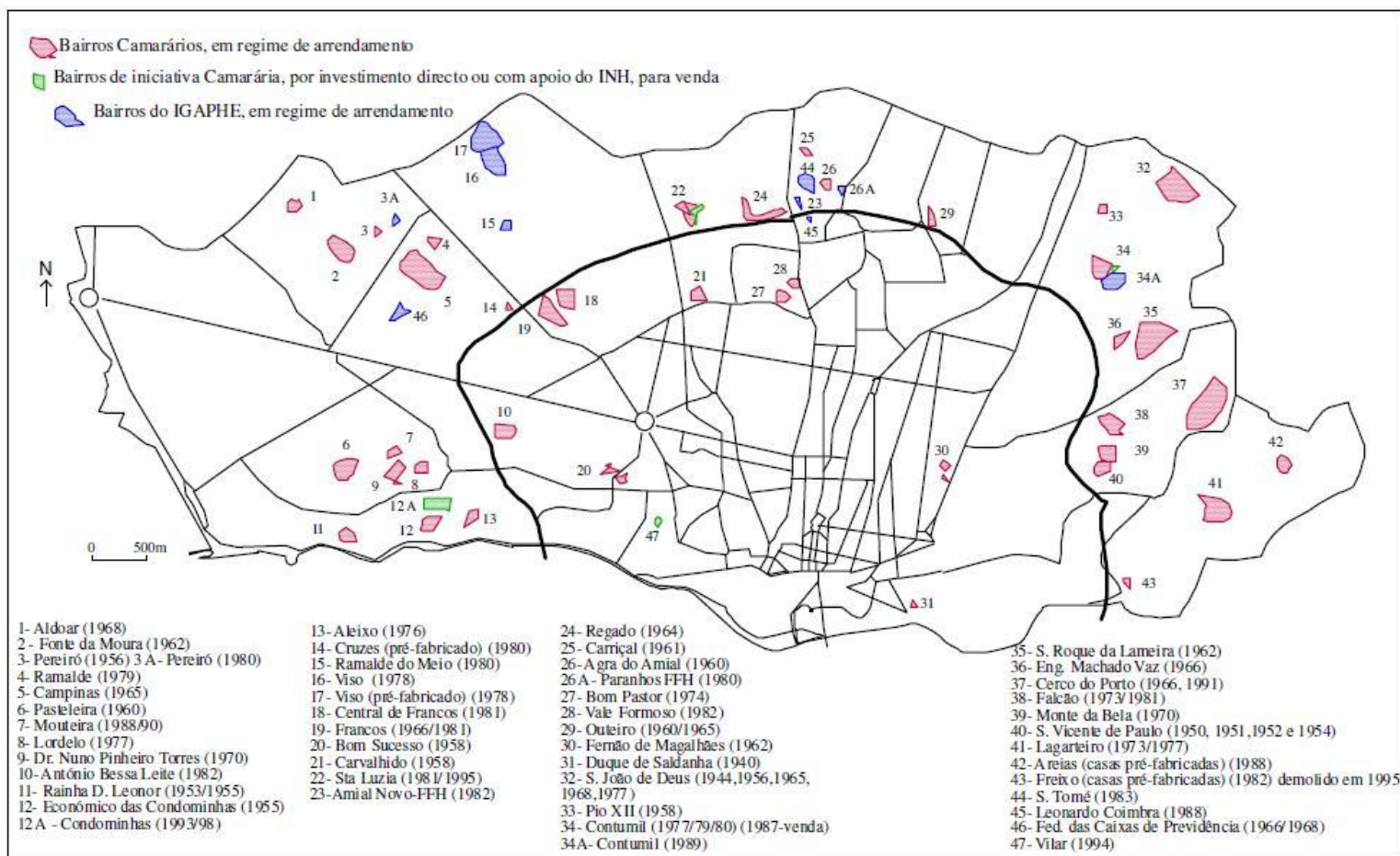
1- Aldoar ou Manuel Carlos Agrelos (1968)  
 2 - Fonte da Moura (1962/64)  
 3- Campinas ou Eng. Arantes de Oliveira (1965)  
 4- Pasteleira (1960)  
 5- Dr. Nuno Pinheiro Torres (1970)  
 6- Francos (1967)  
 7- Bom Sucesso (1958)  
 8- Carvalhido (1958)

9- Regado (1964)  
 10- Carriçal (1961)  
 11- Agra do Amial (1960)  
 12- Outeiro (1960/1965)  
 13- Fernão de Magalhães (1962)  
 14- S. João de Deus (1968)  
 15- Pio XII (1958)  
 16- S. Roque da Lameira (1962)  
 17- Eng. Machado Vaz (1966)  
 18- Cerco do Porto (1966)

19- Falcão (1973)  
 20- Monte da Bela (1970)  
 21- Lagarteiro (1973)

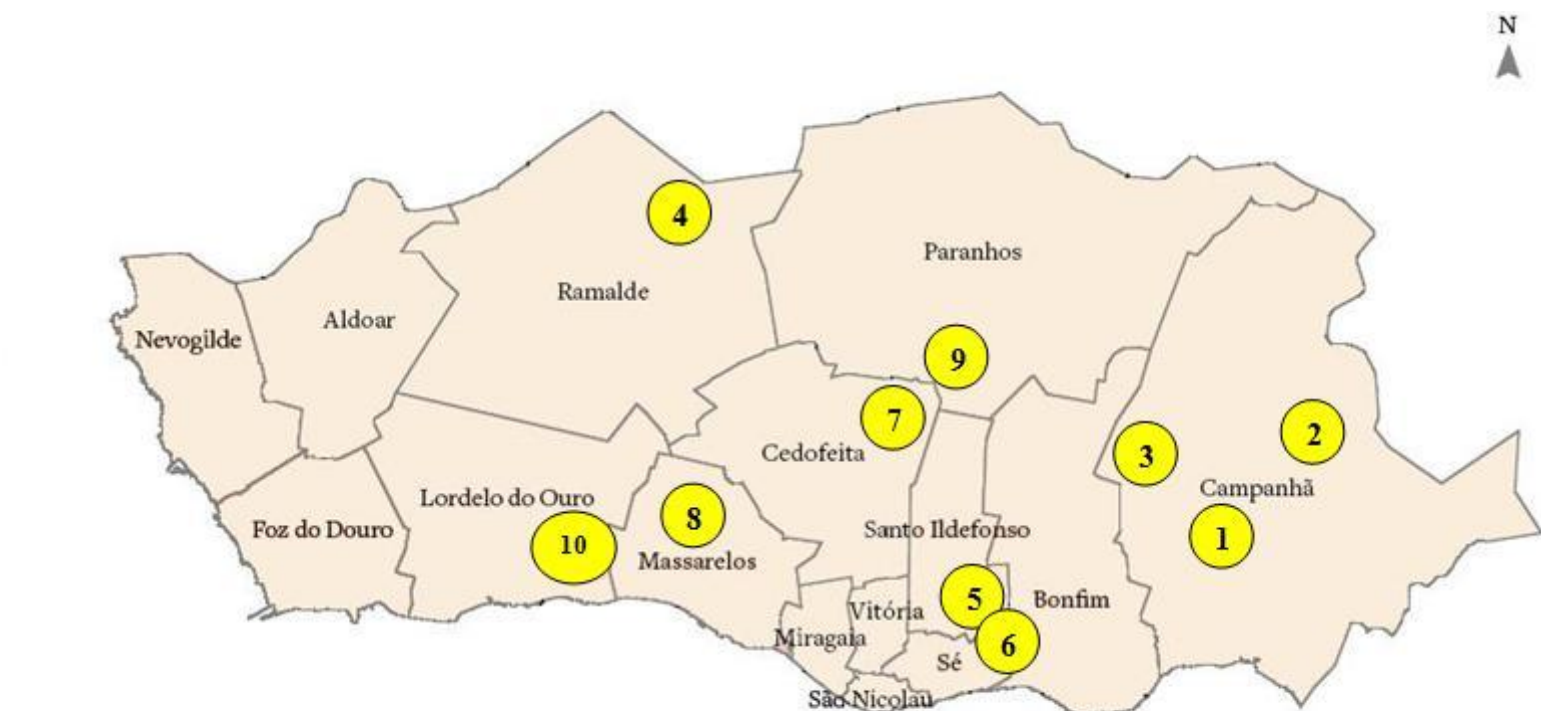
Fonte: Matos, Fátima Loureiro, (2001: 287).

## Anexo 11. Localização dos Bairros de Habitação Social na Cidade do Porto (1956-1995)



Fonte: Matos, Fátima Loureiro, (2001: 420).

## Anexo 12. Localização dos Bairros de Habitação Social no Porto (2000- 2008)



Falcão (2000)

Ilhéu (2001)

Antas (2001)

Viso (2001)

Fontainhas (2001)

6- Fontainhas (2008)

7- Salgueiro (2008)

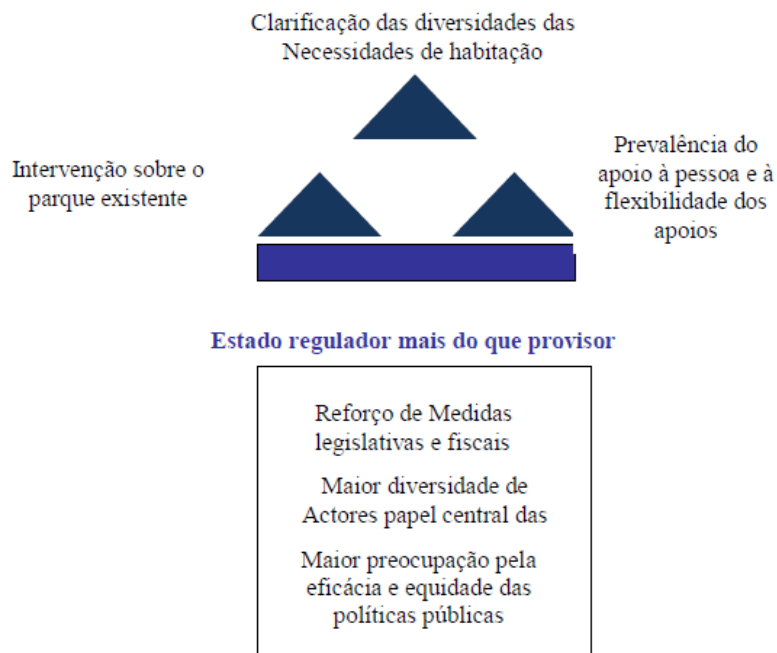
8- Parceria e Antunes (2005)

9- Monte de S. João (2003)

10- Pasteleira (2000)

*Fonte: Elaboração própria baseado nos dados fornecidos por Rocha (2009: 14)*

### Anexo 13. Factores de Mudança no Desenho e Execução das Novas Políticas de Habitação



Fonte: CET-ISCTE; IRIC-U. Porto e a. Mateus Associados, (2008b: 12).

Legenda: Os três pilares de actuação das novas políticas de Habitação: *Diagnóstico das Necessidades, Reabilitação do Parque Existente e Apoio à Pessoa.*