

Universidade Aberta



UNIVERSIDADE
AbERTA
www.uab.pt

**Dinâmicas e dilemas da habitação portuguesa no séc. XXI –
Sustentabilidade Habitacional e construção de territórios sustentáveis**

Ricardo André Mendonça da Silva de Martins Marques

Doutoramento em Sustentabilidade Social e Desenvolvimento

**Tese de Doutoramento orientada pelo Professor Doutor Carlos Pardo Abad e
Coorientada pelo Professor Doutor Jorge Trindade**

2018

RESUMO

A Tese aborda a temática da habitação na sua relação com o urbanismo no âmbito dos estudos acerca da Sustentabilidade Social e Desenvolvimento – mais especificamente no que se entendem enquanto territórios sustentáveis. Tendo como objeto de investigação o território português examina as principais dinâmicas e políticas de habitação traçando comparações históricas e discursivas, atribuindo principal enfoque às diferentes políticas públicas que foram prosseguidas, assim como ao jogo de atores que interferem no entabulamento do cenário habitacional: sociedade civil, banca, empresas de construção, imobiliário, municípios e Governo Central. A análise histórica é complementada com informação de âmbito quantitativo. No sentido de um melhor entendimento do que constitui o cenário habitacional português, a análise incide sobre outras unidades territoriais, neste caso cidades, entendidas enquanto apontadores. Amadora, Castelo Branco, Coimbra, Évora, Faro, Lisboa e Porto constituem o grupo de cidades abordadas, não só em termos habitacionais e urbanísticos, mas, também, nas suas dimensões demográfica e socioeconómica.

Em termos metodológicos, o trabalho de campo ancora-se numa lógica tríplice que conjuga análise bibliográfica, informação quantitativa e entrevistas semiestruturadas a especialistas da temática habitacional.

As dinâmicas construtivas não terem sido ponderadas atendendo aos padrões demográficos; a perpetuação de uma lógica “financeira”, ancorada, quase em exclusivo, no dinamismo do mercado; a responsabilidade direta do Estado nas políticas de crédito bancário, contribuindo para a solidificação de cultura de “posse” e de “proprietários” endividados; assim como a inexistência de instrumentos de planeamento urbano adequados às diferentes realidades geográficas e demográficas, constituem as principais conclusões deste estudo.

Por último, há que realçar que, embora a temática da sustentabilidade, esteja cada vez mais presente em termos discursivos, existem perspetivas contraditórias e a ausência de um entendimento social integrado.

Palavras-chave: Habitação, Urbanismo, Sustentabilidade, Territórios Sustentáveis, Cidades Portuguesas

ABSTRACT

The thesis deals with the theme of housing in its relationship with urbanism in the context of studies on Social Sustainability and Development - more specifically in what are understood as sustainable territories. The Portuguese territory examines the main housing dynamics and policies, drawing historical and discursive comparisons, assigning a main focus to the different public policies that have been pursued, as well as to the play of actors that interfere in the context of the housing scenario: civil society, banking, construction companies, real estate, municipalities and Central Government. Historical analysis is complemented with quantitative information. In the sense of a better understanding of what constitutes the Portuguese housing scenario, the analysis focuses on other territorial units, in this case cities, understood as pointers. Amadora, Castelo Branco, Coimbra, Évora, Faro, Lisbon and Oporto constitute the group of cities addressed, not only in terms of housing and urban planning, but also in its demographic and socioeconomic dimensions.

In methodological terms, the field work is anchored in a triple logic that combines bibliographic analysis, quantitative information and semi-structured interviews with specialists in housing.

The constructive dynamics have not been weighted according to demographic standards; the perpetuation of a "financial" logic, anchored, almost exclusively, in the dynamism of the market; the direct responsibility of the State in banking credit policies, contributing to the solidification of indebted "ownership" and indebted "owners"; as well as the lack of urban planning instruments adapted to the different geographical and demographic realities, constitute the main conclusions of this study. Finally, although the sustainability theme is increasingly present in discursive terms, there are contradictory perspectives and the absence of an integrated social understanding.

Key-words: Housing, Urban Development, Sustainability, Sustainable Territories, Portuguese Cities

DEDICATÓRIA

Escolhi este tema numa das fases mais complexas da história e da sociedade portuguesa contemporânea. Desconhecia, evidentemente, que a “crise”, particularmente o que ela implicou no campo da habitação, também a iria viver de perto, com tudo o que determinou em termos de percurso de vida, expectativas e, inclusive, ritmos de trabalho. Contudo, mais do que à esfera individual, dedico, em primeiro lugar, este trabalho à luta e ao esforço coletivo daqueles que sofreram (ou ainda estão a sofrer) as suas consequências.

Dedico este trabalho à minha família, mãe, irmã e filha.

Dedico este trabalho à minha companheira Ana Sofia.

Dedico este trabalho ao meu pai, pois sei que estaria feliz por mim.

House Where Nobody Lives

There's a house on my block
That's abandoned and cold
Folks moved out of it a
Long time ago
And they took all their things
And they never came back
Looks like it's haunted
With the windows all cracked
And everyone calls it
The house, the house where
Nobody lives
(...)
So if you find someone
Someone to have, someone to hold
Don't trade it for silver
Don't trade it for gold
I have all of life's treasures
And they are fine and they are good
They remind me that houses
Are just made of wood
What makes a house grand
Ain't the roof or the doors
If there's love in a house
It's a palace for sure
Without love...
It ain't nothing but a house
A house where nobody lives
Without love it ain't nothing
But a house, a house where
Nobody lives

Tom Waits, Mule Variations (1999)

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar ao meu Orientador Professor Doutor Carlos Pardo Abad por todo o apoio, simpatia e paciência na orientação deste trabalho. Sem a sua dedicação e passagem de conhecimento não seria possível eu terminá-lo. Agradeço ao meu Coorientador Professor Doutor Jorge Trindade pelas chamadas de atenção para me organizar e conseguir cumprir com os prazos.

Agradeço às personalidades que me disponibilizaram entrevistá-las, contribuindo com o seu conhecimento para a minha aprendizagem.

Agradeço ao Luís F. Simões e à Ana Sofia Baptista pela cedência de algumas das fotos.

Por último, a todos os colegas e docentes do Doutoramento em Sustentabilidade Social e Desenvolvimento da Universidade Aberta só tenho a agradecer, pois sem o diálogo em conjunto este trabalho não teria sido possível.

ÍNDICE

Capítulo I – Introdução	1
Estado da Arte e Problemática.....	3
Estruturação dos capítulos.....	12
Capítulo II - Enquadramento Teórico	23
Habituação e Desenvolvimento Sustentável	24
Cidade Sustentável, Cidadania Ativa, Territorialização e Governança Territorial ..	35
A Sustentabilidade Habitacional.....	37
Conclusões	48
Capítulo III - Metodologia	49
Modelo de análise	50
Capítulo IV - Para uma História da Habitação em Portugal	70
Séc. XIX e início do séc. XX.....	76
Período da I Guerra Mundial	78
Estado Novo – 1926-1945	79
II Guerra Mundial	81
Anos 60.....	82
Anos 70 – Pós-25 de Abril	85
Décadas de 1980 e 1990	90
Década de 2000.....	91
De 2011 a 2015.....	99
A partir de 2015.....	103
Conclusões	111
Capítulo V - Diagnóstico da habitação em Portugal – principais problemáticas	113
Os números da habitação em Portugal.....	117
A habitação no contexto da edificação	117
A habitação no seu contexto sociodemográfico.....	137
A dimensão financeira da habitação	149

Conclusões	169
Capítulo VI - Análise de indicadores de habitação socio territoriais – os casos de Amadora, Castelo Branco, Coimbra, Évora, Faro, Lisboa e Porto	
.....	172
Amadora	180
Amadora – Urbanismo, Habitação, População e Economia	180
Amadora – Programas de Habitação.....	185
Castelo Branco.....	195
Castelo Branco – Urbanismo, Habitação, População e Economia	195
Castelo Branco – Programas de Habitação.....	199
Coimbra	207
Coimbra – Urbanismo, Habitação, População e Economia	207
Coimbra - Programas de Habitação.....	212
Évora.....	224
Évora – Urbanismo, Habitação, População e Economia	224
Évora – Programas de Habitação.....	228
Faro.....	236
Faro – Urbanismo, Habitação, População e Economia	236
Faro – Programas de Habitação.....	238
Lisboa	247
Lisboa – Urbanismo, Habitação, População e Economia	247
Lisboa – Programas de Habitação.....	254
Porto	263
Porto – Urbanismo, Habitação, População e Economia	263
Porto – Programas de Habitação.....	269
Condições demográficas e socioeconómicas	279
Cenário demográfico.....	279
Cenário económico	285
Cenário habitacional	289
Conclusões	315
Capítulo VII - Os "atores" da habitação	319

Dimensões em análise	320
Cenário atual da habitação em Portugal	320
Planeamento urbano.....	341
Habitação e setores transversais (banca, imobiliário e construção)	355
“Sustentabilidade habitacional” – para a definição de um conceito	366
Sinalização de boas práticas	371
Conclusões	377
Capítulo VIII - Conclusão	388
Conclusion	402
Capítulo IX - Limitações do Estudo	415
Capítulo X – Recomendações	419
Bibliografia Geral	422
Anexos	435

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa concetual.....	58
Figura 2 – Distribuição de alojamentos familiares clássicos em 2016	120
Figura 3 – Amadora: Divisão Territorial da Região	180
Figura 4 – Amadora 1	182
Figura 5 – Amadora 2	185
Figura 6 – Amadora 3	187
Figura 7 – Amadora 3 (Bairro 6 de Maio).....	189
Figura 8 – Amadora 4 (Bairro 6 de Maio).....	189
Figura 9 - Amadora 5 (Bairro 6 de Maio).....	190
Figura 10 – Castelo Branco: Divisão Territorial da Região	195
Figura 11 – Castelo Branco 1.....	198
Figura 12 – Castelo Branco 2.....	198
Figura 13 – Castelo Branco 3.....	199
Figura 14 – Castelo Branco 4.....	200
Figura 15 – Castelo Branco 5 (Vista Geral da cidade).....	202
Figura 16 – Castelo Branco 6 (ruas).....	202
Figura 17 – Coimbra: Divisão Territorial da Região	207
Figura 18 – Coimbra 1	211
Figura 19 – Coimbra 2	212
Figura 20 – Coimbra 3	213
Figura 21 – Coimbra 4	214
Figura 22 – Coimbra 5 (Quinta de São Jerónimo).....	217
Figura 23 – Coimbra 6 (Edifício abandonado na Alta)	218
Figura 24 – Coimbra 7 (entrada para o bairro social do Ingote).....	218
Figura 25 – Coimbra 8 (Prédios embargados).....	219
Figura 26 – Évora: Divisão Territorial da Região.....	224
Figura 27 – Évora 1.....	227
Figura 28 – Évora 2.....	228
Figura 29 – Évora3.....	229

Figura 30 – Évora 4.....	229
Figura 31 – Évora 5 (Vista para o Centro Histórico).....	231
Figura 32 – Évora 6 (Praça do Giraldo/Centro Histórico).....	231
Figura 33 – Faro: Divisão Territorial da Região.....	236
Figura 34 – Faro 1.....	240
Figura 35 – Faro 2.....	240
Figura 36 – Faro 3 (Marina de Faro).....	242
Figura 37 – Lisboa: Divisão Territorial da Região	247
Figura 38 – Grande Área Metropolitana de Lisboa	252
Figura 39 – Lisboa 1	253
Figura 40 – Lisboa 2	253
Figura 41 – Lisboa 3	254
Figura 42 – Lisboa 4	255
Figura 43 – Lisboa 5	256
Figura 44 – Lisboa 6 (Turistas)	258
Figura 45 – Lisboa 7 (Cais do Sodré)	258
Figura 46 – Porto: Divisão Territorial da Região	263
Figura 47 – Grande Área Metropolitana do Porto	267
Figura 48 – Porto 1	268
Figura 49 – Porto 2	268
Figura 50 – Porto 3	270
Figura 51 – Porto 4	271
Figura 52 – Porto 5 (Prédio devoluto em Campanhã).....	273
Figura 53 – Porto 6 (Baixa/Cordoaria)	273
Figura 54 – Porto 7 (Bolhão).....	274
Figura 55 – Encontro jurídico internacional 1	442
Figura 56 – Encontro jurídico internacional 2	443
Figura 57 – Encontro jurídico internacional 3	443
Figura 58 – Encontro jurídico internacional 4	444

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Edifícios de habitação familiar clássica	119
Gráfico 2 – Estimativas do Parque Habitacional	121
Gráfico 3 – Densidade de Edifícios (N.º/Km ²)	122
Gráfico 4 – Densidade de alojamentos (N.º/Km ²)	123
Gráfico 5 – Número de habitantes por alojamento.....	124
Gráfico 6 – Edifícios por época de construção.....	126
Gráfico 7 – Edifícios licenciados para construção em Portugal.....	129
Gráfico 8 – Construções novas para habitação familiar em Portugal.....	130
Gráfico 9 – Ampliações, alterações e reconstruções para habitação familiar em Portugal.....	131
Gráfico 10 – Edifícios por época – necessidades de reparação	132
Gráfico 11 – <i>Edifícios por época – destino e forma de ocupação</i>	134
Gráfico 12 – População residente segundo os grupos etários em Portugal.....	140
Gráfico 13 – Pessoal ao serviço nas empresas em Portugal.....	144
Gráfico 14 – Setor da construção em Portugal – pessoal ao serviço.....	145
Gráfico 15 – Empresas por setores de atividade em Portugal	146
Gráfico 16 – Empresas do setor da construção em Portugal.....	147
Gráfico 17 – Volume de negócios das empresas em Portugal	148
Gráfico 18 – Volume de Negócios das empresas do setor da construção em Portugal.....	149
Gráfico 19 – Taxa de crédito à habitação por localização geográfica	157
Gráfico 20 – Crédito à habitação por habitante por localização geográfica	158
Gráfico 21 – Crédito hipotecário concedido a pessoas singulares por habitante	159
Gráfico 22 – Capital médio em dívida	160
Gráfico 23 – Taxa de juro implícita nos contratos de crédito à habitação por localização geográfica.....	161
Gráfico 24 – União Europeia - Distribuição da população por estado de posse, 2015	163
Gráfico 25 – União Europeia - Distribuição da população por tipo de habitação, 2015	165
Gráfico 26 – União Europeia - Taxa de superlotação/Risco de pobreza, 2015...	166

Gráfico 27 – Maior privação de habitação, 2014 e 2015.....	167
Gráfico 28 – População residente segundo os grupos etários na Amadora	191
Gráfico 29 – Pessoal ao serviço nas empresas no município da Amadora	192
Gráfico 30 – Empresas por setores de atividade no município da Amadora.....	193
Gráfico 31 – Volume de negócios das empresas no município da Amadora	194
Gráfico 32 – População residente segundo os grupos etários em Castelo Branco	203
Gráfico 33 – Pessoal ao serviço nas empresas no município de Castelo Branco	204
Gráfico 34 – Empresas por setores de atividade no município de Castelo Branco	205
Gráfico 35 – Volume de negócios das empresas no município de Castelo Branco	206
Gráfico 36 – População residente segundo os grupos etários em Coimbra	220
Gráfico 37 – Pessoal ao serviço nas empresas no município de Coimbra	221
Gráfico 38 – Empresas por setores de atividade no município de Coimbra.....	222
Gráfico 39 – Volume de negócios das empresas no município de Coimbra	223
Gráfico 40 – População residente segundo os grupos etários em Évora.....	232
Gráfico 41 – Pessoal ao serviço nas empresas no município de Évora.....	233
Gráfico 42 – Empresas por setores de atividade no município de Évora.....	234
Gráfico 43 – Volume de negócios das empresas no município de Évora	235
Gráfico 44 – População residente segundo os grupos etários em Faro.....	243
Gráfico 45 – Pessoal ao serviço nas empresas no município de Faro.....	244
Gráfico 46 – Empresas por setores de atividade no município de Faro.....	245
Gráfico 47 – Volume de negócios das empresas no município de Faro	246
Gráfico 48 – População residente segundo os grupos etários em Lisboa	259
Gráfico 49 – Pessoal ao serviço das empresas no município de Lisboa	260
Gráfico 50 – Empresas por setores de atividade no município de Lisboa.....	261
Gráfico 51 – Volume de negócios das empresas no município de Lisboa	262
Gráfico 52 – População residente segundo os grupos etários no Porto	275
Gráfico 53 – Pessoal ao serviço das empresas no município do Porto	276
Gráfico 54 – Empresas por setores de atividade no município do Porto.....	277

Gráfico 55 – Volume de negócios das empresas no município do Porto	278
Gráfico 56 – Famílias clássicas: Total.....	280
Gráfico 57 – Dimensão média das famílias.....	281
Gráfico 58 – Famílias clássicas unipessoais.....	282
Gráfico 59 – N.º médio de indivíduos por Km ²	283
Gráfico 60 – Desempregados inscritos em % da população residente (15 a 64 anos).....	287
Gráfico 61 – Poder de compra	288
Gráfico 62 – Alojamentos familiares clássicos	290
Gráfico 63 – Alojamentos familiares ocupados	291
Gráfico 64 – N.º médio de alojamentos por km ²	292
Gráfico 65 – Residentes em alojamentos familiares clássicos: alojamento de residência habitual	294
Gráfico 66 – Alojamentos ocupados pelo proprietário.....	295
Gráfico 67 – Alojamentos coletivos	296
Gráfico 68 – Alojamentos ocupados	297
Gráfico 69 – Alojamentos por formas de ocupação 1	298
Gráfico 70 – Alojamentos por formas de ocupação 2	299
Gráfico 71 – Crédito à habitação por habitante por localização geográfica	301
Gráfico 72 – Crédito Hipotecário concedido a pessoas singulares por habitante.....	302
Gráfico 73 – Taxa de crédito à habitação (%) por localização geográfica	303
Gráfico 74 – Valores médios de avaliação bancária dos alojamentos por m ²	304
Gráfico 75 – Valores médios da avaliação bancária das moradas por m ²	306
Gráfico 76 – Valor médio dos prédios hipotecados.....	308
Gráfico 77 – Setor da construção - empresas.....	309
Gráfico 78 – Setor da construção – pessoal ao serviço	310
Gráfico 79 – Setor da construção – Volume de Negócios.....	311
Gráfico 80 – Edifícios licenciados para construção.....	312
Gráfico 81 – Construções novas para habitação familiar	313
Gráfico 82 – Ampliações, alterações e reconstruções para habitação familiar ...	314

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Critérios de escolha das unidades territoriais (municípios)	64
Tabela 2 – Dimensões em análise nas entrevistas	65
Tabela 3- Entrevistados na qualidade de especialistas	66
Tabela 4 – Entrevistados na qualidade de representantes	68
Tabela 5 – Princípios Gerais da História da Habitação em Portugal.....	109
Tabela 6 – Perceções da Sustentabilidade	110
Tabela 7 – evolução dos alojamentos familiares.....	128
Tabela 8 – Fogos concluídos em construções novas para habitação segundo a tipologia.....	128
Tabela 9 – Carências qualitativas dos alojamentos familiares ocupados	133
Tabela 10 – Regime de propriedade dos alojamentos clássicos	136
Tabela 11 – Dimensão Média das famílias	141
Tabela 12 – População residente, segundo o sexo	142
Tabela 13 – Variação Populacional, Saldo Natural e Saldo Migratório	143
Tabela 14 – Saldos populacionais: totais, saldo natural e saldo migratório	284
Tabela 15 – População em atividade	285
Tabela 16 – População ativa por setores de atividade económica	286
Tabela 17 – Tipo de alojamento: alojamentos familiares clássicos, alojamentos familiares não clássicos, alojamentos coletivos	293
Tabela 18 – Casas disponíveis no mercado para comprar ou arrendar.....	300
Tabela 19 – Tipologia dos Fogos: T2 e T3.....	307
Tabela 20 – Quadro síntese das conclusões das entrevistas	386

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS

AIMI – Adicional ao Imposto Municipal de Imóveis

APEMIP – Associação Portuguesa dos Profissionais e Empresas de Mediação Imobiliária de Portugal

BCE – Banco Central Europeu

BdP – Banco de Portugal

BEI – Banco Europeu de Investimentos

BIP-ZIP – Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária

CDH – Contratos de Desenvolvimento para a Habitação

CDS-PP – Centro Democrático Social/Partido Popular

CDU – Coligação Democrática Unitária

CE – Comissão Europeia

CEE – Comunidade Económica Europeia

CHE – Cooperativas de Habitação Económica

ComUrb – Comunidades Urbanas

CPCI – Confederação Portuguesa da Construção e do Imobiliário

CRUARB – Comissariado para a Renovação Urbana da Área de Ribeira/Barredo

DECO – Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor

DGSU – Direção Geral de Serviços de Urbanização

FFH – Fundo de Fomento à Habitação

FMI – Fundo Monetário Internacional

GAM – Grandes Áreas Metropolitanas

HCC – Habitação a Custos Controlados

IBC – Iniciativa Bairros Críticos

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IFFRU 2020 – Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas

IGAPHE – Instituto de Gestão e de Alienação do Património Habitacional do Estado

IHRU – Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana

IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis

INE – Instituto Nacional de Estatística
INH – Instituto Nacional de Habitação
IPSS – Instituições Particulares de Solidariedade Social
IRS – Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares
LNEC – Laboratório Nacional de Engenharia Civil
MAEC – Método de Avaliação do Estado de Conservação de Imóveis
NRAU – Novo Regime de Arrendamento Urbano
NUTS – Unidades Territoriais para fins estatísticos
ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milénio
OHRU – Observatório da Habitação e da Reabilitação Urbana
PAAR – Programa de Apoio ao Auto Realojamento
PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PARU – Planos de Ação de Reabilitação Urbana
PCP – Partido Comunista Português
PEDU – Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano
PEH – Plano Estratégico de Habitação
PER – Plano Especial de Realojamento
PEV – Partido Ecologista “Os Verdes”
PIB – Produto Interno Bruto
PLH – Programas Locais de Habitação
PR – Programa Retorno
PREC – Processo Revolucionário em Curso
PS – Partido Socialista
PSD – Partido Social Democrata
RSFC – The Reference Framework for Sustainable Cities
SAAL – Serviço de Apoio Ambulatório Local
SEHU – Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo
SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana
UE – União Europeia

Capítulo I – Introdução

Capítulo I - Introdução

A questão da habitação, na sua complexidade, assume uma particular relevância, não só em termos da sua importância histórica, como também em termos atuais. O tema não se resume, apenas, à pertinência do seu objeto de estudo. Ele introduz e induz ao debate, à dualidade patente na troca de pontos de vista e, logo, à conflitualidade.

Na sociedade portuguesa esse debate tem estado sempre presente, particularmente a partir dos fins do séc. XIX e inícios do séc. XX. A sua complexidade não reside, propriamente, na definição do objeto de estudo. Se existe um setor onde as políticas públicas se alteram de forma bastante proeminente, onde a sociedade civil se gladia entre si, onde os diferentes governos, as diferentes cores políticas, os diversos atores locais e centrais se gladiam uns com os outros, esse setor é o da habitação.

Embora o direito a uma habitação condigna esteja consignado na Constituição da República Portuguesa de 1976, esse direito nunca assumiu um consenso na sociedade portuguesa, subsistindo diversas e conflituantes perspetivas. Os efeitos da crise económica dos últimos anos acentuaram a problemática da crise do setor da habitação em Portugal, subentendendo, particularmente, que ele está intimamente relacionado com outros subsectores estruturantes na socioeconomia portuguesa, seja o da construção, o imobiliário e bancário, entre outros que se ramificam; assim como com as questões inerentes à governação – entendida na esfera de relação com os poderes local/municipal e o central; e à governança - entendida enquanto direito de cidadania e participação dos cidadãos na tomada de decisões “políticas”.

Embora centrada no século XX a análise traça uma linha histórica acerca das questões habitacionais em território português, atribuindo principal enfoque aos inerentes processos de industrialização e de urbanização. Logo, o objeto de estudo é a habitação na sua relação com o urbanismo, aferindo de que forma se tem trabalhado para a construção de territórios sustentáveis.

Estado da Arte e Problemática

Segundo Carlos Almeida Marques (2012:19,20)¹ a habitação é conceito em transição no sentido em que: “Habitar é uma experiência quotidiana para inúmeros seres desde o seu primeiro dia de vida: a aranha na teia, o caranguejo eremita na sua concha, o pássaro no ninho, o lobo na cova e o homem na sua casa”. Logo, a habitação pode (deve) ser entendida numa lógica de “domesticação do espaço”, onde a construção de uma habitação implica dois caminhos: o primeiro prende-se com a organização da vida quotidiana – entendida enquanto “configuração espacial do território vivido e movimentado”; na segunda lógica, a habitação pode ser compreendida enquanto “elemento físico predominante perante todas as outras construções existentes no espaço físico habitado”. Da mesma forma, segundo o mesmo autor, a habitação também “pode ser entendida enquanto abrigo, lar, morada, residência, alojamento” (p.20).

Inerente, inclusive, a uma função que não é apenas sociocultural, mas também onde podemos encontrar um ADN biológico (característicos dos primatas) a habitação pressupõe um sítio para ser construída onde assumem particular relevância os seguintes critérios: condições de segurança (fundamentalmente contra os predadores); conforto contra intempéries e infestações; e poder ser um espaço de comunicação privilegiado com os vizinhos, funcionando como um centro de informação. Logo, pode e deve ser entendida enquanto um “espaço que ocupa o centro da vida social do animal (Lestel *apud* Almeida Marques, 2012:25). Da mesma forma, assume-se enquanto espaço divisório, não só entre casas e entre vizinhos, como também entre o espaço público e o privado e, dessa forma, protege

¹O arquiteto e investigador Carlos Almeida Marques é um dos principais autores portugueses que se tem debruçado acerca das problemáticas da habitação, do urbanismo e do planeamento cultural urbano. A obra citada “Habitação, da Indústria à Fábrica da Cidade” (2012) constitui uma das mais atuais sobre a temática, tendo como estudo de caso a urbanização de Cerro Gordo, cidade nova situada nas proximidades de Badajoz e edificada no âmbito do Plano Especial de Habitação da Comunidade Autónoma da Extremadura. Carlos Almeida Marques apresenta-a como um exemplo concetual da “fábrica”, ou seja, a capacidade que os bairros, os prédios, as casas e outras infraestruturas urbanas assumem enquanto elementos determinantes das vivências humanas, condicionando (ou remetendo) o papel dos habitantes a meros consumidores finais de um produto. Esta é, aliás, uma ideia comum ao autor que se assume crítico da perspetiva “tendencialmente” mercantilista que se tem evidenciado como a preponderante no cenário da habitação. O autor foi também entrevistado na sequência do trabalho de campo (vide Capítulo VII – os “atores” da habitação).

e abriga ambas as esferas, como, simultaneamente, também as separa, demarcando e assinalando as fronteiras (Arendt *apud* Almeida Marques, 2012:25).

Por sua vez, Isabel Guerra (2009:2)² observa a transição de um debate e de um discurso assentes no direito à habitação para um debate atual centrado no que se pode entender como a obtenção do “equilíbrio entre a oferta e a procura”; onde, inerentemente, o papel do Estado enquanto garante, quer da socioeconomia, quer das populações mais vulneráveis, terá de ser reequacionado, particularmente no âmbito das políticas públicas e sociais – e onde, no seu âmbito, se depreendem transformações resultantes da globalização, das alterações demográficas, culturais, de valores, entre outras. A autora chama a atenção para a gradual valorização do mercado no panorama habitacional, tendo como resultado o gradual confinar do Estado a um papel meramente regulador. Esta será, aliás, a principal preocupação do Estado no início do séc. XXI, onde se assumem como comuns os seguintes princípios: orientação para o mercado privado implicando a salvaguarda de contrapartidas para os grupos com dificuldades de solvência; orientação do apoio público para grupos (identificados) como sendo os que necessitam, efetivamente, de apoio (migrantes, sem abrigo, pessoas pobres, etc.); alienação do parque público, quer através da venda aos ocupantes, quer através da transferência para as autarquias, ou para entidades de gestão do parque imobiliário; introdução (ou transferência) de gestão e de financiamento privados no gerenciamento do parque público; procura de uma “intervenção integrada na lógica do «desenvolvimento social urbano» ” nos bairros onde a exclusão e as problemáticas sociais são mais acentuadas (procurando a articulação entre a “habitação” com a “cultura”, “emprego”, por exemplo); incorporação da inovação em termos do que se depreende ser a sustentabilidade; intervenção do Estado assente

² A investigadora Isabel Guerra tem trabalhado a questão da habitação, não só em contexto nacional, como também em contexto europeu. A autora tem observado a consequência das transformações socioculturais vivenciadas à escala global, conducentes à alteração do postura dos Estados perante as problemáticas habitacionais que decorrem de variáveis “tendencialmente” incontrolláveis, sejam decorrentes da Globalização, sejam resultado de um peso cada vez maior dos mercados imobiliários e financeiros, assim como uma cada vez maior intervenção dos grupos privados no que, anteriormente, seria apenas de domínio público (como é o caso da Habitação Social). O artigo referenciado “As políticas de habitação em Portugal: à procura de novos caminhos” (2009) evidencia uma ideia similar à apresentada por Carlos Almeida Marques – ou seja, a tendência gradual para a lógica de mercado se assumir como a mais preponderante, condicionando e limitando, quer o papel dos cidadãos, quer o papel do Estado.

na função de regulador, procurando, de algum modo, fomentar tanto a participação social, como a inovação em termos arquitetônicos e urbanísticos (pp.3,4).

Embora estas “características” também estejam espelhadas em território português, subsistem algumas especificidades inerentes a outros países semiperiféricos, nomeadamente mediterrânicos, que, tal como Portugal, se caracterizam por uma urbanização e industrialização tardias, assim como por uma natureza singular na relação entre os alojamentos e os espaços públicos (Serra *apud* Guerra,2009:5)³.

Segundo Carlos Almeida Marques (2012:65,66) teremos sempre de considerar a importância da Revolução Industrial, particularmente porque ela assinala um novo período, em termos de inovações técnicas e políticas, relativamente ao que se entende enquanto “assentamentos urbanos” – não apenas no âmbito das “casas” (enquanto abrigos individuais e familiares), mas também no âmbito da cidade enquanto garante da vida comunitária. Nesta lógica, segundo o autor, na mudança de regras na passagem da cidade antiga para a cidade industrial, força-se a necessidade de os diferentes atores passarem a assumir novas formas de intervenção urbana, onde assumem particular expressão o lidar com as seguintes consequências: a transformação das cidades em centros de aglomeração urbanas, condicionadas pelo êxodo do campo para a cidade, assim (e interrelacionado) com a concentração das indústrias nas cidades; afastamento gradual dos trabalhadores relativamente aos locais de trabalho impondo novas regras de funcionamento entre o tráfego de pessoas e o de veículos; a falta de infraestruturas de saneamento, escassez de água, energia ou iluminação para as habitações; e, fundamentalmente, a assunção da lógica “construir para alojar” no âmbito do que (nos primeiros tempos, evidentemente) se assumiria como a “ideologia dominante”. Como resposta a estas problemáticas, Almeida Marques refere o aparecimento de novos projetos de habitação operária onde se iriam “consubstanciar novas premissas arquitetónicas e projetos urbanísticos que se baseavam em duas

³Onde assumem, particular importância, outros fatores, nomeadamente: tendência para a preferência do habitat individual (privado) em detrimento do coletivo – entendido na lógica da posse da própria casa; existência de um setor da construção civil de moldes algo artesanais; permanência de habitação ilegal e clandestina (barracas) na cintura das grandes cidades; a par da insuficiência pública em termos de oferta de soluções habitacionais.

premissas essenciais: 1- convicção de que qualquer mudança em termos de comportamentos individuais implicava a alteração do habitat popular (Segaud, Bonvalet e Brun *apud* Almeida Marques, 2012:66); 2- necessidade acentuada de se distinguir o espaço da cidade relativamente ao espaço do campo. Segundo o autor: “(...) com a industrialização, cidade e alojamento, política urbana e a política de habitação passaram a ser partes interligadas de uma mesma solução...” (p.66).

Neste seguimento, Almeida Marques aponta para a importância social do surgimento de dois importantes sistemas conceituais: os Utopistas Sociais e o Urbanismo Conceptual. Surgidos no final do séc. XIX, os Utopistas Sociais apresentavam valores imbuídos da visão da filosofia política e social do seu tempo incorporando-os nos protótipos desenvolvidos no que seria a habitação moderna, particularmente do que viria a ser a habitação coletiva ou multifamiliar. Tendo como autores principais Owen, Fourier, Buckingham e Godin permanece uma ideia comum: a de que o indivíduo é um ser independente de todas as contingências de tempo e de lugar e que, assim sendo, pode ser definido em função de necessidades-tipo cientificamente dedutíveis (Choay *apud* Almeida Marques, 2012). Trata-se de uma conceção otimista e voltada para o futuro, assente no racionalismo, na ciência e na técnica ao serviço da resolução dos problemas colocados pela Revolução Industrial.

Alguns dos principais modelos conceituais desenvolvidos pelos Utopistas Sociais são o New Harmony, o Falanstério, a Victória e o Familistério. O New Harmony, surgido no início de 1800 através de Robert Owen (1771-1858) desenvolve um sistema de coabitação. O objetivo era suprimir o estado de pauperização e a degradação social proporcionando condições de subsistência e de bem-estar. Por sua vez, o Falanstério, da autoria de Charles Fourier (1772-1837) classificava o desenvolvimento da sociedade humana em sete períodos evolutivos. Fourier imaginou um modelo urbanístico de cidade que deveria ser constituído por três coroas concêntricas de densidade decrescendo do interior para o exterior (constituindo já o sexto modelo, apelidado de Garantismo). Neste sentido, o Falanstério era um novo modelo habitacional que albergaria a vida comunitária dos grupos sociais, denominados Falanges, concebido para o sétimo modelo, denominado de Harmonia, que procurava ser um “modelo de vida comunitária” que

incluía diversos espaços comuns e partilhados, inclusive de lazer. Já a Victoria, da autoria de James Buckingham (1786-1855), propõe um novo modelo de cidade a ser repetido em série, sendo Victoria o nome da primeira destas cidades. Este modelo pretendia ser uma espécie de microcosmos representativo da hierarquia do uso e valor do solo nas grandes metrópoles, tendo os terrenos do centro urbano um valor económico e simbólico superior ao das áreas suburbanas. Ao contrário de Fourier que achava que se devia distinguir as classes mas não isolá-las, o modelo de Buckingham assentava numa filosofia classista em que existem ocupações diferentes do espaço baseadas na capacidade económica das pessoas. Já o Familistério, da autoria de Jean Baptiste Godin (1817-1889), procura desenvolver as ideias de Godin e a ideia do Falanstério. Distingue-se deste em dois aspetos principais: o sistema produtivo é de carácter industrial (e já não agroindustrial,) sendo concebido um alojamento autónomo para cada família residente. Incorpora uma renúncia à vida comunitária, embora sejam mantidos os espaços comuns. O Familistério contribuiu para o desenvolvimento do conceito de habitação coletiva, apresentado como uma solução para os problemas de espaço tendo a possibilidade de facilitar os serviços comunitários e evitar a segregação social das cidades operárias.

Enquanto os Utopistas Sociais concebem a cidade como um edifício unitário desenhado para ser repetido nos diversos lugares dispersos no território, para os teóricos do Urbanismo Concetual o plano abrange toda a cidade, existindo a ideia de se modificarem as estruturas urbanas. Entendem a habitação e a cidade como variáveis da mesma equação espacial. Um dos seus principais modelos urbanísticos constitui o Plano de extensão (*Ensanche*) de Barcelona (1860), da autoria de Ildefons Cerdà, baseado na ideia de que o ruralizar o urbano dever-se-ia equilibrar com o urbanizar o rural. Entende que a habitação unifamiliar (com jardim) seria a tipologia ideal para resolver as funções de sobrevivência e convivência do agregado familiar (Albert Serratosa *apud* Almeida Marques, 2012). Assumindo que a habitação isolada não é mais solução, Cerdà tentou identificar alguns parâmetros arquitetónicos e urbanísticos relacionados, tendo como intuito regulamentar a função habitacional e a natureza do próprio desenho urbano. No âmbito do estabelecimento na nova extensão da cidade de Barcelona desenvolveu

dos modelos básicos: a casa burguesa e a casa operária; trabalhando fundamentalmente ao nível das áreas. Imbuído de uma visão higienista, numa altura em que as epidemias eram constantes, propõe introduzir instalações sanitárias nas habitações, assim como redes de saneamento e de água canalizada ligadas diretamente às habitações, implicando uma nova configuração não só das habitações como também da própria cidade.

Outro modelo relevante constitui a Cidade Linear da autoria de Arturo Soria y Mata (1884-1920). A Cidade Linear seria construída a partir de uma cidade tradicional, puntiforme, mas que poderia evoluir para formar uma série de triangulações, conectando diversas cidades entre si, originando um novo modelo de ordenamento de território interurbano baseado no higienismo imperante nessa altura e na ligação da natureza com a cidade. Este modelo entrou em choque com outras ideias da época, particularmente porque “desenhava” uma cidade indiferenciada onde não existia um centro de atividades único (mas sim vários centros distantes de reduzido tamanho) nem uma hierarquia de elementos frente aos outros, constituindo uma cidade extensiva de habitações: a cada família uma casa, em cada casa um horto e um jardim. A importância funcional dos transportes constitui outra das preocupações da Cidade Linear.

Assume, ainda, particular importância a Cidade Industrial, da autoria de Tony Garnier (1869-1948). A Cidade Industrial foi concebida para o Grand Prix de Roma, desenhada entre 1901 e 1904, sendo contemporânea da Cidade-Jardim de Ebenezer Howard. Prevista para 35.000 habitantes é entendida como o primeiro manifesto de urbanismo, antes da Carta de Atenas. Tem como princípios diretores uma clara separação entre as diferentes funções da cidade: trabalho, habitação, lazer e circulação. São também enunciados outros conceitos que se tornarão comuns “no início do movimento moderno para o urbanismo funcionalista”: independência entre a circulação pedonal e a automóvel, assim como a criação do valor nominativo para os fatores higiénicos dos espaços habitacionais (área, insolação, etc.).

Por sua vez, a já citada Carta de Atenas introduz algumas propostas urbanísticas, consideradas avançadas, em 1933 no IV Congresso Internacional de Arquitetura

Moderna (CIAM), posteriormente publicadas em 1941 numa obra que ficou conhecida como Carta de Atenas. Assumindo uma rutura com a cidade antiga, e não uma continuidade, pretendia denunciar a pressão violenta das forças económicas da cidade burguesa pós-liberal, assim como a debilidade da cidade antiga e da sua administração pública, denunciando a inexistência de legislação que garantisse condições de habitabilidade. Entende que era necessária a legislação, no sentido de garantir o bem-estar para todos independentemente da sua condição financeira. Introduce outros aspetos, tais como a determinação de um número mínimo de horas de insolação por habitação, a standardização (particularmente através da integração da casa de campo nos programas urbanísticos (p.85); assim como a necessidade do zonamento, no sentido de atribuir a cada função urbana o seu lugar adequado, tendo por base a discriminação necessária entre as diversas atividades humanas, assentes em quatro funções dominantes: unidades de habitação, unidades de trabalho, unidades de lazer e unidades de circulação. Neste entendimento, deveriam ser atribuídas zonas independentes em termos de habitação e circulação: vias e peões e vias (para) de percurso rápido para viaturas. Foi desenvolvido, também, o conceito de construção em altura com edifícios plantados a grande distância uns dos outros, tendo como objetivo o libertar do solo para espaços verdes e com espaço para equipamentos públicos que deveriam ser acautelados pelos instrumentos de planeamento urbano. A Carta de Atenas introduz a necessidade de se pensar o urbanismo tendo como ideia o conceito da Cidade-Jardim.

Posteriormente, segundo Sandra Marques Pereira (2012:13)⁴, a partir dos anos 60, a arquitetura e o urbanismo, entendidos na sua aceção moderna, passaram a estar associados à chamada Primeira Modernidade, onde se subentende a ideia de uma

⁴ A par de Carlos Almeida Marques, no nosso entender, a socióloga Sandra Marques Pereira constitui um dos dois autores seminais para a compreensão da problemática da habitação em Portugal. O livro “Casa e Mudança Social – uma leitura das transformações da sociedade portuguesa a partir da casa” (2012), embora tenha como principal exemplo a cidade de Lisboa, apresenta uma leitura histórica dos modos de vida e das transformações sociais e culturais em Portugal tendo a casa como elemento determinante e estruturante. Sandra Marques Pereira integrou a equipa que elaborou o Plano Estratégico de Habitação e participa regularmente nas conferências da European Network for Housing Research (ENHR). Foi possível realizar uma pequena entrevista via Skype com a investigadora, estando as principais ideias patentes no Capítulo VII – os “atores” da habitação.

“dimensão cultural do espaço construído”, no âmbito de uma dimensão que a autora associa a Pierre Bourdieu. Ou seja, gradualmente passou a existir uma “relativa” aproximação entre a casa burguesa e a casa popular, no seguimento do advento de uma arquitetura popular, generalizando-se a casa moderna dos anos 50 ao limiar do séc. XXI.

Segundo a autora, o Movimento Moderno – entendido enquanto uma solução doutrinária para um problema eminentemente social e político – constitui, também, um instrumento de regulamentação do espaço nas suas vertentes: a) a casa ou o fogo, b) o edifício, c) o bairro, d) a cidade. O Movimento Moderno surgiu no início do séc. XX, enquanto denúncia das condições urbanas e habitacionais decorrentes da sociedade industrial, assumindo-se como uma preocupação dos arquitetos modernos. A primeira preocupação era pôr termo ao domínio fundiário privado considerado responsável pelo desordenamento dos espaços, viabilizando-se a subordinação do interesse privado ao interesse coletivo. O segundo argumento prende-se com razões de ordem económica, urbanística e ideológica-moral: a) a habitação coletiva seria a solução ideal, pois possibilitaria a otimização do espaço edificável também ancorado numa perspetiva “higienista de salubrificação do habitat: ar, água e sol; b) ideológica e moralmente a habitação coletiva prefigura a solidariedade e a supremacia do social sobre o individual. Por seu turno, o terceiro argumento prende-se com a definição de protótipos estandardizados, mas baseado, contudo, em propósitos universalistas (pp. 66,67).

Embora todos estes modelos, quer dos Utopistas Sociais, quer dos teóricos do Urbanismo Concetual, quer o entendimento do Movimento Moderno, procurassem, de certa forma, atingir a vertente (que se assume como a nossa principal matéria de estudo) que é, evidentemente, a sustentabilidade, nenhum dos modelos assenta numa lógica discursiva onde o próprio conceito de “sustentável” se assume como determinante.

Numa perspetiva contemporânea, Manuel Duarte Pinheiro (2014:124,125)⁵ apresenta diversos sistemas que procuram apoiar, avaliar e certificar o

⁵ Engenheiro do Ambiente, professor e investigador, Manuel Duarte Pinheiro tem, não só, desenvolvido uma substancial investigação ao nível da Sustentabilidade, Ambiente e Construção,

desempenho do imobiliário, assim como da construção sustentável, no âmbito da conjugação de critérios ecossistémicos, económicos e sociais. Entre eles podemos encontrar o BREAM (Reino Unido, 1990); o LEAD (Estados Unidos da América, 1998); o SB Tool (Itália, 1998); o Green Star (Austrália, 2003); o CASBEE (Japão, 2004); o HQE (França, 2005); o LíderA (Portugal, 2005); e o DGNB (Alemanha, 2008). No caso do LíderA, destaca-se a noção do desenvolvimento de “comunidades sustentáveis”, assumindo as suas funções no âmbito da procura, avaliação e certificação dos edifícios (p.124). Manuel Duarte Pinheiro defende a necessidade de se atingir uma “abordagem integrada e multicritério”, assumindo, nomeadamente ao referir-se ao LíderA, que:

“(…) a procura da sustentabilidade, segue os princípios referidos, engloba a integração local, o consumo de recursos (como por exemplo a energia, a água, os materiais e a produção alimentar), as cargas ambientais, a organização do serviço (estruturação do espaço urbano e conforto ambiental no edificado) e adaptabilidade, a contribuição para boas vivências socioeconómicas e o uso sustentável” (p.153).

Contudo, não obstante o surgimento de algumas boas práticas, subsistem problemas estruturais inerentes ao panorama da habitação, particularmente em território português (Almeida Marques, 2012:95). Alguns dos principais problemas prendem-se com a standardização (ou seja, a lógica de se construir em curto espaço de tempo e a preços acessíveis) – resultando num excesso de habitação comparativamente ao número de população existente; permanência de uma cultura assente na “posse” e na propriedade; deterioração das condições socioeconómicas; assim como a existência de incongruências entre o reconhecimento do direito à habitação, patente na Declaração Universal dos

como, também, tem desenvolvido e apresentado modelos de avaliação da qualidade e da construção sustentável, sendo o supracitado “LíderA” o principal exemplo. O livro utilizado como referência “Imobiliário Sustentável – Mudar o paradigma e integrar a sustentabilidade de forma proactiva” (2014) aborda a temática da Sustentabilidade de uma forma bastante incisiva, particularmente porque não se limita a apresentar exemplos, mas apresenta critérios de definição do que se “depreende” ser sustentável, salientando-se o facto de a construção não poder ser desconectada de todo um ecossistema social e humano. Temos de ter em atenção que, muitas vezes, a sustentabilidade na habitação é apenas entendida como a sustentabilidade dos edifícios, nomeadamente através da introdução de elementos, muitas vezes, díspares que tanto podem integrar a domótica como os painéis solares. A nossa visão da sustentabilidade habitacional não se remete a meros pressupostos tecnológicos, por mais benéficos que eles sejam para o meio-ambiente. Nesse prisma, entendemos que o trabalho de Manuel Duarte Pinheiro, assim como de outros investigadores desta temática, é de particular importância, devendo ser conciliável com o trabalho de outros investigadores que se têm debruçado acerca de outras temáticas da habitação, tais como, por exemplo, o papel do mercado, das finanças, ou as mudanças ao nível dos hábitos culturais ou de sociabilidade.

Direitos do Homem (1948) e as políticas seguidas pelos diferentes países. No caso europeu, Almeida Marques refere que a União Europeia não tem competências diretas sobre as políticas de habitação, sendo responsabilidade de cada Estado-membro; não obstante ter aderido aos compromissos acordados na II Conferência sobre os Assentamentos Humanos – Agenda Habitat e Declaração de Istambul – procurando, gradualmente, integrar algumas dimensões, nomeadamente: capacidade de escolha relativamente à diversidade do regime de propriedade; coesão social no sentido de integrar diferentes classes sociais, idades e “circunstâncias dos enclaves habitacionais”; direito à habitação em conciliação com um ambiente “saudável, seguro e ecologicamente sustentável”; na defesa do direito à cidade e à qualidade de vida; e, por último, no direito a uma habitação a um preço razoável (Raquel Rodríguez Alonso *apud* Almeida Marques,2012:100).

Note-se que a compreensão da sustentabilidade urbana deve ser analisada atendendo à concretização da cidadania, nomeadamente no âmbito da materialização das políticas públicas (Gonçalves,2009). Logo, é na compreensão da lógica dialética inerente à tríade habitação, território e sustentabilidade que esta análise se orienta.

Estruturação dos capítulos

O trabalho está estruturado em 10 capítulos, incluindo a Introdução e a Metodologia. Integra um capítulo de base teórica, onde são abordados os principais conceitos inerentes à habitação e a sustentabilidade, assim como a necessidade de se debater a emergência do conceito sustentabilidade habitacional. Seguidamente, integrando o estudo de campo, incide acerca da realidade da habitação em Portugal, primeiro através de uma análise de foro histórico e, seguidamente, através de uma análise de foro mais quantitativo, recorrendo à leitura de indicadores estatísticos. No sentido de se trabalhar uma maior especificidade acerca do cenário habitacional em Portugal, traça-se, posteriormente, uma análise de índole sociodemográfica, económica e urbanística relativamente a 7 municípios portugueses. O último capítulo que integra o estudo de campo, compreende a análise qualitativa, ancorada em entrevistas

semiestruturadas realizadas a especialistas e a atores chave. No fim, são apresentados as conclusões, recomendações e as limitações a este estudo.

A análise está dividida nos seguintes capítulos: a) Quadro analítico e metodologia; b) Um olhar teórico sobre a habitação; c) A habitação em Portugal; d) Diagnóstico da habitação em Portugal – principais problemáticas; e) Análise de indicadores de habitação socioterritoriais – Amadora, Castelo Branco, Coimbra, Évora, Lisboa, Porto e Faro; f) Os atores da habitação; g) Conclusões finais; h) Limitações do estudo; e por último, i) Recomendações.

No capítulo referente ao Quadro Analítico e Metodologia são apresentadas a questão principal e as questões principais que enformam esta investigação; a formulação das hipóteses de trabalho a aceitar ou a refutar; assim como os métodos de recolha de informação qualitativa e quantitativa.

O conceito central é o de “habitação”, entendido enquanto conceito de trabalho ou objeto empírico. A partir deste conceito procede-se à ramificação e subsequente aprofundamento teórico a partir do qual são elencadas as diversas dimensões da pesquisa.

Em termos de conceitos secundários (ou relacionáveis) encontramos os de “cidade sustentável” (Carta de Leipzig, 2007) na sua relação com uma “cidadania ativa” (Dammert, 2004). Para esta análise concorrem outros conceitos explicativos, nomeadamente urbanização, industrialização, centralização, metropolização, etc.; e, fundamentalmente, conceitos compostos, tais como “governança territorial” e “territorialização” (Dasi, 2008), “capital territorial” (Davoudi *et al*, 2008), “integração territorial” (Muñoz, 2008) e “construção participada” (Raffestin *apud* Dasi, 2008).

No entanto, na senda do definido pela “grounded theory”, este trabalho também ostenta a pretensão de construir novos conceitos. A questão de partida procura responder a esta problemática sendo neste sentido que foram definidas as hipóteses de trabalho. Nesta senda, a metodologia de investigação escolhida conjuga a análise qualitativa – particularmente através do recurso a entrevistas semiestruturadas com a análise de informação quantitativa existente, referente a indicadores habitacionais e de índole demográfica e socioeconómica – quer de âmbito nacional, quer de âmbito municipal.

Uma nota de atenção que deve ser feita prende-se com o facto de o objeto de estudo ser a realidade habitacional, na sua interação com as diferentes vertentes, evidentemente considerando o território português como um todo. O facto de a análise incidir sobre alguns municípios prende-se com a necessidade de serem encontradas inferências, diferenças e/ou semelhanças. Logo, compreenda-se que nenhum dos municípios analisados constitui um estudo de caso. Contudo, a análise realizada ostenta a pretensão de ser pertinente e contribuir para uma compreensão mais aprofundada de cada um dos sete municípios. O objetivo deste capítulo é, fundamentalmente, servir de guia explicativo para o que se pretendeu ser uma abordagem multifacetada onde as “vozes dos atores” entrevistados, assim como a bibliografia existente – que procurou valorizar (e apoiar-se também) nos principais autores e estudiosos do cenário habitacional em Portugal – dialoga com a informação estatística comparada.

Relativamente ao capítulo “Um olhar teórico sobre a habitação” são trabalhados e discutidos os conceitos e temáticas inerentes ao desenvolvimento da investigação, nomeadamente: Habitação e Sustentabilidade; Cidade Sustentável, Cidadania Ativa, Territorialização e Governança Territorial; assim como a pertinência de conhecermos (ou definirmos) o que traduz a Sustentabilidade Habitacional. São ainda apresentados alguns postulados da Sustentabilidade e a inter-relação que ela ostenta face à Habitação no âmbito do que será a construção de Territórios Sustentáveis.

Um dos principais objetivos deste capítulo prende-se com a necessidade de aferir a relação existente entre habitação e sustentabilidade. Partindo de uma lógica patente em Abreu (2013), salienta-se que a noção de habitação extravasa a mera relação entre o sujeito e o espaço físico, manifestando-se de uma forma transcendental – ou numa dimensão metafísica do “sentir-se bem” ou “sentir-se realizado” – que, por estar ausente em todas as definições de sustentabilidade, deve ser integrada na construção concetual de Sustentabilidade Habitacional. O capítulo também explora e analisa diferentes noções de sustentabilidade patentes em documentos estruturantes, como são o caso da Carta de Atenas (1933) ou da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) de junho de 2012.

A discussão concetual é preponderante para encadeamento do trabalho, justamente porque os conceitos são, muitas vezes, utilizados e reutilizados de forma discriminada e arbitrária. Logo, a discussão concetual constitui o principal objetivo deste capítulo, atendendo, fundamentalmente, que o conceito de “sustentável” é, antes de mais, um conceito em transformação, ou em evolução, na senda do que está patente na Comissão (de) Brundtland, de 1987, que introduz o conceito de “sustentabilidade evolutiva”.

No capítulo referente à “História da habitação em Portugal” são apontados os principais marcos históricos mais importantes da habitação em Portugal em termos cronológicos, inter-relacionando-os com o urbanismo, desde o início do séc. XIX até aos dias de hoje, apresentando as principais dinâmicas.

Entre as múltiplas dimensões da problemática da habitação, encontra-se a dimensão histórica. A necessidade de se conhecer a história da habitação em Portugal assume-se como uma necessidade fundamental, tal como, aliás, diversos investigadores portugueses, tais como Sandra Marques Pereira, Carlos Marques, Maria Carminda Caria, ou Carlos Almeida Marques, têm procurado desenvolver. A premência de se “construir” uma história da habitação em Portugal assume-se como uma urgência, particularmente porque existe muita informação fragmentada, assim como insuficiente em determinados períodos históricos.

A investigação aponta como relevantes, fundamentalmente porque podem ser divididos em termos de dinâmicas, os seguintes períodos históricos: Séc. XIX e início do séc. XX; Período da I Guerra Mundial; Estado Novo – 1926-1945; II Guerra Mundial; Anos 60; Anos 70 – Pós-25 de Abril; Anos 80 e 90; Década de 2000; De 2011 a 2015; e Pós 2015. Os diferentes momentos históricos são analisados atendendo a três dimensões. A primeira prende-se com as chamadas *Dinâmicas Principais*, onde se analisa a lógica dos atores e das forças sociais mais relevantes em determinado período histórico. A segunda dimensão é determinada pelas *Políticas Públicas*, sendo elencadas as políticas e os programas habitacionais mais incidentes em cada um dos mesmos períodos. Por fim, na última dimensão, salienta-se o que convencionámos denominar como *Princípio Geral*. Nesta última dimensão, equacionamos quais as principais linhas orientadoras em termos

socioeconómicos – ou seja, se o “princípio ativo” é económico, social, ou, num último caso, financeiro/mercantilista, podendo, obviamente, conjugar ambos. A questão da sustentabilidade é também analisada em cada um dos diferentes momentos históricos, particularmente porque está inerente a todas as dimensões consideradas.

Logo, o objetivo deste capítulo é, não só, contribuir para a delimitação de um compêndio que possa evidenciar a história da habitação em Portugal, mas, fundamentalmente, analisá-la em termos do que são os seus períodos determinantes; o papel do Estado; pontos de viragem, ou de rutura/continuidade, relativamente também à sustentabilidade e à visão da cidade como espaço habitacional; assim como a lógica inerente às ações dos seus mais determinantes atores. Pretende, da mesma forma, servir de contraponto relativamente à informação disponibilizada através das estatísticas que estão aferidas no capítulo seguinte.

No âmbito do capítulo “Diagnóstico da habitação em Portugal – Principais problemáticas” apresenta-se uma leitura de indicadores estatísticos do setor habitacional relacionando-os com a literatura especializada, assim como com outros documentos estruturantes neste cenário.

O fundamento desta análise depreende a compreensão da sociedade portuguesa no seu todo, atendendo às suas especificidades, nomeadamente a sua posição semi-periférica, (mediterrânica), ou do sul da Europa. Logo, assume particular importância a discussão acerca do que é o Estado-Providência (Esping-Andersen, Ferrera *apud* André Marques, 2011), ou a Sociedade-Providência, particularmente porque os estudiosos apontam para a existência de um Estado “fraco” – visível na pouca expressividade das políticas públicas (como acontece, aliás, no campo da habitação) – em contraponto com uma sociedade civil “forte” que se organiza (ou procura organizar) no sentido de suprir as suas necessidades, como constitui, evidentemente, a necessidade habitacional. Contudo, tal como a análise sugere, a “cumplicidade” (ou a ausência em alguns casos) do próprio Estado incentivou e fomentou uma política habitacional (con)centrada no crédito ou, esporadicamente, na habitação social – dando um papel cada vez mais relevante à banca e aos

setores da construção e do imobiliário – olvidando o que seria a necessidade urgente (e constante) de uma política social da habitação.

Embora a análise dos indicadores só se possa compreender no âmbito do diálogo com a literatura, são observados indicadores relativos às seguintes dimensões: 1- A habitação no contexto da edificação – onde, também, integramos a temática da reabilitação urbana; 2- A habitação no contexto sociodemográfico; 3- A habitação no contexto financeiro. A análise destas três dimensões atende (e assinala) a interação e a interdependência entre as mesmas, podendo observar-se que os parâmetros inerentes à lógica provisional da habitação atendem a pressupostos que não coincidem com a realidade sociodemográfica do país, mas sim a uma, cada vez maior, solidificação da lógica do mercado ou, dito de outra forma, da “financeirização” (Santos, Teles e Serra, 2014) da sociedade de onde a habitação emerge como um dos principais (ou o principal) exemplo ilustrativo.

Relativamente ao capítulo inerente à Análise de Indicadores de habitação socio-territoriais – Amadora, Castelo Branco, Coimbra, Évora, Faro, Lisboa e Porto, são apresentados os critérios de escolha das sete unidades territoriais; seguindo-se uma análise de indicadores, referentes ao panorama habitacional dos municípios, cruzando-os com documentos estruturantes de âmbito municipal ou metropolitano, no sentido de aferir padrões, diferenças e semelhanças entre eles. São, também, elencados os principais programas de habitação municipal dinamizados (atualmente) pelos municípios em análise.

Os critérios de escolha penderam sobre as diferenças inerentes aos sete municípios. No caso da Amadora, os critérios de escolha prendem-se com o facto de ser um município recente, integrante de uma Grande Área Metropolitana, mais especificamente de Lisboa, a par de conhecidas problemáticas de foro demográfico, socioeconómico, habitacional e urbanístico. No caso de Castelo Branco, o principal critério prende-se com o facto de ser um município do interior Centro Oeste, mas estruturante em termos das dinâmicas territoriais de proximidade. Relativamente a Coimbra, a escolha pendeu pelo facto de ser um município do Litoral Centro e estruturante em termos das dinâmicas do Centro do país. No caso de Évora, privilegiou-se o facto de ser um município do Interior Sul

Oeste, assim como a presença de um centro histórico dinâmico e consolidado. A escolha do município de Faro pendeu no facto de ser o município estruturante do Sul Litoral, assim como pelas dinâmicas socioeconómicas e demográficas condicionadas pelo setor turístico. No caso de Lisboa, a par de ser a cidade capital do país, um dos principais fatores deveu-se à influência da sua Grande Área Metropolitana, para além de ser uma cidade onde novas abordagens urbanísticas e habitacionais foram, pela primeira vez, implementadas no país. Por sua vez, o município do Porto, a par da influência da sua Grande Área Metropolitana, um critério preponderante pende no facto de ter sido (e ser) um município onde a industrialização assumiu contornos mais preponderantes.

A par de um breve enquadramento histórico, a análise incidiu sobre as seguintes dimensões: 1- Condições demográficas e socioeconómicas; 2- Cenário habitacional.

Referindo, mais uma vez, que não se trata de estudos de caso, mas sim de apontadores, os principais objetivos deste capítulo prendem-se com a comparação não só entre municípios e face à realidade nacional da habitação, mas conjugar os indicadores estatísticos com as orientações urbanísticas, socioeconómicas e habitacionais patentes em alguns documentos estruturantes em termos de urbanismo. Analisa, igualmente, a lógica discursiva patente nas linhas programáticas e orientadoras – onde a temática da “sustentabilidade” se assume como uma presença cada vez maior – mas “destoando” com a realidade evidenciada pelos números.

Relativamente ao capítulo “Os atores da habitação” são apresentados e discutidos resultados obtidos através da realização de entrevistas semiestruturadas a atores-chaves e a especialistas nas áreas da habitação, urbanismo e sustentabilidade. Partiu-se de uma noção de que existe uma “teia de atores” que integra técnicos, investigadores, responsáveis, mas também movimentos sociais que lutam pelo direito à habitação. Para uma melhor compreensão e análise do fenómeno foram abordadas as seguintes dimensões: 1- Cenário atual da habitação em Portugal; 2- Planeamento urbano; 3- Relação entre a habitação e os setores transversais; 4- A

Sustentabilidade Habitacional – definindo o conceito; 5- Sinalização de boas práticas.

O objetivo principal deste capítulo prende-se com a necessidade de confrontar indicadores estatísticos, assim como literatura especializada, com o discurso dos especialistas e responsáveis, aferindo, tendências, oposições e pontos de vista comuns, relativamente à habitação em Portugal. Algumas das principais conclusões apontam para a evidente necessidade de a sustentabilidade habitacional incorporar outro tipo de dimensões, enquadrando a vida individual no todo coletivo, mas no âmbito de um planeamento urbano que possa ser comunitário, integrador e, lá está, também ele sustentável.

Relativamente à conclusão do trabalho, responde-se à questão de partida, debate-se a confirmação, ou não, das hipóteses e define-se, com base na investigação, o conceito de Sustentabilidade Habitacional.

Podemos, contudo, sintetizar algumas conclusões gerais. A primeira é que tem existido uma perpetuação da mesma linha histórica entre os séculos XIX, XX e XXI, onde a habitação tem sido caracterizada por uma lógica de mercado que se traduz, constantemente, pela pressão para a construção e para a mercantilização. Nesse sentido, sendo esta outra das conclusões, a assunção da responsabilidade direta do Estado nas políticas habitacionais não tem sido pautada pelo investimento integrado enquanto provisor das necessidades habitacionais, mas, fundamentalmente, enquanto promotor e incentivador do mercado - com reflexos imediatos em termos de crédito, dívida e compra, contribuindo para solidificar uma cultura de “posse” e de “proprietários”. Note-se, ainda, que essa mesma posse é, também ela, “ilusória” visto a habitação ser sempre uma das principais “moedas” de troca (leia-se, também, de apropriação) quando existem dívidas, ou incumprimento, das famílias relativamente ao Estado e a outras entidades privadas. Da mesma forma, embora o Poder Central tenha (gradualmente), particularmente desde os anos 70, transferido para os municípios a gestão dos seus problemas habitacionais (que, por sua vez, também a transferem para entidades privadas ou empresas públicas de foro municipal), as mesmas problemáticas vivenciadas em

termos nacionais também se replicam nas realidades locais. Outra dessas problemáticas é também o desinvestimento no setor da habitação social.

Considerando as dinâmicas construtivas, realça-se que estas não têm sido ponderadas face a cenários de estagnação, retração económica e demográfica (diminuição da população, êxodo migratório, envelhecimento e diminuição da dimensão média da família); relativamente a alterações súbitas em termos de cenário da habitação (incapacidade do pagamento dos créditos, sobrelotação, deterioração das condições habitacionais); assim como face às dificuldades acrescidas por parte das famílias resultantes do desemprego, diminuição do poder de compra, emigração, envelhecimento, etc., com, subsequentes, implicações em termos de compra e de arrendamento.

Outra das nossas conclusões prende-se com o planeamento urbano. Neste caso, observa-se que os instrumentos de planeamento urbano se têm revelado como pouco eficazes na auscultação das diferentes realidades geográficas e demográficas, permanecendo a tendência para a ocupação extensiva do solo em detrimento da regeneração urbana.

Reequacionando a habitação e a sustentabilidade no âmbito do que é a Sustentabilidade Habitacional, a análise sugere que o conceito deve ser “evolutivo” e incorporar outras dimensões. Neste sentido, a par das dimensões social, económica e ambiental, a Sustentabilidade Habitacional incorpora, inevitavelmente, mais outras três dimensões: o Planeamento – no sentido em que a habitação (a casa) deve ser ponderada no âmbito de uma dinâmica urbana interligada; a Participação Cívica – no sentido em que a sociedade deve participar na tomada de decisões políticas, de planeamento e da vida em comum, lendo-se no sentido em que a habitação não existe por si só, mas que deve estar inerente e relacionada com todas as outras esferas do indivíduo e da comunidade; e, por último, a dimensão Metafísica – entendida no âmbito da subjetividade, do “ser feliz”, ou do “ser realizado”, onde a habitação, tal como o espaço e o lugar, se assume como elo de ligação entre os indivíduos e a realização humana.

Tal como referido no apartado anterior, as principais limitações do estudo são a temporalidade, a lógica estatística e a permanência.

A temporalidade reside no facto de o tema ser (não apenas) complexo, mas também marcado pelo antagonismo e pelas visões ideológicas. Se existe um setor onde as mudanças de políticas são súbitas, esse setor é o da habitação. Veja-se o exemplo do IMI (cujas regras e os valores têm sido alterados nos últimos anos), do arrendamento (cuja Lei tem sido alvo de várias discussões e alterações), ou das penhoras de habitações (onde, recentemente, foi aprovada legislação no sentido de impedir penhoras de primeiras habitações, em caso de incumprimento de particulares ao Estado). Logo, a mudança súbita ao nível das políticas públicas é outra das dificuldades sentidas por quem se debruça sobre este tema.

A tendência para o setor ser lido, apenas, com base em informação estatística é outra dificuldade encontrada, particularmente porque nem sempre essa informação é ponderada relativamente à literatura especializada, nem interpretada com base no cruzamento de múltiplas variáveis. Da mesma forma, denota-se um peso cada vez menos expressivo da sociedade civil, não obstante o surgimento de novos movimentos sociais que lutam pelo direito à habitação.

Por sua vez, a história diz-nos que, embora os discursos se alterem em períodos de crise - como aconteceu, por exemplo, nos últimos anos quando a retração do setor imobiliário, da construção e bancário se refletiu em termos do mercado e, conseqüentemente, sobressaiu algum discurso privilegiando, quer a reabilitação/regeneração urbana, quer o arrendamento – mal exista (ou se anuncie) a recuperação económica, todo esse discurso passa para segundo plano (embora pouco tenha passado do papel) e volta-se a insistir na lógica da compra, da venda e da construção.

Relativamente às recomendações, aponta-se a necessidade de existir uma política social da habitação – quer de âmbito nacional, quer municipal – que entenda o território como um todo integrado. Nesta lógica, planeamento, habitação e sociedade civil devem ser entendidos enquanto realidades não estanques, ou seja, em transformação. Da mesma forma, apela para o mercado encontrar formas mais integradoras e realistas de fazer face às necessidades habitacionais das famílias. Logo, torna-se necessário que o Estado se assuma como interventor – e não

apenas promotor, ou regulador – auscultando a sociedade civil pensando o território em termos de estrutura integrada de conexão entre pessoas e cidades.

Por sua vez, em termos de disciplina, entende-se que a Sustentabilidade deve ser entendida enquanto um conceito evolutivo e que deve procurar integrar e trabalhar no sentido de se atingir o “ideal” – assente na existência de territórios e comunidades sustentáveis. Neste âmbito, a definição de Sustentabilidade Habitacional pode e deve contribuir para o alargamento e para o debate deste campo de estudo.

Capítulo II - Enquadramento Teórico

Capítulo II - Enquadramento Teórico

Habitação e Desenvolvimento Sustentável

Este capítulo procura evidenciar a relação dialética entre habitação e desenvolvimento sustentável, não só no âmbito da clarificação de conceitos, como, também, enquanto imperativo de construção conceptual.

Segundo Abreu (2013:1) a “compreensão da experiência habitação é determinante”, visto a habitação enquadrar o espaço para a consolidação de todas as dimensões humanas (comer, vestir, estar consigo próprio). Logo, a habitação não é um conceito que esteja, apenas, relacionado com o espaço físico – mais especificamente que se cinja às “casas” – mas, sim, a um espaço de encontro com o Eu, devendo ostentar uma dimensão transcendental. Logo, a “ideia de habitação” não se poderia restringir à esfera do controlo ambiental, funcional, artístico, ou, inclusive a uma perspectiva englobante das três dimensões. Corresponderia, fundamentalmente, a “uma necessidade antropológica de harmonia entre o território e o sujeito humano” e, logo, deveria estar ausente de uma “análise factorializada e a uma redução positivista” (p.5), correspondendo ao espaço de ligação entre o Eu e o meio físico. Citando Heidegger e a sua obra “Construir, Habitar, Pensar”, Abreu refere que a significação de “habitar” incorpora a ideia de “estar bom” – no sentido de “estar e permanecer em paz” ou do “estar livre”. A ideia do “estar bom” também remete para o “estar protegido” – emergindo, nesse âmbito, a necessidade do espaço – no sentido de “estar preservado”. Por sua vez, o “estar defendido” remete para a ideia de “preservado na sua essência”, consolidando uma aproximação do “habitar” à ideia de “ser”. (pp.6,7). Assim sendo, refere que aos objetos que possibilitam a concretização física de habitação apelidamos “moradas” - conceito incorporado de Levinas - que assume duas funções: a morada acolhe o Eu e, por outro lado, “lança-o ao Mundo”; neste seguimento, transforma-se no lugar de partida – enquanto referencial e asilo necessário do Eu no seu diálogo com o exterior desconhecido – mas também o lugar de regresso – visto ser o lugar onde o Eu entra em contacto com a sua própria consciência. Logo, a morada incorpora o princípio (gérmen e modelo) do “fazer habitável do mundo”, enquadrando a noção

de centro referencial e assumindo aspetos de teor metafísico. Na senda de Heidegger, a habitação integra a “quádrupla relação entre Mortais, Divindades, Céus e Terra”; assim como de Levinas “a habitação é lugar no qual o homem se encontra enquanto homem” (p.11). Em termos práticos, a vocação da arquitetura será a de “gerar espaços onde o homem se habita, espaços onde o homem habita a sua alma” (pp.11,12). A arquitetura “falha” quando unicamente se remete às questões funcional, construtiva e estética.

A habitação também pode ser entendida enquanto “conceito em transição” enquadrando uma lógica de “domesticação do espaço” (Almeida Marques, 2012:19,20). No âmbito da procura dessa domesticação – ou dessa forma de lhe oferecer materialidade – a construção, o planeamento, ou, primeiramente, o desenho urbano (cimentado pela arquitetura) ostentam uma importância seminal enquanto elos de ligação entre a habitação e a sociedades humanas.

Outra linha pertinente de análise remete, nomeadamente, para o entendimento da arquitetura enquanto instrumento de mudança social (Alcântara, 2013), podendo ser dividida cronologicamente em dois períodos temporais emblemáticos: para os arquitetos modernos até aos meados do séc. XX traduzia uma necessidade de planear de uma forma integral (ou seja, desde a casa à cidade) – na ótica da grande escala que pretendia substituir “uma ordem social arcaica” por uma nova “realidade técnica-indústria”; nos últimos 20 anos, inversamente, abandona-se a postura de que a arquitetura poderia englobar todas as dimensões da vida em sociedade – passando a ser olhada na ótica da pequena escala, baseada na premissa de ser possível produzir “efetivas e imediatas mudanças em contextos locais”.

O conceito de habitação, contudo, nunca deixa de estar vinculado ao próprio conceito de sustentabilidade, particularmente na sua relação com o território e com as cidades. Nesta linha, Ganiho (2013) refere que a Nova Carta de Atenas (2003:1) define a cidade como um “estabelecimento humano com um certo grau de coerência e coesão” devendo as cidades integrar mecanismos de coerência e de interligação a diferentes escalas, nomeadamente: elementos de coerência visual e material de construções; mecanismos de coerência entre as diversas funções

urbanas; redes de infraestruturas e a utilização de novas tecnologias de informação e de comunicação.

O mesmo documento observa que o planeamento urbano deve assentar numa perspetiva multidisciplinar do território e do urbanismo enquanto elementos indispensáveis para um Desenvolvimento Sustentável. Na mesma linha, também os documentos da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), de junho de 2012, referem que a economia verde deve ser entendida no contexto de um desenvolvimento sustentável, devendo contribuir para a erradicação da pobreza, segurança alimentar, gestão de recursos hídricos, gestão de oceanos e cidades sustentáveis. Este aspeto é preponderante, nomeadamente porque grande parte da população mundial vive no espaço urbano, ou seja, em cidades. Segundo a Carta das Cidades Europeias para a Sustentabilidade, a sustentabilidade “não é uma simples perspetiva, nem um estado imutável, mas encarada como um processo criativo, local e equilibrado alargado a todas as áreas da administração local. A sustentabilidade permite a obtenção de uma informação permanente sobre as atividades que favorecem o equilíbrio do ecossistema urbano, ou sobre aquelas que o afastam”.

Os mesmos princípios já estavam elencados, aliás, na Carta de Atenas, entendida enquanto um documento de compromisso, datado de 1933, redigido e assinado por reputados arquitetos e urbanistas internacionais do início do século XX. Ganilho refere que a Carta de Atenas assentava em quatro funções básicas na cidade: habitação, trabalho, diversão e circulação. Posteriormente, em 1998, foi elaborada pelo Conselho Europeu de Urbanistas a Nova Carta de Atenas, onde se pressupunha que “a evolução das cidades deve resultar da combinação de distintas forças sociais e das ações dos principais representantes da vida cívica”. Em termos de elementos de sustentabilidade, Ganilho faz referência ao documento estruturante denominado relatório “Cidades Europeias Sustentáveis” onde estão definidos os seguintes princípios: princípio da gestão urbana – ou seja, o “processo de gestão urbana sustentável requer uma série de instrumentos orientados para as dimensões ecológica, social e económica com vista a proporcionar a base necessária para a integração”; princípio da integração política – refere que a “coordenação e a integração deverão realizar-se mediante a combinação do

princípio de subsidiariedade com o conceito mais vasto da responsabilidade partilhada”; princípio de cooperação e parceria – ou seja, “a sustentabilidade é uma responsabilidade partilhada, tornando-se necessária a cooperação e parceria entre os diferentes níveis e organizações: princípio da reflexão ecossistémica – onde o autor observa que: “A reflexão ecossistémica mostra a cidade como um sistema complexo, caracterizado por processos contínuos de transformação e desenvolvimento” (p.4).

Outro aspeto interessante apontado por Ganilho, prende-se com a incorporação dos princípios de sustentabilidade apontados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) no âmbito do que será uma construção e remodelação sustentável. Estes princípios estão vinculados ao que se determina enquanto ciclo de vida de um edifício: redução do consumo de recursos; reutilização de recursos; utilização de recursos recicláveis; proteção da natureza; eliminação de produtos tóxicos; eliminação de produtos químicos perigosos; aplicação de custos de ciclo de vida (aspetos económicos) e enfoque na qualidade.

Uma mesma linha de análise pode ser entendida nos trabalhos de Correia e Imaginário (2013) que investigam os conceitos de evolução sustentável, assim como a “aplicação de estratégias de flexibilidade na habitação social”, tendo como objetivo analisar a viabilidade da reabilitação de bairros sociais “em risco de desaparecimento”. Neste caso, salientam os seguintes princípios: sustentabilidade, coesão e justiça social, eficiência energética, parâmetros *standard* da qualidade habitacional ⁶. Analisando a história dos bairros sociais na Europa, referem que muitos bairros foram construídos entre os anos 40 e 70, numa altura em que as condições habitacionais, assim como a própria construção, eram bastante incipientes. Observam a influência das políticas keynesianas promovidas pelos

⁶ O objetivo é apresentar um projeto de reabilitação do Bairro Padre Cruz, situado na periferia de Lisboa, desenvolvido no âmbito do Projeto Europeu Eco-Habitat (aprovado em 2010 em Bruxelas no contexto do INTERREG IV B SUDOE – programa de cooperação territorial transnacional para o sudoeste europeu). Relativamente ao EcoHabitat, referem tratar-se de um programa europeu, aprovado em Bruxelas em 2010, no contexto do INTERREG IV B SUDOE que procura trabalhar algumas das principais problemáticas da habitação social através de “abordagens sustentáveis” que enquadrem as perspetivas de um “urbanismo integrado” e da “eco-arquitetura” no âmbito das especificidades habitacionais e climáticas dos países do sudoeste da Europa.

estados nos anos 30, aquando a generalização do modelo de Estado Providência (Domingues *apud* Correia e Imaginário, 2013:2).

Posteriormente, nos anos 80, o papel moderador dos Estados tendeu a enfraquecer, resultado da crise financeira e da escassez de meios. A partir desse período histórico começou a emergir a questão da privatização, em termos de gestão, assim como o debate em torno da reabilitação urbana – particularmente da demolição. Deparando-se com esta realidade, Correia e Imaginário (2013) referem que a União Europeia a partir dos anos 90 alterou a sua ênfase numa “política de habitação” para acentuar uma “política de cidades” – ou seja, que enquadrasse não só as questões da habitação, mas também as da reabilitação urbana. Esta política foi levada a cabo, quer através de políticas nacionais, quer através de programas específicos, integrados no contexto da Política de Coesão e do Desenvolvimento Regional da União Europeia, tendo em vista a prossecução de uma política urbana comum (Van der Berg *et al apud* Correia e Imaginário, 2013:2). Estes preceitos foram adotados noutros países europeu no contexto do pós-guerra, mas salientando-se a existência de uma grande dicotomia entre os países do Norte e do Sul da Europa tendo por base três principais razões: diferenças entre os modelos de Estado Providência; migração massiva de população oriunda da África, Ásia e América do Sul para os países do Sul da Europa; diferenças climatéricas e ambientais substanciais.

No caso português, chamam a atenção de que grande parte dos bairros sociais em Portugal foram construídos durante o período do Estado Novo: “O habitat social teria de ser necessariamente a moradia individual, como forma de conservação da ordem social e moral” tal como podia ler-se no artigo 14.º da Constituição de 1933. O mesmo documento salientava: «Em ordem à defesa da família pertence ao Estado e autarquias locais: favorecer a constituição de lares independentes e em condições de salubridade [...]» (...).” (Matos *apud* Correia e Imaginário, 2013:3)”. Referem que após 1974 se assistiu a um problema de sobrelotação que implicou a que as pessoas procurassem expandir as suas habitações recorrendo à autoconstrução de uma forma não planeada e programada. Esta situação provocou a segregação dos bairros sociais, nomeadamente porque a expansão estendeu-se ao longo do espaço público, provocando, subsequentemente, menores níveis de

investimento e a degradação, assim como a insalubridade dos bairros e das habitações.

Neste sentido, a evolução sustentável incorpora o conceito de “habitação evolutiva” caracterizada pelas dimensões “adaptabilidade” – focada na polivalência dos espaços - e “flexibilidade” – centrada nas alterações físicas dos mesmos espaços. Assim sendo, a habitação será, simultaneamente, “efetiva”, “funcional” e “sustentável” (Hertzberger *apud* Correia e Imaginário, 2013:5). A flexibilidade pode ser decomposta enquanto flexibilidade inicial – que depreende uma participação do destinatário na fase inicial do projeto - ou flexibilidade permanente ou contínua – que depreende a possibilidade de o uso do espaço poder ser alterado ao longo do tempo (Paiva *apud* Correia e Imaginário, 2013:5). A flexibilidade ainda incorpora outros elementos, nomeadamente a indeterminação espacial – inerente ao “princípio da incerteza”, ou seja, a funcionalidade do espaço adquire a potencialidade da transformação (contrariando a tendência dos edifícios para a obsolescência). Esta dimensão incorpora a neutralidade espacial – que remete para a ideia de que a finalidade dos espaços interiores não está pré-determinada, mas, sim, integrada nas necessidades (mutáveis) dos seus habitantes; espaço aberto – inerente à noção de que o uso dos espaços exteriores está adjacente aos diferentes usos dos seus habitantes (ou seja, o uso do espaço exterior não é determinado previamente pelos arquitetos). Outra das dimensões apresentadas prende-se com a “Distribuição e circulação” – baseado na premissa de que as áreas de circulação não devem ser exíguas, mas que devem ser mais largas – ou seja, que permitam maiores graus de interação e de convivialidade entre os seus habitantes. Este conceito incorpora, por sua vez, a evolução – inerente à ideia de que é possível “evoluir” a habitação de forma coerente, garantindo, simultaneamente, os níveis mínimos de qualidade habitacional. Logo, a evolução pode ser entendida enquanto evolução por agregação – possibilitando a junção e, subsequente, transformação de duas áreas pequenas numa única área de maior dimensão; evolução por divisão – ou seja, a operação oposta à agregação; evolução por extensão – mais adequada aos edifícios unifamiliares, consistindo na ampliação horizontal ou vertical de um único módulo. Trabalham, também, o conceito de sustentabilidade evolutiva. Referem que este conceito apareceu pela primeira vez em 1987 através da

Comissão de Brundtland. No campo da habitação observam (p.8) que traduz um conceito que incorpora as dimensões de sustentabilidade ambiental – entendido enquanto a redução do impacto negativo no ambiente e nos recursos naturais; sustentabilidade social – entendido enquanto capacidade de “projetar as necessidades atuais e futuras dos utilizadores e da comunidade”, e sustentabilidade económica – que “consiste na eficiência dos custos ao longo da vida dos edifícios” (Mourão *et al*, 2007). Concluem que “O habitante, ao apropriar-se de um espaço flexível está, implicitamente, a construir o seu modo de habitar” (p.12).

Outra vertente pode ser encontrada em Campos (2013) que observa que a estratégia de reabilitação urbana é contrária à política passada de “demolição sistemática seguida de construção nova”, no sentido de ser respeitada a identidade cultural, da continuidade histórica e da “reutilização dos tecidos urbanos”. Da mesma forma, a reabilitação não deve ser confundida com conservação, nomeadamente porque acarreta o pressuposto da modernização. Distingue, igualmente, entre reabilitação urbana e reabilitação de edifícios, nomeadamente porque os “edifícios” constituem parte de um “sistema complexo” (leia-se cidade). No caso português foi promovida uma Política de Cidades que incorporava diversos instrumentos e programas, tais como as Redes Urbanas para a Competitividade e a Inovação e as Ações Inovadoras para o Desenvolvimento Urbano (AIDU). Salienta que os resultados obtidos para o período 2007-2013 foram, contudo, fracos ao nível de política de cidades.

Sendo assim, observa-se que a habitação – entendida no pressuposto de uma “evolução sustentável” ou da, própria, sustentabilidade em si – não deixa, também, de estar inerente à dinâmica e à vivência das cidades. Logo, é também neste contexto que o conceito de “habitação sustentável” se deve definir.

Relembrando a “história das cidades”, Fortuna (s.d.) salienta a reemergência, a nível global, do conceito de “democracidade” focando três momentos acerca do pensamento sobre as cidades. O primeiro momento prende-se com o aparecimento da metrópole industrial que originou, em reação, um surgimento de um pensamento anti-cidade, assim como a necessidade de novas formas para conter os seus

efeitos negativos. Aponta como exemplo o trabalho de Ebenezer Howard e do seu modelo de “cidade jardim”. Howard procurava a articulação entre a cidade industrial (inglesa), o espaço rural e as pequenas comunidades residenciais.

Na mesma linha de Howard, mas precursora da mesma, ainda temos de considerar os trabalhos de Arturo Soria que, em 1886, desenvolveu o projeto de “Cidade Linear”, considerada como a “última utopia do séc. XIX”, que na sua tentativa de “ruralizar” a cidade se aproximava das ideias de Karl Marx (Sambricio, s.d). Procurando uma linha de equilíbrio entre a cidade e o campo, Soria apresentava uma lógica de “urbanismo alternativo” ancorado em três níveis: nível hemisférico – no sentido que deveria existir um eixo a conectar diversas cidades a nível internacional⁷; a nível de cada estado – ou seja, cada cidade provincial estaria ligada com as suas vizinhas, sendo, exatamente o eixo de ligações que incorpora a criação da “Cidade Linear”.

Paralelamente, ou numa outra linha de interpretação, Simmel apontava para os efeitos sociopsicológicos que a vida na metrópole acarretava nos indivíduos (Fortuna, s.d.). O segundo período, situado entre as duas guerras mundiais, é caracterizado por uma retração do discurso anti-cidade e anti-urbano. Destaca-se, em termos de análise, pelo centrar da investigação nas cidades norte-americanas, em detrimento das cidades europeias, derivado do crescimento das cidades industriais americanas (excetuando, na Europa, o aparecimento dos projetos arquitetónicos da Cidade Radiante de Le Corbusier). Nos EUA destaca-se o trabalho de Frank Lloyd Wright que se debruçava sobre o fenómeno da suburbanização e da sua “*Broadacre City*”. Por sua vez, Robert Park, da Escola de Chicago, manifestava uma linha de análise mais próxima da família e da comunidade em detrimento da cidade e do mercado, Contudo, observa-se uma retração do espírito de comunidade perante a “lógica dominante da racionalização urbana e do ordenamento da cidade modernista” (p.3) A terceira fase, situada entre os anos 60 e 70 do séc. XX, é caracterizado por um discurso de politização da cidade, da cultura urbana e do espaço público, patente, fundamentalmente, nos trabalhos de Henri Lefebvre. Contudo, estas perspetivas não enquadram a questão

⁷ Sambricio apresenta como exemplo Bruxelas/Pequim e Cádiz/Sampetersburgo.

da comunidade, mas antes a tomada de ações políticas no âmbito de um “direito à cidade”. Fortuna observa que a verdadeira questão não se prende com a dicotomia cidade/comunidade, mas sim com a relação entre a cidade e a democracia – emergindo, neste contexto, a necessidade da democracidade. Logo, torna-se necessário trabalhar a sustentabilidade sociocultural da cidade, não se devendo esta reduzir à dimensão ecológica e ambiental. A última fase, já no séc. XXI é, antes de mais, caracterizada pela “crítica *ex-post*”. Ou seja, “o que está em causa é o modo como estamos a usar a cidade e a hipotecar o seu futuro” (p.3).

Reenquadrando a temática da habitação, Carreiras *et al* (2013) analisam a problemática da integração social, traçando diferenças entre “*social mix*” e “*residential mix*”. Recuando aos trabalhos de Engels referem que desde o início do séc. XIX as cidades capitalistas desenvolveram níveis elevados de segregação socio-espacial no sentido de traçar uma nítida segregação dos bairros residenciais das diferentes classes sociais. Atualmente, autores como Salgueiro (1997) salientam que a tendência atual é a de fragmentação ou segregação de nível micro, originadas por algumas ações de reabilitação/regeneração de alguns centros históricos e antigas zonas periféricas, assim como por algum esforço em termos de políticas públicas de habitação. Salientam que o “desenvolvimento” do “*residential mix*” constitui um aspeto essencial para a inclusão (social e habitacional). Em termos de “*social mix*” (conceito nascido na Inglaterra), apontam alguns momentos históricos. O primeiro situa-se na 2ª metade do séc. XIX e é caracterizado pela Industrialização e por uma grande concentração de população necessitada a viver em más condições nas zonas urbanas. As estratégias passaram pela implementação dos primeiros tipos de habitação para trabalhadores, financiadas pela burguesia industrial e comercial. Contudo, as primeiras experiências de habitação pública para grupos necessitados apenas seriam iniciadas no início do séc. XX. Na 2ª metade do séc. XIX, os objetivos estavam focados na diluição da concentração das classes trabalhadoras, reduzindo os riscos para a saúde pública e as possibilidades de conflito. Procurava-se, simultaneamente, a aproximação das classes trabalhadoras relativamente às outras classes (o chamado efeito da aproximação através do contágio). Os autores referem que se tratava de uma perspetiva utópica, mas afastada de uma perspetiva filantrópica em termos de

promoção da habitação pública. Outro momento histórico apontado prende-se com o fim da II Guerra Mundial, no âmbito da reconstrução das cidades europeias. Esta época foi marcada pelo aparecimento de um estado Keynesiano, mas com algumas variações de incorporação da habitação enquanto um dos pilares das políticas sociais. Neste período foram diversas as estratégias implementadas: 1ª fase – promoção em larga escala de bairros homogêneos afastados dos centros urbanos (modelo de expansão urbana baseada no modelo do zonamento e do funcionalismo); 2ª fase – (como uma reação originada pelos problemas da massificação da oferta de habitação) promoção de bairros com diferentes tipologias habitacionais e com diferentes tipos de habitação. Os objetivos prendiam-se com a necessidade de ser garantida a equidade e a justiça social, particularmente porque a segregação espacial estabelecia distinções generalizadas no acesso aos serviços (ou seja, os serviços e facilidades não eram distribuídos de forma homogênea). Procurava-se, especificamente, maiores níveis de interação entre as diferentes classes, particularmente no caso das crianças e dos jovens. O último período histórico apontado situa-se no Fim do séc. XX/Início do séc. XXI e é marcado, fundamentalmente, pelo Neoliberalismo e pela globalização económica – ou seja, altura em que se passou a atribuir um grande valor ao facto de se ser proprietário da habitação. É também caracterizado pela expansão do capitalismo financeiro, com particular enfoque no negócio imobiliário (até à crise de 2008), e pela retração progressiva da intervenção pública no domínio da habitação (provisão da habitação). As estratégias têm passado pela regeneração física e social das áreas de habitação social, pela alienação da habitação pública e pela residualização da habitação social (focada nos grupos socialmente excluídos). Os principais objetivos têm-se prendido com o crescimento das oportunidades, num contexto de concentração da pobreza, através da implementação de modelos de “*better-off*”. Ou seja, cujo enfoque ideológico consiste em “parar com o crescimento de uma cultura de pobreza e de dependência”.

Os autores também apontam dificuldades sociais e financeiras na gestão nas zonas de habitação social. No caso português, salientam que as primeiras experiências de “*social mix*” remontam a 1910 (Teixeira, 1992) e que, em termos ideológicos, o

regime salazarista, em 1930, incrementou algumas políticas de habitação pública, mas que, contudo, apenas teriam alguma expressão nas décadas de 50 e 60.

Existindo uma relação direta entre habitação e sustentabilidade, temos de compreender que este último conceito não é de fácil definição, particularmente porque “habitação” é, também ele, um conceito ramificado. Ou seja, compreende e determina a relação com setores e atividades socioeconómicas, como são o caso da arquitetura, do urbanismo, da construção e do imobiliário. Nesta linha, Diligenti (2013)⁸ refere que no caso da arquitetura e do urbanismo a influência “mercadológica/financeira” contribui com dificuldades acrescidas para a definição do conceito de sustentabilidade. A definição do conceito é, em si, uma emergência, particularmente porque se torna necessária no âmbito do “empoderamento” das populações, tendo em vista a luta contra a exclusão sócio territorial e perspectiva mercadológica. Esta visão enquadra-se na mesma ótica do “social mix”, particularmente porque a habitação (deveria) contribuir para a integração social, não se remetendo, única e exclusivamente, a uma lógica económica e de mercado.

Em termos de análise, saliente-se que a questão da sustentabilidade também remete, muitas vezes, para a questão da materialidade, particularmente na área da construção da habitação. Podemos encontrar os trabalhos de Faria *et al* (2013) que trabalham a sustentabilidade dos materiais, particularmente do betão, ou de Geraldes e Amado (2013)⁹ que trabalham a questão da viabilidade económica na utilização de módulos de estrutura em aço leve na habitação social.

Outra vertente importante de análise pode ser encontrada em Rapoport (*apud* Correia, Murtinho e Silva, 2013) que define o cumprimento de quatro objetivos para

⁸ Trabalha a questão da sustentabilidade, particularmente da Habitação de Interesse Social nas cidades de Lisboa (Portugal) e Porto Alegre (Brasil), mais especificamente o Bairro Horizonte, situado na freguesia de São João e o Condomínio dos Anjos, situado no Bairro Jardim Botânico em Portalegre. As unidades territoriais foram escolhidas atendendo às similaridades de escala (territorial e demográfica), assim como pela sua localização central em relação ao tecido urbano das cidades. A análise incidiu sobre quatro categorias: a) tipologia arquitetónica das moradias e inserção no tecido urbano; b) participação popular na elaboração e implementação dos projetos; c) grau de satisfação pós-ocupação dos usuários; d) ressignificação do conceito de sustentabilidade.

⁹ O tempo de execução, custos, sistemas de reciclagem e reutilização de recursos energéticos constituem as dimensões estudadas pelos autores. Concluem que o recurso a estruturas de aço leve permite ganhos em termos de conforto térmico, acústica, segurança e durabilidade possibilitando, simultaneamente, controlar os custos do processo construtivo e a duração de cada fase da construção.

o sucesso da habitação: legitimidade social e cultural; suficiência económica para assegurar a sua manutenção; assegurar a manutenção da qualidade de vida dos residentes; manutenção e gestão do ciclo de vida da habitação. Contudo, os autores referem que a adequabilidade social e cultural é o critério mais difícil de conseguir. A habitação – no sentido da matéria, vulgo casa, ou o espaço (de encontro/desencontro com o ser) está, simultaneamente, presente na esfera artística, ou nas abordagens que incidem sobre a arte. A casa incorpora sempre alguns elementos determinantes: sentido de comunidade, do dia-a-dia, da família e do lar (Quintais, 2013)¹⁰.

Cidade Sustentável, Cidadania Ativa, Territorialização e Governança Territorial

Na abordagem da obra de Borja de 2003, “La ciudad conquistada”, Dammert (2004) sublinha a necessidade, defendida pelo autor, de se “refundar” a cidade no âmbito de uma cidadania ativa conducente a uma “vida melhor” para os seus habitantes, salientando que as cidades atuais enfrentam três grandes ameaças: dissolução, fragmentação e privatização. Numa outra vertente, Dematteis e Governa (2005), considerando os efeitos da globalização, estabelecem uma relação entre estrutura social, território e atores, de onde se podem abstrair alguns aspetos: “hiperconexão e fragmentação territorial” – coexistindo diversos espaços de relação entre indivíduos e entidades, não necessariamente cingidos ao nível territorial de proximidade; “desterritorialização e reterritorialização seletiva” – de onde se entende a construção de modelos únicos ou lineares originados pelo efeito da globalização; relação entre a “transformação dos lugares” e os níveis de ação política; mobilidade diferencial – subsistindo níveis diferentes de fatores de desenvolvimento focados na mobilidade de recursos (económicos, conhecimento, etc.) existindo realidades geográficas mais tendentes ao “Imobilismo” (ou onde predomina uma maior “localização territorial”) comparativamente a outras onde isso não acontece. Defendem que, não obstante a globalização tendente à criação de

¹⁰ Trabalha a questão da memória no âmbito da obra artística denominada *The Missing House* da autoria do artista francês Christian Boltanski.

fenómenos de “desterritorialização”, de forma a combater a fragmentação (simbólica e territorial) terão, forçosamente, de existir modelos que enquadrem as “identidades locais” e as lógicas participativas.

Esta necessidade de se agir “localmente” não exclui outras formas de participação, muito menos que não exista uma “visão holística”. Pelo contrário, a necessidade de territorializar enquadra-se na visão defendida por Dasi (2008), nomeadamente sobre a participação de todos os implicados, particularmente os cidadãos e não apenas os agentes políticos e técnicos. Logo, é neste sentido que se entende o conceito de “governança territorial” – ou, dito de outra forma, uma “ação cujo destinatário é o Território”, tornando-se necessário estabelecer processos de negociação tendentes à criação de consensos. Esta visão contraria a perspectiva de que a “territorialidade” é apenas o resultado de um “processo social sobre o território”, mas sim um processo de construção participada (Raffestin *apud* Dasi, 2008). Por sua vez, Davoudi *et al* (2008) também observam uma “dimensão territorial da governança” e que o território enquadra uma dimensão de “capital territorial”, entendendo-se, neste aspeto, o facto de ser portador de um “valor” (não apenas económico, mas também multidimensional e simbólico). Neste prisma, definem governança territorial enquanto “processo de organização e de coordenação de atores para o desenvolvimento do “capital territorial” de uma forma não destrutiva no sentido de incrementar a coesão territorial em diferentes níveis” (p.35). A governança também deve ser entendida num sentido simultaneamente territorial e urbano (Seixas, 2008).

Torna-se necessária uma maior integração “operativa” do conceito, nomeadamente para que no entabulamento das políticas de planeamento urbano sejam contemplados modelos horizontais de relação entre os atores dos diferentes níveis envolvidos. Logo, o Estado (Local, Central e Internacional/Europeu) deve entender a necessidade de conjugar a ação e o planeamento com a “governança territorial”, não obstante as diferenças relativamente aos diferentes contextos geográficos em análise.

É esta mesma visão que está inerente aos trabalhos de Grabow *et al* (2001) e o seu conceito de “planeamento compreensivo”, no âmbito do que já tinha sido

definido pela Escola de Chicago, precursora dos estudos na área da sociologia urbana e das cidades. No cerne desta visão todo o planeamento urbano terá de ser pensado a longo termo, considerando a conjugação entre a intervenção “física” com as dimensões socioeconómicas, em suma, entendido enquanto um “compromisso político” para o desenvolvimento. No entanto, os autores salientam que não obstante as suas “raízes históricas” apenas recentemente se tem procurado uma perspetiva “integradora” das diversas dimensões inerentes à cidade e ao território. É esta mesma visão que está patente nos trabalhos de Muñoz (2008): não obstante a legislação publicada a nível internacional, particularmente pela União Europeia, o espaço de debate e decisão “concedido” aos cidadãos ainda é bastante incipiente e setorizado (como acontece, por exemplo, aquando o debate sobre questões ambientais).

A Sustentabilidade Habitacional

Qualquer tentativa de definição de um conceito como o de sustentabilidade habitacional implica a reconstrução/reconfiguração do que se define enquanto “sustentabilidade”. O “ser sustentável” determina o “ser habitável” e vice-versa. Por sua vez, a noção de “sustentabilidade” ancora na noção de “desenvolvimento”, fundamentalmente porque tanto “sustentável” e “desenvolvimento” são, muitas vezes, utilizados como um só conceito, nomeadamente o de “desenvolvimento sustentável”.

A temática da sustentabilidade surge historicamente elencada aos séculos XVIII e XIX, altura em que as transformações sociais condicionadas pela emergente Revolução Industrial obrigaram a uma tomada de consciência sobre os efeitos que o chamado “desenvolvimento económico” provocava no território, na população e no ambiente. No entanto, foi só a partir da segunda metade do séc. XX, particularmente após fim da II Guerra Mundial, que os efeitos da industrialização aliados ao consumo e à produção em massa nos países ocidentais (leia-se Europa e Estados Unidos) obrigaram a um repensar de um modelo de desenvolvimento que se ancorava numa única lógica economicista que, contudo, não deixava de

incorporar uma retórica de superioridade cultural e económica face aos chamados países do Sul (Baker *apud* Simão, 2011).

Aliado a este aspeto, ainda podemos considerar a importância do colonialismo, nomeadamente enquanto estratégia de dominação económica/social/cultural sobre os povos africanos e asiáticos cujos territórios constituíam inesgotáveis fontes de recursos¹¹.

Não estando a sustentabilidade restrita à tríade económica/social/cultural, mas que, pelo contrário, deve englobar (não só em termos de prática, mas também a nível discursivo), outras dimensões (ou conceitos) salienta-se que apenas durante as décadas de 60 e 70 se começa a assistir à incorporação da temática ambiental nas políticas públicas ocidentais, podendo ser delineados quatro “ciclos distintos” (Soromenho Marques *apud* Simão, 2011).

O primeiro é apelidado a “génese” (1962-1973), sendo considerado um ciclo expansivo, onde a par de do surgimento de diversas legislações nacionais se destaca a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente em 1972 (Estocolmo). O segundo ciclo é apelidado o “recuo” (1973-1983), nomeadamente devido à crise no mercado energético do petróleo, mas durante o qual emergiu o conceito de “desenvolvimento sustentável” da autoria da IUCN (International Union For Conservation of Nature). O terceiro ciclo (1983-1997) é apelidado de “virtuoso”, destacando-se a incorporação do discurso sobre a temática ambiental, assim como a constituição, em 1983, da Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento e a publicação, em 1987, do Relatório de Brundtland.

É exatamente no Relatório de Brundtland que podemos encontrar a definição seminal de “desenvolvimento sustentável”: “Desenvolvimento Sustentável é o desenvolvimento que dá resposta às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de poderem satisfazer as suas” (WCSD *apud* Simão, 2011). É também neste período que se realiza, em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente (Rio de Janeiro) que produziu cinco documentos

¹¹ O caso português é particularmente preponderante neste aspeto. Tendo sido um país historicamente colonizador, a habitação e o planeamento urbano nos antigos territórios colonizados, hoje países independentes, respondem a muitas características típicas da habitação/planeamento urbano de génese português. Considerando-se, ainda, a estratificação sócioterritorial (mas também cultural) que marcou todo o período colonial.

de trabalho importantes, nomeadamente: Convenção sobre as Alterações Climáticas, Convenção sobre a Diversidade Biológica, Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, Declaração de Princípios sobre as Florestas e Agenda 21. O “corolário” deste período foi atingido, em 1997, com a assinatura do Protocolo de Quioto.

A delimitação do quarto ciclo denominado o “impasse” (pós 1997) prende-se, exatamente, com a assinatura do Protocolo de Quioto. Ou seja, existe um claro consenso de que aquilo que é assinado no papel não ostenta a mesma expressão a nível prático, nomeadamente porque se assiste a uma forte resistência dos Estados – quer dos “chamados” países de desenvolvimento económico mais estável (ex. Estados Unidos), quer dos chamados países “emergentes” do hemisfério sul” – para reduzir os seus níveis de emissão de gases poluentes e apostarem em formas de energias “limpas”.

Embora o Relatório de Brundtland tenha vindo a ser, sistematicamente, “aprimorado”, é neste documento que encontramos as principais linhas estratégicas sobre o que devem constituir as ações dos países e das instituições internacionais: crescimento económico e equidade – de onde se destaca a necessidade da equidade intergeracional e da equidade intrageracional; qualidade ambiental e recursos – observando que as decisões económicas devem atender, antes de mais, à conservação dos habitats, redução da poluição e consumo de recursos; desenvolvimento social – destacando-se a necessidade de uma lógica integrada que concilie a diversidade cultural, os direitos dos trabalhadores e a importância da governança.

Por sua vez, o documento para uma Estratégia Europeia Sustentável (2009), delineado enquanto eixo programático para uma ação europeia de longo prazo, adota a mesma lógica do Relatório de Brundtland, ou seja, devem estar articuladas três dimensões: económica, social e ambiental, apresentando-se, igualmente, como global, transversal, abrangente e imbuído de uma perspetiva “ecoeficiente”. São também definidos os seguintes pontos-chave: continuidade de políticas tendentes à prossecução do desenvolvimento sustentável – subentendendo que se trata de um projeto contínuo e de longo prazo, tornando-se necessário concertar as políticas europeias em torno de objetivos similares (como é o caso da Estratégia

EU 20); combater os efeitos das alterações climáticas e apostar nas “energias limpas”; apostar em formas de transporte sustentável; apostar num consumo e numa produção sustentáveis – tornando-se necessária a observância de princípios de horizontalidade; conservar e gerir os recursos existentes; promover a saúde pública; lidar com as problemáticas da inclusão social, demografia e migração; “entender” a pobreza a um nível global, tornando-se necessário o enfoque no “crescimento verde”; trabalhar a “transversalidade das problemáticas (educação, saúde, ambiente, etc.).

O estudo também atribui principal enfoque à questão da avaliação e da monitorização (chamando a atenção para o Indicador de Desenvolvimento Sustentável do Eurostat), a necessidade de existência de indicadores comuns de avaliação aos Estados-Membros, a insuficiência de alguns instrumentos de aferição, tais como o PIB, assim como a necessidade de promoção de governança por parte de todas as entidades representativas da UE. Outro documento estruturante da UE – “Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions” (2009) chama a atenção para as necessidades de regulação e para a inscrição das políticas tendente ao Desenvolvimento Sustentável no âmbito de uma “agenda social”.

Outro aspeto importante para a compreensão do desenvolvimento sustentável prende-se, exatamente, com a necessidade de serem conciliadas as lógicas locais com as globais, assim como a importância da interdisciplinaridade. Embora existam diversas perspetivas conceptuais, a maior parte dos autores aponta para a necessidade de se entender o “desenvolvimento sustentável” no âmbito da democracia e dos valores da liberdade (Baker, 2006).

Denota-se que embora o conceito compreenda uma dimensão social e ecológica traduz o resultado da osmose entre os dois. A questão é que não sendo um conceito neutro, muito pelo contrário (Simão, 2011), coexistem perspetivas não coincidentes e/ou tendentes à conflitualidade. Neste sentido, Hopwood *et al* (2005) apresentam três modelos distintos delineados consoante a visão dos atores e interventores político-sociais: “status quo” – no qual se integra a maior parte dos governantes que, mesmo entendendo a existência dos problemas ecológicos e sociais, assim

como a necessidade de mudança, pensam que os problemas podem ser resolvidos sem alterações significativas nas estruturas produtivas, nos estilos de vida e nas relações (desiguais) entre indivíduos e países; os “reformistas” – caracterizados por uma perspectiva crítica relativamente às políticas e aos órgãos de decisão e que, neste caso, embora entendam a necessidade de mudanças substanciais nas estruturas produtivas e de decisão, consideram que tal pode ser alcançado no âmbito e em diálogo com os órgãos existentes; e, por último, os “transformistas” – neste caso, os que entendem que não bastam meras reformas, mas sim mudanças substanciais das estruturas existentes.

Outra discussão interessante prende-se com os conceitos de sustentabilidade forte e sustentabilidade fraca (Haughton e Hunter *apud* Hopwood *et al*, 2005). Neste nível, os que defendem a sustentabilidade fraca entendem que a tecnologia terá a capacidade para fazer face aos desafios da escassez de recursos, explorando-os, por exemplo, de uma forma menos danosa para a natureza ou, em último caso, conseguindo ser substituída da mesma. No sentido inverso, os defensores da sustentabilidade forte revelam uma perspectiva mais crítica. Entendem que a tecnologia, assim como tudo o que é produzido pelos homens, nunca terá a capacidade para substituir aspetos vitais para a sua própria sobrevivência. Ou seja, apenas a natureza terá a capacidade para isso.

Existem, contudo, outras linhas de debate. Por exemplo, há que distinguir os conceitos de “crescimento” e de “desenvolvimento”, nomeadamente porque quando se fala em “crescimento” apenas se está a referir a crescimento económico e não, propriamente, à sustentabilidade, muito menos ao desenvolvimento sustentável. Esta questão é explorada por autores como Daly (1991) que entendem que “crescimento sustentável” não é sinónimo de “desenvolvimento sustentável”, não podendo o grau de “desenvolvimento” dos países (ou dos indivíduos) ser apenas mensurado por critérios quantitativos que apenas atentem aos níveis de produção (Produto Interno Bruto, por exemplo) ou à capacidade de consumir (leia-se, ser “consumista”). Logo, torna-se necessário alterar o enfoque das abordagens, assim como dos indicadores – por exemplo, o Índice de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas, embora questionável por alguns setores, não deixa de ser uma “tentativa” nesse sentido.

Um dos exemplos mais emblemáticos prende-se, justamente, com o campo da economia onde se assiste ao debate “ideológico” entre os que defendem a abordagem da economia neoclássica e os que defendem a abordagem da economia ecológica alternativa (Gowdy e Erickson, 2005). Embora os indicadores analisados pelas duas vertentes sejam similares em termos de linguagem económica: “valor do monismo”, “racionalidade do ator”, “análise marginal”, “mudança evolutiva”; “incerteza”, “critério de decisão”, “processo de produção” e “desconto” (em termos de custos e de benefícios), no âmbito dos “critérios de decisão”, assinala-se, por exemplo, que os defensores desta nova vertente entendem que se deve valorizar o critério de “equidade” face ao de “eficiência”, traduzindo um claro distanciamento relativamente à retórica exclusivamente economicista característica das sociedades de mercado/consumo (leia-se capitalistas).

Também relativamente à demografia – a íntima e inevitável relação entre a população existente versus recursos existentes – se assiste à mesma necessidade de reconfiguração dos indicadores e das formas de abordagem. Esta questão é particularmente explorada por Hardin (1968) em “The Tragedy of the Commons”. Aquilo que o autor critica como a apregoada visão da “população ideal” – na sua íntima relação com os recursos existentes – é, justamente, o mesmo tipo de argumento que durante décadas foi (e é) utilizado pela ciência económica para se referir ao ponto de intersecção entre as curvas da oferta e da procura, ou o ponto “ideal”.

As críticas de Hardin prendem-se não só com a falácia técnica (aferir duas variáveis ao mesmo tempo) ou com a falácia da tecnologia (o entendimento de que tudo pode ser resolvido com a inovação tecnológica). Logo, o problema não é a “energia” ou a “poluição” (“o problema da poluição é uma consequência da poluição”, p.1245), mas justamente os modos de obtenção dos recursos. Existindo, ou não, a “mão invisível do controle”, “a tragédia dos comuns não é a infelicidade mas o remorso” (Whitehead *apud* Hardin, 1968).

Outro interessante debate prende-se ao nível das entidades (públicas e/ou privadas), particularmente as que atuam no terreno para a mitigação e erradicação dos problemas. Neste prisma, Hodgson (2006) observa que existe uma inegável

distinção entre as apelidadas “organizações” e as “instituições”. Ou seja, enquanto as primeiras remetem para critérios mais próximos da gestão, as segundas implicam a consonância com as normas e os valores. Logo, torna-se necessária a articulação entre o individual e o coletivo, ou entre o princípio da individualidade e o princípio do bem comum. Mais do que isso, não existe nenhuma correta política de gestão nem de planeamento que não se ancore, fundamentalmente, em valores que expressem a necessidade de se trabalhar em prol do mesmo objetivo comum (leia-se o desenvolvimento sustentável).

Não se tratam de meras discussões conceptuais ou retóricas, mas a necessidade de se procurarem outros indicadores que possam incorporar aquilo que se pode apelar de “resiliência” (Holling e Walker, 2003). Ou seja, mais do que um conceito, o desenvolvimento sustentável implica a participação de todos, conciliando governança, democracia participativa e respeito pela individualidade na articulação entre os indivíduos, as comunidades e os Estados. Quando, por exemplo, Amartya Sern (1997) distingue entre “capital humano” e “capacidade humana” ele está, justamente, a chamar a atenção para a não subjugação dos indivíduos, das comunidades e dos estados, a critérios unicamente económicos, os mesmos que “arrastaram” as sociedades para as desigualdades gritantes, mas para a necessidade de se valorizar uma lógica global onde as capacidades de todos possam servir para o bem do Todo.

É no âmbito deste profundo debate ideológico, visível não só ao nível da investigação, mas, fundamentalmente ao nível dos estados que, em 2000, emergem os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM). Embora tenham sido delineados uma década antes, definem oito eixos de intervenção a cumprir até 2015: 1- erradicar a pobreza extrema e a fome; 2- alcançar o ensino primário universal; 3- promover a igualdade de género e o empoderamento das mulheres; 4- reduzir a mortalidade infantil; 5- melhorar a saúde materna; 6- combater o VIH/Sida, a malária e outras doenças; 7- garantir a sustentabilidade ambiental; 8- criar uma nova parceria mundial para o desenvolvimento.

O “surgimento” dos ODM deve ser entendido neste prisma: existem desequilíbrios socioeconómicos globais que devem ser erradicados. As dificuldades para a sua erradicação prendem-se, exatamente, com a ausência de um consenso

generalizado entre os diferentes países, alicerçados pelos grupos económicos de influência que operam numa escala global, assim como pela ausência de uma perspetiva integrada de desenvolvimento que deveria incorporar um modelo “ecocêntrico” – ou seja, não apenas centrada numa visão/retórica economicista que mais não é do que um modelo “antropocêntrico” de dominação inter e intra-territórios, mas sim que integrasse as dimensões económicas, sociais, ambientais e culturais (Baker, 2006, Hopwood *et al*, 2005). Logo, a procura da sustentabilidade integra forçosamente a incorporação dos valores da democracia e da liberdade, assim como uma maior necessidade de governança por parte das populações e das comunidades locais e não apenas dos líderes e decisores políticos¹².

Recentemente, de 25 a 27 de Setembro de 2015, nos Estados Unidos da América, mais especificamente em Nova Iorque, foram fixados os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, incorporados na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, através de uma conferência da ONU que reuniu alguns líderes mundiais no sentido de um trabalho concertado tendente à erradicação da pobreza e à necessidade de um desenvolvimento económico, social e ambiental integrado¹³. O nome do documento intitula-se “Transformando o nosso Mundo: A Agenda para o Desenvolvimento Sustentável de 2030” (UNRIC, 2016). A Agenda 2030 integra os seguintes objetivos: 1- Erradicar a pobreza: Erradicar a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; 2- Erradicar a fome: Erradicar a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável; 3- Saúde e qualidade: Garantir o acesso à saúde de qualidade e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; 4- Educação de qualidade: Garantir o acesso à educação inclusiva, de qualidade e equitativa, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos; 5- Igualdade de género: Alcançar a igualdade de género e empoderar todas as

12 A implementação dos ODM em Portugal surge, na maior parte das vezes, integrada em documentos e em planos nacionais tendentes à erradicação das problemáticas da saúde, da educação, da pobreza, e, particularmente, nos últimos anos das diferenças baseadas no género. Assumindo que existe uma “filosofia” inerente aos ODM, observamos que a nível europeu se tem procurado “cumprir com as metas” dos ODM, quer em termos de cooperação com outros países “menos avançados”, quer em termos de pressionar os Estados-Membros, no sentido de implementação de dimensões “ecocêntricas” no âmbito das suas políticas nacionais.

¹³ Os 17 objetivos – que integram 169 metas a serem implementadas - foram adotados por 193 Estados-membros da ONU.

mulheres e raparigas; 6- Água potável e saneamento: Garantir a disponibilidade e a gestão sustentável da água potável e do saneamento para todos; 7- Energias renováveis e acessíveis: Garantir o acesso a fontes de energia fiáveis, sustentáveis e modernas para todos; 8- Trabalho digno e crescimento económico: Promover o crescimento económico inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos; 9- Indústria, inovação e infraestruturas: Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação; 10- Reduzir as desigualdades: Reduzir as desigualdades no interior dos países e entre países; 11- Cidades e comunidades sustentáveis: Tornar as cidades e comunidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis; 12- Produção e consumo sustentáveis: Garantir padrões de consumo e de produção sustentáveis; 13- Ação climática: Adotar medidas urgentes para combater as alterações climáticas e os seus impactos; 14- Proteger a vida marinha: Conservar e usar de forma sustentável os oceanos, mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável; 15- Proteger a vida terrestre: Proteger, restaurar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, travar e reverter a degradação dos solos e travar a perda de biodiversidade; 16- Paz, justiça e instituições eficazes: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis; 17- Parcerias para a implementação dos objetivos: Reforçar os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável. Relativamente à questão habitacional, esta apenas é focada no Objetivo n.º11 “Cidades e comunidades sustentáveis” onde se pode ler: “Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos, e melhorar as condições nos bairros de lata” (UNRIC, 2016:22). É, ainda, reforçada a necessidade de se “aumentar a urbanização inclusiva e sustentável”, assim como a aposta na segurança rodoviária; reduzir o impacto ambiental negativo; apoiar uma relação equilibrada entre áreas urbanas, periurbanas e rurais (através de planeamentos regionais e nacionais de desenvolvimento); a adoção de planos integrados de inclusão; urgência de uma gestão holística das crises; assim como o apoio aos países menos

desenvolvidos, por meio de assistência técnica e financeira, através da incorporação de materiais locais (pp. 22,23)¹⁴.

Outro aspeto a considerar prende-se com a necessidade de incorporação de instrumentos de monitorização e de avaliação, de forma a integrar os ODM nas políticas públicas a nível internacional e nacional. Este aspeto é particularmente determinante, visto toda a intervenção ter como base os critérios de planeamento. Da mesma forma, a lógica dos ODM está também inerente à aplicação de programas de base local/municipal – como acontece com a implementação das Agendas 21 –; de índole nacional, de onde emergem os planos nacionais do ambiente, de combate às desigualdades de género, etc.; assim como de nível “intermédio” – como acontece, por exemplo, com as estratégias europeias de onde “emergem” as principais diretivas adotadas a nível nacional.

Outra linha de análise pode ser entendida na relação entre capital social e desenvolvimento sustentável. A questão central prende-se com aferirmos dois conceitos que, embora relacionáveis, não são exatamente similares. Ambos os conceitos são plurais e heterogéneos, alvos de processos históricos diferenciados. Não obstante este facto, podemos encontrar pontos e dimensões comuns: presença de uma ação alter-centrada, reciprocidade, sociabilidade, redes e, fundamentalmente, instrumentalidade. É a dimensão “instrumental” que remete para a “organização”. Outro aspeto interessante prende-se com a abrangência dos dois conceitos. Por exemplo exemplo, a necessidade de uma visão “ecocêntrica” no seguimento do Relatório de Brundtland observa que não deve existir apenas o primado do económico, mas sim a confluência das diversas dimensões: ambiental, social, cultural e económica. Esta noção está também patente nos teóricos do capital social, particularmente Bourdieu, nomeadamente ao aferir a multidimensionalidade do conceito “capital” que, contudo, não deixa de ter “raízes”

¹⁴ A implementação dos ODM, no nosso entender, não deve constituir um fim em si, mas contribuir, substancialmente, para a produção de legislação nacional e internacional tendente à prossecução desses objetivos. Da mesma forma, também a ação da ONU se deve atender aos princípios da continuidade processual, destacando-se, também, no seguimento dos ODM/2000, a Conferência sobre o Financiamento do Desenvolvimento de Monterrey, ou a Cimeira Mundial do Desenvolvimento Sustentável, ambas realizadas em 2002. Há, também, que destacar o trabalho em parceria da ONU com outras entidades de âmbito internacional, nomeadamente a Organização Mundial do Comércio (OMC), e de âmbito local, como acontece relativamente às Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD).

na ciência económica ou no próprio marxismo. A centralidade prende-se com a necessidade de a teoria social explicar não só as práticas, mas sim o processo de construção (Bourdieu *apud* Caria, 2002).

Atendendo à relação existente entre as vivências humanas e o espaço, Alberto Mela (1999:102) observa que o espaço arquitetónico (ou espaço físico construído) tanto pode determinar um comportamento obrigatório quanto pode inviabilizar outros comportamentos (ex. escadas que podem ser acessíveis para pessoas com cadeiras de rodas, espaços segregados por género, religião, etc.) Logo, depreende-se uma relação com o condicionamento comportamental presente nas metrópoles contemporâneas, existindo um duplo tipo de espaços: espaços hiper-regulados – ou seja, lugares urbanos nos quais os graus de liberdade de ação social tendem a ser reduzidos, nomeadamente através das chamadas instituições totais (Goffman *apud* Mela, 1999:202) tais como prisões, hospitais, mas também supermercados; espaços sub-regulados – ou seja, ambientes de função incerta, mas também zonas de transição entre o espaço público e o privado, edifícios abandonados, etc. (ou seja, sem regras definidas ou regras passíveis de serem quebradas) (p.203).

Neste sentido, Mela evidencia que um sistema só é sustentável, nomeadamente se: a) satisfizer as necessidades sociais dos seus habitantes; b) desenvolver-se segundo modalidades que não danifiquem o sistema ecológico; c) reproduzir os recursos necessários para a satisfação das necessidades futuras.

Esta visão de Alfredo Mela parece-nos bastante pertinente, particularmente porque incide na relação inerente entre os indivíduos e o espaço envolvente, mas não se limitando à simples questão dos usos. Contudo, é assaz evidente a existências de perspetivas bastante diferenciadas acerca do que se entende por “sustentável”. Mais do que as definições, entendemos que se trata de um conceito operacionalizável e dinâmico. O facto de ser operacionalizável torna-o, muitas vezes, passível de ser instrumentalizado e ressignificado consoante as diferentes ideologias e paradigmas dominantes acerca do que constitui a sustentabilidade. Entendemos, contudo, que a sua principal mais valia incide no facto de ser inclusivo – ou seja, numa primeira leitura só poder ser sustentável tudo aquilo que inclua todas as sociedades humanas, atuais e vindouras, numa vivência harmoniosa com o espaço.

Conclusões

As principais dificuldades para a definição de “sustentabilidade habitacional” ramificam-se na complexidade de definir “sustentabilidade” e “desenvolvimento sustentável”. Existindo, contudo, uma equação possível teremos sempre de considerar, então, que “habitação” + “sustentabilidade” = “sustentabilidade habitacional”. Assim sendo, este terá sempre de forçosamente integrar as seguintes dimensões. Mais do que isso, terá de responder a elas. Ostenta uma dimensão económica – de onde se depreende a capacidade de resposta dos territórios e dos cidadãos para terem/manterem habitações condignas); uma dimensão social – ou seja, terá sempre de se ancorar numa lógica participativa e de governança territorial; uma dimensão ambiental – que se manifeste em todas as áreas (desde o planeamento, passando pela construção, até à manutenção e às práticas); uma dimensão cultural – ou seja, a habitação é, também ela, um reflexo de manutenção/preservação/transformação de diversas identidades.

Acrescentamos, também, outras duas dimensões que nos parecem determinantes. A primeira é a dimensão territorial. O espaço, o território, deve conjugar-se com a habitação e vice-versa. Uma habitação não deixando de ser uma casa, é mais do que isso. É parte integrante de um território, de um espaço exterior. Todos esses espaços devem ser inclusivos. Outra dimensão importante constitui algo mais difícil de mensurar. Trata-se do tal espaço de “encontro com o Eu”, tal como definido por Pedro Abreu/Heidegger. Existe, sem dúvida, uma dimensão transcendental. Os indivíduos, os habitantes, devem “sentir” aquele espaço como sendo o “seu”. Embora seja um conceito de mais difícil definição, sem a “existência” do mesmo de pouco valeria a conjugação das dimensões sociais, económicas, culturais, ambientais e territoriais, por exemplo. Logo, para a definição de “sustentabilidade habitacional”, todas as cinco dimensões são determinantes.

A sustentabilidade habitacional é determinante e enforma a análise realizada, nomeadamente porque transcende e traduz a dialética existente entre os indivíduos e o espaço envolvente, demonstrando a relação inerente entre a humanidade o espaço edificado, não se remetendo, apenas a uma lógica meramente formal e utilitarista.

Capítulo III - Metodología

Capítulo III - Metodologia

Modelo de análise

Em termos de formulação do nosso modelo teórico, a análise parte da seguinte questão: Que critérios estão subjacentes às políticas de habitação em Portugal no séc. XXI? A escolha desta questão de partida recaiu na necessidade de se delinear uma linha de investigação histórica inerente à problemática da habitação. Ou seja, a habitação, mais do que a expressão de uma necessidade social, passou a ser entendida, particularmente a partir do séc. XIX e dos diferentes processos de urbanização/industrialização, enquanto uma área cujo domínio de intervenção passou a oscilar entre os diferentes agentes públicos e privados, tal como a análise histórica irá demonstrar. As transformações socioculturais e socioeconómicas foram bastante mais incisivas e modeladoras da realidade atual a partir do séc. XIX até à nossa atualidade, comparativamente com os séculos transatos, no domínio da habitação inclusive. Não queremos, de alguma forma, desconsiderar a história da habitação em Portugal, embora esse indispensável compêndio ainda esteja em construção. Esse é, aliás, a nossa principal recomendação e o maior desafio lançados aos pesquisadores desta área. Pelo contrário. Os padrões demográficos, históricos e culturais são importantes para a interpretação da nossa contemporaneidade. Contudo, a análise centra-se no séc. XXI, embora esteja sempre inerente a uma abordagem diacrónica.

A questão de partida está enformada por duas questões secundárias: 1- De que forma as políticas de habitação em Portugal se têm pautado por uma lógica de sustentabilidade para os territórios e para as populações? 2- De que forma as políticas de habitação têm sido integradas nos postulados de planeamento urbano? A primeira questão ajuda-nos a reenquadrar a inerente relação com a sustentabilidade, no sentido de a entender enquanto uma omnipresença da investigação empírica, nomeadamente ao atender à relação dialética existente entre o território e as vivências dos seus habitantes. Por sua vez, a segunda questão remete para inter-relação entre habitação, urbanismo e planeamento

urbano. Os capítulos desta investigação, particularmente os capítulos empíricos, ensaiam tentativas de resposta a estas questões.

Relativamente aos objetivos, o nosso objetivo geral traduz a análise do cenário da habitação em Portugal no séc. XXI. Este é aliás, transversal a todos os capítulos desta investigação. Em termos do que constituem os nossos objetivos principais, delineamos os seguintes: 1- aferir os critérios de “sustentabilidade” subjacentes às políticas de habitação e de planeamento; 2- definir o conceito de “sustentabilidade habitacional”. A par do objetivo geral, também os objetivos principais percorrem todos os capítulos desta investigação devendo ser entendidos enquanto estruturantes. Em termos de objetivos específicos, ou secundários, foram definidos os seguintes: a) contribuir e fazer uma análise histórica da habitação em Portugal dos fins do séc. XIX até ao séc. XXI (que corresponde, especificamente, ao Capítulo IV - Para uma História da Habitação em Portugal, mas também ao Capítulo VII - Os “atores” da habitação); b) diagnosticar as principais problemáticas do cenário habitacional no Portugal contemporâneo, assim como traçar comparações com outros países da União Europeia (objetivo que o Capítulo V - Diagnóstico da habitação em Portugal – principais problemáticas procura responder, assim como o Capítulo VII); c) analisar o cenário habitacional em 7 municípios portugueses (que corresponde ao Capítulo VI - Análise de indicadores de habitação socio territoriais – os casos de Amadora, Castelo Branco, Coimbra, Évora, Faro, Lisboa e Porto); d) analisar a funcionalidade e pertinência dos instrumentos de planeamento urbano existentes para a delimitação e eficiência das políticas de habitação (vide capítulos V, VI e VII); e) propor estratégias para a incorporação de princípios de sustentabilidade nas políticas de habitação e de planeamento urbano (que, a par dos capítulos supracitados, também procura ser atingido nas Conclusões e nas Recomendações).

Em termos de hipóteses, formulam-se as seguintes: i) as políticas de habitação em Portugal têm seguido uma orientação tendencialmente centrada na construção e na ocupação extensiva; ii) o cenário habitacional português está fortemente ancorado na financeirização e no endividamento das famílias; iii) existe uma cultura portuguesa assente na propriedade e na compra da habitação; iv) o cenário da habitação reflete as fragilidades socioeconómicas e os desequilíbrios estruturais da

sociedade portuguesa; v) não existem diferenças significativas entre os 7 municípios relativamente às políticas de habitação; vi) existem perspetivas diferentes acerca do que deve ser uma habitação, ou um território, sustentável; vii) a sustentabilidade habitacional é um conceito complexo de definir.

Delineação do objeto de estudo

A temática da habitação tem sido alvo de diferentes estudos e abordagens, quer em Portugal, quer a nível internacional. Depreende-se, indubitavelmente, que todas as abordagens que almejem uma análise que não se foque, unicamente, na leitura de indicadores e de números¹⁵, terão, forçosamente, de se assumirem enquanto multidisciplinares e que atendam à compreensão da complexidade do objeto de estudo. Logo, disciplinas como a história, o urbanismo, a economia, a sociologia, a engenharia, a arquitetura, entre outras, terão de ser, obrigatoriamente, “invocadas”. Contudo, a principal dificuldade não se prende, apenas com o facto de os investigadores não terem o domínio total acerca de todas as disciplinas atrás elencadas. Mais do que isso, toda a ciência está enformada pelas diferentes visões do mundo, das perspetivas ideológicas, do que constitui o “bem comum”, ou a satisfação das necessidades humanas, ou sociais, mas também de progresso ou de tecnologia. A habitação insere-se no mesmo prisma. Generalizações à parte, poderíamos dizer que existe uma ideia de habitação, ou uma ideia de casa, de cidade, de bairro, de mundo, consoante os olhos sejam os de um sociólogo, ou os olhos sejam de um arquiteto. Contudo, a linguagem científica deve atender à sua objetividade, tal como afirmado por Ostrom (1986:5): “Ninguém pode legislar a linguagem de uma comunidade científica”.

¹⁵ De facto, no estudo da realidade habitacional em Portugal predominam estudos de âmbito quantitativo, nomeadamente de entidades públicas, tais como o Instituto Nacional de Estatística (INE). A recolha de indicadores de base quantitativa é útil e eficaz, podendo afirmar-se que a realidade portuguesa está bem sistematizada e permite-nos leituras geográficas e cronológicas. Possui um instituto de recolha de informação quantitativa que se tem pautado pela regularidade e pela abrangência de temáticas. Contudo, torna-se necessária a conjugação de indicadores quantitativos com análise de âmbito qualitativo que, mais uma vez, respeitem e atentem à multidisciplinaridade necessária para o estudo da habitação. Ao conjugar indicadores quantitativos com informação qualitativa, esta análise procura (dentro das limitações inerentes à complexidade da temática) contribuir para o alargamento do campo metodológico de estudo desta realidade.

A problemática da objetividade e da neutralidade da ciência é de assaz importante para a credibilidade do trabalho de investigação. Edgard Morin em “Por la ciência” (1982) começa por problematizar a ciência no âmbito do que define enquanto “ciência problema” – entendendo que se deve evitar a distinção dicotómica entre ciência boa/ciência má. Neste sentido, operacionaliza o que entende enquanto “lado bom” e “lado mau” da ciência no sentido de operacionalizar as suas especificidades. Em termos de aspetos “negativos” destaca a “superespecialização”; a “compartimentação” e “fragmentação” do conhecimento; a distinção entre ciências naturais e ciências humanas; a ausência de interdisciplinaridade das ciências “antroposociais”; a fragmentação do conhecimento e a sua não integração na vivência quotidiana (conducente ao “obscurantismo generalizado”); e, por último, o facto de os avanços tecnológico-científicos também acarretarem usos e finalidades nocivas. Neste sentido, observa que, muitas vezes, o conhecimento científico “escapa” aos próprios cientistas acabando por ser instrumentalizado. Logo, traça três correlações: progresso científico a par de um “conhecimento da ignorância”, “progressos benéficos a par de progressos mortíferos” e avanço e progresso da ciência a par da incapacidade dos cientistas sobre os usos da mesma. Nesse sentido, refere que a incapacidade de controlo por parte dos cientistas acaba por originar uma “visão triplica”: a ciência – entendida como “pura”, a “técnica” – entendida como instrumento (para o bem e para o mal), e a política – entendida enquanto uso da ciência por parte dos detentores do poder.

No seguimento do discurso, Morin entende estarmos diante de um momento histórico em que a ciência se caracteriza por uma visão técnica, em que o método experimental é, fundamentalmente, um método de manipulação. Ou seja, existe um pressuposto técnico/temporal que rompe com o que acontecia nos séculos transatos – neste sentido, os cientistas não são mais filósofos/pensadores, mas sim, essencialmente, técnicos. Da mesma forma, esse conhecimento técnico, a par da institucionalização da ciência, acaba por ser usado/instrumentalizado por parte das classes dominantes.

Morin questiona a natureza das ciências sociais e naturais observando que, enquanto objeto, o próprio conhecimento científico “não se conhece”,

nomeadamente porque o método científico sempre se baseou na distinção sujeito/objeto. Nesta ótica, questionando “o que é a ciência?”, observa que se trata da única pergunta para a qual a própria ciência não encontrou qualquer resposta, denotando a “incapacidade do espírito científico se pensar a si mesmo”. Nesta vertente, refletindo sobre a pluralidade de abordagens, observa que todo o conhecimento científico sempre foi (em parte) postulado sobre presunções que não derivavam da ciência mas, no entanto, foram bastante determinantes para a evolução do conhecimento científico em si. A isto denomina a “zona cega da ciência” que parte do princípio de que a teoria reflete a realidade. Morin rejeita esta visão, afirmando que a ciência não tem por finalidade refletir a realidade, mas sim traduzi-la em teorias que possam ser, simultaneamente, mutáveis e refutáveis, devendo essas ideias serem organizadas em sistemas de ideias. Neste sentido, traça a diferença entre a teologia – que estuda o “mundo espiritual” e se baseia em teorias não confirmáveis e, logo, irrefutáveis; e a ciência que por estudar o mundo natural é sempre refutável. É neste entendimento que enquadra os trabalhos de Popper (“resistência temporal” das teorias) e de Kuhn (mudança alternada de paradigmas dominantes). Ou seja, “a ciência não tem por objetivo a manutenção da verdade, mas sim um combate pela verdade que se confunde com uma luta contra o terror” (p.40). Nesta ótica, observa que, na ciência, coexistem, indissociáveis, a produção de certezas e de incertezas. Da mesma forma, tal como Popper, observa que, não obstante a luta por diferentes visões do mundo, da ciência, assim como do método científico, existem sempre duas regras (do jogo) a respeitar: o respeito pelos dados e a obediência a critérios de coerência. É na aceitação das regras que reside a “superioridade” da ciência, não deixando de existir, evidentemente, diferenças entre os diversos tipos de ciências. No entanto, mesmo não se podendo reduzir a ciência a uma “ideologia social”, os mecanismos de controlo, as ideologias, acabam por estar sempre omnipresentes. Logo, encara a necessidade de uma sociologia do conhecimento científico – entendida enquanto “ciência da ciência” ou “metaciência” (Tarsky e Godel *apud* Morin, 1982:43) – que, contudo, também não poderia ser uma ciência definitiva. Ou seja, “o conceito de ciência não é absoluto nem eterno” (Bronvski *apud* Morin, 1982:43).

Não deixando de atender à noção de Morin, particularmente quando afirma que a necessidade de se respeitar os dados e obedecer a critérios de coerência, a análise procura ir ao encontro do que Hess (*apud* Carmo, 2007) apelidou de “sociologia da intervenção”. Ou seja, a análise procura, antes de mais, responder a duas questões essenciais: O que é que esta investigação pode trazer como contributo para a ciência? Em que é que será útil para a transformação social? A resposta a estas perguntas não é automática, nomeadamente porque antes de as formular torna-se necessário um entendimento *a priori* de certas especificidades. Partindo do princípio de que a investigação procura intervir na sociedade há que ter em atenção a lógica da sua inter-relação, atendendo ao facto de que se trata de uma “expressão de uma necessidade social” (Carmo, 2007:2). Ou seja, a investigação existe porque a problemática existe. Logo, torna-se necessário conjugar a “utilidade com a ciência” (Carmo, 2006:1), nomeadamente em termos em que o denominado sistema interventor – o que procura intervir na sociedade – entre numa lógica de diálogo com o sistema cliente – o que sente a necessidade “direta” de ver o (seu) problema resolvido. Essa lógica de diálogo enquadra todas as dimensões da intervenção social, nomeadamente: a presença social, a organização social e a intervenção direta. No seguimento das ideias definidas por Hermano Carmo (2007) todo o processo de pré-pesquisa e de pesquisa em si implica a observância dos seguintes postulados: desconfiar do óbvio, colocar os preconceitos de parte e exercer o papel de “analistas sociais” que determina, antes de mais, a objetividade da pesquisa, a separação de papéis e o distanciamento entre o sujeito e o objeto de estudo sem significar, contudo, que não continue a existir o diálogo contínuo entre as partes. Neste sentido, preconiza-se o que se entende enquanto “investigação-ação” na ótica do que foi desenvolvido por autores como Le Play, Lewin, Elton Mayo e Alain Touraine, por exemplo, que em contextos micro, meso e macro, foram alguns dos precursores da sociologia da intervenção (*apud* Carmo, 2007).

Concetualização

Nesta senda, a metodologia de análise baseia-se na lógica da sociologia da intervenção e da investigação-ação, assumindo-se, simultaneamente crítica e

objetiva. Embora um dos pressupostos desta metodologia, particularmente o da “intervenção direta” possa ser questionado e questionável no âmbito do que são os objetivos e as limitações desta investigação, a verdade é que no reforço do que determinamos como um objetivo transversal – nomeadamente a delimitação do conceito de sustentabilidade habitacional – pretendemos, não só, a mera definição concetual, mas, fundamentalmente, entendê-lo e utilizá-lo como operativo. Ou seja, uma realidade habitacional, ou uma realidade urbana, apenas poderá ser sustentável se conseguir transcender os critérios que se entendam como sustentáveis. E é com base nessa perspetiva crítica que a intervenção ou a ação se devem, também elas, se “sustentar”.

Contudo, o conceito central não deixa de ser “habitação”, entendido enquanto conceito de trabalho ou objeto empírico. Tal como referido aquando a Introdução é com base neste conceito que são elencadas as diversas dimensões da pesquisa: histórica; sociodemográfica; e urbanística. Por sua vez, “sustentabilidade habitacional” é um conceito em construção e, nesse sentido, integrado no conceito de “habitação” – embora a lógica inversa também esteja inerente. O conceito de “habitação” integra, forçosamente o de “sustentabilidade habitacional”.

Em termos de conceitos secundários (ou relacionáveis) encontramos os supracitados “cidade sustentável”, patente na Carta de Leipzig na sua relação com uma “cidadania ativa”, tal como definida por Dammert. Estes conceitos são importantes, particularmente porque “habitação” e “sustentabilidade habitacional” só podem existir e coexistir enquadrados em cidades e em territórios urbanos sustentáveis. Da mesma forma, uma “cidadania ativa” é apanágio de uma cidadania plena de direitos e de deveres, mas onde, fundamentalmente, os cidadãos e os habitantes (dentro e fora das habitações ou das casas) podem ser parte ativa na tomada de decisões relativamente às suas vidas privadas e ao domínio público. Logo, existe uma relação direta com o conceito de “governança” na génese do que foi definido pela Declaração de Toledo de 2010¹⁶ que definia os princípios de uma

¹⁶ Aprovada a 22 de junho de 2010, aquando a Presidência espanhola da União Europeia. A sua elaboração emerge de um trabalho concertado, não só do Conselho da União Europeia e dos Estados-membros, mas também do Comissário Europeu de Política Regional, do Comité das Regiões, do Conselho Económico e Social Europeu e do Banco Europeu de Investimento. Em termos de preâmbulo destaca-se a importância que esta Declaração teria em termos de “combate” à crise económica e financeira (leia-se a crise das dívidas soberanas) que afetou os países

Gestão Urbana Integrada. Estes princípios apontam para a necessidade de se conjugar o planeamento territorial numa lógica multidimensional que atenda à necessidade da governança territorial, que entenda o território enquanto unidade indivisível, que possa fazer convergir as estratégias de regeneração urbana com a regeneração integrada. Da mesma forma, observa-se a necessidade de se contemplar a dimensão urbana nas políticas comunitárias, na prossecução de uma estratégia territorial europeia, no âmbito do que está definido pela Estratégia de Lisboa e pela Carta de Leipzig. A Declaração de Toledo é de assaz importância porque aponta para o risco de as cidades deixarem de ser sustentáveis. Esta noção de que, a médio prazo, as cidades não serão sustentáveis, assemelha-se às “visões” de Borja (1998) sobre a “agorafobia urbana” e a apregoada “morte da cidade”. No entanto, Borja entende que se deve revalorizar o “lugar”, batalhar pela “democracia cidadã” e, fundamentalmente, “recriar o conceito de cidadão”. No entanto, torna-se necessário “entender” o espaço público na sua relação com a cidadania, particularmente no seu diálogo com o poder político e com o Estado. Logo, o estatuto de cidadão constitui um desafio a três níveis: político, social e urbano¹⁷.

Na lógica de abordagem da realidade urbana, teremos de atender a outros conceitos explicativos, nomeadamente a conceitos compostos, tais como “governança territorial” e “territorialização” (Dasi, 2008), “capital territorial” (Davoudi *et al*, 2008), “integração territorial” (Muñoz, 2008) e “construção participada”

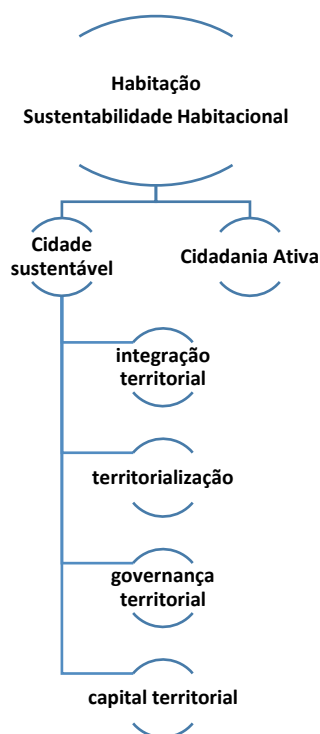
européus, mas incidindo, da mesma forma, sobre as suas cidades. Há uma ideia que ressalta do documento: a cidade é entendida como um “receptáculo” para onde confluem diversas problemáticas (globalização, deterioração dos recursos e do meio ambiente, envelhecimento demográfico, etc.), considerando-se a existência de uma “dimensão urbana” inerente a todas estas problemáticas. Em termos ideológicos, a Declaração de Toledo precede toda uma orientação estratégica patente noutros documentos, tais como o Tratado de Lisboa (2007), a “Estratégia Europa 2020” (2010), o “Livro Verde para a Coesão Territorial (2009), a Agenda de Barcelona (2009), a Carta de Leipzig sobre as Cidades Sustentáveis (2007), a Declaração de Marselha (2008), entre outros documentos de referência.

¹⁷ A pertinência de uma regeneração urbana integrada, patente na Declaração de Toledo, insere-se nas problemáticas do sistema urbano português, nomeadamente porque as suas especificidades traduzem dificuldades acrescidas. De facto, a visão de uma “cidade sustentável” terá, forçosamente, de ser integrada numa visão de um país – mesmo entendido enquanto território geográfico – que possa ser igualmente sustentável. No entanto, as assimetrias de desenvolvimento da sociedade portuguesa estão também patentes nas desigualdades em termos de recursos e de investimentos relativamente às suas cidades, ou às suas áreas geográficas.

(Raffestin *apud* Dasi, 2008). Estes conceitos estão sempre interrelacionados e são de importância acrescida quando pretendemos definir e construir o conceito de sustentabilidade habitacional.

Podemos, então, considerar o seguinte mapa conceitual (Carmo e Ferreira, 2008):

Figura 1 – Mapa conceitual



Fonte: Elaboração própria, 2017

Metodologia e instrumentos de trabalho empírico

Em termos de metodologia de recolha de informação optámos por uma metodologia mista, particularmente porque nos permite a confrontação entre diferentes métodos de pesquisa. As investigadoras Morais e Neves (2007) evidenciam algumas vantagens da utilização deste tipo de metodologia, no âmbito do definido pela teoria de Bernstein, um investigador que contribuiu bastante para a investigação sociológica, particularmente na área da sociologia da educação. Segundo as autoras, o trabalho de Bernstein é significativo, particularmente porque aproxima e conjuga paradigmas de investigação anteriormente considerados como

antagónicos, nomeadamente os paradigmas quantitativo e qualitativo. O estudo da aplicação desta metodologia mista por outros autores, tais como Tashakorri e Teddlie é focado pelas autoras, salientando-se o facto de permitir a introdução de questões e indicadores de base qualitativa em métodos de recolha de informação quantitativa. Morais e Neves observam que as duas “formas de inquérito não são incompatíveis”, podendo ser utilizadas, quer de forma sequencial, quer simultaneamente. Contudo, a utilização de uma metodologia mista não pressupõe que a recolha de informação através de métodos qualitativos é mais eficaz, perspetiva, muitas vezes, predominante no âmbito das pesquisas sociais. Salientam que:

“(…) a investigação parte da dicotomia entre abordagens naturalistas (qualitativa ou etnográfica) e abordagens racionalistas (quantitativa ou experimental) e reflecte um posicionamento epistemológico que rejeita, em particular, o carácter fortemente contextualizado e idiossincrático das metodologias qualitativas (…)” (p.2).

Ou seja, existe a necessidade de o “teórico e o empírico” serem vistos de “forma dialética” e “rejeitar-se”, “quer a análise do empírico sem uma base teórica, quer a utilização da teoria que não permita a sua transformação com base no empírico” (p.3).

Embora a nossa análise não recorra a métodos de recolha de informação quantitativa, particularmente através da aplicação de inquéritos por questionário, esta enquadra uma metodologia mista ao ancorar-se na confrontação entre métodos qualitativos (entrevistas) e quantitativos (análise de indicadores estatísticos). Da mesma forma, existe um diálogo permanente com a literatura especializada no sentido de procurar elementos de referência. Neste seguimento, pretende-se uma “tentativa de aproximação” à “*grounded theory*” – ou seja, uma teoria “construída a partir da prática”, ou assente em dados empíricos (Amaro, 2007) ou, preferencialmente, uma “teoria fundamentada” (Moreira, Holanda *apud* Amaro, 2007). O interesse desta teoria prende-se com a relevância para a análise qualitativa, embora não se possa restringir apenas a esta. Outra das mais-valias deve-se à possibilidade de (re)codificação dos dados, possibilitando-nos a construção de novos indicadores e o confronto sistemático entre dados recolhidos (Esteves *et al*, 2002:131) – neste prisma, ainda destacamos a sua relevância em termos de reconfiguração (assim como reinterpretação e questionação) dos dados quantitativos.

Logo, se atendermos ao Capítulo IV – Para uma História da Habitação em Portugal, a metodologia da investigação é predominante histórica e bibliográfica, particularmente porque incide sobre os principais períodos históricos para o entendimento do panorama da habitação no Portugal contemporâneo. Neste capítulo está subjacente uma interpretação, fundamentalmente, qualitativa, embora inerente à observação de indicadores quantitativos.

O Capítulo IV está diretamente relacionado com o Capítulo V – Diagnóstico da habitação em Portugal – principais problemáticas, embora este último capítulo esteja ancorado na leitura de indicadores estatísticos situados nos séculos XX e XXI. Podemos, assim, afirmar que existe uma lógica de complementaridade, nomeadamente porque o Capítulo IV tem como principal tónico a abordagem histórica e o Capítulo V uma leitura de indicadores quantitativos. Contudo, a leitura de indicadores quantitativos é fundamentada através do diálogo com a literatura especializada, sendo, também, nesse prisma que podemos afirmar que traduz uma metodologia mista. Em termos de delimitação territorial a análise trabalha a unidade geográfica nacional – Portugal (NUTS¹⁸ I) – sendo a habitação equacionada em diferentes contextos, nomeadamente: edificação; contexto sociodemográfico; e dimensão financeira. Em termos internos também traça análises comparativas de âmbito quantitativo entre as diversas NUTS II: Norte, Centro, Lisboa¹⁹, Alentejo, Algarve, Região Autónoma dos Açores e Região Autónoma da Madeira²⁰ e cada uma das suas sub-regiões (NUTS III). Estes indicadores territoriais são, exatamente, aqueles que *a priori* são definidos pelo Instituto Nacional de Estatística em termos comparativos. Consideramos a sua pertinência, nomeadamente porque nos permite fazer comparações entre realidades geográficas diferentes em termos

¹⁸ As NUTS são as denominadas Unidades Territoriais para fins estatísticos, sendo uma nomenclatura utilizada pelo INE. As NUT hierarquizam e dividem o território português em regiões em três unidades territoriais, nomeadamente: NUTS I, NUTS II e NUTS III. A partir de 2015, com a alteração de 30 para 25 unidades territoriais, as NUTS passaram a ser designadas por unidades administrativas. Em termos de unidades administrativas, Portugal possui 308 municípios integrados em 25 NUTS III, 7 NUTS II e 3 NUTS I. (Fonte: Portal PORDATA, consultado a 4 de Janeiro de 2018)

¹⁹ A partir de 2015 a nomenclatura passou a designar-se por Grande Área Metropolitana de Lisboa, embora os dados estatísticos sejam referentes à mesma área geográfica. (Fonte: Portal PORDATA, consultado a 4 de Janeiro de 2018)

²⁰ A partir de 2015 a Região Autónoma da Madeira e a Região Autónoma dos Açores passaram a ser consideradas NUTS I. Portugal Continental constitui a terceira NUTS I. (Fonte: Portal PORDATA, consultado a 4 de Janeiro de 2018)

semelhantes do aflorado no Capítulo VI, onde são trabalhados indicadores relativos a 7 municípios portugueses. Da mesma forma, a análise depreende a comparação entre Portugal e os outros países da União Europeia relativamente à habitação, permitindo-nos, assim, percorrer os níveis micro e macro do setor da habitação.

A habitação no contexto da edificação permite-nos trabalhar dados quantitativos relacionados diretamente com os números da habitação em Portugal, sendo disso exemplo a evolução do parque habitacional português, ou a densidade de alojamentos. Por sua vez, a habitação no contexto sociodemográfico permite-nos a leitura de indicadores relacionados diretamente com a população, tais como o número de habitantes ou a Dimensão Média das Famílias, por exemplo. Relativamente à dimensão financeira da habitação, este separador permite-nos aferir indicadores quantitativos, tais como o Valor Médio dos prédios hipotecados, por exemplo.

Relativamente à fonte de origem dos dados, optou-se pela utilização de dados oriundos do INE²¹, justamente por ser a entidade oficial que recolhe informação estatística em Portugal. A vantagem desta fonte prende-se com a fidedignidade dos dados utilizados. Da mesma forma, o facto de nos permitir a conjugação de diferentes indicadores e cruzá-los com múltiplas unidades territoriais traduz uma vantagem acrescida. Convém realçar que o INE publica informação estatística de forma atual permitindo um observatório de dados permanente. Existindo desvantagens relativamente a esta fonte, ela prende-se, hipoteticamente, com o seu carácter de atualização constante, tornando-se bastante complexo para um investigador que queira conjugar um intervalo temporal delimitado trabalhar informação em “tempo real”, particularmente porque os indicadores são regularmente atualizados. Da mesma forma, a recolha de dados através do INE pressupõe uma linha orientadora bastante definida acerca do que se pretende estudar, correndo-se algum risco de dispersão, particularmente porque as nomenclaturas utilizadas pelo INE têm sido bastante alteradas nos últimos anos. Salienta-se, igualmente, que embora o INE possua informação sobre a realidade habitacional em Portugal desde o início do séc. XX esta não se encontra num

²¹ https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE&xlang=pt

formato que possa ser eficazmente operacionalizável, defrontando-nos, mais uma vez, com nomenclaturas e terminologias bastante diferentes das atuais. Neste sentido, optámos, também, pela utilização de indicadores oriundos da PORDATA²² que, embora, sejam, maioritariamente indicadores oriundos do INE, permitem uma operacionalização e pesquisa mais simples. Relativamente à comparação com outros países europeus, optámos pela utilização de dados oriundos do EUROSTAT²³, particularmente devido à fidedignidade dos mesmos. As vantagens da sua utilização prende-se com o facto nos possibilitar a leitura de informação estatística já operacionalizada. Embora com inegáveis vantagens, entende-se que as dimensões acerca da realidade habitacional nos países da União Europeia poderiam ser de âmbito mais alargado.

Existe, contudo, uma dificuldade transversal a todas as fontes de informação estatística consultadas. Ambas recolhem apenas informação estatística, tornando-se necessário que esta seja abordada em termos qualitativos, isto é, os indicadores pressupõem sempre um enquadramento histórico e socioeconómico. A grande dificuldade é que os estudos em profundidade não têm conseguido (ou não têm, sequer, capacidade) de acompanhar a sistematização da informação estatística. Da mesma forma, seria necessário que a recolha de dados também implicasse indicadores qualitativos, tais como, por exemplo, graus ou níveis de satisfação dos indivíduos²⁴. Logo, é nesse sentido que os indicadores estatísticos entram em diálogo obrigatório com a literatura especializada.

Por sua vez, o Capítulo VI – Análise de indicadores de habitação socio territoriais – os casos de Amadora, Castelo Branco, Coimbra, Évora, Faro, Lisboa e Porto baseia-se na confrontação entre indicadores estatísticos e quantitativos com as

²² O portal PORDATA, um projeto da Fundação Francisco Manuel dos Santos, denomina uma Base de Dados (do) Portugal Contemporâneo. Integra informação ao nível dos municípios, assim como de Portugal e da Europa. <https://www.pordata.pt/Home>

²³ EUROSTAT designa o Gabinete de Estatísticas da União Europeia. <http://ec.europa.eu/eurostat>

²⁴ Alguns indicadores dessa natureza podem ser observados no European Social Survey, por exemplo. Contudo, os indicadores que consultámos não se prendem, diretamente, com a questão da habitação, tendo nós, então, optado por não os integrar. Contudo, ressalva-se que eles evidenciam a mudança de hábitos, tais como, por exemplo, as particularidades da vida doméstica. Um dado curioso que se tem observado, por exemplo, é que existe alguma tendência para os jovens desconsiderarem, mesmo em termos simbólicos, a necessidade de saírem de casa dos pais, tendência que não deixa de acompanhar, tanto o individualismo crescente, quer as dificuldades económicas, acrescidas por fatores tais como o desemprego ou a precariedade laboral (Fonte: European Social Survey, 2006). <http://www.europeansocialsurvey.org/>

orientações estratégicas patentes em alguns documentos estruturantes dos 7 municípios na ótica do planeamento, gestão urbana, habitação e sustentabilidade. Saliente-se, mais uma vez, que os 7 municípios em análise são utilizados como indicadores de nível micro, não sendo considerados enquanto estudos de caso – o que pressupunha uma análise em profundidade que não é o objetivo desta Tese. A exemplo do capítulo anterior, a análise recorre a informação estatística, maioritariamente do INE. A par de um breve enquadramento histórico, são analisados indicadores referentes ao cenário económico, demográfico e habitacional.

A questão urbana não pode, contudo, ser entendida na sua totalidade apenas através da estatística, sendo neste sentido que os dados quantitativos são observados (também) à luz das orientações estratégicas patentes nos estudos urbanísticos, quer de nível municipal, quer de nível intermunicipal, quer de nível metropolitano, como sucede, neste último caso, com os municípios do Porto e de Lisboa. Relativamente a outras fontes de informação utilizadas trabalhamos informação oriunda (predominantemente) dos portais municipais, justamente porque constituem os portais oficiais e, logo, de carácter mais fidedigno.

Sendo um dos objetivos deste capítulo o traçar de diferenças entre as 7 unidades territoriais, é utilizada cartografia oriunda da Direção Geral do Território²⁵. A utilização de mapas permite-nos a visualização dos diferentes contextos urbanos, embora a aproximação a uma escala que nos permita visualizar a habitação ostente algumas dificuldades. Uma das principais dificuldades prende-se, exatamente, com o facto de não serem estudos de caso – ou seja, em cada um dos municípios, em cada uma das cidades se quisermos utilizar esta (também válida) terminologia, zonas históricas e núcleos urbanos consolidados coexistem com áreas dispersas, por exemplo. Não se conhece, igualmente, as diferentes dinâmicas dos bairros, das zonas antigas, dos prédios degradados ou dos condomínios de luxo. Logo, torna-se complexo, tal como acontece com a leitura de indicadores quantitativos, fazer um diagnóstico da realidade habitacional dos municípios recorrendo, apenas, à cartografia. Neste sentido, procurámos complementar a “visualização gráfica” desta

²⁵ <http://www.dgterritorio.pt/>

realidade recorrendo, quer a imagens fotografadas por nós no decorrer da investigação, quer imagens oriundas de outros portais.

Embora se trate de uma análise prospetiva – ou seja, que procura sinalizar boas práticas de “sustentabilidade” habitacional – que privilegia projetos de reabilitação urbana, e não tanto as políticas de âmbito municipal, as comparações entre os municípios permitem leituras mais específicas relativamente ao cenário nacional. Na próxima tabela podemos observar os critérios de seleção que nos fizeram optar pelos municípios da Amadora, Castelo Branco, Coimbra, Évora, Faro, Lisboa e Porto.

Tabela 1 – Critérios de escolha das unidades territoriais (municípios)

Município	Critério de escolha
Amadora	<ul style="list-style-type: none"> - Município recentemente constituído. - Dinâmicas periféricas e de interdependência relativamente ao município de Lisboa. - Integrante da Grande Área Metropolitana de Lisboa. - Problemáticas acentuadas de foro demográfico, socioeconómico, habitacional e urbanístico. - Alta densidade demográfica.
Castelo Branco	<ul style="list-style-type: none"> - Município do interior Centro Oeste e estruturante em termos das dinâmicas territoriais de proximidade. - Baixa densidade demográfica.
Coimbra	<ul style="list-style-type: none"> - Município do litoral centro e estruturante em termos das dinâmicas do Centro do país. - Urbanização marcada por diferentes linhas históricas.
Évora	<ul style="list-style-type: none"> - Município do interior Sul Oeste e estruturante em termos das dinâmicas da Região do Alentejo. - Presença e manutenção de um centro histórico dinâmico e consolidado. - Urbanização marcada por diferentes linhas históricas.
Faro	<ul style="list-style-type: none"> - Município do Sul Litoral e estruturante em termos das dinâmicas da Região do Algarve. - Dinâmicas socioeconómicas e demográficas condicionadas pelo setor turístico.
Lisboa	<ul style="list-style-type: none"> - Município do Litoral Centro/Sul. - Capital portuguesa e estruturante em termos em termos das dinâmicas socioeconómicas regionais e nacionais. - Cidade “pioneira” na implementação de novas abordagens urbanísticas e habitacionais. - Urbanização marcada por diferentes linhas históricas.
Porto	<ul style="list-style-type: none"> - Município do Litoral Norte e estruturante em termos das dinâmicas nacionais e regionais do país (particularmente no Norte). - “Segunda” cidade do país em termos culturais e simbólicos. - Município fortemente influenciado pelo advento da industrialização no séc. XIX. - Urbanização marcada por diferentes linhas históricas.

Fonte: Elaboração própria, 2017

Tal como nos capítulos precedentes, também se procura aferir critérios de sustentabilidade, assente numa perspetiva crítica que não se remete, unicamente, à leitura de indicadores quantitativos.

Relativamente ao Capítulo VII – Os “atores” da habitação, este é de natureza predominantemente qualitativa, visto ser ancorado em entrevistas semiestruturadas realizadas a especialistas e atores chave. Optámos por ser este o último capítulo do trabalho de campo, nomeadamente porque conjuga uma pluralidade de visões relativamente às cidades, à habitação e ao urbanismo que serve de complemento aos dois outros capítulos anteriores, cuja base de trabalho é maioritariamente estatística.

As entrevistas procuraram analisar as seguintes dimensões: cenário atual da habitação em Portugal; planeamento urbano; habitação e setores transversais (banca, imobiliário e construção); sustentabilidade habitacional – para a definição de um conceito; sinalização de boas práticas. As dimensões em análise estão elencadas na tabela seguinte.

Tabela 2- Dimensões em análise nas entrevistas

Dimensões em análise
D1 – Cenário atual da habitação em Portugal
D2 – Planeamento urbano
D3 – Habitação e setores transversais (banca, imobiliário e construção)
D4 – “Sustentabilidade habitacional” – de que forma se pode definir este conceito?
D5 – Sinalização de boas práticas (nacionais e internacionais)

Fonte: Elaboração própria, 2017

A escolha dos entrevistados obedeceu a dois critérios de pertinência. O primeiro prendeu-se com a necessidade de serem auscultados especialistas sobre a temática, particularmente investigadores e académicos que têm trabalhado as problemáticas da habitação, do urbanismo e das cidades. O segundo critério de pertinência, embora não deixe de estar relacionado com o primeiro, obedeceu à necessidade de, também, serem auscultadas individualidades cuja atividade está inerentemente focada na temática da habitação, particularmente porque estão engajadas política ou socialmente no debate público sobre as políticas de habitação.

Podemos observar o nome, funções e agregações institucionais dos entrevistados nas próximas tabelas.

Tabela 3- Entrevistados na qualidade de especialistas

Nome do entrevistado	Função e/ou agregação
José António Bandeirinha	<p>Atividade: Arquiteto. Núcleo de estudos sobre Cidades, Culturas e Arquitetura do Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.</p> <p>Critérios de escolha: A escolha deste especialista deveu-se à necessidade de integrar a visão de um investigador que tem trabalhado as questões do urbanismo, cidades e habitação, destacando-se, entre outros pesquisa sobre o Processo SAAL e a arquitetura no pós 25 de abril de 1974.</p>
Carlos Fortuna	<p>Atividade: Sociólogo. Núcleo de estudos sobre Cidades, Culturas e Arquitetura do Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.</p> <p>Critérios de escolha: Carlos Fortuna é um dos principais investigadores nacionais na temática das cidades e da vida urbana, sendo responsável pela coordenação de mestrados e doutoramentos nessa temática.</p>
Carlos Almeida Marques	<p>Atividade: Arquiteto. Investigador Integrado do Centro de Administração e Políticas Públicas do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa (ISCSP). Autor do livro “HABITAÇÃO – da indústria à fábrica da cidade”.</p> <p>Critérios de escolha: Carlos Almeida é um dos investigadores e autores principais na problemática da habitação em Portugal, sendo a sua análise detalhada e pertinente.</p>
Susana Mourão	<p>Atividade: Socióloga, Pós-graduada em Design Urbano pelo Centro Português Design e Universidade Barcelona; Técnica Superior na Câmara Municipal de Évora.</p> <p>Critérios de escolha: Susana Mourão, além de possuir experiência enquanto técnica no terreno, tem desenvolvido uma investigação atual acerca das problemáticas da habitação.</p>
João Branco Pedro	<p>Atividade: Investigador do Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC).</p> <p>Critérios de escolha: João Branco Pedro tem sido um dos investigadores/autores mais prolíferos nesta área, destacando-se a sua investigação acerca da qualidade arquitetónica habitacional.</p>
Alice Tavares	<p>Atividade: Arquiteta. Investigadora de doutoramento em Reabilitação de Edifícios no Departamento de Engenharia Civil da Universidade de Aveiro.</p> <p>Critérios de escolha: Alice Tavares possui uma relevante experiência no terreno e tem-se debruçado sobre questões importantes para esta investigação, nomeadamente na área da reabilitação e utilização de materiais.</p>
Catarina Correia	<p>Atividade: Arquiteta. Investigadora na área da “habitação social”, “habitação flexível” e sustentabilidade.</p> <p>Critérios de escolha: Para além da experiência no terreno, consideramos que seria importante a opinião de uma investigadora que tem trabalhado a questão da habitação social.</p>
Cristina Brandão de Vasconcelos	<p>Atividade: Arquiteta pelo Instituto Superior Técnico de Lisboa. Investigadora na área da reabilitação e da organização espacial.</p> <p>Critérios de escolha: Cristina Brandão de Vasconcelos tem desenvolvido um trabalho interessante na área da reabilitação urbana.</p>
Isabel Santos	<p>Atividade: Engenheira da empresa ECOCHOICE. Investigadora na área da reabilitação, construção sustentável e eficiência energética.</p>

	Critérios de escolha: Considerámos ser importante ouvir alguém que tem trabalhado a questão da sustentabilidade da construção e que nos pudesse apresentar projetos implementados.
João Baía	Atividade: Sociólogo. Autor do livro (sobre habitação) “SAAL e autoconstrução em Coimbra”. Critérios de escolha: João Baía tem publicado diversos artigos, particularmente sobre os SAAL e as problemáticas atuais da habitação.
Luísa Trindade	Atividade: Historiadora. Investigadora do Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Especialista na área do património e do urbanismo português. Critérios de escolha: Entendemos que seria bastante relevante recolher a opinião de uma especialista que tem trabalhado a habitação e o urbanismo segundo um ponto de vista histórico.
Paulo Peixoto	Atividade: Sociólogo. Núcleo de estudos sobre Cidades, Culturas e Arquitetura do Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Critérios de escolha: Paulo Peixoto é um dos mais ativos investigadores nacionais sobre as problemáticas urbanas, do património e das cidades.
Pedro Abreu	Atividade: Arquiteto. Investigador da Universidade Técnica de Lisboa. Critérios de escolha: Tem realizado uma investigação bastante pertinente acerca da relação entre a arquitetura e o sentido do “habitar”, trazendo uma leitura bastante diferente acerca do cenário da habitação em Portugal.
Sandra Marques Pereira	Atividade: Socióloga e Investigadora. Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), DINÂMIA’CET-IUL. Autora do livro “Casa e Mudança Social”. Membro do European Network for Housing Research (ENHR) e consultora do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU). Critérios de escolha: Sandra Marques Pereira é um “nome” incontornável para a compreensão da realidade habitacional em Portugal, não só pela experiência no terreno (em contexto nacional e internacional), como também em termos de publicações sobre a temática.
Walter Rossa	Atividade: Arquiteto. Investigador do Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Especialista nas áreas da história, património, urbanismo e reabilitação urbana. Critérios de escolha: Walter Rossa possui uma sólida experiência em termos de investigação acerca do planeamento urbano, ordenamento do território e teoria e história do urbanismo.
Nuno Teles	Atividade: Economista. Investigador do Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e membro do projeto europeu FESSUD - Financialisation, Economy, Society and Sustainable Development. Especialista na temática financeira do setor da habitação. Critérios de escolha: Nuno Teles tem trabalhado a questão da financeirização das sociedades no âmbito da habitação, uma das mais importantes dimensões da nossa análise.

Fonte: Elaboração própria, 2017

Tabela 4 – Entrevistados na qualidade de representantes

Nome do entrevistado	Função e/ou agregação
António Machado	Atividade: Secretário-geral da Associação dos Inquilinos Lisbonenses. Critérios de escolha: Representa a mais ativa associação que luta pelos direitos dos inquilinos e do arrendamento a nível nacional.
Jorge Filipe	Atividade: Dinamizador do Centro de Investigação Cultura e Sustentabilidade – coletivo informal que trabalha em prol da capacitação das associações e das redes locais, tendo como principais focos a habitação e a governança. Critérios de escolha: Embora de organização informal, o Centro de Investigação Cultura e Sustentabilidade, através dos seus membros e dos princípios da governança, tenta implementar no terreno projetos ancorados nos princípios da sustentabilidade social e habitacional.
Rita Silva	Atividade: Presidente da HABITA – Associação pelos Direitos à Habitação e à Cidade. Critérios de escolha: A HABITA é a mais ativa associação que luta pelo direito à habitação em Portugal, assentando num trabalho em rede com outras coletividades, tanto de foro nacional, como internacional. Tendo começado por estar ligada à luta contra os despejos nos bairros de génese ilegal, o seu foco de ação foi alargado para enquadrar todas as diferentes situações e problemáticas: endividados pelo crédito à habitação, arrendamento, habitação social, bairros de génese ilegal, assim como população sem teto.
Luís Rodeiro	Atividade: Advogado voluntário da HABITA – Associação pelos Direitos à Habitação e à Cidade, entidade de âmbito nacional que luta pelo direito à habitação. Critérios de escolha: Entendemos que seria importante a opinião de um representante da área jurídica, particularmente porque a HABITA integra ações de aconselhamento às famílias afetadas pelos problemas da habitação.
Vasco Reis	Atividade: Vice-Presidente da Associação dos Profissionais e Empresas de Mediação Imobiliária de Portugal (APEMIP). Critérios de escolha: A visão de um representante do setor imobiliário é de extrema importância, não só por ser um setor diretamente relacionado e implicado com o panorama da habitação em Portugal, mas também porque nos pôde dar um testemunho acerca dos anseios, necessidades e expetativas das atividades imobiliárias.
Paula Santos	Atividade: Coordenadora da Delegação de Coimbra do CASA (Centro de Apoio ao Sem Abrigo). Critérios de escolha: Falar de “casas” sem referir aqueles que se encontram sem casa não faria sentido. Procurámos, assim, conhecer essa realidade, as suas situações, assim como a sua relação no âmbito do panorama atual da habitação.

Fonte: Elaboração própria, 2017

Este capítulo é de assaz importância, particularmente porque nos permite discutir e trabalhar o conceito de sustentabilidade habitacional.

No âmbito de uma lógica integrada, transversal a este trabalho de pesquisa, podemos e devemos entender esta metodologia como mista, visto conjugar, quer a multidisciplinaridade – história, demografia, urbanismo – quer o manuseamento de diferentes instrumentos, tanto quantitativos como qualitativos.

Capítulo IV - Para uma História da Habitação em Portugal

Capítulo IV - Para uma História da Habitação em Portugal

A premência de se “construir” uma história da habitação em Portugal assume-se como uma urgência. O que determina essa mesma urgência? A atualidade e a instabilidade do tema. A habitação assume-se como uma das principais preocupações das famílias. Não deixando de ser uma necessidade primária – a par da educação, da saúde ou do emprego – acaba por ser entendida como a necessidade primeira.

Ter uma habitação (seja como arrendatário ou proprietário) acarreta sempre custos, sejam custos de manutenção, sejam custos de encargos. A maior parte dos mesmos encargos relaciona-se com a questão da dívida ou do crédito, particularmente com o setor bancário. Sendo a maior parte da dívida e da despesa das famílias inerente à habitação, esta acaba por estar no fundamento de outras preocupações, particularmente a existência de trabalho (ou rendimento) que possa fazer face às despesas habitacionais. Da mesma forma que o setor da habitação não pode ser entendido sem equacionarmos o papel da Banca, também não podemos colocar fora da mesma equação o setor da construção - âncora substancial da atividade económica portuguesa - e o setor imobiliário - que se assume, muitas vezes, como o elo de ligação entre as famílias os bancos. Por sua vez, o setor político, entendido nas suas duas dimensões, local e nacional, assume-se como o principal desenhador das tendências do setor, quer enquanto interlocutor/dinamizador/articulador do planeamento urbano, quer enquanto promotor das políticas de habitação ou das políticas bancárias – onde, mais uma vez, se depreende a questão do crédito e do, subsequente, endividamento.

A sinalização dos períodos históricos deveu-se aos critérios discriminados seguidamente. O séc. XIX e início do séc. XX consagra um momento de transição e de rutura com uma sociedade de base rural e tradicional e o advento da sociedade industrial, embora se ressalve as particularidades da sociedade portuguesa. Trata-se de uma etapa crucial em termos de transformações socioeconómicas cujas consequências foram bastante prementes ao nível das cidades e da habitação. O Período da I Guerra Mundial é assinalável, fundamentalmente porque emerge num

contexto português em que se transitou da monarquia para a República. Aliás, traduz, também, o seguimento das ideias do iluminismo, da modernidade e da consolidação da ideia de “Estado” a partir do séc. XIX. Da mesma forma, caracteriza-se pela presença de algumas políticas públicas tendentes a fazer face à problemática habitacional. Os primórdios do Estado Novo – 1926-1945, particularmente desde o seu advento até ao início da II Guerra Mundial, constitui outro dos períodos chave para a compreensão da realidade habitacional, nomeadamente ao nível da presença de um Estado totalitário e centralista cujas políticas urbanas e habitacionais se pautaram por perspetivas fortemente ideológicas. O período da II Guerra Mundial, mas que se estende até aos fins dos anos 50, embora ainda sob o domínio do salazarismo, embora não constitua uma rutura relativamente ao período anterior, já pressupõe algumas novas abordagens relativamente à habitação. Por sua vez, os Anos 60 assinalam-se pelas dinâmicas urbanas, consequentes da urbanização, mas também acentuadas pelas transformações socioeconómicas e demográficas na sociedade portuguesa, sendo disso exemplo a forte migração dos campos para a cidade (com consequências diretas no setor da habitação), mas que coexistiram a par de outros fenómenos, tais como a Guerra Colonial ou a imigração para outros países, tais como a França ou a Alemanha. Os Anos 70 – Pós-25 de Abril constituem outro período incontornável, com fortes transformações culturais e onde as políticas de habitação (particularmente a nível ideológico) assinalam uma rutura relativamente às décadas precedentes. Os Anos 80 e 90 são décadas a assinalar, particularmente porque assinalam a dualidade existente entre a falta de habitação na sua relação com a população residente. Seria nessas mesmas décadas que, ultrapassada a problemática da falta de habitação, esta passaria a ser entendida no âmbito de uma realidade de mercado, cujo peso nos setores do imobiliário, construção, mas, fundamentalmente, do setor bancário se tornariam como predominantes e se assumiriam como uma tendência cada vez mais acentuada. A Década de 2000 assinala, não só, a transição para o novo milénio e o início do séc. XXI, mas, também, os sinais de falência de um modelo social e habitacional fortemente condicionado pelo recurso ao crédito/endividamento e por um planeamento urbano condicionado e marcado pela construção extensiva. O período De 2011 a 2015 é

preponderante, particularmente porque indica uma “falha” real do sistema anterior. Ou seja, coincidente com a crise das dívidas soberanas na Europa, com forte incidência não só em Portugal, mas também em outros países, tais como a Grécia, a Irlanda, mas, também, a Espanha, demonstrando a fragilidade das economias nacionais na sua relação com os mercados internacionais, particularmente nas suas dificuldades em lidar com a falta de financiamento e com o endividamento externo. As debilidades dos Estados refletiram-se (refletem-se) nas dificuldades das famílias, tendo sido as famílias portuguesas particularmente afetadas durante este período. O setor da habitação foi um dos mais penalizados, particularmente porque revelou as fragilidades de uma economia bastante ancorada no ramo da construção e do recurso ao crédito à habitação. Por sua vez, o período A partir de 2015, ou seja, estes últimos anos, tem de ser considerado. Não só para conseguirmos um maior cunho de contemporaneidade na nossa análise, mas, também, porque, embora com algumas *nuances* e uma maior flexibilidade (fundamentalmente por parte do Estado), eles são sintomáticos da manutenção do mesmo modelo anterior, nomeadamente o recurso ao crédito e ao entendimento da habitação enquanto bem de mercado.

Na análise dos diferentes momentos históricos, teremos em atenção três dimensões. A primeira prende-se com as chamadas Dinâmicas Principais. Neste indicador analisamos a lógica dos atores e das forças sociais mais relevantes em determinado período histórico. A segunda dimensão é determinada pelas Políticas Públicas. Nesta vertente, são elencadas as políticas e os programas habitacionais mais incidentes em cada um dos mesmos períodos. Por fim, na última dimensão, abordamos o chamado Princípio Geral. Nesta última dimensão, equacionamos quais as principais linhas orientadoras em termos socioeconómicos – ou seja, se o “princípio ativo” é Económico – ou seja, se a lógica predominante incide sobre a dinamização do mercado, particularmente da construção, imobiliário e atividades correlacionadas; Social – entendido no âmbito de uma maior preocupação com o bem-estar da população (principalmente dos grupos mais carenciados), não só em termos de acesso à habitação, como também nos seus direitos enquanto proprietários ou arrendatários; ou, num último caso, Financeiro/Mercantilista – entendendo-se, neste caso, que existe uma linha que privilegia uma lógica de

mercado, particularmente financeiro. Refira-se, contudo, que um determinado período histórico pode ser de perfil misto – ou seja, enquadrar diferentes princípios ativos. Por último, procuramos referir os critérios de sustentabilidade subjacentes a cada um dos momentos históricos.

Pré séc. XIX

Segundo Nuno Grande (2002:23), as cidades portuguesas, tais como outras cidades medievais, desenvolveram-se tendo a “muralha” como principal estrutura aglutinadora²⁶. A muralha é vista como a primeira grande estrutura de identidade da cidade medieval, onde se encontram duas conceções ancestrais associadas a este “elemento urbano: a vocação marcial – entendida enquanto muralha românica do período da “reconquista cristã”, da guerra, do poder feudal e teocrático; a vocação comercial – enquanto cerca gótica e enquanto fronteira dos diversos nós urbanos da “rede territorial de relações mercantis” estabelecidas entre as cidades da Idade Média. Observa que a manutenção das características urbanas na Europa Setentrional e no Norte da Península Ibérica se fez à custa de dois sistemas – o Cristianismo que possibilitou a aglutinação populacional em torno de uma sólida estrutura religiosa, assim como o Feudalismo que atribuiu a figuras tutelares de urbes militarizadas o domínio e defesa de vastos territórios agrícolas na reconquista cristã. No Sul, o desenvolvimento urbano foi potenciado pelo Islamismo (entendido enquanto religião profundamente urbana) que possibilitou a manutenção das cidades de matriz romana. Ambos os sistemas sempre tiveram a muralha enquanto elemento urbano determinante. Segundo o autor, a partir do início do séc. IX começa a desenhar-se uma “nova geografia urbana” na Península Ibérica ocidental através de dois polos “culturalmente distintos”, nomeadamente: o Norte, acima da linha das serras de Guadamarra-Gredos e Estrela-Lousã, constituído por assentamentos pontuais e autónomos, definido espacialmente pela defesa e a guerra no âmbito das hierarquias cristãs e senhoriais; e o Sul, abrangendo o

²⁶ Embora o período Pré séc. XIX não esteja em análise, optámos por aflorá-lo, particularmente porque nos permite a leitura de algumas linhas históricas determinantes para a compreensão da realidade urbanística e habitacional em Portugal.

território estendido para baixo do Mondego, integrando as regiões do Garb Al-Andaluz muçulmano, sendo a cidade de Córdova o principal centro comercial de uma rede de cidades “refundadas pelo Islão” (pp.34,35). Esta organização do território que viria a ser Portugal é importante para a compreensão da estruturação do território português. Nos séculos vindouros, as cidades portuguesas foram estendendo-se para além das suas muralhas, devido a alguns fatores, nomeadamente: aumento populacional, intensificação da atividade comercial junto dos portos, assim como por “intervenções pontuais no sentido de serem consolidadas as baixas urbanas. Monarcas tais como como D. João I que, em 1395, abriu a Rua Nova da Ribeira do Porto, D. Manuel, que instituiu diversas Cartas Régias, assinadas em 1502, no sentido de implementar medidas de saneamento, controlo policial, ou o loteamento de áreas residuais na cidade de Lisboa (pp.49,50), assim como D. João III, que introduziu os ideais iluministas em Portugal e que levou a cabo diversas reformas arquitetónicas e urbanísticas (p.63) são disso exemplo. Gradualmente, o centro das cidades passou a ser entendido enquanto um “espaço modelador” das vivências das cidades, traduzindo esse centro uma oposição relativamente aos centros medievais (p.52).

Este período pré séc. XIX a traduz a “casa tradicional portuguesa”, por excelência, no âmbito que, posteriormente, foi denominado de arquitetura popular, no final do séc. XIX e inícios e meados do séc. XX, e cujo papel de arquitetos e entusiastas, tais como Raul Lino, Henrique das Neves, Rocha Peixoto, Joaquim Vasconcelos ou Abel Botelho, foi determinante na investigação, sinalização e caracterização (Leal, 2008:6)²⁷.

Em termos culturais, a casa portuguesa pré industrial, assim como o urbanismo, assume uma ligação estreita a um país de base rural, sendo uma arquitetura de base funcional e em que as casas eram pensadas no âmbito da sua ligação com o espaço de trabalho, neste caso, o espaço agrícola. Apenas posteriormente, com o gradual estabelecimento de uma burguesia urbana de base industrial e da,

²⁷ Destaca-se, igualmente, o papel do Inquérito à Arquitectura Popular em Portugal, realizado nas décadas de 50 e 60, promovido pelo Sindicato Nacional dos Arquitectos, destacando-se nomes, tais como Fernando Távora, Keil do Amaral e Nuno Teotónio Pereira. Note-se que o que foi entendido enquanto Movimento da Casa Portuguesa também constituiu uma forma de lutar pela preservação de uma identidade portuguesa e em oposição a influências estrangeiras na arquitetura. (Leal, 2008).

subsequente, alteração dos modos de vida e das ocupações profissionais, o cenário urbano português, nomeadamente no que entendemos na vivência das suas cidades, ou num modo de vida urbano, se começaria a alterar de forma substancialmente exponencial.

Séc. XIX e início do séc. XX

Compreender este período histórico implica a análise dos primórdios da industrialização e da urbanização em Portugal. Grande observa que já no séc. XIX é introduzido um “nível infra-urbano” em termos de conceção do espaço associado às questões da higiene e da circulação (p.24). A estrutura urbana passa a ser desenhada a partir do seu “grau zero”, entendida enquanto infraestrutura, sendo a partir dessa altura que emerge a disciplina apelidada de urbanística.

Segundo Estanque (2012) a urbanização deve ser equacionada ao surgimento da industrialização e as subseqüentes reconfigurações da estrutura social portuguesa, particularmente o advento do capitalismo e da classe média. Relativamente ao capitalismo português refere que a sua emergência foi lenta e contraditória, podendo ser situada uma primeira fase na passagem do séc. XVIII para o XIX através do papel da aristocracia fundiária (de raiz senhorial) que se misturou com a burguesa agrária e com ramificações a famílias inglesas. Refere que as elites económicas foram consolidando uma burguesa proprietária que, gradualmente, foi mercantilizando os seus investimentos através da transição para a industrialização. Estanque observa que na segunda metade do séc. XIX era bastante pequeno o número de pessoas a viverem em cidades, tendo a I República acelerado o processo de recomposição da estratificação social. Assinala, também, a importância da terra e do ordenamento do território como fatores primordiais na estrutura da sociedade portuguesa pré-industrial. Refere que este processo foi bastante diferente nas várias regiões do país, existindo diferenças assinaláveis entre o Norte e o Sul. Por exemplo, no Minho os chamados aforamentos (forma de contrato entre o proprietário de terreno e o seu utilizador por um período de tempo preestabelecido) possibilitaram a muitos proprietários rurais negociarem com as classes médias urbanas comerciais ou industriais originando, assim, o surgimento

de grandes proprietários rurais. No Sul, mais propriamente no Alentejo, permaneceu a lógica dos grandes proprietários latifundiários.

Segundo Caria (2013) no final do séc. XIX e início do séc. XX entendia-se que a habitação deveria estar entregue à ótica do mercado, tendo o Estado uma participação reduzida – situação contrária à de outros países europeus, onde a revolução industrial já estava consolidada. Em Portugal a resolução dos problemas habitacionais estava entregue à burguesia industrial que proporcionava habitação aos seus operários, as denominadas “vilas operárias”, “pátios” e “Ilhas”, edificadas fundamentalmente, mas não só, em Lisboa e no Porto. Refere que se tratou mais de uma questão económica do que, propriamente, questões de índole social ou de procura de maiores níveis de equidade. Logo, estas habitações – atendendo à sua função e promoção - poderão ser entendidas enquanto habitação social, embora, posteriormente, teremos sempre de distinguir este conceito relativamente ao que se deve entender enquanto função social da habitação.

Contudo, nesta época, segundo a mesma autora, o papel do Estado era unicamente regulador, estabelecendo, contudo, algumas regras em termos de mercado, tais como o Decreto de 11 de novembro de 1910 que estipulava o pagamento mensal das rendas e o seu aumento de 10 em 10 anos.

Temos de considerar, indubitavelmente, o seguinte parêntese: a casa, enquanto espaço físico englobado noutros espaços (ruas, bairros, cidades) nunca deixou de subentender uma ótica de exclusão sintomática da estratificação social. Na história da habitação em Portugal, essa mesma exclusão/divisão/segregação socioeconómica não se remete, unicamente, na sua relação com o espaço exterior, mas também com a sua dimensão interna.

Villaverde Cabral (2013) refere que no fim do séc. XIX e no início do séc. XX foram construídas unidades residenciais, dentro das habitações (mansões e edifícios) da burguesia para as classes menos favorecidas, mais especificamente para os seus trabalhadores domésticos. Logo, torna-se perceptível a existência de uma restrita hierarquia social ancorada, quer na invisibilidade, quer na presença. Esta lógica baseava-se no controle das atividades dos trabalhadores e, simultaneamente, no imperativo de não conviverem com os mesmos.

Em termos de Dinâmicas Principais, observamos que, neste período a ação principal é fomentada pela Burguesia Industrial, na génese da “tímida” industrialização que potenciou o fenómeno da urbanização. Relativamente às Políticas Públicas, assiste-se à presença de um Estado regulador (particularmente na questão da fixação das rendas), embora pouco interventor. Existe alguma similaridade com a visão de Engels – ou seja, acentua-se a tendência para a invisibilização das populações mais pobres, no âmbito do que podemos entender enquanto higienização social. Relativamente ao Princípio Geral, observamos que é unicamente Económico, entendendo-se que a problemática da habitação deveria estar entregue à lógica do mercado. Em termos de critérios, ou “visões”, de Sustentabilidade, podemos afirmar que são pouco perceptíveis, podendo, contudo observar que a ação do Estado revela algumas preocupações de foro social, uma dimensão que está sempre inerente à sustentabilidade. Existindo alguma relação direta entre os Princípios Gerais e as visões que enformam os critérios para a sustentabilidade, poderíamos afirmar que esta é, também, de âmbito económico.

Período da I Guerra Mundial

O período de 1914 a 18 é caracterizado, tal como referido anteriormente, pelo congelamento das rendas no sentido de proteger as classes “menos abastadas”, tendo sido, na altura, considerada uma medida “ofensiva” pelos proprietários da classe média, originando uma estagnação do mercado imobiliário e um efeito negativo na construção civil e na conservação do edificado privado. Em 1918 o papel do Estado assumiu uma postura mais interventiva, nomeadamente enquanto construtor e promotor da habitação – aspeto consagrado no Decreto de 24 de abril, imbuído dos ideais da Revolução Francesa e dos princípios da República.

Sendo assim, em termos de Dinâmicas Principais continua a destacar-se o papel do Estado e da Burguesia, embora, neste caso, conflitantes. As Políticas Públicas mais prementes prendem-se com o congelamento das rendas que originou, igualmente, a retração do mercado da construção. Contudo, no período subsequente ao fim da I Guerra Mundial o Estado português assumiu-se como construtor e promotor da habitação. Em termos de Princípio Geral, destaca-se o

princípio Social, particularmente porque existe uma preocupação evidente com as populações mais carenciadas. Logo, também a visão relativa ao que seria a Sustentabilidade assinala alguma viragem relativamente ao período anterior, isto é, denota-se incorporação da dimensão social no âmbito da sustentabilidade habitacional.

Estado Novo – 1926-1945

Segundo Estanque no período do Estado Novo (particularmente a partir de 1933) houve uma “travagem” do chamado projeto liberal e regenerador, encetado durante a Primeira República (p.58). O Estado Novo marca um período determinante na sociedade portuguesa, particularmente pelo seu forte carácter ditatorial e ideológico.

Contudo, segundo Caria, foi neste mesmo período que foram construídos os primeiros bairros sociais em Lisboa e Porto, dirigidos não só às classes sociais menos favorecidas como também para alguns grupos profissionais. Apesar deste esforço, considerado positivo, as medidas não tiveram a capacidade de fomentar a construção de habitação para as classes mais desfavorecidas. Para fomentar o mercado da habitação, o Estado descongelou as rendas (Decreto Lei de 22 de junho de 1948) com exceção dos municípios de Lisboa e do Porto. Contudo, a migração para as cidades, potenciada pela II Guerra Mundial, agravou a situação da habitação das famílias portuguesas. Seguidamente, o Estado apostou na promoção direta da habitação através da construção de bairros sociais, destinados não só às classes mais baixas como também à classe média²⁸. Por sua vez, Nuno Grande refere que na década de 40 surge o principal instrumento público de organização e gestão da vida das cidades, nomeadamente o Plano de Urbanização sob influência de Duarte Pacheco, marcando uma nova dinâmica em termos de planeamento urbano.

²⁸ Exemplos: Bairro de Alvalade, Bairro de Chelas, Olivais (Lisboa).

O investigador António Bandeirinha, entrevistado na sequência da recolha de informação qualitativa²⁹, salienta a visão ruralista promovida Estado Novo que acreditava num país ruralizado, analfabeto, centrado exclusivamente na agricultura. Como consequência, não houve um grande afluxo populacional para as cidades. Acrescia, ainda, a ideia da moralidade, sintetizada na necessidade de cada família ter uma casa que “tinha necessariamente de ser pobrezinha”. Por exemplo, enquanto durante muitos anos a maior parte dos países já tinha inculcado a ideia da habitação em altura – por uma questão económica e por uma questão de ocupação do espaço, naquilo que os arquitetos apelidavam de “*existence minimum*”, bastante espelhado no norte da Europa nos anos 20 e 30 - em Portugal, os organismos corporativos que podiam promover a habitação, tais como a Casa dos Pobres, ou a Casa dos Pescadores, eram obrigados a produzir habitação unifamiliar.

Relativamente às Dinâmicas Principais, destaca-se o papel do Estado – particularmente ao promover a construção dos primeiros bairros sociais – assim como das supracitadas Casa dos Pobres ou Casa dos Pescadores – enquanto promotoras de habitação para determinados grupos sociais. Neste período, as Políticas Públicas demonstram características de um Estado de perfil interventor, embora limitado a certos grupos socioprofissionais. O descongelamento das rendas é outra política a salientar neste período histórico. O Princípio Geral subjacente é Social – ou seja, está patente o papel social do Estado, embora imbuído de uma visão tradicionalista/ruralista – não obstante, em termos económicos, ter procurado fomentar (sem sucesso) o setor da construção. Logo, a visão acerca da Sustentabilidade assume-se como similar à do período anterior, não obstante as alterações políticas – ou seja, os princípios sociais e económicos acabam por estar presentes. Contudo, convém realçar que esta dimensão social não condiz com o que se depreende hoje em dia, particularmente porque ela pressupõe a participação dos cidadãos e a governança no âmbito da tomada de decisões, algo que não existia, nem de forma aproximada, durante a ditadura salazarista. No

²⁹ O arquiteto e investigador do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra foi entrevistado enquanto especialista no decorrer da recolha de informação qualitativa através de entrevistas semiestruturadas. A análise qualitativa pode ser consultada no capítulo VII.

entanto, a génese das preocupações do Estado (estas sim, sociais, no campo da habitação, evidentemente) têm de ser assinaladas.

II Guerra Mundial

A II Guerra Mundial acentuou as dificuldades das famílias portuguesas. Neste período o Estado apostou na promoção direta da habitação através da construção de bairros sociais, destinados não só às classes mais baixas como também à classe média, sendo um dos exemplos mais emblemáticos a construção do Bairro de Alvalade em Lisboa. Note-se que a construção deste bairro determinou, pela primeira vez, a construção de habitação plurifamiliar ou, dito de outra forma, a edificação de habitação coletiva.

Segundo o documento intitulado “Contributos para o Plano Estratégico de Habitação 2008-2013” (CET/ISCTE, 2007) assistiu-se a um certo imobilismo (assente numa lógica mais quantitativa do que qualitativa) até aos anos 50, em pleno período do Estado Novo. As razões prendiam-se com a orientação ideológica de Salazar assente numa ótica de não-industrialização e de não-urbanização, assente num princípio político e ideológico de que as políticas de habitação social estavam interrelacionadas com a integração social e familiar. Apenas nos anos 40, no advento (incipiente) da industrialização em Portugal – através da política fundiária de Duarte Pacheco – mas, principalmente nas décadas de 60 e 70, o Estado começa a assumir uma orientação mais centrada na promoção de habitação social, de onde se destacam os seguintes programas: Casas Económicas em Propriedade Resolúvel (1933), Casas para Famílias Pobres (1945), Casas de Renda Económica (1945), Casas de Renda Limitada (1947), Autoconstrução (1962); e, principalmente, através a criação, em 1969, do Fundo de Fomento de Habitação (FFH).

Logo, em termos de Dinâmicas Principais destaca-se o papel do Estado enquanto construtor de habitação (particularmente para pessoas que migravam para as cidades), assim como a aposta na construção plurifamiliar. Relacionado com a mesma vertente, as Políticas Públicas são características de um Estado que se

assume como promotor direto. Contudo, analisando o Princípio Geral, este é de perfil Social, embora de capacidade limitada. Os princípios de Sustentabilidade incorporam, também, esta dimensão social.

Anos 60

A classe média, segundo Estanque, desenvolve-se na década de 1960, aliada à ideia do Estado de bem-estar, assim como ao aumento no setor dos serviços, desenvolvimento tecnológico, enquadramento de instrumentos de regulação social. Em termos laborais caracteriza-se pela adoção de algumas características do fordismo, nomeadamente a estabilidade de emprego e da progressão das carreiras, associada à ideia de profissionais cada vez mais qualificados (particularmente dos funcionários de colarinho branco), possibilitando, assim, fluxos de mobilidade social ascendente (p.42). Luciano Amaral (2010) observa que os últimos 30 anos do Estado Novo correspondem ao melhor período de crescimento económico da história de Portugal.

Nesta década, contudo, também se acentuou o êxodo dos campos para as cidades e, por sua vez, agravaram-se os problemas habitacionais, sendo disso exemplo a construção de bairros clandestinos e barracas em terrenos públicos das cidades. Segundo Estanque, tal como os primeiros focos de industrialização em Portugal foram tardios, também só em meados dos anos 60 é que se começaram a consolidar os processos de concentração urbana. Foi neste mesmo período que surgiram algumas das maiores empresas dos setores bancário, imobiliário, marketing, ou construção, que passaram a ostentar um papel (cada vez mais) preponderante na equação da questão habitacional. Outro dos entrevistados, o sociólogo e investigador Carlos Fortuna (CES/UC)³⁰, refere que este mesmo período se caracterizou pela densificação da construção da habitação nas periferias – ou seja, “a urbanização fez-se através da construção da habitação porque as cidades estavam a crescer”, sendo a “urbanidade em função da habitabilidade”.

³⁰ Ver capítulo VII.

Refere, igualmente, o contributo dos arquitetos da época para o surgimento de um “modo burguês de habitar”.

Os anos 60 assinalam, também, o crescimento das grandes áreas metropolitanas. Ferreira (2013) destaca, particularmente, o início desta década, altura em que os “ideais do liberalismo” a par do aparecimento de grandes promotores imobiliários impulsionaram o crescimento urbano e as, subsequentes, relações metropolitanas: ou seja, deixou-se de construir numa lógica “lote a lote” passando a orientar-se pela “produção de grandes pacotes urbanos”. Tal facto foi originado pela escassez de oferta habitacional para as ditas “classes médias urbanas” e pela falta de resposta da “cidade histórica” em termos de alojamento coletivo. Tendo como exemplo o crescimento da Grande Área Metropolitana de Lisboa (GAM) esta terá sido o resultado do conflito entre diversos agentes, tornando-se necessário proceder-se à sua desmistificação. Ou seja, traduziu o resultado de conexões de ordem pública, política, económico-comerciais, socioculturais, humanas, artísticas, quer de natureza “investidora”, quer de natureza “trabalhadora”. Ferreira observa que, na fase inicial, o processo de crescimento urbano se alicerçou em núcleos de povoamento preexistentes, mas que progressivamente “se viram cercados” por edifícios novos, salientando, igualmente, o carácter “estranho” dos seus residentes (no sentido de “desenraizados”). Posteriormente, foram surgindo, no lugar do espaço rural, das antigas quintas agrícolas, novas cidades que transformaram as áreas rurais da década de 60 em espaços urbanizados no início dos anos 90. Este fenómeno também traduz uma reconfiguração do papel dos arquitetos e sua capacidade de intervenção, ou seja, passaram de “responsáveis pelo desenho do território” a técnicos em articulação (e dependência) dos interesses imobiliários. Observa, no entanto, que a GAML incarna um “espaço constituído por fragmentos de modernidade”, ou seja: “são experimentadas novas conceções urbanas e novas formas arquitetónicas que não seriam possíveis na cidade histórica. Todas elas demonstram um forte desejo de se libertarem de uma série de dogmas impostos pela cidade tradicional”³¹. Em termos históricos refere que:

³¹ Segundo Ferreira, o processo de expansão da malha urbana de Lisboa tem como marco inicial o primeiro Plano Diretor da Região de Lisboa concluído em 1964, que nunca viria a ser aprovado. Neste plano propunha-se a reorganização de todo o processo de crescimento urbano visando o

“Em meados do século XX, a agricultura ocupava em Portugal quase metade da população ativa e dela provinha cerca de um terço da riqueza nacional. Porém entre os anos 50 e 70 do século XX a importância do sector agrícola decaiu gradualmente. Assistiu-se a uma política de crédito aos melhoramentos agrícolas que favoreceu a modernização do sector com a compra de maquinaria e os investimentos em maiores explorações”. (p.4)

Contudo, segundo o autor, uma das principais consequências traduziu-se na gradual redução de mão-de-obra, associada ao êxodo rural de pessoas que procuravam melhores condições de vida e formas de “promoção social”. Por sua vez, conduziu a uma “forte pressão demográfica sobre os territórios periféricos”, conducente a uma urbanização crescente e à alteração do uso dos solos. Ferreira refere, inclusive, que se tratou de “uma acelerada colonização das antigas aldeias”.

Posteriormente, na década de 70 assiste-se à tendência para a desurbanização do centro da cidade de Lisboa, consequência do desenvolvimento do setor terciário, que transformou e substituiu os edifícios residenciais por hotéis e edifícios de escritórios, assim como o deslocamento das atividades industriais para as áreas periféricas. Como consequência das mudanças socioeconómicas, a população residente no centro da cidade passou a procurar soluções habitacionais nas zonas periféricas, particularmente porque se encontram mais próximas do local de trabalho.

Outra importante dimensão apontada por Ferreira prende-se, exatamente, com a forte pressão imobiliária, leia-se especulação, que se passou a sentir sobre os territórios – particularmente porque o uso da terra deixa de ser agrícola passando a ser, exclusivamente, para a construção de habitação. Traduz, igualmente, por um período de crescente advento do “liberalismo económico” associado a uma reduzida intervenção estatal, não só a nível central como também a nível autárquico. Ferreira salienta que as atividades imobiliárias serviram de “bloqueio” ao acesso à propriedade do solo e à construção de casa própria. Logo, assistiu-se, particularmente nos anos 60, ao crescimento da construção de génese ilegal, mais premente nas áreas com baixas expectativas de serem urbanizadas ou cujas débeis condições (topográficas, acessibilidades, etc.) as tornavam menos atrativas

descongestionamento do tecido urbano central. Apoiado numa rede viária de autoestradas (CRIL, CREL, A5) e no desenvolvimento das ligações ferroviárias sugeriu-se a criação de algumas “cidades-novas”. Embora não tendo uma implantação efetiva, este plano representa o lançamento da “primeira pedra”, e simboliza o “novo espírito” desta época.

para a construção. A par dos setores imobiliários e da construção, que se desenvolveram de uma forma exponencial neste período, também as atividades ligadas ao marketing e à promoção dos empreendimentos habitacionais, nomeadamente os mais “luxuosos” assistiram a um grande desenvolvimento – estando, muitas vezes, ambos os setores interligados. Contudo, tal como sublinhado por Ferreira, nem sempre os terrenos detidos pelos grupos económicos da construção/atividades imobiliárias, seriam para a edificação imediata de habitação, aspeto que, mais uma vez, se insere na lógica especulativa de valorização dos terrenos. Nesta linha, salienta uma certa “complacência” da administração local. Contudo, outro dos atores preponderantes foi o setor bancário, estando presente em quase todas as fases do processo, quer como associado das empresas construtoras e das empresas imobiliárias, quer na fase da construção e, por fim, que na fase de comercialização aos particulares.

A urbanização e a industrialização constituem as Principais Dinâmicas observadas nesta época. Em termos de Políticas Públicas, destaca-se a criação do Fundo de Fomento para a Habitação, em 1969, assim como dos Bairros de Renda Limitada. O Princípio Geral é misto, enquadrando um princípio Social – ou seja, algumas políticas de habitação são equacionadas atendendo às necessidades de alguns grupos socioprofissionais; e um princípio Económico – particularmente através do surgimento de um mercado especulativo ancorado nos setores da construção, imobiliário e atividades de promoção e de marketing. Em termos da perceção acerca da Sustentabilidade, denota-se o alargar do leque relativamente ao conceito, particularmente pelo maior número de atores chave envolvidos.

Anos 70 – Pós-25 de Abril

O período democrático, na perspetiva de Elísio Estanque, possibilitou a consolidação de uma classe média urbana que se assumiu como modelo de referência para as gerações vindouras – não apenas as descendentes das classes médias, como também as descendentes da classe operária (esta última em processo de concentração nas periferias urbanas de Lisboa e Porto). Ainda na fase final do Estado Novo, nomeadamente a partir da morte de Salazar, dá-se a abertura do país

à economia internacional. A Revolução do 25 de abril de 1974 permitiu a reestruturação das classes sociais no sentido em que existiu a aproximação portuguesa relativamente aos outros países europeus (não obstante as diferenças em termos socioeconómicos). Os períodos pós 25 de abril foram marcados pelo PREC (Processo Revolucionário em Curso), pela descolonização dos territórios ultramarinos colonizados e, posteriormente, pela adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1986. Este fator permitiu a “modernização” e a edificação do Estado-providência em Portugal, mas numa altura em que esse modelo já se encontrava em declínio na Europa (p.62). Aspetos sociais relevantes, tais como a feminização do trabalho, mas, também, o agravamento do desemprego (particularmente o desemprego jovem), assinalam um período social bastante marcado pela conflitualidade social.

Numa outra perspetiva mais centrada na economia, Luciano Amaral refere que, nesta década, a par da crise internacional (condicionada, fundamentalmente, pela crise petrolífera), seguiram-se problemáticas inerentes do processo revolucionário, nomeadamente: a propriedade dos grupos económicos foi nacionalizada e até 1989 foi forçada a manter-se no domínio público por determinação constitucional; em 1975, de forma algo abrupta, foram atribuídos diversos direitos laborais e aumentados, de forma exponencial os salários. Como consequência, deu-se o endividamento internacional, sendo o país obrigado a recorrer a programas corretivos do Fundo Monetário Internacional, ao abrigo de acordos de estabilização económica, particularmente em 1978-1979 e, já na década seguinte, em 1983-1984 (p.21).

Devido à necessidade de realojamento da população portuguesa oriunda das ex-colónias, o Estado assumiu uma intervenção direta em termos de promoção da habitação. São disso exemplo os Planos Integrados, em cidades como Almada, Zambujal, Porto e Aveiro, assim como o recurso ao Fundo de Fomento à Habitação (FFH) que disponibilizou financiamento à construção. Incentivou-se, simultaneamente, a aquisição de habitação própria. Salienta-se, igualmente, a atribuição de subsídios e empréstimos bonificados através dos municípios, cooperativas e empresas privadas de construção civil recorrendo aos Contratos de Desenvolvimento para a Habitação (CDH) (Caria, 2013).

As transformações sociodemográficas da sociedade portuguesa nos anos 70 – de onde se destaca o fluxo demográfico, quer oriundo das ex-colónias, quer do campo para a cidade, desembocando na constituição das áreas metropolitanas, particularmente de Lisboa, mas também do Porto, assim como na construção de bairros marginais (os chamados bairros de lata), estiveram na constituição, em 1974, das Cooperativas de Habitação Económica (CHE) (CET/ISCTE, 2007). Estas cooperativas assumiram um papel preponderante no âmbito do movimento cooperativo, assim como na transferência de atribuições para o Poder Local. Nesta mesma década assumiram particular relevância o novo regime de Contratos de Desenvolvimento de Habitação e, particularmente o Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL) que visava apoiar as Câmaras Municipais na solução de problemas habitacionais da população mais carenciada.

Nesta mesma linha, Baía (2012) refere que durante o período de 25 de abril de 1974 a 25 de novembro de 1975, o país viveu momentos históricos de grande complexidade, onde se assistiu à existência de seis governos provisórios, de quadrantes políticos bastante diferenciados. Contudo, observa, foi neste mesmo período de grande instabilidade política que emergiram diferentes formas de democracia participativa, patente na constituição de comissões de moradores, trabalhadores, cooperativas de consumo e, no âmbito desta análise, também foram constituídas diversas cooperativas de habitação económica. Baía também destaca a importância do (incontornável) programa SAAL, criado sob a égide do arquiteto Nuno Portas, secretário de Estado da Habitação e Urbanismo, no âmbito do 1.º Governo Provisório.

Neste mesmo período, Santos, Teles e Serra (2014) ainda apontam a importância da constituição, em 1972, da Secretaria de Estado da Habitação e Urbanismo (SEHU), assim como da Direção Geral de Serviços de Urbanização (DGSU), começando a articular-se a política de habitação com uma política de desenvolvimento económico e social, atendendo ao sentido de que o bem-estar social está inerente à satisfação de necessidades no âmbito da educação, saúde segurança social e habitação. Destacam, ainda, em período democrático, as, anteriormente citadas, CHE, no âmbito do movimento cooperativo que permitiu, também, o alargamento de competências para os municípios e o novo regime de

Contratos de Desenvolvimento de Habitação que possibilitava o financiamento da promoção privada de habitação a custos controlados (HCC).

A questão habitacional está intimamente relacionada com a temática do planeamento urbano, questão que assumiu particular relevância na década de 70. Nesta linha, José Carlos Baptista da Mota (2013:62) refere que dentro das funções de um território se encontram, no âmbito do espaço edificado, a função residencial (atribuída à habitação), a função de acolhimento empresarial (onde se inclui o comércio, os serviços e a indústria); e, no âmbito do espaço não edificado, as funções de lazer, mobilidade e suporte de infraestruturas. Mota entende a urbanização enquanto um fenómeno complexo, tornando-se necessária a reconceptualização das noções inerentes ao território urbano, particularmente as de “urbano”, “cidade”, dicotomia “centro/periferia”, “rua” e unidade de vizinhança”. Nesta linha, há que definir o que constituem objetos de planeamento (p.87), podendo distinguir-se dois tipos: objetos transversais, vinculados ao ordenamento urbano/rural ou ao desenvolvimento socioeconómico e sociocultural; e objetos setoriais, onde podem ser identificados os temas referentes ao ambiente biofísico, nomeadamente as atividades agrícola-florestais, industriais e comerciais, habitação, equipamentos, políticas sociais, infraestruturas do espaço público e mobilidade.

Relativamente à sociedade portuguesa, Mota distingue duas iniciativas consideradas preponderantes no âmbito do que entende enquanto “espírito advocatório”, ou seja, tendentes a uma maior participação das comunidades no processo de planeamento. A primeira iniciativa, nos anos de 1975 e 1976, foi incentivada pelo Gabinete de Planeamento de Setúbal, que constituiu diversas organizações de moradores no sentido de detetarem carências existentes nos seus bairros, assim como as suas metas e prioridades (Faria e Crespo *apud* Mota, 2013). A segunda dessas iniciativas emerge no âmbito SAAL através do papel das “brigadas de urbanismo ativo”³².

³² O SAAL, onde se distingue o trabalho dos arquitetos Nuno Portas e Siza Vieira, entre outros, é constantemente citado enquanto exemplo de boas práticas, particularmente devido à sua

Contudo, em termos de políticas públicas a promoção da habitação nunca se revelou como particularmente significativa, embora o I Governo Constitucional tenha procurado descentralizar o setor, através da constituição dos serviços municipais da habitação (CET/ISCTE, 2007). Posteriormente, as décadas de 80 e 90, assinalam o arranque da construção extensiva, através de programas de financiamento, quer para o setor da construção, quer para o setor bancário, mais especificamente na atribuição de crédito, através do regime bonificado³³ (p.17). No entanto, nem todas as famílias puderam recorrer ao crédito para resolver as suas dificuldades habitacionais, particularmente em situações de carência económica, sendo neste sentido que terá sido criado, em 1993, o Plano Especial de Realojamento (PER).

No início do período democrático as Dinâmicas Principais assumem uma postura “ambígua” – por um lado, o direito a uma habitação condigna passa a estar consagrado em termos constitucionais (1976); por outro, afirma-se a tendência para a consolidação de um mercado especulativo (sendo disso exemplo as políticas de crédito bonificado). Em termos de Políticas Públicas, destacam-se as Cooperativas de Habitação Económica; os Contratos de Desenvolvimento de Habitação; o Programa SAAL; e o Programa de Recuperação de Imóveis Degradados. O Princípio Geral é misto: Social – na medida em que existe uma gradual transferência de poderes do Estado Central para os municípios e para a sociedade civil; e Económico – particularmente devido à tendência para a liberalização do setor. De todas as formas, o arranque do período democrático aproxima-se, em certos fatores, da visão de sustentabilidade que temos nos dias de hoje. A participação dos cidadãos no espaço público, na política e na sociedade, assinala uma rutura com o modelo de sociedade existente aquando o Estado Novo. Embora limitados e circunscritos, modelos como o SAAL, ou as cooperativas de habitação,

contribuição para a desburocratização das instituições e, principalmente, pela grande proximidade entre os cidadãos e os técnicos.

³³ Mais de 10% do número de famílias que se candidataram ao crédito usufruíram da política de habitação bonificada entre 1984 e 1998, tendo sido necessário um investimento público de aproximadamente 573,3 milhões de contos (CET/ISCTE, 2007).

inscrevem-se no âmbito da governança – ou, dito em outras palavras, estão algo próximos do que seria a sustentabilidade habitacional.

Décadas de 1980 e 1990

Esta década é marcada pela adesão à CEE e pelo alargar do leque de direitos sociais a par de uma menor conflitualidade social e política comparativamente com os anos 70. Segundo Amaral, embora a adesão à CEE tenha trazido algum crescimento entre 1986 e 1992, a partir deste último ano o crescimento tornou-se insustentável, já não em função de desequilíbrios externos, mas em função da inflação. Para fazer face à inflação, a partir de 1990 foi adotada uma política monetária e cambial restritiva, ancorada na fixação da taxa de câmbio do escudo em relação às moedas de referência europeias. Embora esta medida tenha conseguido conter a inflação, resultou no abrandamento do crescimento económico, conduzindo a uma recessão entre 1992 e 1995. O crescimento económico foi retomado entre 1995 e 1999, embora de uma forma mais lenta – sustentado pela procura interna. Nesta altura, Portugal entrou no processo de endividamento externo. A situação económica agravar-se-ia no início do séc. XXI com a adesão ao Euro, sendo que desde 2000 a economia portuguesa vem perdendo terreno relativamente aos outros países europeus (p.21).

Especificamente sobre o setor habitacional, a partir de 1980 o Estado diminuiu o seu papel de promotor direto transferindo essa função para os municípios, embora tenha continuado a incentivar a aquisição de habitação própria. Seguidamente, através do Instituto Nacional de Habitação e da política de Habitação a Custos Controlados foram lançados alguns programas, destacando-se o PER (1993) que tinha por finalidade a erradicação de barracas. O Estado procurou, seguidamente, alienar o seu património habitacional através da criação do Instituto de Gestão e de Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE). Procurou, também, regularizar o setor do arrendamento através da criação do Regime de Arrendamento Urbano (Caria, 2013).

As décadas de 80 e 90 foram, também, marcadas pelo aumento do acesso à propriedade da habitação, pelo aumento das residências secundárias e por alguns

sinais de saturação do mercado imobiliário. Esta tendência manteve-se, igualmente, no início do séc. XXI (INE, 2012).

Foi também na época de 90 que se deu uma transformação em termos da tipologia dos apartamentos, particularmente através da aposta no apartamento individual e no aumento das áreas dos apartamentos das famílias de classe média. Contudo, segundo um dos entrevistados, o investigador e economista, Nuno Teles (CES/UC)³⁴, através do acesso ao crédito com taxas de juro mais reduzidas, a “habitação passou a ser sinónimo de dívida”.

A Dinâmica Principal desta época prende-se, fundamentalmente, com o equilíbrio habitacional que se atingiu na relação entre o número de alojamentos habitacionais e o número de famílias. A partir dos anos 90 a habitação deixou de ser um problema demográfico. As Políticas Públicas foram impulsionadas, fundamentalmente, pelo realojamento de populações carenciadas e pela necessidade de o Estado gerir e/ou alienar o seu património. Em termos de Princípio Geral, este conjuga os seguintes elementos: Social (embora limitado); Económico – ancorado num mercado em ascensão (construção, imobiliárias, etc.); mas, fundamentalmente, Financeiro/Mercantil – baseado no entendimento da habitação enquanto dívida a longo prazo, ou ancorado num valor especulativo (não o valor real), quer do dinheiro, quer da habitação. Embora, tal como na década de 70, exista alguma preocupação social, a perceção da sustentabilidade começa a ser, fortemente, marcada pela questão do mercado. Ou seja, construir deixou de ser uma necessidade decorrente da habitação, passando a ser habitação sinónimo de mercado. Neste prisma, considera-se que existe um recuo relativamente ao que seria considerado sustentabilidade habitacional.

Década de 2000

Na entrada do novo milénio, segundo Estanque, assistiu-se a uma progressiva redução dos direitos laborais e sociais, tanto em Portugal, como na Europa e no resto do mundo, que atingiu, particularmente, as classes médias. A par do aumento

³⁴ Ver capítulo VII.

da precariedade laboral esta situação foi agravada pela crise, desemprego e pelas medidas de austeridade aplicadas nos países periféricos da União Europeia. No seguimento desta realidade, o Estado Social foi sendo colocado, gradativamente, em causa. Em termos de hábitos culturais e socioeconómicos, facilitados e induzidos pelo recurso e pela facilidade de obtenção de créditos, criou-se um “cenário de aparente facilidade de consumo” que teve repercussões na estrutura das famílias da classe média, fomentado pelas entidades credoras, sendo o exemplo principal a compra de apartamentos devido à inexistência de um mercado de arrendamento³⁵.

O início do séc. XXI caracteriza-se pelo excedente populacional face ao número de fogos existentes. Tal como nas décadas anteriores, o Estado continuou a transferir a gestão do seu património habitacional para as mãos de empresas públicas ou com capital público. Estas são as Dinâmicas Principais desta década. Note-se que de 1981 até 2002 a intervenção do Estado começa a circunscrever-se a situações específicas de carência habitacional, transferindo, simultaneamente, uma maior responsabilidade para os municípios.

São, no entanto, apontados alguns períodos de maior investimento público no setor da habitação, nomeadamente: o período posterior à revolução de abril, entre 1974 e 1979, patente numa política de maior investimento em termos de despesa pública para a promoção direta de alojamentos (consolidando 7% do total da despesa pública); e um segundo período que abrange os anos de 1994 e 2002 (atingindo 2% do total da despesa pública), mas circunscrito, quase em exclusivo, à erradicação dos bairros degradados das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto (Santos, Teles e Serra, 2014).

³⁵ O recurso ao crédito à habitação continuou a ser uma constante gradual nesta década. Note-se que entre 1960 a 2009 o consumo privado aumentou seis vezes, tendo o consumo público aumentado 17 vezes no mesmo período. Contudo, o consumo privado continua a ser o principal motor da economia portuguesa, sendo a maior parte de bens e serviços não-duradouros (alimentação e vestuário, principalmente) que têm representado mais de 85% do consumo privado. O aumento do consumo privado conduz a menores níveis de poupança das famílias, passando, a partir de 2004, a representar menos de 10% do total de rendimento familiar disponível, situação, aliás, similar à que se registou no início dos anos 60 (Rosa e Chitas, 2010).

Na perspetiva de Caria, o parque habitacional público e privado tem carecido de obras no sentido de evitar a sua degradação, não obstante o Estado, recorrendo a fundos comunitários, ter vindo a realizar algumas obras de conservação em determinados bairros sociais. Por sua vez, os encargos de gestão e os custos dos empréstimos (custos das rendas), a par da diminuição do orçamento (particularmente depois de 2011), colocaram em causa a continuidade das mesmas obras. Refere, contudo, que não obstante a tendência de alienação do património habitacional público, quer o Estado, quer os municípios, continuam na posse de parte substancial da habitação arrendada. A autora cita um estudo efetuado pelo Instituto Nacional de Estatística e pelo Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana³⁶ que observava existir, em 2011, aproximadamente 119 mil fogos sociais, propriedade de 308 municípios, do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, do IHM (Investimentos Habitacionais da Madeira) e da Secretaria Regional do Trabalho e da Solidariedade Social dos Açores. A maior parte dos imóveis situavam-se em Lisboa e Porto e foram construídos, maioritariamente, depois de 1980. A principal problemática a nível de gestão é que, tal como acontece com um “senhorio” privado, também o Estado tem de lidar com problemas nem sempre fáceis de resolver (venda de chaves, ajustamento das rendas atendendo à situação social dos inquilinos, etc.). Logo, a gestão de algum desse património foi transferida, particularmente nas décadas 80/90, para outras entidades, nomeadamente para empresas públicas ou com capital público, tal como sucedeu com a GEBALIS, criada em 1995 para gerir o património da Câmara Municipal de Lisboa, ou a DomusSocial, constituída em 2000 e com a mesma finalidade para o Porto. Caria salienta que muitas perspetivas apontam para que sejam entidades privadas a encarregarem-se da gestão do património, particularmente porque entendem que o Estado é um “mau gestor”. Contudo, a autora contrapõe que uma boa gestão implica sempre a articulação com outras entidades, tais como a Segurança Social e os Serviços de Finanças. Outro aspeto evidenciado, sintomático da tendência de alienação do património do Estado, particularmente da Administração Central, prende-se com as normas que têm sido integradas nos orçamentos nacionais, nomeadamente as que permitem a

³⁶ 2.º Estudo à Caracterização da Habitação Social.

transferência dos parques habitacionais para as autarquias a custo zero. Contudo, devido aos custos da sua manutenção, nem sempre todos os municípios aceitam essa transferência de responsabilidades. Outro aspeto fundamental, apontado como outro mau exemplo de gestão, deve-se à incapacidade de o Estado proceder a uma atualização das rendas a pagar pelos inquilinos. Observa que a não atualização das rendas, a par dos incumprimentos por parte dos inquilinos, condiciona a capacidade (limitada) de gestão³⁷. Sendo assim, a essência do que seria a habitação social acaba por constituir uma “utopia”, nomeadamente porque muitas famílias que se encontram em habitações sociais já não serão, efetivamente, carenciadas. Logo, não “declarando” uma alteração acerca da sua real situação socioeconómica acabam por condicionar uma menor capacidade de resposta face a outras cuja habitação é uma necessidade mais premente e condicionada pelas suas carências económicas. A par desta situação, salienta a perpetuação geracional desta condição, particularmente porque não está fixado um limite temporal para a ocupação das casas por parte dos inquilinos. Contudo, realça a necessidade de as famílias poderem pagar as rendas pagando uma renda mais elevada, o preço técnico do regime de renda apoiada ou, inclusive, o preço praticado pelo mercado. Observa, igualmente, que a problemática do arrendamento na habitação social não pode ser “desligada” da problemática do arrendamento em termos de mercado. Evidencia a política, lançada pelo Estado em agosto de 2012, denominada Mercado Social de Arrendamento, tendente ao incentivo ao arrendamento de habitações de baixo custo, resultado de uma parceria entre o Estado, Municípios e entidades bancárias³⁸. Refere, no entanto, que a Banca, em vez de reter as casas que detém, deveria colocá-las no mercado de arrendamento. Da mesma forma, a descida dos salários, em consequência do cenário socioeconómico atual, deveria determinar a descida das rendas praticadas. Logo, o Estado também deveria intervir no sentido de consolidar um mercado de

³⁷ Refere uma tese de mestrado, galardoada com o prémio IHRU em 2011, que tinha como título “O endividamento, relativo à habitação das famílias residentes num bairro social, em Lisboa”, onde se concluiu que a renda, para as famílias devedoras, é uma das últimas prioridades, “suplantada” por outro tipo de obrigações, tais como a água, eletricidade, telefone, Internet, prestação do carro, etc.

³⁸ A medida incentivava uma redução 20% a 30% do valor das rendas comparativamente ao valor dos preços praticados no mercado.

arrendamento que conseguisse ser mais “autossustentável” e que não tenha como único objetivo o lucro.

A “urgência” de um panorama mais propício ao arrendamento tem sido apontada por diversos autores. Numa linha de análise similar, Coimbra (1998)³⁹ refere que a preponderância para a aquisição de casa própria foi particularmente incidente no período 1977-1985, correspondendo, similarmente, a menores níveis de arrendamento. Observa que as condições eram propícias para a aquisição e para a retração do arrendamento, dando como exemplos a entrada em vigor dos regimes de crédito bonificado e o congelamento das rendas. A partir de 1986 a situação do arrendamento começou a alterar-se devido ao descongelamento de algumas rendas, pela atribuição de subsídios de renda (1985) e pela implementação do Regime de Arrendamento Urbano (1990). Contudo, a maior parte dos alojamentos continuou a ser propriedade dos seus residentes devido à conjuntura dos anos 90, caracterizada pelo fim dos *plafonds* de crédito e pela descida das taxas de juro. Refere, igualmente, que no arrendamento tem predominado a escolha pelos apartamentos (entendido enquanto característica do mercado urbano) enquanto na aquisição da casa própria predomina, tendencialmente, a escolha pelas moradias (particularmente porque elas são dominantes no parque habitacional rural). O arrendamento também é mais comum em agregados com dimensões médias atípicas (uma pessoa ou mais do que cinco pessoas) e cujos rendimentos são relativamente baixos (empregados por conta de outrem, menores qualificações escolares, quadro socioeconómico menos estável). Relativamente à casa própria, verifica-se uma situação oposta: caracterizada por famílias constituídas por 2/3 pessoas, com idades superiores a 46 anos, detentores do ensino secundário/superior e por trabalhadores por conta própria.

Por sua vez, Brito, Vilhena e Pedro (2013)⁴⁰ observam que durante quase todo o séc. XX as “diferentes convulsões sociopolíticas” condicionaram o congelamento

³⁹ Baseado em dados do Inquérito à Habitação, relativos a 1998, a autora procura analisar os alojamentos clássicos ocupados como residência habitual tendo em conta os diversos regimes de habitação: casa própria, arrendamento, cedência gratuita e outras situações.

⁴⁰ A análise incide sobre os resultados de um estudo que teve por base 8000 processos de avaliação efetuados entre janeiro de 2007 e maio de 2010, mais especificamente sobre o Método de Avaliação do Estado de Imóveis (MAEC), desenvolvido pelo Laboratório Nacional de Engenharia Civil aquando a revisão do regime de arrendamento urbano (NRAU) – Lei n.º 6/2006 de 27 de fevereiro. O MAEC

dos valores das rendas de contratos de arrendamento urbano. Logo, o baixo retorno financeiro dos contratos de arrendamento antigos condicionou o fraco interesse dos proprietários para a manutenção do seu património, situação que contribuiu para a degradação do parque edificado. Ou seja, os edifícios que apresentavam um maior estado de degradação eram exatamente aqueles que se encontravam arrendados. De forma a contrariar esta situação procurou-se “fomentar a reabilitação urbana” possibilitando uma atualização das rendas anteriores a 1990. Esta foi uma das iniciativas do XV Governo Constitucional que procurou legislar neste sentido, mas cujo intento foi suspenso pelo XVI Governo Constitucional em 2004. Posteriormente, no decorrer do XII Governo Constitucional, em 2005, é publicada a Lei n.º 6/2006 de 27 de fevereiro que determinava o Novo Regime de Arrendamento Urbano (NRAU) cujos principais objetivos se prendiam com a dinamização do mercado de arrendamento e com a promoção da reabilitação urbana. O NRAU possibilitou o aumento extraordinário dos valores das rendas dos contratos antigos, ou seja, celebrados antes de 1990 – no caso de se tratar de arrendamento habitacional – ou de 1995 – no caso de se tratar de arrendamentos não habitacionais. Foi neste seguimento que o Gabinete do Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local solicitou ao LNEC a conceção de uma metodologia que permitisse avaliar o estado de conservação dos imóveis – nomeadamente o Método de Avaliação do Estado de Conservação de Imóveis (MAEC).

Na mesma linha de Coimbra, mas trabalhando dados referentes aos Censos de 2001, Campos (2004) caracteriza nas vertentes demográfica, social e económica as famílias clássicas residentes em Portugal que ocupam alojamentos familiares clássicos e que são, simultaneamente, proprietárias do alojamento onde residem. Refere que a maior parte das famílias era proprietária do seu alojamento, ocupando, maioritariamente alojamentos construídos nos últimos 30 anos, e que não tinha encargos por compra da habitação. Esta situação era mais comum nas

baseava-se numa metodologia que permitia avaliar o estado de conservação dos imóveis através de uma escala: excelente, bom, médio, mau e péssimo – Portaria n.º 1192-B/2006 de 4 de novembro. Contudo, aquando a revisão do regime jurídico de arrendamento urbano, aprovado pela Lei n.º 32/2002 a atualização das rendas antigas deixou de estar sujeita à avaliação através do MAEC. O MAEC permitia a determinação de um coeficiente de conservação que era utilizado para a determinação do valor máximo das rendas quando necessária uma atualização extraordinária.

habitações mais antigas, particularmente porque estas não estavam oneradas de encargos – por exemplo, a idade média de um representante de uma família sem encargos situava-se nos 57 anos, ao passo que a idade média do representante de uma família com encargos se situava nos 42 anos. Refere que a proliferação da construção dos últimos anos está associada a um gradual endividamento das famílias perante as instituições bancárias através de juros e amortizações. Salaria que as condições de acesso ao crédito variam consoante diversos fatores: idade, grupo socioeconómico, condição perante o mercado e nível de rendimentos. Relativamente ao mercado de arrendamento, refere que este se encontrava subdesenvolvido, coexistindo rendas bastante baixas (em habitações, maioritariamente, ocupadas por idosos; ou pessoas com baixos rendimentos e/ou baixas qualificações escolares, desempregadas, etc.), com rendas demasiado elevadas condicionando, estas últimas, a que as famílias optem pela aquisição de casa própria em vez de arrendar. Por sua vez, outros dados do INE (2003) apontam para que de 1981 para 2001 se tenha transitado de uma situação de acentuada carência para uma situação de acentuado excedente de habitação face ao número de famílias existentes. Ou seja, constata-se que apenas 14% dos edifícios foram construídos antes de 1945, mas que, no sentido inverso, 63% dos alojamentos clássicos foram construídos entre 1971 e 2001. De facto, foi nestas décadas que se assistiu a um crescimento exponencial da construção.

Numa mesma linha de evolução temporal, dados do INE (2012), comparativos e relativos à década 2001-2011, revelam que, em 2011, o número de alojamentos já superava em 45% o número de famílias, correspondendo a mais 1,8 milhões de alojamentos relativamente ao número famílias. Os dados revelam que 32% dos alojamentos existentes estavam desocupados ou constituíam residências secundárias e que quase metade dos alojamentos vagos, que se encontravam para venda, tinham sido construídos na última década. O encargo dos proprietários com a habitação também aumentou 48%, correspondendo a 43% do total dos proprietários existentes.

A tendência crescente para o aumento de alojamentos relativamente ao número de famílias é notória. Por exemplo, enquanto em 1981 o número de alojamentos era 16% superior ao número de famílias, em 2011 esse número já correspondia a 45%.

Esta mesma orientação é observada por Isabel Guerra (2009) que aponta as transformações profundas patentes em Portugal nas últimas décadas do séc. XX, nomeadamente: alterações na estrutura demográfica, envelhecimento da população, diversificação dos tipos de família, novas dinâmicas na relação casa/trabalho, fenómenos migratórios, individualização e mudança dos modos de vida, precariedade de emprego e mobilidade social negativa, assim como alterações nos estilos de vida e ao nível dos padrões socioculturais. Refere que na segunda metade do séc. XX a responsabilidade habitacional esteve, muitas vezes, na alçada das próprias famílias, assumindo um peso preponderante a construção clandestina, na década de 70, assim como a autoconstrução. Da mesma forma, o país assistiu a um ritmo construtivo exponencial transformando Portugal no país com o segundo maior rácio de habitação por agregado familiar entre os países da União Europeia (p.11). A título de exemplo observa que em 2011 o número total de alojamentos familiares aumentou em 16,2% relativamente a 2001, particularmente devido ao crescimento do número de alojamentos vagos (+35,1%) e alojamentos de residência secundária (+22,6%). Embora também tenha aumentado o número de alojamentos de residência habitual, esse aumento foi de apenas 11,7%. Guerra observa que embora o número de fogos concluídos para a habitação tenha aumentado para 68% (resultante de uma taxa média de crescimento anual de 7,65%), entre 2002 e 2005 assistiu-se a uma diminuição de 40%. Segundo a autora essa diminuição deveu-se à crise do setor imobiliário. Mais incidente desde 2008, a crise teve reflexos imediatos no setor da construção, setor onde se observou uma diminuição acrescida a partir de 2010. Interrelacionado com esses fatores, também se assistiu a uma diminuição do emprego e das remunerações.

Outra importante dimensão na análise do panorama atual da habitação em Portugal prende-se, efetivamente, com o aparecimento de alguns programas e projetos importantes, tais como os supracitados RECRUA, REHABITA, PER, por exemplo. Contudo, é a nível municipal – particularmente nas grandes áreas metropolitanas – que essa tendência surge como mais acentuada, particularmente devido às especificidades do enquadramento socioeconómico, urbanístico e demográfico.

Em termos de Políticas Públicas, fazendo uma síntese, destaca-se, então, a “extinção” do IGAPHE e a sua “refundação” em Instituto de Habitação e

Reabilitação Urbana (IHRU), assim como o lançamento de alguns programas que subsidiavam obras ou a recuperação de imóveis, tais como o RECRUA, o REHABITA, o PROHABITA, ou o SOLARH; entre outros que procuravam conjugar a reabilitação com a integração social, sendo o principal exemplo a Iniciativa Bairros Críticos (IBC). Destaca-se, igualmente, o Plano Estratégico de Habitação (2007/08), onde estavam definidos os Programas Locais de Habitação, assim como as linhas de intervenção nos chamados Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária (BIP-ZIP).

Por sua vez, em termos de Princípio Geral este conjuga uma orientação Social (embora limitada), Económica (atendendo à lógica de um mercado habitacional em ascensão) e Financeira/Mercantil, particularmente porque o crescimento do mercado da habitação é alimentado por políticas de crédito bancário e pelo aumento dos encargos das famílias para com os bancos. Relativamente à perceção da sustentabilidade, torna-se algo complexo de descortinar. Denota-se o gradual “abandono” de uma visão social (unicamente remetida à habitação social e a alguns programas de reabilitação e regeneração urbana). Numa lógica invertida, a Sustentabilidade é entendida e remetida como sendo a do mercado, económica e financeiramente falando.

De 2011 a 2015

Neste período agravou-se o endividamento do país e foram adotadas medidas de austeridade pelo Governo do Partido Socialista (PS), liderado por José Sócrates, através dos PEC I, II e III (Programas de Estabilidade e Crescimento). Em 2011 uma equipa constituída por representantes do Banco Central Europeu (BCE), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Comissão Europeia (CE), a pedido do Governo português, avaliou o estado das contas do país e apresentou o denominado “Memorando” de entendimento (concluído no dia 3/05/2011). A apelidada *Troika* aplicou um pacote de austeridade que incluía: cortes salariais na função pública, privatização de empresas públicas, aumento de impostos (IVA, Imposto Automóvel), cortes das deduções do IRS e nas participações do funcionalismo público, facilitação dos despedimentos, aumento das taxas

moderadoras no Serviço Nacional de Saúde, redução dos montantes e do período de vigência do subsídio de desemprego, cortes nas pensões de reforma acima dos 1500 euros, congelamento das pensões mais baixas, entre outras. (Estanque, 2012:15). Estas medidas a aplicar agudizaram-se aquando a vigência do Governo PSD/CDS, liderado por Pedro Passos Coelho e por Paulo Portas. Como consequência das medidas de austeridade aumentou o desemprego (sendo o setor da construção um dos mais afetados), a emigração (que passou a ser superior à imigração), o sobre-endividamento e o subsequente, empobrecimento das classes média e baixa⁴¹.

Nestes quatro anos, atendendo às Dinâmicas Principais, observa-se uma situação de excesso de alojamentos familiares face ao número de famílias clássicas (aspeto comum à generalidade dos municípios nacionais), a par de problemas estruturais do parque habitacional. Estes fatores são acompanhados pelo agravamento das vulnerabilidades sociodemográficas, tais como o desemprego ou o envelhecimento populacional. Saliente-se, mais uma vez, que o setor da construção foi um dos mais afetados pela crise, tendo aumentado não só o desemprego, como também o número de falências de pequenas e médias empresas. Note-se que neste período o encargo das famílias com a habitação superou os 40%.

Os anos da chamada “crise” são também caracterizados pela dificuldade sentida por parte dos bancos portugueses em se conseguirem financiar no estrangeiro. Como consequência, assistiu-se a uma retração no acesso ao crédito por parte das famílias. Uma das respostas a estas dificuldades foi a tentativa de abertura ao mercado internacional, particularmente através dos Vistos Gold, política focada no segmento da habitação de luxo, não obstante também incluir uma vertente centrada no investimento externo (com poucos, ou nenhuns, resultados visíveis). Neste último caso, não o podemos considerar como sendo uma política pública, visto o princípio latente ser de âmbito, meramente, comercial. Emergiu, igualmente, o

⁴¹ Reflexo dessa conjuntura, uma das principais imagens é a chamada “pobreza envergonhada”: famílias que antes tinham rendimentos estáveis e assegurados, mas que, por força da falta de meios de subsistência, passara a ter de recorrer às instituições sociais e à caridade (O ir comer à “sopa dos pobres”).

debate acerca do denominado “Alojamento Local”, entendido enquanto uma forma de “arrendamento de curta duração”, particularmente para fins turísticos.

Assinalando as Políticas Públicas concretas destaca-se o Novo Regime de Arrendamento Urbano (NRAU), política bastante contestada devido ao aumento súbito das chamadas “rendas antigas”, assim como discursos centrados, quer na temática do arrendamento, quer na reabilitação urbana, embora, mais uma vez, com muito poucos resultados palpáveis. O arrendamento habitacional, a reabilitação urbana e a qualificação dos alojamentos são, aliás, as principais linhas orientadoras elencadas na Estratégia Nacional para a Habitação, documento elaborado pelo IHRU em 2015.

Analisando o Princípio Geral, salienta-se uma total ausência de uma componente Social. Pelo contrário, este incarna uma dimensão Económica em que o (tímido) incentivo ao mercado de arrendamento pode ser encarado como uma resposta à limitação do acesso ao crédito, assim como à quebra acentuada dos subsectores da construção, atividades imobiliárias e setores transversais. O princípio Financeiro/Mercantil constitui outra das evidências, particularmente porque a habitação passou a ser “sinónimo” de bem penhorável, não só por dívidas das famílias para com as empresas, mas fundamentalmente por dívidas para com o próprio Estado.

Podemos observar a seguinte notícia, publicada na edição *online* do jornal PÚBLICO, em 24/06/2012, sob o título *Quando se perde a casa já se perdeu tudo*⁴²

“Aumenta o crédito malparado, as dívidas que não podem ser pagas. Cresce todos os dias o número de execuções, penhoras, acções de despejo. Por não conseguirem pagar os empréstimos, milhares de famílias já perderam as casas, ou estão em risco de as perder. Cada vez mais pessoas vivem na vergonha, na culpa e no medo e isso paralisa-as, anula-lhes a capacidade de reagir. Um país em dívida não consegue lutar pela sobrevivência. Uma viagem pelo mundo das dívidas, dos agentes de execução, das penhoras e dos despejos

Fogueteiro. Segunda-feira, 18 de Junho, 5 da tarde. O agente de execução José Mário Santiago e o seu colaborador, o funcionário forense Rui Almeida, de fato cinzento e fato escuro, respectivamente, tocam à campainha do segundo andar de um prédio do Fogueteiro, Seixal. Uma mulher grande, de redondas bochechas, abre a porta.

⁴² <https://www.publico.pt/2012/06/24/jornal/quando-se-perde-a-casa-ja-se-perdeu-tudo-24760208>

"É a senhora Maria Leonor Assis? Somos representantes do tribunal, vimos fazer uma penhora de bens." Mário Santiago diz isto com uma voz neutra, mas firme. A mulher assente com a cabeça e ele perscruta num relance o interior do apartamento. Uma mesa com um Cristo e muitos santinhos desenha-se na obscuridade, flores e gravuras com flores, um sofá partido, com mantas e almofadas.

A mulher balbucia: "Mas o meu irmão não está em casa, tenho de lhe telefonar", e fica à porta, de pé, olhando os intrusos, ambos de cabelo grisalho penteado para trás com gel, um de estatura média, outro corpulento. Este é o que assusta à primeira vista, ainda que fique um passo atrás, aquele o que atira a matar, embora irrepreensível nos modos.

Leonor parece imobilizada pelo medo. A cara começa a franzir-se-lhe ligeiramente e a tremelicar, mas só quando o gemido se torna audível se percebe que chora. (...)

Resumidamente, os processos decorrem assim: quando o cliente não paga, o credor, quer seja um banco, quer um fornecedor de mercearia ou de serviço de telemóvel, avança com um processo judicial. Após a sentença, o tribunal nomeia um agente de execução (no caso dos bancos, estes podem escolher um da sua preferência).

Num primeiro passo, o agente de execução faz a citação ao executado. Se não o encontrar, ou se ele se recusar, afixa um edital, ou marca uma hora e um lugar, com duas testemunhas, e considera-o citado. Vinte dias depois vem a penhora. Nesta altura, tem de citar os credores preferenciais, que são as Finanças e a Segurança Social. Os bancos também estão à frente de outros credores, se tiverem uma hipoteca. Penhorados os bens, o executado é notificado e tem um prazo de dez dias para pagar o que deve. Se não o fizer, há que remover os bens, guardá-los num armazém e vendê-los. Se o bem for um imóvel, terá de ser leiloado em tribunal, por carta fechada. Hoje em dia, é o próprio banco que o compra, na maior parte dos casos. Só se não houver propostas se avança para uma negociação particular, ou se recorre a uma agência imobiliária. (...)

Houve um boom de escritórios de agentes de execução, e havia trabalho para todos, mas, nos últimos dois anos, segundo Mário, a situação começou a mudar. Não é que tenha diminuído o número de dívidas: mas baixou a probabilidade de as recuperar. "A taxa de insucesso é enorme. Dantes, chegávamos a uma habitação ou um estabelecimento, ameaçávamos penhorar os bens, colocávamos um camião à porta para os carregar, e a pessoa fazia logo uns telefonemas, para amigos ou familiares, e, em muitos casos, acabava por saldar a dívida. Agora não. Já esgotou todas as possibilidades, não tem mesmo como pagar. (...)

Segundo dados da Associação dos Profissionais de Empresas de Mediação Imobiliária, os portugueses entregaram aos bancos, nos primeiros três meses deste ano, 2300 imóveis, por não conseguirem pagar os respectivos créditos. Uma média de 19 casas entregues por dia, mais 74% do que em igual período do ano passado. Mas há mais de 140 mil famílias em incumprimento.

No que respeita à totalidade dos créditos, houve no primeiro trimestre deste ano mais 27.822 famílias que não os conseguem pagar. Uma média de 306 novos casos por dia. Há quase 700 mil pessoas com o crédito vencido, a maior parte dos casos no crédito ao consumo, embora seja no da habitação que o aumento é maior.

Quanto às Finanças, nos primeiros cinco meses do ano venderam 12.787 casas penhoradas e têm 2586 prestes a serem vendidas, num total previsto de 36 mil casas até ao fim do ano, o que representará um aumento em relação aos anos anteriores. (...)."

A penhora das habitações foi uma das tendências marcantes deste período, não obstante grande parte das dívidas não se deverem ao incumprimento no pagamento de créditos relacionadas com o setor da habitação, mas sim com

créditos ao consumo, incumprimento de obrigações fiscais, ou para com a Segurança Social. A perceção da Sustentabilidade é praticamente nula. Existindo, de alguma forma, ela esteve, contudo, sempre presente do discurso político, embora totalmente conotada com as contas públicas e a situação económica (quase sempre precária) do setor bancário. É quase nula a preocupação social, sendo a sustentabilidade habitacional completamente afastada das preocupações políticas.

A partir de 2015

A 26 de Novembro de 2015, o Partido Socialista, liderado por António Costa, e suportado em termos parlamentares pelo Bloco de Esquerda e pela coligação constituída pelo Partido Comunista Português/Partido Ecologista “Os Verdes”⁴³, assume a governação. Este período assinala, de alguma forma, o abandono de algumas medidas de austeridade e alguma recuperação socioeconómica.

Nestes último anos, as Dinâmicas Principais têm revelado a tendência para discursos centrados na necessidade do retorno ao mercado, leia-se no “regresso” das famílias aos bancos no sentido de obterem um crédito para a compra de casa, dinâmica que tem sido incentivada pelo próprio setor bancário através do aumento do número de créditos e de campanhas de marketing cuja principal ideia tem sido a apregoada “fim da crise”. Por sua vez, as sérias dificuldades que as empresas portuguesas na área da construção (mas também nas áreas da engenharia ou na arquitetura) encontraram nas suas tentativas de internacionalização em mercados externos, tais como Angola, Brasil, entre outros, também têm formatado a ideia de que a construção “pura e dura” deve ser retomada em território português – aspeto que revela que tanto o arrendamento, como a reabilitação urbana, nunca foram encarados como soluções “reais” para a revitalização do mercado da habitação como um todo. Ou seja, nunca foram encarados como alternativas, nomeadamente devido à sua menor rentabilidade. Relativamente ao arrendamento, denota-se uma maior tendência para este assumir preços especulativos, particularmente nas

⁴³ Conhecidos pelos acrónimos BE, PCP e PEV, respetivamente.

idades de Lisboa e do Porto, fomentado pela gentrificação e pela pressão emergente do alojamento local. Aliás, esses mesmos princípios estão, muitas vezes, subjacentes na reabilitação urbana. Todavia, o que se assiste é o retorno gradual às políticas de atribuição de crédito.

Podemos observar a seguinte notícia, publicada no portal IDEALISTA, em 10/08/2017, sob o título *Assim mudou o mercado do crédito habitação desde a passagem da Troika por Portugal*⁴⁴:

“Desde o início da década - antes da crise e da passagem da troika por Portugal- que os bancos não davam tanto dinheiro para a compra de casa: só no primeiro semestre deste ano foram concedidos empréstimos num valor total de 3,8 mil milhões de euros. Este número representa um crescimento de 42% face ao verificado no mesmo período do ano passado. Em média, por cada dia que passou os bancos concederam mais de 20 milhões de euros com essa finalidade nesse período.

Só em junho passado, o volume de novos empréstimos para financiar a compra de casa, atingiu 754 milhões de euros. Também este é o registo mais elevado desde dezembro de 2010. E mesmo em termos mensais reflete uma subida de 26 milhões de euros face ao valor concedido em maio, mostram os dados mais recentes do Banco de Portugal (BdP). Em 2016 foram concedidos 5,5 mil milhões de euros de financiamentos para a compra de casa (mais 39,6% em comparação com o ano de 2015).

As novas operações de crédito vêm acompanhadas de uma taxa de juro média de 1,69%, o que compara com 1,68% um mês antes. Ainda assim, o preço do dinheiro cobrado pelos bancos mantém-se num mínimo histórico. Há um ano, a taxa era 0,25 pontos acima.

E se no início de 2015 a margem mínima entre os principais bancos a operar no mercado nacional atingiu uma média de 2,78%, atualmente ascende a 1,49%. Isto porque a grande maioria dos bancos nacionais já tem no seu preçário "spreads" inferiores a 2%. (...)

A necessidade de financiamento, fundamentalmente por parte do Estado (Local e Central), também tem potenciado um aumento gradual do IMI, revelando, que o setor da habitação continua a ser encarado como uma constante fonte de receitas. Por exemplo, o aumento do IMI nos principais centros urbanos tem tido como consequência a gentrificação e o, subsequente, encarecimento do valor da habitação e da propriedade nos centros históricos, aspeto que tem contribuído para a especulação no setor imobiliário e para o gradual “afastamento” de populações pobres e envelhecidas. Note-se que, ao contrário das casas das famílias, as casas que pertencem, ou estão na posse, dos bancos estão salvaguardadas do pagamento de IMI.

⁴⁴ <https://www.idealista.pt/news/financas/credito-a-habitacao/2017/08/09/34119-credito-a-habitacao>

Esta realidade é contraditória quando nos debruçamos sobre as Políticas Públicas. A medida mais emblemática foi o fim das penhoras das casas, que constituem a primeira morada das famílias, não só por parte das empresas, mas fundamentalmente por parte do Estado, nomeadamente o Fisco e a Segurança Social. O objetivo foi estancar uma prática que se generalizou nos últimos anos e cujas consequências foram desastrosas para as famílias portuguesas. Esta evidente mercantilização da habitação – transversal a Estado e empresas – teve como resultados a especulação contínua e constante, evidente, por exemplo, nos ditos leilões de habitações (onde as casas penhoradas são vendidas a “preço de saldo”), ou na ação (nem sempre transparente ou regulada) dos chamados Fundos de Investimento Imobiliário que, muitas vezes, adquirem débitos (incumpridos) das famílias para com o crédito à habitação a alguns bancos, bancos esses que não deixam de ter participação nos mesmos fundos.

Recentemente, em Outubro de 2017 é apresentado o documento “Para uma nova geração de políticas de habitação” da autoria do Governo português. O documento chama a atenção para carências e problemas de natureza estrutural, nomeadamente: acesso à habitação; “equilíbrio entre os vários segmentos de ofertas habitacionais e na funcionalidade global do sistema”; qualificação do edificado e coesão socioterritorial. Relativamente aos desafios que a habitação em Portugal enfrenta, destaca os seguintes: alterações dos modos de vida e das condições socioeconómicas das populações (derivadas de alterações demográficas, dinâmicas familiares, alterações na relação casa/trabalho, mobilidades pendulares e profissionais); carências conjunturais originadas por políticas de habitação anteriores, assim como por “uma mudança de paradigma no acesso ao mercado de habitação, precipitada pela crise económica e financeira internacional); assim como pela diversidade das “expressões territoriais”, originadas por processos, quer de desvitalização, quer de revitalização urbana e territorial. A missão estratégica enquadra-se na necessidade de se garantir o acesso de todos a uma habitação adequada e criar condições reais para a reabilitação urbana do espaço edificado. Nesta linha de orientação, são definidos quatro objetivos estratégicos: 1- dar resposta às famílias que vivem em situação de carência habitacional agravada – nomeadamente através da gestão do parque

habitacional público no sentido da disponibilização de uma bolsa de alojamentos dinâmica e eficaz; 2- possibilitar o acesso à habitação por parte das pessoas que não conseguem aceder por “via do mercado” – através do incentivo ao arrendamento a preços acessíveis, com mais escolhas, atendendo às condições de mobilidade e no sentido de os alojamentos poderem ser ocupados ao longo do “ciclo de vida das famílias”; 3- criar condições para a que a reabilitação seja a primeira opção em termos de intervenção no edificado; 4- combater a exclusão social, apostando em abordagens integradas e participativas nos bairros de arrendamento públicos, fomentando a interação com os serviços de proximidade (pp.3,4).

O documento apresenta como instrumentos de intervenção urbana diversos programas tendentes a facilitar a reabilitação urbana e o arrendamento destacando-se alguns exemplos⁴⁵: 1.º Direito - Programa de Apoio ao Direito à Habitação (destinado a agregados familiares com graves carências habitacionais, versando na concessão de apoio financeiro aos municípios, empresas municipais e IPSS para a disponibilização de habitação a preços acessíveis, particularmente de renda apoiada); Porta de Entrada - Programa de Apoio ao Alojamento Urgente (que visa dar resposta a agregados familiares que ficaram privados, subitamente, da sua habitação, pela força de desastres naturais ou devido a “fenómenos de migrações coletivas”⁴⁶); Programa de Arrendamento Acessível (que procura disponibilizar habitação a famílias que não dispõem de capacidade para arrendar aos preços praticados pelo mercado); Programa Porta 65 Jovem (apoio financeiro para arrendamento disponibilizado a jovens entre os 18 e os 35 anos de idade); Projeto

⁴⁵ Alguns programas já existiam anteriormente (ex. Porta 65 Jovem), embora esta abordagem procure dotá-los de outros mecanismos de financiamento, acesso e articulação com os novos programas de arrendamento.

⁴⁶ Inscreve-se nesta vertente o apoio às vítimas dos incêndios, sendo os exemplos mais emblemáticos os que em 2017 assolaram Pedrógão Grande (53000 ha ardidos), em junho, e o Centro do país em outubro (27 concelhos afetados, 54000 ha ardidos). Com um número de mortos estimado em 125 (janeiro de 2018), presume-se que 500 casas terão ardido em Pedrógão Grande e 800 terão sido afetadas nos incêndios de outubro, a par de diversas empresas e património natural (ex. Pinhal de Leiria). O apoio às vítimas dos incêndios tem incidido bastante na reconstrução da habitação ardida, em níveis onde a articulação (ou as dificuldades na mesma) entre o Governo, municípios, entidades do Terceiro Setor e população tem sido o principal desafio/obstáculo. No caso dos afetados por “fenómenos de migrações coletivas”, depreende-se que existe uma relação com a problemática das populações refugiadas de conflitos, particularmente da Síria ou do Iraque que, embora não seja uma realidade premente em Portugal, assume proporções bastante mais incisivas em países como a Alemanha, França, Grécia, Itália, Hungria ou Espanha.

Reabilitar como Regra (onde se destaca a revisão e a adaptação da legislação no sentido da rentabilização dos recursos ambientais); Reabilitar para Arrendar (fomento do financiamento de habitações que se destinem ao mercado do arrendamento); Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas (IFFRU 2020) (que visa promover a eficiência energética na habitação); Programa Casa Eficiente 2020⁴⁷ (que visa o financiamento de operações que promovam a melhoria do desempenho ambiental de edifícios e frações); Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano/Planos de Ação de Reabilitação Urbana (apoio aos municípios que tenham incluído a reabilitação urbana no âmbito dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano ou nos Planos de Ação de Reabilitação Urbana⁴⁸); Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano/Planos de Ação Integrados para as Comunidades Desfavorecidas (apoio aos municípios na regeneração de áreas sociais carenciadas e marcadas pela exclusão social); Programa “Da Habitação ao Habitat” (promoção da coesão social nos bairros públicos de arrendamento); Porta ao Lado - Programa de informação, encaminhamento e acompanhamento de proximidade para acesso à habitação (destacando-se uma plataforma digital de apoio às famílias).

Devido ao seu aspeto recente, este documento, que procura aproximar a realidade portuguesa da vivenciada na União Europeia, embora apresente algumas medidas específicas, acaba por ser uma espécie de declaração de princípios. Destaca-se, em termos discursivos, a chamada de atenção para a necessidade da “sustentabilidade territorial”; assim como para a “governança multinível” – depreendendo este último conceito uma articulação de diferentes políticas setoriais (urbanas, transportes, educação, emprego, ação social, saúde, etc.).

Nesta lógica, analisando o Princípio Geral observamos que este é tríplice. Ou seja, ostenta uma dimensão Social – particularmente porque o Estado procurou intervir no sentido de impedir as penhoras e, recentemente, o discurso versa acerca da questão da governança e da inclusão -; uma dimensão Económica – visto o discurso estar recentrado no retorno à lógica das construção e das atividades

⁴⁷ Saliente-se que este programa, financiado pelo Banco Europeu de Investimento (BEI), é dinamizado pela Confederação Portuguesa da Construção e do Imobiliário (CPCI).

⁴⁸ Os denominados PEDU e PARU, respetivamente.

imobiliárias; e Financeiro/Mercantil – particularmente porque assinala o regresso em força (ou forçado) às políticas de atribuição de crédito e, subsequente, endividamento. Logo, em termos de sustentabilidade denota-se um paradoxo: embora se acentue a necessidade da inclusão, do encontrar de alternativas à compra e ao recurso ao crédito, a economia tem assentado, fortemente, no incentivo ao consumo, à confiança nos bancos e, logo, à permanência da lógica financeira/mercantil.

A insistência nesta lógica acarreta riscos de rutura extremamente elevados, tal como podemos depreender nesta notícia, de 07/12/2017, publicada no portal do jornal EXPRESSO⁴⁹, sob o título *Banco de Portugal conclui que não há bolha imobiliária*:

“Relatório do BdP conclui não existir sobrevalorização dos preços da habitação em Portugal”, mas não afasta a possibilidade de existirem “apreciações excessivas” nas grandes cidades. Documento refere também que cerca de 55% das transacções de habitações realizadas este ano não foram financiadas por créditos bancários.

Depois dos ditos “anos da crise”, o mercado imobiliário em Portugal tem vindo a crescer. Tanto que já se especula a existência de uma nova bolha - e os seus possíveis riscos. É algo que o relatório de estabilidade financeira do Banco de Portugal afasta, para já, conforme conta o “Jornal de Negócios” esta quinta-feira.

A análise levada a cabo pelo BdP “permite concluir pela não existência de sobrevalorização dos preços da habitação em Portugal”, lê-se no documento publicado esta quarta-feira.

Durante o primeiro semestre de 2017, os preços da habitação em Portugal aumentaram 7%, em relação ao mesmo período do ano anterior.

A evolução recente “aponta para a ausência de sinais de sobrevalorização no mercado imobiliário residencial, embora indique que os preços da habitação em Portugal se estão a aproximar dos seus fundamentos económicos”, explica a instituição liderada por Carlos Costa.

Ainda assim, há sinais preocupantes. O BdP não afasta “a possibilidade de existirem apreciações excessivas em determinadas áreas geográficas, nomeadamente em grandes centros urbanos”.

De acordo com o mesmo documento, um dos motivos para considerar que não há uma expansão em demasia no mercado nacional é que a mesma não foi sustentada pelo crédito: cerca de 55% das transacções de habitações realizadas este ano não foram financiadas por créditos dados por bancos nacionais”.

⁴⁹<http://expresso.sapo.pt/revista-de-imprensa/2017-12-07-Banco-de-Portugal-conclui-que-nao-ha-bolha-imobiliaria>

Os Princípios Gerais podem ser consultados, em termos cronológicos, na tabela seguinte.

Tabela 5 – Princípios Gerais da História da Habitação em Portugal

Época	Princípio Geral
Séc. XIX e início do séc. XX	Económico - Habitação deveria estar entregue à lógica do mercado.
Período da I Guerra Mundial	Social - Estado imbuído dos ideais da Revolução Francesa
Estado Novo (inícios)	Social - Estado imbuído de uma visão tradicional/ruralista. Economicamente não conseguiu fomentar a construção.
II Guerra Mundial	Social (mas de capacidade limitada)
Anos 60	Social (mas cingido a certos grupos socioprofissionais). Económico - surgimento de um mercado especulativo e/ou marginal
Anos 70 – pós 25 de abril	Social - (gradual transferência de poderes do estado central para os municípios); Económico - tendência para a liberalização do setor.
Anos 80 e 90	Social – limitado; Económico - mercado em ascensão; Financeiro/Mercantil - entendimento da habitação enquanto dívida a longo prazo. Valor especulativo e não o valor real (dinheiro ou habitação)
Década de 2000	Social – limitado; Económico - mercado em ascensão; Financeiro/Mercantil
2011 -2015	Económico - mercado em retração; incentivo ao mercado de arrendamento; limitação do acesso ao crédito à habitação; quebra acentuada dos subsectores da construção, atividades imobiliárias e setores transversais; Financeiro/mercantil - habitação enquanto sinónimo de bem penhorável pelo Estado e por particulares
Pós 2015	Social - interventor - em relação às penhoras por parte do Estado; Económico - Retorno à lógica da construção e das atividades imobiliárias e bancárias; Financeiro/mercantil - regresso ao crédito e subsequente endividamento

Fonte: Elaboração própria, 2017

Na próxima tabela podemos observar as “perceções” de Sustentabilidade patentes em cada um dos períodos históricos.

Tabela 6 – Perceções da Sustentabilidade

Época	Perceções da Sustentabilidade
Séc. XIX e início do séc. XX	Enformada em torno das necessidades económicas da burguesia industrial, não obstante o Estado revelar algumas preocupações de foro social.
Período da I Guerra Mundial	Incorporação (ténue) de uma dimensão social no âmbito da realidade habitacional.
Estado Novo (inícios)	Conciliação entre uma dimensão económica e uma dimensão social condicionada. Visão de uma sustentabilidade do Estado, ou da “Nação”, assente em pressupostos ideológicos.
II Guerra Mundial	Incremento de novas políticas habitacionais de âmbito social, não obstante a continuidade de uma perspetiva ideológica totalitária e limitada em termos do que era a participação civil e a habitação.
Anos 60	Maior grau de intervenção estatal, no domínio social, enquanto resposta a processos acelerados de urbanização e de industrialização. Gradual penetração dos grupos privados e, logo, maior domínio de visões economicistas centradas no mercado da habitação.
Anos 70 – pós 25 de abril	Período ideológica e discursivamente mais próximo do que seria a “sustentabilidade habitacional”, nomeadamente pelo surgimento de projetos, tais como o SAAL, ou as cooperativas sociais de habitação.
Anos 80 e 90	Visão centrada, quase exclusivamente, na questão do mercado, traduzindo um retrocesso acentuado relativamente ao que seria a sustentabilidade habitacional. A sustentabilidade “é” entendida enquanto sinónimo de posse, de compra e venda, traduzindo a financeirização do cenário habitacional.
Década de 2000	Abandono definitivo da construção de habitação enquanto resposta à falta de casas para as famílias habitarem. Acentuação da retórica em torno da sustentabilidade económica, dos bancos e do mercado. Neste sentido, a sustentabilidade “é” entendida em termos, unicamente, financeiros.
2011 -2015	Abandono completo de dimensões sociais na temática habitacional. Período de estagnação do mercado, crise social agravada, diminuição do crédito atribuído, tendo revelado as debilidades estruturais da sociedade portuguesa onde a habitação ocupa um espaço central. A sustentabilidade “é” entendida enquanto “sustentabilidade das contas públicas”.
Pós 2015	Ambiguidade caracterizada por uma presença acentuada da dimensão financeira (traduzindo um retorno às mesmas políticas bancárias anteriores à crise) a par de algumas políticas públicas tendentes a fazer face a problemáticas habitacionais (arrendamento, reabilitação urbana) e sociais.

Fonte: Elaboração própria, 2017

Conclusões

Analisando os diversos períodos históricos, assistimos a uma gradual manutenção da lógica mercadológica, não obstante, em alguns momentos pontuais, tenha existido alguma “vontade” (política ou estatal) em conseguir fazer face às graduais dificuldades habitacionais das famílias. Contudo, embora já estivesse patente aquando o período industrial a lógica mercantil é, atualmente, bastante mais incidente, não obstante as dificuldades habitacionais se perpetuarem ao longo das diversas gerações. O advento de atores de peso a intervir neste setor, particularmente os bancos, as empresas de construção e as imobiliárias, revelam que a habitação constitui um contínuo setor de alavancagem das dinâmicas económicas portuguesas. Esse mesmo entendimento passou a integrar as políticas públicas, nomeadamente quando o mesmo Estado passou a olhar para a habitação enquanto fonte de receitas ou como constante mecanismo para fazer face aos desequilíbrios orçamentais e financeiros. Os resultados dessas mesmas políticas (ou da ausência das mesmas) contribui para o quase desaparecimento da função social da habitação e para o estabelecimento gradual de uma verdade dogmática que defende que a habitação deve ser apenas equacionada numa única lógica mercantil/financeira.

São diversas as causas. Se por um lado as dinâmicas construtivas não foram ponderadas atendendo a padrões demográficos caracterizados pela diminuição da população, êxodo migratório, envelhecimento, alterações na estrutura das famílias (aumento do número de pessoas a viverem sozinhas, divorciados, solteiros emancipados, famílias monoparentais, casais do mesmo sexo, entre outras) e diminuição da dimensão média da família; por outro, a crise socioeconómica dos últimos anos conduziu à insegurança habitacional, tendo como exemplo emblemático a entrega de casas aos bancos devido à incapacidade de pagamento de créditos à habitação, ao consumo, e, inclusive, a dívidas ao Estado.

As consequências são, também elas, várias mas incisivas, estando patentes nas conclusões desta análise: sobrelotação e deterioração das condições habitacionais e do parque habitacional; desinvestimento no setor da Habitação Social, resultado das dificuldades de gestão do Estado e/ou dos municípios e gradual transferência

para a esfera dos privados; pressão para a construção, independentemente das necessidades reais da população; responsabilidade direta por parte do Estado nas políticas de crédito bancário com reflexos imediatos nos mercados da compra e do arrendamento; dificuldades acrescidas por parte das famílias resultantes do desemprego, imigração e diminuição do poder de compra; instrumentos de planeamento urbano pouco adequados às diferentes realidades geográficas e demográficas e tendência para a ocupação extensiva do solo em detrimento da regeneração urbana; tendência para a insistência num discurso assente na internacionalização dos setores transversais da construção e em políticas habitacionais que induzem a uma postura especulativa da habitação no sentido de atrair clientes/mercados internacionais. Por último, há que assinalar a reemergência e o surgimento de novos movimentos sociais que combatem pelo direito à habitação e pela rejeição das lógicas de mercado. Esta é uma realidade que deve ser equacionada, particularmente porque sintetiza a habitação enquanto território de conflito e disputa social.

A história da habitação em Portugal, embora restrita ao balizador temporal Séc. XIX-2016/2017, revela que a dimensão Económica sempre preponderou sobre a Social. Aliás, é nesta vertente que se deve entender, por exemplo, que as políticas de Habitação Social não podem (não devem) ser confundidas com o que deveria ser uma Política Social da Habitação. Na sua (quase) ausência cresce e perpetua-se a lógica Financeira/Mercantil alimentada pela instabilidade do setor e pela necessidade de este “ter de” gerar receitas e lucro.

Capítulo V - Diagnóstico da habitação em Portugal – principais problemáticas

Capítulo V - Diagnóstico da habitação em Portugal – principais problemáticas

Entender o panorama da habitação em Portugal é, também, conhecer a sua história. A habitação não pode ser separada de todo um contexto socioeconómico que se torna necessário equacionar.

Neste capítulo – Diagnóstico da habitação em Portugal – principais problemáticas - são apresentados indicadores relativos ao panorama habitacional português recorrendo a indicadores de âmbito estatístico.

A questão habitacional em Portugal deve ser entendida no âmbito das especificidades do Estado português, particularmente enquanto Estado Providência. Segundo Esping-Andersen (*apud* André Marques, 2011:17,18) podem ser definidos três modelos distintos de Estado Providência. O primeiro modelo é denominado de social-democrata, sendo característico dos países escandinavos: Suécia, Noruega e Dinamarca. Este modelo baseia-se no princípio de que os trabalhadores necessitam de recursos sociais (saúde educação), mas que, por sua vez, a política social é enquadrada como o garante da eficiência económica. O segundo modelo é denominado de conservador-corporativo, sendo característico da Europa Continental, nomeadamente de países como a Alemanha, França, Áustria, Holanda e Itália). Este modelo baseia-se no entendimento de que o Estado, particularmente, através da previdência social, poderia ter a capacidade de substituir o mercado e servir de garante para a manutenção de uma sociedade estratificada, embora de base conservadora, alicerçada pelo princípio da subsidiariedade. O terceiro modelo é denominado liberal, sendo característico dos países anglo-saxónicos, particularmente os Estados Unidos, Canadá, Austrália e Reino Unido). Este modelo baseia-se no princípio assistencialista e onde a previdência social, ou seja, o apoio por parte do Estado, está limitada à população mais carenciada. O modelo de Esping-Andersen é, usualmente, questionado pelo facto de não enquadrar os países do sul da Europa, nomeadamente a Espanha, Grécia, Itália e Portugal, particularmente porque as suas “características” apresentam algumas atipicidades. Neste ótica, Ferrera (*apud* André Marques,

2011:18) refere que a principal razão se deve ao facto de o Estado Social se ter desenvolvido mais tardiamente nos países do sul, subsistindo uma “austeridade” e um “estado de subdesenvolvimento institucional e financeiro” assim como algumas tipicidades, nomeadamente uma fraca proteção social aos grupos de risco, discrepâncias entre a proteção social ao emprego institucional relativamente ao emprego irregular, forte presença de uma economia paralela assim como uma lógica clientelista patente na relação entre os atores públicos e os privados, mas onde as vantagens acabam por ser sempre do setor privado. Por fim, ainda observa a pressão externa derivada das políticas de convergência da União Europeia. Sendo, usualmente, caracterizado por ser um país onde o Estado Providência apresenta diversas debilidades na sua cobertura, mas que, como contraponto, as chamadas “redes de proximidade, ou comunitárias, acaba, por colmatar as “debilidades” do Estado, Portugal, contudo, apresenta diversas debilidades que colocam em causa a sua operacionalidade enquanto Estado-Providência (Santos *apud* Hespanha e Alves, 1995). Entre algumas das razões apontadas destaca-se uma insuficiente e desigual distribuição e repartição de recursos materiais e tecnológicos, assim como, ao nível das redes de entajuda, uma lógica clientelar e patriarcal, penalizadora dos que se encontram em situações de exclusão (ou conducente à própria exclusão).

As debilidades do Estado português estão espelhadas nesta citação de Elísio Estanque, não só em termos do que constitui a sua capacidade, mas, também, em termos do que condicionou a vida social dos seus habitantes:

“O Estado social português nunca ultrapassou a sua condição de Estado fraco e periférico, mas imaginou-se a si próprio como se fosse forte e central (o «Estado-como-imaginação-do-Centro», para retomar uma formulação de Boaventura de Sousa Santos). Um tal projecto conduziu as instituições previdenciais e estatais para patamares de ambição que transcenderam a sua real capacidade, e é provável que isso tenha favorecido uma classe média envolta por algum tempo em roupagens *de novo-riquismo*, e que hoje se encontra à beira do empobrecimento compulsivo” (p.101).

Por sua vez, Santos, Teles e Serra (2014:5,6) salientam as fragilidades da economia e da sociedade portuguesa no âmbito de um Estado-Providência insuficiente. Nesse prisma, acabou por ser favorecida a criação de um mercado privado de habitação, ancorado na financeirização da economia, mas suportado e

incentivado pelo próprio Estado. Como consequência, o Estado português não teve como sustentação o modelo de regulação Fordista – assente na conciliação entre o capital e o trabalho – que possibilitou a conciliação do progresso social com a acumulação de capital (Boyer *apud* Santos, Teles e Serra, 2014). Os autores observam, inclusive que a principal fragilidade do Estado-Providência português é, justamente, no setor da habitação, sendo neste setor que o investimento social é menor, fruto, particularmente, da ausência de uma proactiva política de habitação, cenário que se perpetuou durante largas décadas e cingindo-se, quase em exclusivo, ao setor da habitação social.

Temos, contudo, no âmbito da metodologia empregue nesta análise que a compreensão de um cenário pressupõe sempre a intertextualidade assente na complementaridade entre os indicadores existentes e a literatura. Temos de considerar que as

“questões da habitação são de facto um território polissémico, movediço, escorregadio, prolixo em perplexidades e tensões permanentes, objeto de lutas hegemónicas de poderes na sua apropriação pelos diversos saberes, mas, e talvez por isso, um território permanentemente renovado nas suas surpresas e afirmação” (Maria João Freitas *apud* Almeida Marques, 2012:7).

A grande complexidade da temática reside no facto de a habitação não constituir o objeto específico de nenhuma ciência em particular, mas, pelo contrário, estar presente em vários domínios das ciências (Almeida Marques, 2012).

Segundo Angulo (2007:143,144), o panorama da habitação tem-se alterado substancialmente, concorrendo diversos fatores para esse cenário, nomeadamente: a) interações diversas entre o mercado da habitação e as dinâmicas demográficas – ou seja, não podemos considerar a população como uma variável independente; b) a casa (e já não o habitante) deve ser entendida enquanto a unidade de análise principal (visto ele não ter influência na procura de habitação); c) o aumento do número de habitações é um elemento determinante para dimensionar a procura de habitação num determinado espaço geográfico – embora para o crescimento desse mesmo espaço tenhamos que atender aos fluxos de mobilidade territorial; d) torna-se necessário estudar a diversidade inerente à habitação (lógicas e dinâmicas diferentes entre primeiras e segundas habitações,

por exemplo⁵⁰); e) as interações existentes entre as “dinâmicas das casas” e o mercado de habitação decorrem em espaços territoriais que podem ser equiparados a áreas de mercado. Neste sentido, salientamos que se torna necessária uma correta delimitação da área geográfica em estudo, nomeadamente porque as dinâmicas de mercado transcendem fronteiras delimitadas.

É, então, no âmbito da complementaridade de abordagens, da complexidade do que constitui a dimensão habitacional que temos de procurar “ler” os indicadores.

Os números da habitação em Portugal

A habitação no contexto da edificação

Segundo Sandra Marques Pereira (2012) a sociedade portuguesa enfrentou um processo de modernização, na qual se devem integrar três dimensões, todas elas inerentes às lógicas do habitar e da habitação: 1- a forma dos espaços domésticos; 2 – os usufrutuários e as suas particularidades sociológicas e 3 – as formas de habitar, atendendo aos seus pontos de vista práticos e simbólicos (p.5). Subsistem, contudo, outros elementos a considerar, nomeadamente na relação da habitação com o seu meio envolvente, visto que a escolha de um apartamento correlaciona-se com a escolha de um bairro – espaço onde se encontram (ou se procuram) oportunidades de emprego, acessibilidades, qualidade do meio ambiente, qualidade arquitetónica, entre outras (O’Sullivan *apud* Almeida Marques, 2012); assim como uma das dimensões mais emblemáticas da vida urbana atual: a mobilidade (ou a sua possibilidade) entendida quer enquanto mobilidade geográfica, quer enquanto mobilidade social (Deleronzi *apud* Almeida Marques, 2012). Da mesma forma, a existência de condições de emprego implica nas questões de mobilidade particularmente porque as pessoas podem “deslocar o seu local de habitação permanente” para espaços mais próximos dos seus locais de trabalho, minimizando, desta forma, os movimentos pendulares, possibilitando-lhes

⁵⁰ Consideramos primeira habitação uma casa que onde as pessoas passam mais tempo ou, dito de outra forma, onde as pessoas vivem. Já uma segunda habitação constitui uma residência secundária (férias, ocupação esporádica ou sazonal, etc.).

a rentabilização do tempo para outro tipo de ocupações, tais como as de lazer (Amado, 2002).

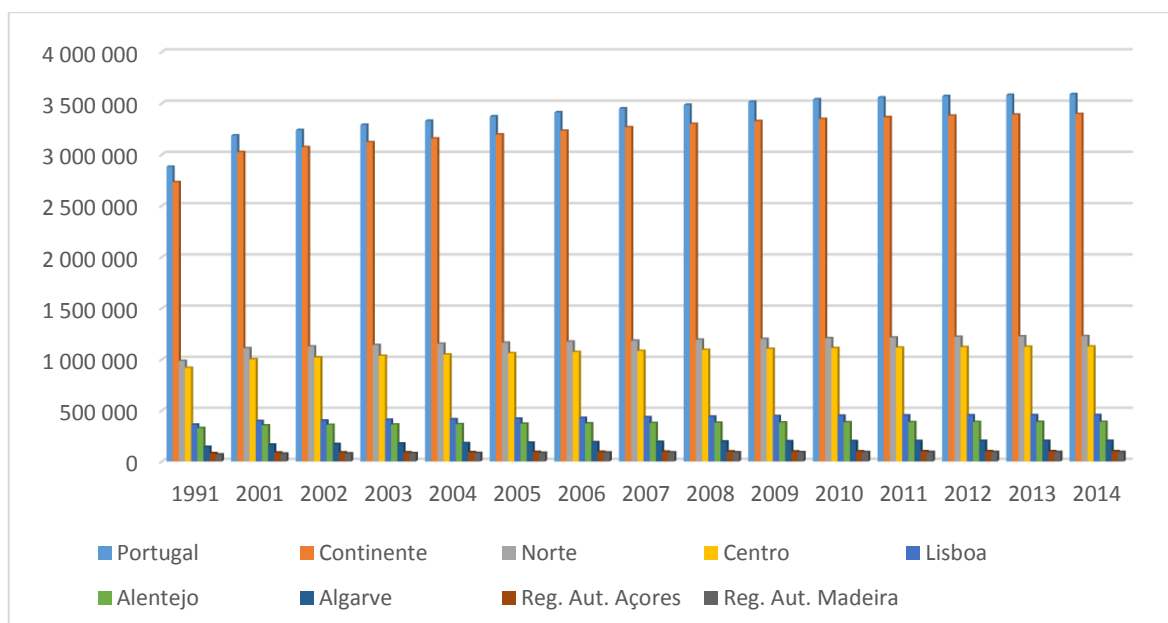
Outro aspeto que se deve ter em consideração prende-se com a dimensão humana. As cidades são habitadas por uma rede complexa de singularidades, individualidades, pessoas diferentes nas suas visões, ações e perceções do mundo, da realidade social e, logo, da habitação. Neste sentido, a cidade pode (também ela) ser entendida enquanto uma unidade resultante da fragmentação e da incoerência no âmbito da génese da sua relação com o que constitui uma cultura urbana, mas onde coabitam diversas subcidades e subculturas, e onde se depreende a contínua desterritorialização dos diferentes fluxos, sejam eles económicos, culturais, simbólicos ou informativos (Appadurai *apud* Fortuna e Silva, s.d.). Por sua vez, as cidades também não se restringem aos seus habitantes. São sítios de passagem, “habitados” por um tempo determinado, sendo o maior exemplo dessa vivência de passagem os chamados fluxos turísticos. Construídas na sua identidade as cidades também acarretam uma presença ancorada na “monumentalidade” e na “temporalidade”, a sua arquitetura histórico-monumental constitui um dos principais fatores da atração dos turistas (Fortuna e Ferreira *apud* Gomes, 2008:4).

Logo, os números, os indicadores devem ser entendidos à luz, não só da soma, mas da interação de diferentes dimensões em diálogo e em transformação, sejam de âmbito, demográfico, socioeconómico, cultural, “localizados” ou “globalizados”, entre outros.

O gráfico seguinte apresenta o número de edifícios de “habitação familiar clássica”⁵¹ em território português entre os anos de 1991 a 2014, discriminando, igualmente, em termos de unidades geográficas de âmbito NUT II.

⁵¹ Edifício - Construção permanente, dotada de acesso independente, coberta e limitada por paredes exteriores ou paredes-meias que vão das fundações à cobertura e destinada à utilização humana ou a outros fins.

Gráfico 1 - Edifícios de habitação familiar clássica



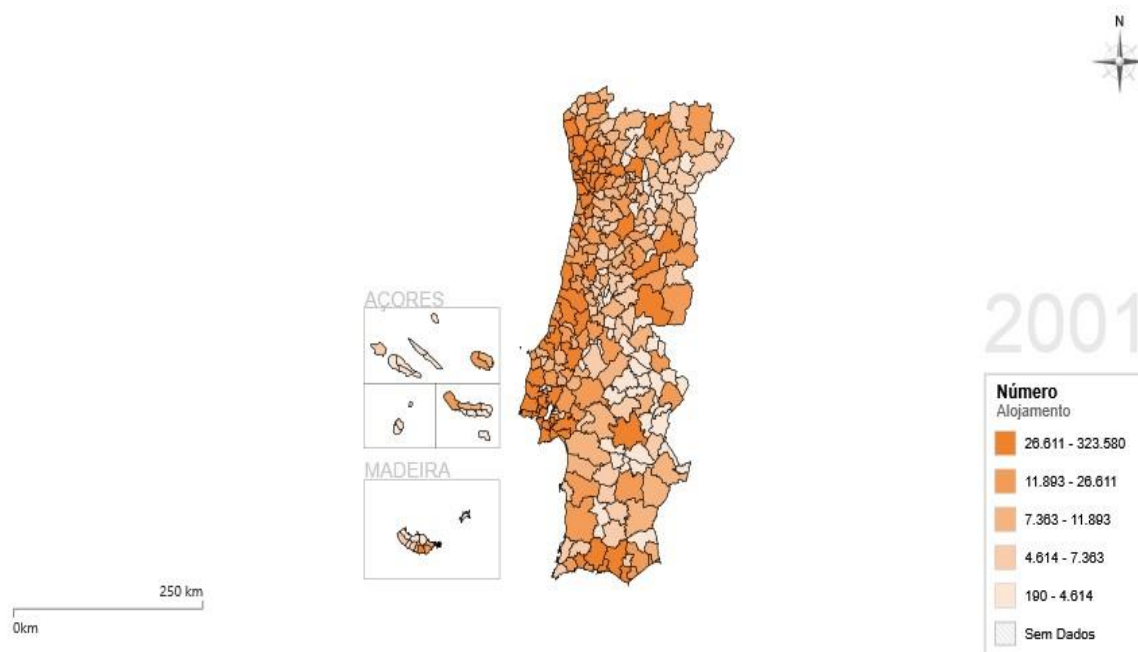
Fonte: Estatísticas da Construção e Habitação (INE, 2016)

Observa-se que o número de edifícios de “habitação familiar clássica” tem vindo a aumentar em Portugal atendendo aos balizadores temporais 1991-2014, sintomático de que o setor da construção ostenta uma dinâmica crescente preponderante e transversal à generalidade das unidades geográficas. Salienta-se, contudo, que o crescimento do número de habitações é mais “acelerado” nos anos 90, crescendo de uma forma menos incisiva nos anos 00, enquanto a partir de 2008 cresce de uma forma pouca expressiva revelando uma tendência para a estabilidade. A par da retração do setor da construção, os últimos anos são marcados, também, pela diminuição do poder de compra das famílias e pela retração das políticas de atribuição de crédito à habitação por parte dos bancos.

Contudo, aquele que seria um dos principais pressupostos para a estabilização – ou o não aumento do número de edifícios destinados à habitação familiar – nomeadamente o excesso de casas face ao número de população, nem sempre parece ser equacionado, tal como poderemos aferir aquando a conjugação dos indicadores sociodemográficos com o número de habitações existentes em território português.

No mapa seguinte, podemos observar o número e a distribuição de alojamentos familiares clássicos⁵² em Portugal em 2016.

Figura 2 – Distribuição de alojamentos familiares clássicos em 2016



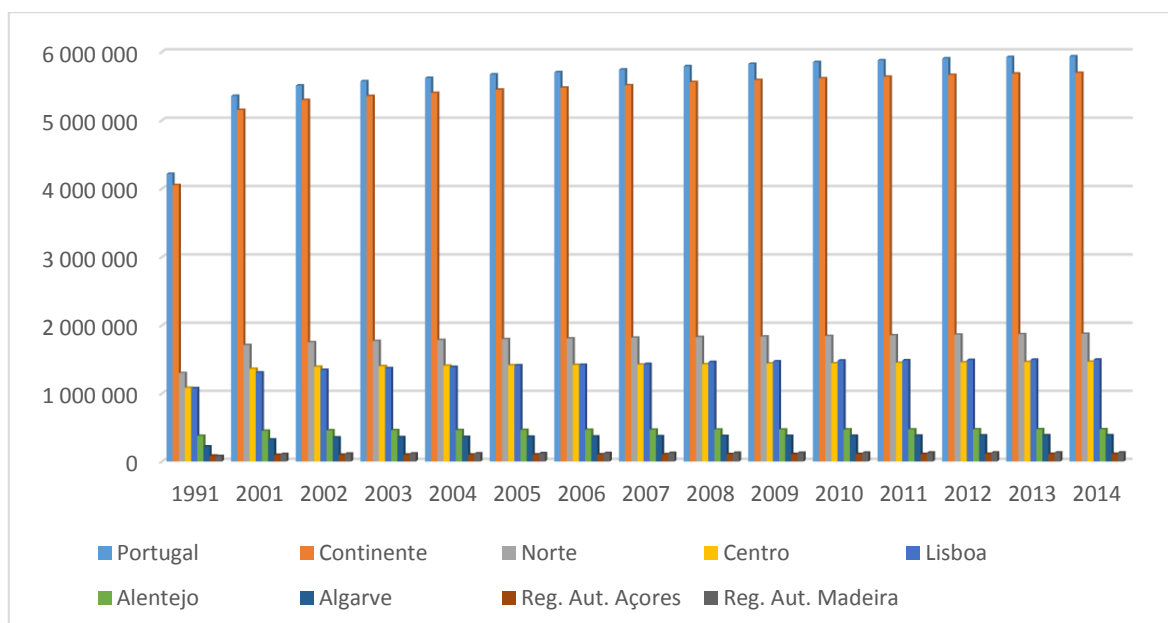
Fonte: Estatística das Obras Concluídas (INE, 2016)

Se atendermos aos critérios geográficos, é bastante visível a maior distribuição de alojamentos no Litoral Centro e Norte, contrastando com a realidade existente no Litoral Sul (com exceção da região algarvia) e interior. Em termos absolutos, Portugal passou de 5.537.900 alojamentos existentes em 2001 para um total de 5.932.697 alojamentos em 2016.

No gráfico seguinte, podemos analisar a evolução do parque habitacional em território português, assim como nas diferentes subdivisões territoriais, entre os anos de 1991 e 2014.

⁵² O Alojamento Familiar Clássico é definido enquanto “casa onde moram as pessoas”, independentemente de serem alojamentos ou moradias. (Fonte: INE)

Gráfico 2 - Estimativas do Parque Habitacional



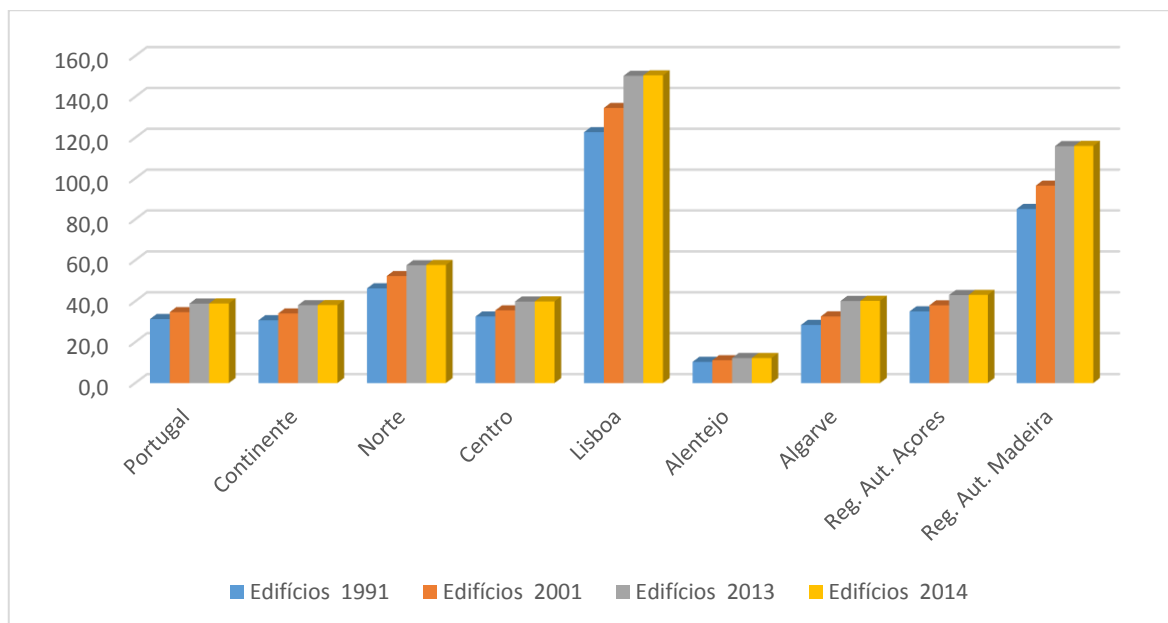
Fonte: Estatísticas da Construção e Habitação (INE, 2016)

Tal como no gráfico que apresenta os indicadores relativos aos edifícios de habitação familiar clássica, também na análise dos indicadores relativos à evolução do Parque Habitacional se observa uma realidade similar. Assiste-se a um crescimento contínuo do Parque Habitacional nos indicadores considerados (1991-2014), realidade transversal às diferentes unidades geográficas, não obstante o crescimento nos anos 90 se revelar mais incisivo do que na constatação dos dados do gráfico anterior. Mais uma vez, o ritmo de crescimento é menor nos anos 00 denotando-se uma tendência para a estabilização entre 2008 e 2014.

As causas elencadas são, numa primeira análise, as mesmas: peso incisivo do setor da construção, particularmente nos últimos anos, diminuição do poder de compra das famílias e, subsequente, retração das políticas de atribuição de crédito, nomeadamente para a compra de casas.

A próxima tabela retrata a densidade de edifícios, atendendo aos indicadores de 1991, 2001, 2013 e 2014.

Gráfico 3 - Densidade de Edifícios (N.º/Km²)



Fonte: Estatísticas da Construção e Habitação (INE, 2016)

Os indicadores demonstram uma cada vez maior densidade de edifícios no território português, realidade transversal a todas as unidades geográficas, embora bastante mais acentuada em Lisboa. Esse aumento é evidente entre 1991 e 2001, assim como entre 2001 e 2014. Embora num intervalo significativamente menor, existe uma estabilização clara entre 2013 e 2014.

Não obstante se tratar de uma dinâmica menor à existente nos anos 80, os anos 90 não deixaram de ser caracterizados pela construção extensiva, assim como os anos 2000. A questão é que, tal como iremos analisar posteriormente, as necessidades de habitação passaram a ser muito mais reduzidas, particularmente porque as dinâmicas demográficas, leia-se o crescimento populacional, assim como as necessidades de realojamento de populações que viviam em condições precárias, deixaram de ser os principais parâmetros a observar para a construção de novos edifícios ou habitações. Aliás, é nesse prisma que se entende que existam mais habitações do que habitantes em Portugal.

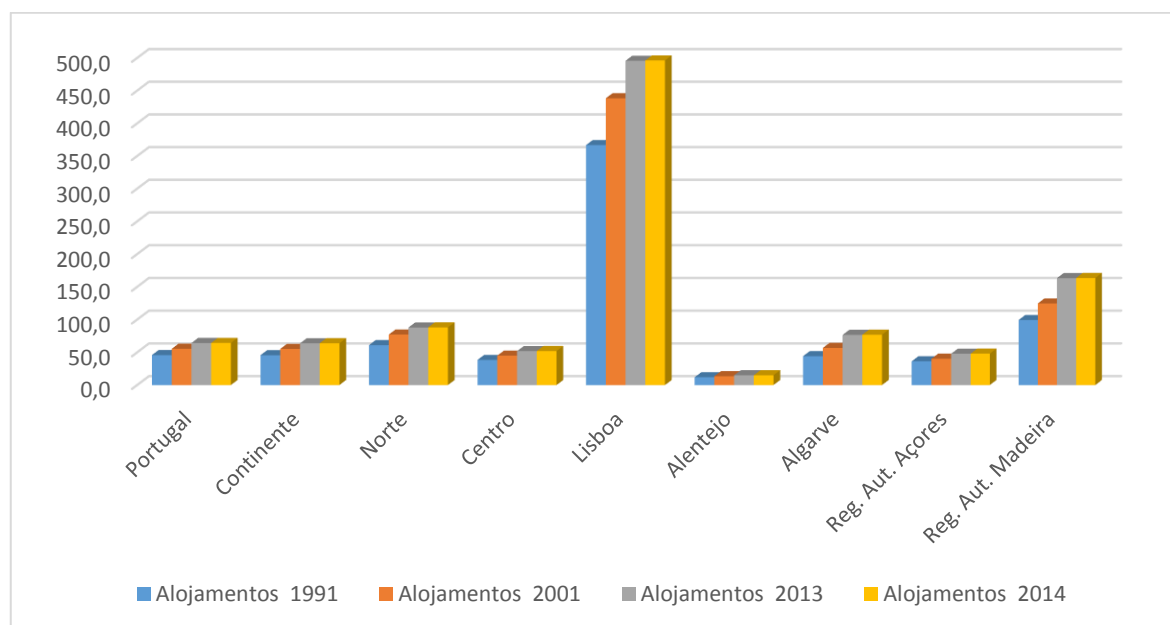
Assim, depende-se que o ritmo de construção vivenciado nestas décadas, características de um perfil de urbanização extensiva – prática que pareceu ter sido,

aliás, adotada pela maior dos municípios portugueses – teve como pressupostos outros fundamentos que não a conjugação do número de habitantes, ou as necessidades habitacionais, com o número de novas habitações necessárias. Ora, sendo a construção um dos parâmetros a considerar na ótica de um planeamento urbano sustentável, depreende-se que a equação de outros fatores, tais como as “dinâmicas do mercado da habitação”; a “pressão” dos setores da construção, do imobiliário e da banca; assim como o entendimento de que o território constitui uma soma de parcelas “a urbanizar”, particularmente em termos de políticas municipais, teve, sem dúvida, um peso preponderante.

Relacionada com a densidade de edifícios, temos ainda de considerar a densidade de alojamentos – ou seja, o que constitui, realmente, uma habitação no sentido do uso familiar.

Podemos observar os indicadores na tabela seguinte.

Gráfico 4 - Densidade de alojamentos (N.º/Km²)



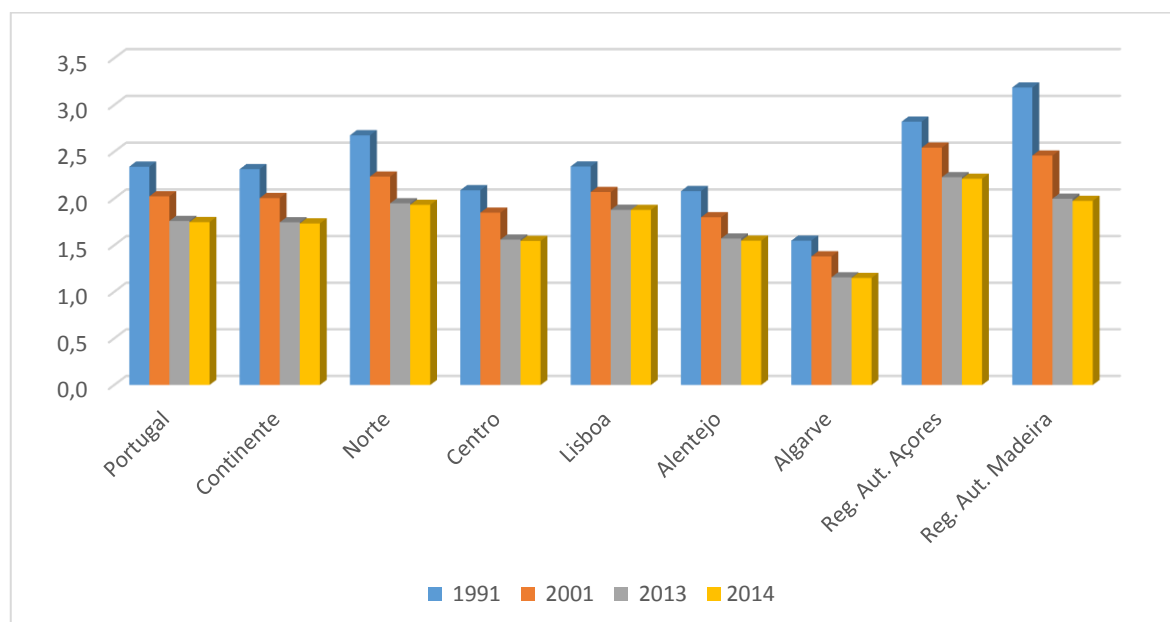
Fonte: Estatísticas da Construção e Habitação (INE, 2016)

Tal como na tabela anterior, observa-se o mesmo ritmo de crescimento entre 1991 e 2001, assim como entre este último indicador e 2014. É, também, evidente a estabilização entre 2013 e 2014. Mais uma vez, é em Lisboa que a densidade de alojamentos é mais acentuada.

Existindo uma relação direta entre o número de alojamentos, leia-se habitações, e entre as pessoas que os habitam, convém aferir de que forma tem evoluído o número de habitantes por alojamento.

Podemos consultar esses indicadores na próxima tabela.

Gráfico 5 - Número de habitantes por alojamento



Fonte: Estatísticas da Construção e Habitação (INE, 2016)

Ao contrário do evidenciado em termos de densidade de edifícios e densidade de alojamentos, o número de habitantes por alojamento tem vindo a diminuir. Observando o gráfico, constata-se que, quer entre 1991 e 2001, quer entre 2001 e 2014, o número de habitantes por alojamento passou a ser menor, estabilizando, contudo, entre 2013 e 2014 – embora, neste último ponto se deva realçar que diminuiu ligeiramente, não obstante se tratar de um intervalo temporal de apenas um

ano. Em termos de unidades geográficas, o número de habitantes por alojamento continua a ser mais elevada na Região Autónoma da Madeira, embora também diminua de forma significativa nesta unidade geográfica.

A problemática da diminuição de habitantes por alojamento – que também pode ser aferida em termos de Dimensão Média da Família⁵³ – está diretamente relacionada com a diminuição/estabilização do número de habitantes, assim como por fatores resultantes de alterações na estrutura da mesma⁵⁴. Contudo, outros fatores, tais como o aumento das famílias monoparentais, ou de pessoas que vivem sozinhas – como é o caso, por exemplo de uma franja significativa da população idosa (faixa etária que tende a aumentar em termos de pirâmide etária), também tenham que ser ponderados.

A constatação central é, no entanto, evidente: o número de edifícios e de alojamentos aumenta numa proporção similar à diminuição do número de habitantes por alojamento, sintomático de que as dinâmicas construtivas têm marcado a paisagem urbana portuguesa nas últimas décadas.

Se atendermos ao crescimento do parque habitacional, assim como ao mercado da habitação, particularmente nos anos 90, as razões apontadas para o aumento prendem-se com as dinâmicas no âmbito da procura – nomeadamente o aumento do rendimento das famílias, descidas ao nível das taxas de juro, incentivos fiscais do Estado e falta de oferta por parte do mercado de arrendamento; assim como ao nível da oferta – patente no crescimento do mercado imobiliário e do setor da construção, não só pelo aumento de empresas nacionais, mas também pela entrada de empresas estrangeiras (CET/ISCTE, 2007). Posteriormente, a retração deve-se, em parte, à agudização do cenário socioeconómico evidenciado a partir de 2007/2008 que, por arrasto, ou como consequência teve reflexos em três dos principais atores, particularmente a banca e os setores da construção e do

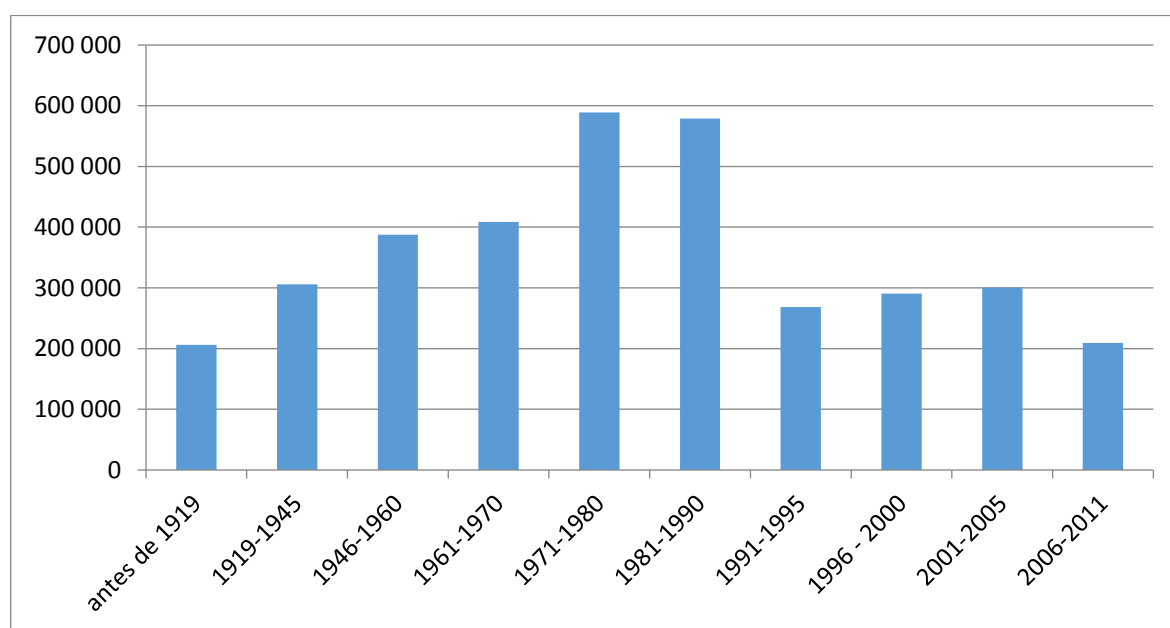
⁵³ Segundo o INE, a dimensão média da família pode ser definida enquanto “o número de pessoas que cada família tem em média”.

⁵⁴ São várias as razões que podemos evocar. A individualização da sociedade é uma tendência sempre a equacionar. Contudo, o entendimento do que seria a “família tradicional” perde, gradualmente, a sua lógica. A família é, cada vez mais, o entendimento da diversidade. Famílias monoparentais, de uma só pessoa, divorciados, celibatários, casais do mesmo sexo, etc., toda a pluralidade do que constitui uma família concorre, também, para a diminuição do número de habitantes por alojamento.

imobiliário. As consequências, aliás, da crise do sistema financeiro, não são apenas de índole nacional, mas, fundamentalmente globais e interrelacionadas, revelando as fragilidades de um sistema que potenciou a aquisição própria, construindo uma sociedade de proprietários (Almeida Marques, 2012) cuja fatura sempre se revelou mais pesada em alturas de crise económica.

No gráfico seguinte, podemos auscultar estas mesmas dinâmicas atendendo ao número de edifícios por época de construção, particularmente o facto de o aumento do parque habitacional não ser ponderado face à realidade demográfica portuguesa.

Gráfico 6 - Edifícios por época de construção



Fonte: Estatísticas da Construção e Habitação (INE, 2014)

Observa-se que a maior parte dos edifícios existentes em Portugal foram construídos na década de 1971-1980, seguindo-se, respetivamente, os edifícios construídos nas décadas de 1981-1990 e 1961-70. Embora pareça que nos anos posteriores a 1990 o número de edifícios construídos é substancialmente menor, os intervalos temporais são de apenas 4 anos (e não de 9 anos como nos dados

relativos aos anos anteriores a 1990). Aliás, se esses mesmos dados forem agregados em intervalos temporais idênticos, o número de edifícios construídos estaria muito próximo dos valores observados nas décadas de 60, 70 e 80. Ou seja, o *boom* da construção em Portugal, iniciado nos anos 80, teve um grande impulso na década de 90 e perpetuou-se durante a primeira década do séc. XXI.

Mais uma vez, a questão central deve atender aos pressupostos que estiveram na génese da construção de habitação, particularmente os diferentes contextos históricos. Se atendermos aos indicadores, observa-se que antes de 1919, a construção de novas habitações, ou edifícios, em Portugal era praticamente incipiente. De facto, o número de habitantes era muito menor e não existiam as dinâmicas migratórias associadas à urbanização. A base social era bastante diferente, marcada pelo peso do setor primário e por poucos fluxos migratórios. A “tímida” industrialização e a conseqüente urbanização portuguesa encetada no início do séc. XX originou a construção de novas habitações, particularmente em Lisboa e Porto, originando, não só, a consolidação dos núcleos urbanos dessas cidades como também a sua “ramificação” em torno de cidades e vilas satélites, ou, inclusive, de outros núcleos dispersos, mas que, por efeito da densificação e da urbanização, possibilitou a gradual constituição de áreas metropolitanas consolidadas. Essa realidade é pouco visível noutras unidades geográficas portuguesas.

Em termos gerais, a história da habitação em Portugal não pode ser descontextualizada dos séculos transatos, nomeadamente porque permitiu a construção de um “modo português de habitar”, de regionalismos vários, patentes em diferenças culturais e geográficas. Contudo, em termos de dinâmicas edificatórias, o séc. XX assumiu-se como o expoente máximo em termos do entendimento da habitação no Portugal contemporâneo.

Esta mesma realidade pode ser, mais uma vez, evidenciada na tabela seguinte que observa a **evolução dos alojamentos familiares**.

Tabela 7 - evolução dos alojamentos familiares

Anos	Famílias	Alojamentos familiares	Edifícios	Alojamentos por família	Alojamentos por edifício
2011	4 043 726	5 866 152	3 544 389	1,5	1,6
2001	3 650 757	5 046 744	3 160 043	1,4	1,6
1991	3 147 403	4 182 575	2 861 719	1,3	1,5
1981	2 924 443	3 419 453	2 507 706	1,2	1,4
1970	2 345 225	2 732 755	3 130 854	1,2	0,9

Fonte: Estatísticas da Construção e Habitação (INE, 2016)

Embora os indicadores possam revelar um aumento do número de famílias, esse aumento não tem correspondência com o número de habitantes e com a Dimensão média das famílias. Denota-se, isso sim, um aumento gradual do número de Alojamentos por família, assim como o número de Alojamentos por edifício. Da mesma forma, o aumento do número de famílias prende-se com o aumento do número de famílias mononucleares e com o envelhecimento demográfico, estando, muitas vezes, as duas situações relacionadas, visto existir uma proporção considerável de idosos a viverem sozinhos.

Por sua vez, embora a população e a Dimensão média da família decresçam, assim como aumente o número de famílias mononucleares a tipologia dos novos apartamentos é tendencialmente T5+, ou seja, maiores.

Podemos constatar essa realidade na próxima tabela

Tabela 8 - Fogos concluídos em construções novas para habitação segundo a tipologia

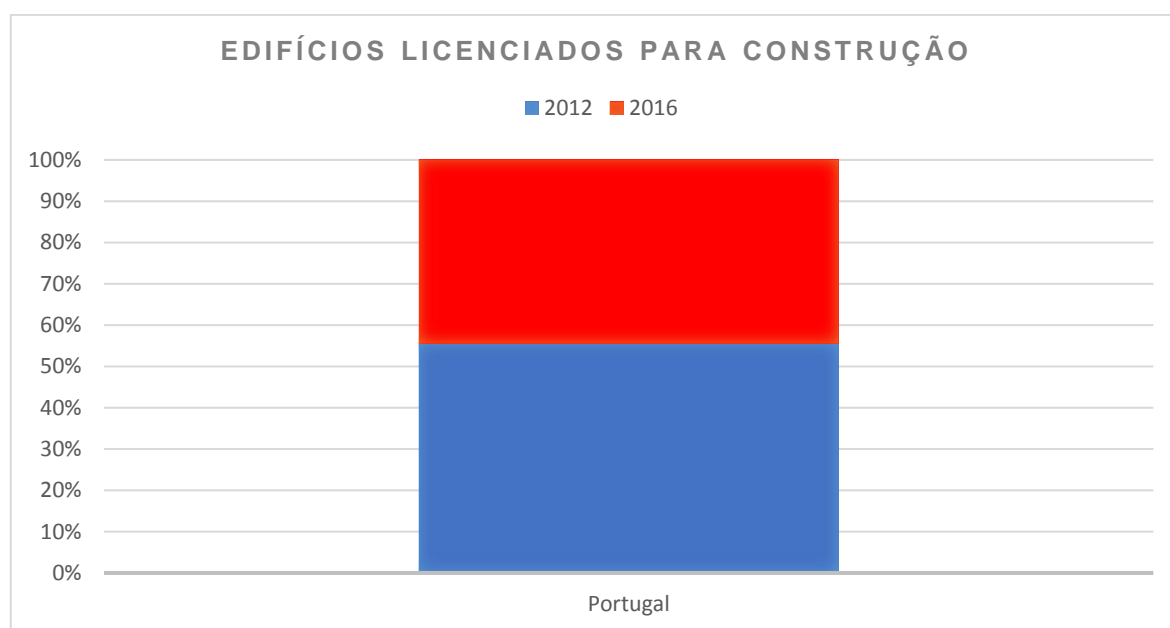
Anos	Total	Principalmente Residencial						
		T0	T1	T2	T3	T4	T5+	n.e.
2014	5 936 689	61 012	363 068	1 217 649	1 331 766	549 795	525 631	1 853 967
2009	5 722 203	75 041	391 993	1 348 228	1 514 775	530 863	373 684	1 442 277
2003	76 757	826	6 041	21 669	35 688	10 367	2 163	x

Fonte: Estatísticas da Construção e Habitação (INE, 2016)

Observa-se uma tendência gradual para a construção de fogos cuja tipologia é maior, particularmente T4 e T5. Note-se que a tipologia e a área são fatores que encarecem o preço de venda ao público. A falta de oferta de apartamentos T1, ou T2, por exemplo, determina que as famílias mononucleares, ou casais sem filhos, tenham que optar por apartamentos de maior dimensão, não obstante a área ser substancialmente maior do que as suas necessidades reais.

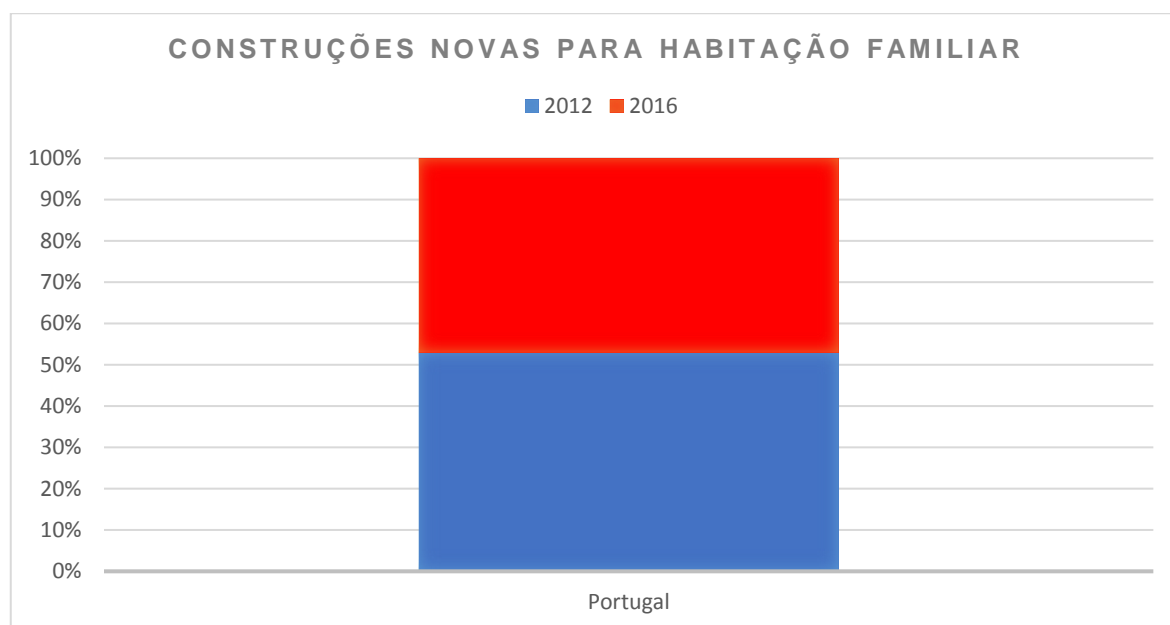
Se atendermos, no entanto, à construção nova, observamos uma diminuição, percentual, quer do número de edifícios licenciados, quer do número de habitações novas licenciadas para a habitação familiar. Tratam-se de dados relativos a 2012 e a 2016, permitindo-nos, assim, uma leitura comparativa entre a realidade antes e depois da “crise”.

Gráfico 7 – Edifícios licenciados para construção em Portugal



Fonte: Anuários Estatísticos de Portugal de 2012 e 2016 (INE, 2013, 2017)

Gráfico 8 – Construções novas para habitação familiar em Portugal

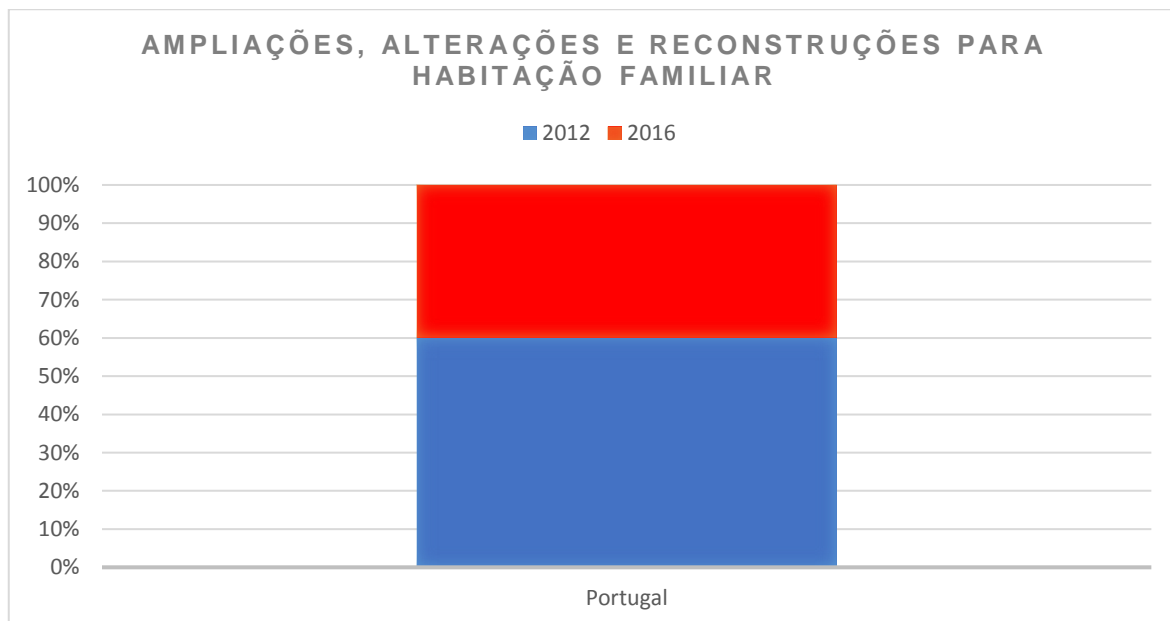


Fonte: Anuários Estatísticos de Portugal de 2012 e 2016 (INE, 2013, 2017)

Comparando os anos de 2012 e 2016, é notória a diminuição do número de obras licenciadas, sendo sintomático de retração do setor construtivo.

Seguidamente, podemos observar indicadores relativos às ampliações, alterações e reconstruções para habitação familiar, licenciadas em 2012 e 2016.

Gráfico 9 – Ampliações, alterações e reconstruções para habitação familiar em Portugal



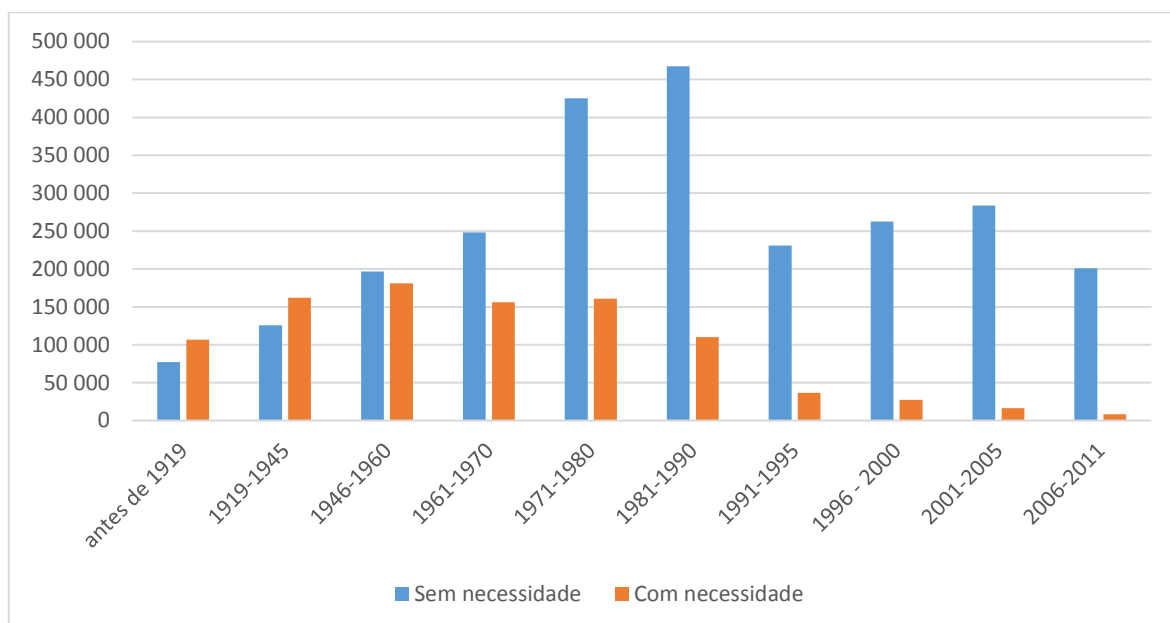
Fonte: Anuários Estatísticos de Portugal de 2012 e 2016 (INE, 2013, 2017)

Embora a temática da reabilitação e da regeneração se tenha assumido como recorrente nos últimos anos, não parece existir substancial expressão quando comparamos estes indicadores. Contudo, também não deixa de ser outro elemento sintomático da menor expressão do setor da construção em Portugal.

Inerente a esta problemática temos de ponderar as **necessidades de reparação** dos edifícios, particularmente porque o tempo e o uso conduzem à sua gradual degradação.

No gráfico seguinte, podemos consultar o número de edifícios por época atendendo às necessidades de reparação.

Gráfico 10 - Edifícios por época – necessidades de reparação



Fonte: Estatísticas da Construção e Habitação (INE, 2016)

Observa-se que a maior parte dos edifícios sem necessidades de reparação foram construídos nas décadas de 1971-1980 e 1981-1990, seguindo-se os edifícios construídos nas décadas de 1961-1970 e os edificadas após a década de 90.

Analisando a situação dos que necessitam de reparação, são os edifícios construídos nas décadas de 1919-1945, assim como nas décadas de 40 a 60, 70 a 80 e pós 1990, que assumem uma maior predominância, demonstrando que as carências acabam por ser transversais à generalidade das décadas. No sentido inverso, é a construção nova, ou seja, pós 1990, que não se encontra tão degradada.

Contudo, mais uma vez, se os dados das décadas pós 1990 estivessem agregados em intervalos temporais maiores (a exemplo das décadas anteriores) tornar-se-ia mais “visível” o que surge como uma clara evidência: não são apenas os edifícios mais antigos que ostentam necessidades de reparação, também a construção nova ostenta carências evidentes.

Na próxima tabela podemos consultar os indicadores relativos ao “destino e forma de ocupação” analisando os edifícios construídos nas diferentes décadas, particularizando as **carências qualitativas dos alojamentos familiares ocupados**.

Tabela 9 - Carências qualitativas dos alojamentos familiares ocupados

Carências qualitativas dos alojamentos familiares ocupados							
Anos	Alojamentos (residência habitual)	Sem eletricidade		Sem água canalizada		Sem esgotos	
	Nº	Nº	%	Nº	%	Nº	%
2011	3 991 112	-	-	22 294	0,6	-	-
2001	3 578 548	16 433	0,5	75 822	2,1	207 084	5,8
1991	3 083 146	70 009	2,3	407 678	13,2	353 133	11,5
1981	2 805 617	295 168	10,5	799 854	28,5	615 904	22
1970	2 283 235	827 485	36,2	1 202 025	52,6	957 275	41,9

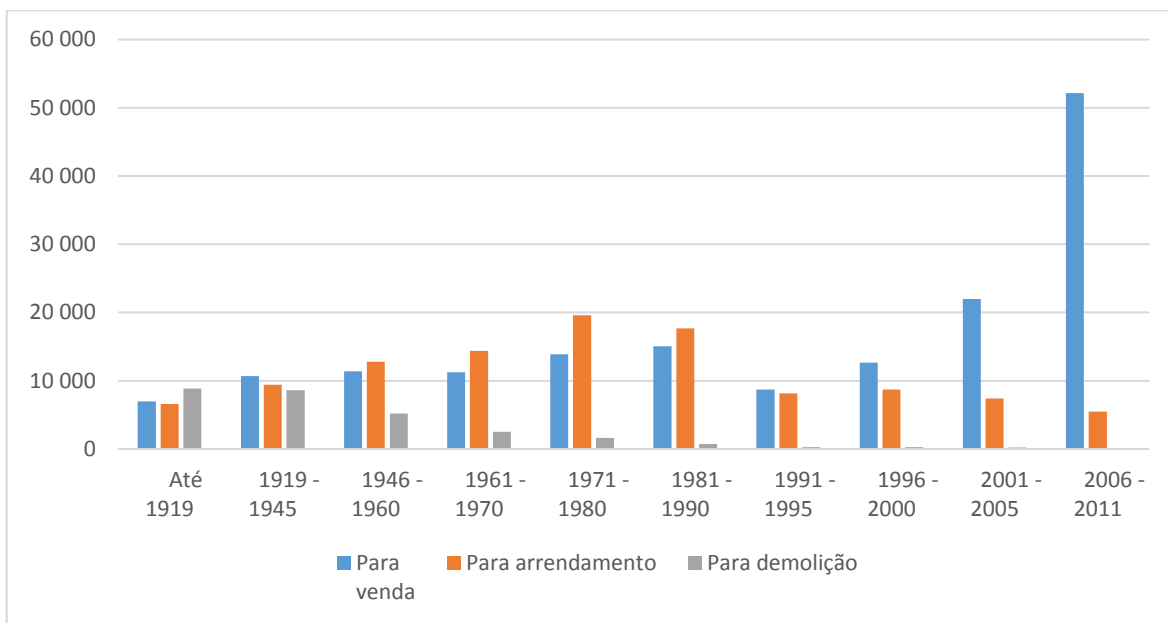
Fonte: Estatísticas da Construção e Habitação (INE, 2016)

Denota-se uma melhoria gradual das condições de habitabilidade atendendo, particularmente, à existência de eletricidade, água canalizada e esgotos. Contudo, os indicadores não observam a degradação externa e interna dos edifícios e dos alojamentos.

Note-se que as condições de habitabilidade estão diretamente relacionadas com o destino das habitações.

Na próxima tabela podemos observar dados relativos ao destino e à forma de ocupação dos edifícios.

Gráfico 11 - Edifícios por época – destino e forma de ocupação



Fonte: Estatísticas da Construção e Habitação (INE, 2016)

Se considerarmos como destino os edifícios para demolição, observamos que a maior parte dos mesmos foram construídos no intervalo compreendido entre os inícios até meados do séc. XX; sendo quase irrelevante o número de edifícios, com esse destino, construídos nos anos posteriores. Relativamente aos edifícios que têm por destino o arrendamento, a grande maioria foi construída na década de 70 a 80, sendo, mais uma vez, pouco significativo o número de edifícios construídos posteriormente que têm como destino esse mercado. No caso dos edifícios que têm como destino a venda, a grande maioria foi construída a partir dos anos 00.

Se tanto o arrendamento, quanto a venda de imóveis, constituem as principais atividades económicas do setor imobiliário, salienta-se que a condição de habitabilidade das habitações é um dos principais fatores a ponderar. Neste sentido, se tivermos em atenção os indicadores relativos às necessidades de reparação, observamos que, no caso do arrendamento, os edifícios construídos nas décadas de 60, 70 e 80, têm substanciais necessidades de reparação. Esse é um dos fatores que teremos de ponderar, particularmente porque contribui para um menor grau de atração do mercado de arrendamento. Considerando que a (quase)

totalidade da construção nova tem por destino a venda, torna-se evidente que condiciona o grau de escolha das famílias no sentido em que comprar oferece um maior grau de confiança do que arrendar, visto que, pela lógica, os edifícios mais modernos não carecem de tantas necessidades de reparação.

Se atendermos às razões principais que as famílias valorizam na escolha de uma casa, podemos observar uma panóplia variada. Fátima Sofia de Almeida Rodrigues (2009), por exemplo, através de um estudo realizado acerca desta temática, observa que se evidenciam os seguintes critérios: Relativamente à localização da casa, salienta a importância da existência na vizinhança de infraestruturas, tais como: escola primária, parques para crianças ou jovens, zonas não poluídas e zonas sem poluição sonora. Relativamente ao conforto, as famílias valorizam a iluminação da habitação (cozinha, salas, janelas que permitam a entrada da luz natural, assim como do edifício; a acústica (particularmente comprovada através de testes acústicos); e a térmica (no sentido que possa reduzir a utilização de sistemas de aquecimento ou de arrefecimento, não sendo demasiado quente nem demasiado frio nas principais estações do ano). Considerando os aspetos construtivos, valorizam a não existência de humidade e bolores nas paredes e tetos, descasque de tinta ou de reboco, assim como a não existência de ferrugem ou de pavimentos de madeira danificados. Ainda valorizam, neste vetor, a eficiência dos sistemas de segurança contra acidentes nas escadas. Relativamente à privacidade, as famílias valorizam-na dentro das suas casas (através da existência de zonas privativas separadas das zonas comuns, por exemplo), assim como em relação às outras habitações. No caso do vetor segurança, valorizam a segurança contra incêndios (existência, por exemplo, de sinalização de evacuação nas áreas de circulação comuns, assim como nas garagens); segurança contra assaltos/roubos (existência, por exemplo, de barras na segurança nas janelas, assim como a sua altura relativamente ao solo). A autora observa que a incorporação destes pressupostos insere-se numa ótica de qualidade, aumentando as vantagens técnicas e comerciais da habitação.

Na próxima tabela podemos consultar indicadores relativos ao **regime de propriedade** dos alojamentos clássicos.

Tabela 10 - Regime de propriedade dos alojamentos clássicos

Anos	Clássicos (residência habitual)	Ocupados pelo proprietário		Arrendados/ subarrendados		Outros	
	Nº	Nº	%	Nº	%	Nº	%
2011	3 991 112	2 923 271	73,2	794 465	19,9	273 376	6,8
2001	3 551 229	2 688 469	75,7	740 425	20,8	122 335	3,4
1991	3 055 512	1 978 087	64,7	841 528	27,5	235 897	7,7
1981	2 769 048	1 567 070	56,6	1 074 590	38,8	127 388	4,6
1970	2 252 695	1 255 185	55,7	997 510	44,3	-	-

Fonte: Estatísticas da Construção e Habitação (INE, 2016)

Observa-se, mais uma vez, que o número de alojamentos clássicos que se encontram arrendados tem vindo a diminuir. Note-se que esses valores eram de 43,3% em 1970, sendo ligeiramente inferiores a 20% em 2011. No sentido inverso, aumenta o número de residências ocupadas pelos proprietários. Ou seja, o arrendamento tem vindo a perder terreno na sua comparação com a aquisição da habitação, leia-se posse. Note-se que as dificuldades habitacionais eram prementes nos anos 70. Gradualmente, as famílias passaram a optar pela compra. Embora tenhamos que considerar a melhoria das condições de vida, as políticas de crédito contribuíram decisivamente para a “mudança de paradigma”.

Uma temática inerente a esta dimensão prende-se com a questão da **reabilitação urbana**. Existe um consenso relativamente ao facto de o parque habitacional não dever ser apenas alvo de obras de reconstrução, alteração ou de ampliação, devendo a reabilitação assumir uma maior abrangência caminhando no sentido de: reabilitação urbana das zonas históricas, assim como de outras áreas críticas carentes de recuperação e reconversão urbanística; reestruturação urbana no sentido de introduzir “elementos estruturantes dos aglomerados ou áreas urbanas; requalificação das áreas históricas dos centros urbanos, no sentido de o valorizar ambientalmente e em termos de funcionalidade (IHRU, 2009).

Esta questão assume particular preponderância em Portugal, particularmente porque lhe são apontadas diversas debilidades relativamente à realidade de outros países europeus, nomeadamente: processo excessivamente burocratizado, congelamento das rendas e falta de inércia por parte dos proprietários (CET/ISCTE, 2007).

A habitação no seu contexto sociodemográfico

A dimensão habitacional pressupõe uma dimensão familiar, particularmente porque no seio do que constitui a família encontramos temáticas, tanto de âmbito demográfico como culturais.

Segundo Sandra Marques Pereira (2012) a família, em termos da relação com a habitação, surge institucionalizada através do que denomina “gaioleiros”, entendidos enquanto edifícios de habitação coletiva mas de base horizontal. Este tipo de casas emerge como uma alteração de padrão relativamente à casa burguesa ou de cariz aristocrático. Os outros modelos apontados pela autora são o modelo de casa do Estado Novo (também apelidado de “Português Suave), sucedendo-se, o que será o modelo atual, entendido como a casa moderna.

A autora observa que a estrutura da casa burguesa do século XX baseava-se numa lógica lucrativa, ancorada em três pressupostos fundamentais do que denomina “modo de vida burguês”, nomeadamente: 1- uma “perceção desigual dos géneros masculino e feminino a que é necessário conferir materialidade”; 2- o entendimento da cultural material – casa, mobiliário e vestuário – como recurso de “demarcação de classe e assunção identitária”; 3- “uma lógica de estruturação dos espaços” de perfil dicotomizador onde se depreendem as oposições frente/traseiras, limpo/sujo, dia/noite, público/privado, simbólico/secular, sagrado/profano, masculino/feminino (Lawrence *apud* Marques Pereira, 2012:41). Chama, também, a atenção para a gradual feminização, entendida enquanto uma gradual penetração da mulher no “espaço”, dimensão que, gradualmente passou a integrar a lógica da arquitetura – ou uma “arquitetura pensada em função da mulher”.

Seria, no entanto, durante o período do Estado Novo que existiria um “endurecimento” família enquanto instituição, assim como do interrelacionado espaço doméstico. A autora aponta três linhas resultantes dessa condição, nomeadamente: 1- criação das condições para a institucionalização da família nuclear, fechada em relação ao exterior, baseada na hierarquização dos níveis de privacidade constitutivos da domesticidade moderna, assim como pela diferenciação funcional dos membros da família, particularmente dos cônjuges; 2- Criação das condições para a domesticação da mulher, enquanto esposa, mãe e dona de casa; 3- Formalização das hierarquias sociais coexistentes no interior do espaço doméstico (quer enquanto fogo, quer enquanto edifício) no sentido de tornar a família “exemplar” em relação à ordem social vigente (p.57).

Nesta lógica, a habitação terá de ser “equacionada com a questão da família, existindo uma indissociabilidade entre os conceitos (Almeida Marques, 2012:36,37). Logo, existe uma alteração significativa do conceito de família, tendo, inclusive, um peso ainda maior do que as alterações ao nível da demografia. No entanto, a família já não constitui a unidade económica de excelência, resultado de mudanças de âmbito sociocultural que a condicionam e moldam, entre as quais aponta os movimentos jovens, o feminismo (particularmente nos anos 50 e 60 do séc. XX), assim como a diminuição das taxas de fecundidade. Outros fatores elencados por Almeida Marques (2012) prendem-se com o aumento da autonomia residencial, entendida enquanto o aumento do número de agregados familiares, podendo ser apontados os seguintes fatores: alteração dos padrões de emancipação da população jovem; aumento do número de agregados familiares constituídos por pessoas de escalões etários mais elevados. Contudo, observa que não obstante uma maior tendência para uma maior mobilidade familiar, os elementos da família procuram viver próximos uns dos outros (pp.37,38).

Num outro prisma, entre as gerações mais jovens, mas referindo-se ao mundo rural, dimensão que, muitas vezes, está algo “ausente” nas abordagens acerca da habitação, Hespanha e Alves (1995), observam que predomina a vontade de conciliar a constituição de uma família com o desejo de ter uma casa própria, mas, não entendida enquanto rutura, mas como continuidade da vida familiar

relativamente à família nuclear. Embora com algumas diferenças, a mesma lógica está presente, quer no mundo rural, quer no mundo urbano.

A questão familiar assume uma importância de relevo no panorama habitacional, particularmente porque não só o “espaço doméstico” passou a ser entendido como um grande negócio (nomeadamente porque está associado a outras atividades económicas: mobiliário, materiais de construção, etc.), como também existe uma cada vez maior necessidade de as famílias serem “concentradas” em espaços cada vez mais reduzidos devido ao custo do solo e da construção (Almeida Marques, 2012:55). Estes princípios passaram a ser incorporados, também, pelos arquitetos porque se tornou necessário “democratizar a arquitetura (João Branco Pedro *apud* Almeida Marques, 2012).

Relacionado com estes fatores, segundo Santos, Teles e Serra (2014) subsistem lógicas de sociabilidade estruturadas em lógicas de reciprocidade no setor da habitação, suportadas por lógicas de autogestão e pelas redes de entajuda familiares. Chamam a atenção, no entanto, de que em função de uma cada vez maior crescente financeirização da economia e da sociedade portuguesa, a Sociedade Providência passou a assumir um papel preponderante, particularmente enquanto “ponte” de acesso ao crédito, por parte das famílias sobreendividadas, num cenário de crise económica. Salientam, igualmente, que a ausência de políticas públicas de promoção direta da habitação, a “histórica” Sociedade Providência (que substitui, muitas vezes, a função do Estado) foi-se evidenciando enquanto mecanismo de resposta às dificuldades de acesso ao crédito (por parte da classe média), particularmente nos anos 90. Esta problemática pode ser analisada na próxima dimensão em análise.

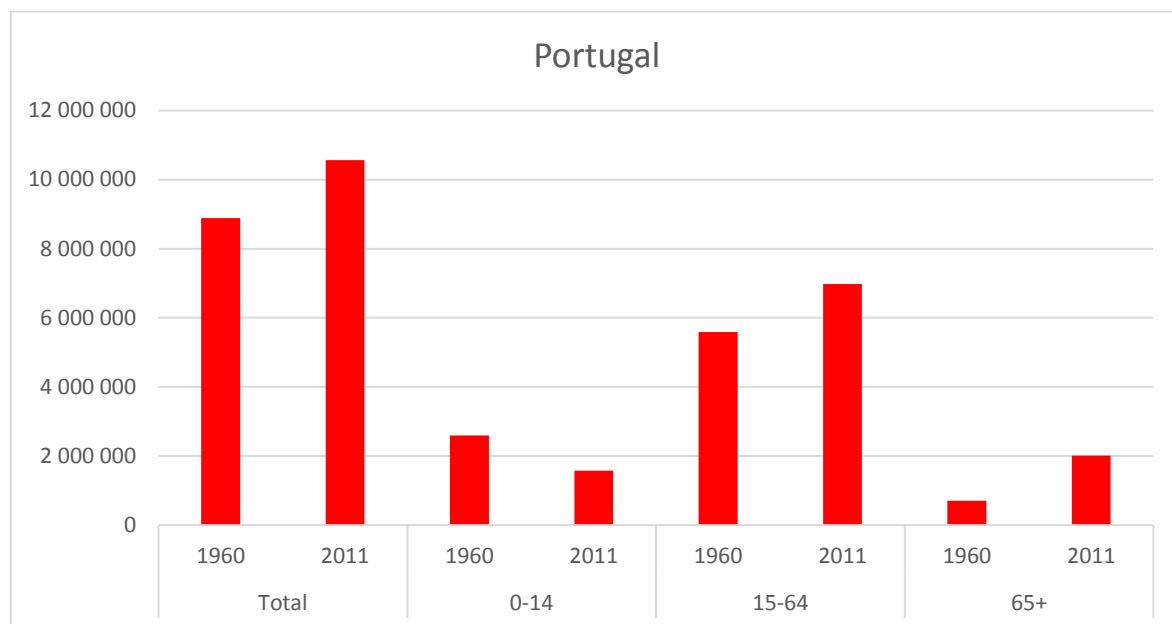
Todos estes fatores terão de ser ponderados quando traçamos linhas de compreensão entre as dinâmicas familiares, a demografia e os indicadores habitacionais.

Seguidamente, podemos analisar a realidade demográfica em Portugal.

População residente segundo os grupos etários em Portugal

No próximo gráfico podemos observar a evolução da população residente em Portugal, comparando os anos de 1960 e de 2011.

Gráfico 12 - População residente segundo os grupos etários em Portugal



Fonte: INE (Censos populacionais). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

A população residente aumenta entre 1960 e 2011. Contudo, é notória a diminuição na faixa infantojuvenil (0-14 anos), assim como o aumento exponencial de população com mais de 65 anos de idade.

A Dimensão Média das famílias pode ser observada na tabela seguinte.

Tabela 11 - Dimensão Média das famílias

Dimensão média das famílias	
Anos	Dimensão média das famílias
2011	2,6
2001	2,8
1991	3,1
1981	3,3
1970	3,7

Fonte: Recenseamento da população e habitação - séries históricas (INE, 2013 – última atualização)

A problemática da diminuição do número de habitantes por alojamento não pode, contudo, ser unicamente explicada pelo aumento do número de alojamentos. A diminuição da população residente⁵⁵ tem sido uma tendência, tal como pode ser observado na próxima tabela.

⁵⁵ Segundo o INE a população residente é definida enquanto um “Conjunto de pessoas que, independentemente de estarem presentes ou ausentes num determinado alojamento no momento de observação, viveram no seu local de residência habitual por um período contínuo de, pelo menos, 12 meses anteriores ao momento de observação, ou que chegaram ao seu local de residência habitual durante o período correspondente aos 12 meses anteriores ao momento de observação, com a intenção de aí permanecer por um período mínimo de um ano”.

Tabela 12 - População residente, segundo o sexo

Anos	Total	Homens	Mulheres
2012	10 487 289	4 995 697	5 491 592
2010	10 572 721	5 053 543	5 519 178
2009	10 573 479	5 063 745	5 509 734
2005	10 511 988	5 058 813	5 453 175
2000	10 330 774	4 986 458	5 344 316
1999	10 249 022	4 944 150	5 304 872
1995	10 043 693	4 839 946	5 203 747
1990	9 970 441	4 806 553	5 163 888
1989	9 995 995	4 819 318	5 176 677
1985	10 030 621	4 837 388	5 193 233
1980	9 818 980	4 730 690	5 088 290
1979	9 713 570	4 670 681	5 042 889
1975	9 307 815	4 431 282	4 876 533
1970	8 663 252	4 109 360	4 553 892

Fonte: Recenseamento da população e habitação - séries históricas (INE, 2013 – última atualização)

A diminuição demográfica está bem evidente quando nos atendemos nos indicadores relativos à Variação Populacional, Saldo Natural e Saldo Migratório⁵⁶.

⁵⁶ Variação Populacional: Diferença entre os efetivos populacionais no final e no início de um determinado período. Saldo Natural: Diferença entre o número de nados-vivos e o número de óbitos num dado período de tempo. Saldo Migratório: Diferença entre o número de pessoas que imigram e o número de pessoas que emigram. (Fonte: INE)

Tabela 13 - Variação Populacional, Saldo Natural e Saldo Migratório

Anos	Variação populacional	Saldo Natural	Saldo Migratório
2012	-55 109	-17 757	-37 352
2011	-30 323	-5 992	-24 331
2010	-758	-4 573	3 815
2009	10 465	-4 943	15 408
2005	17 316	1 935	15 381
2000	81 752	14 644	67 108
1999	62 388	8 131	54 257
1990	-25 554	13 526	-39 080
1989	-18 010	22 724	-40 734
1985	14 016	33 353	-19 337
1980	105 410	63 381	42 029
1979	104 611	67 579	37 032
1970	-34 354	87 597	-121 951

Fonte: Recenseamento da população e habitação - séries históricas (INE, 2013 – última atualização)

A diminuição demográfica tem-se acentuado nos últimos anos. Se por um lado o Saldo Natural é negativo – resultante da diferença entre o número de nascimentos face ao número de mortes – também o Saldo Migratório ostenta valores negativos – ou seja, a emigração tem sido superior à imigração. Note-se, mais uma vez, que o setor da construção foi um dos mais afetados pelo desemprego. Logo, este é um dos que mais contribui para o Saldo Migratório negativo.

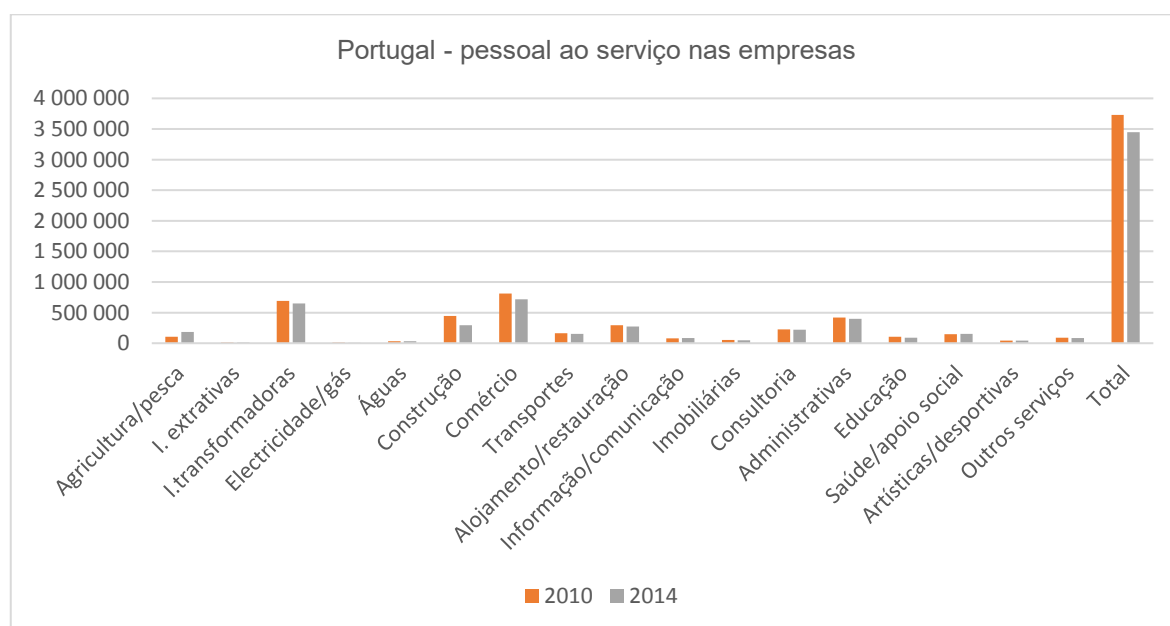
Considerando a demografia portuguesa, é apontado um envelhecimento gradual, provocado pela diminuição da natalidade e pelo aumento da esperança média de vida, principalmente a partir dos 60 anos, assim como devido à emigração de jovens em idade ativa originada por dois motivos: migrações para outros países europeus e migrações para o litoral urbano. A sociedade portuguesa, particularmente a partir da década de 60, foi afetada pelo fenómeno da emigração, tanto em termos de migrações para fora do território português, tanto em termos de migrações para o estrangeiro. É a mesma década de 60 que é apontada como o início do

envelhecimento da sociedade portuguesa (Bandeira *et al*, 2014:18). Nesta senda, gerou-se um desequilíbrio entre o número de população jovem (em diminuição) relativamente ao número de população mais velha (aumentando). Atualmente, os desequilíbrios estruturais assumem uma tendência constante e, logo, tenderão a acentuar-se.

A questão demográfica está relacionada com o panorama económico que, por sua vez, relaciona-se com a dimensão financeira. Seguidamente, podemos observar indicadores relativos às dinâmicas empresariais em Portugal.

Pessoal ao serviço nas empresas em Portugal

Gráfico 13 - Pessoal ao serviço nas empresas em Portugal



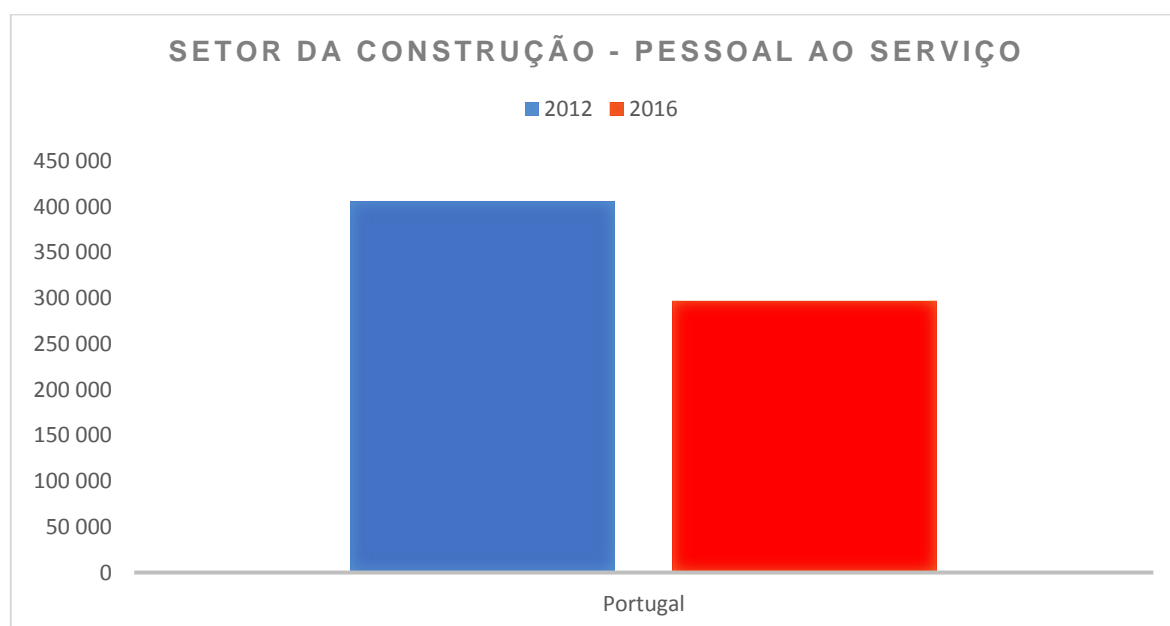
Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

O número de pessoas ao serviço nas empresas em Portugal tem vindo a diminuir, devendo-se, em parte, a questões de desemprego e (associado a este fator) à emigração. A diminuição em todos os setores é generalizado, excetuando a

agricultura/pesca, alojamento/restauração e, assumindo valores de estabilidade, as áreas da consultoria, educação e atividades relacionadas com a saúde/apoio social. O comércio/serviços continua o setor de atividade que emprega um maior número de pessoas. As indústrias extrativas diminuem o número de pessoal empregado e as indústrias transformadoras assumem valores residuais. Relacionado, de forma direta, com a questão habitacional, observa-se uma diminuição acentuada de pessoas que trabalham nesta área. Outro setor, diretamente relacionado, o das atividades imobiliárias, também diminuiu o número de pessoal empregado.

Seguidamente podemos observar esse indicador, considerando apenas dados relativos ao setor da construção⁵⁷, comparando dados de 2012 e 2016.

Gráfico 14 – Setor da construção em Portugal – pessoal ao serviço



Fonte: Anuários Estatísticos de Portugal de 2012 e 2016 (INE, 2013, 2017)

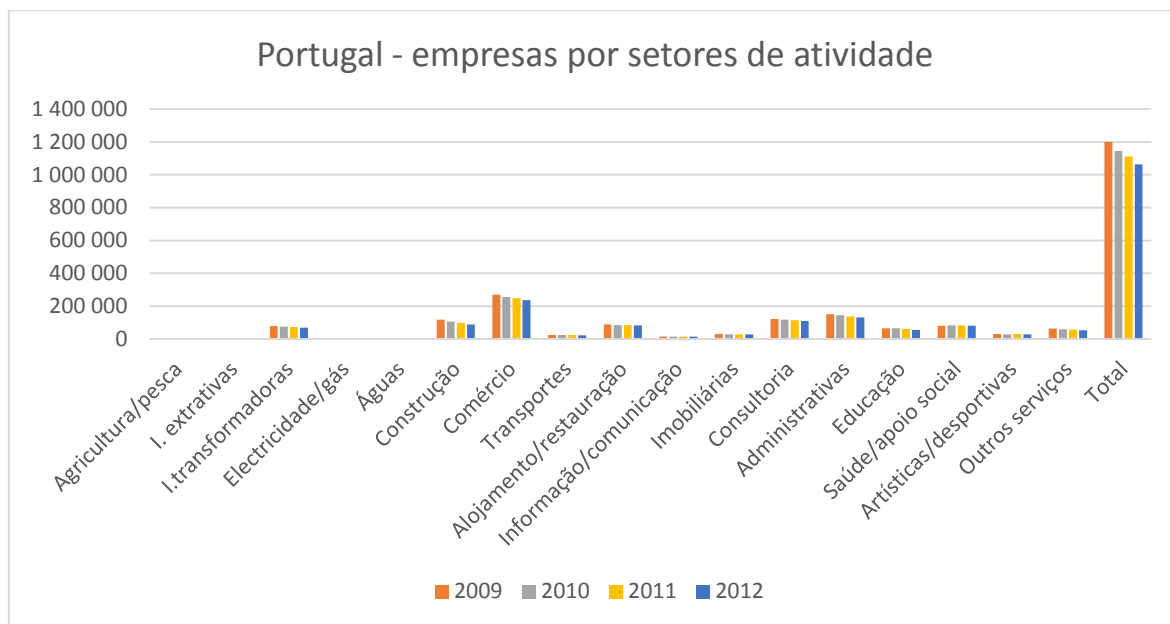
É notória a diminuição do número de pessoas ao serviço nesse setor, sintomático de que, mesmo num período “pós crise”, a sua empregabilidade é muito menor.

⁵⁷ Inclui não apenas as empresas de construção, mas também de engenharia civil, desenvolvimento de projetos de edifícios e outras atividades especializadas de construção. Insere-se no âmbito da nomenclatura F do INE.

Seguidamente, podemos observar indicadores relativos ao número e distribuição das empresas por setores de atividade em Portugal.

Empresas por setores de atividade em Portugal

Gráfico 15 - Empresas por setores de atividade em Portugal

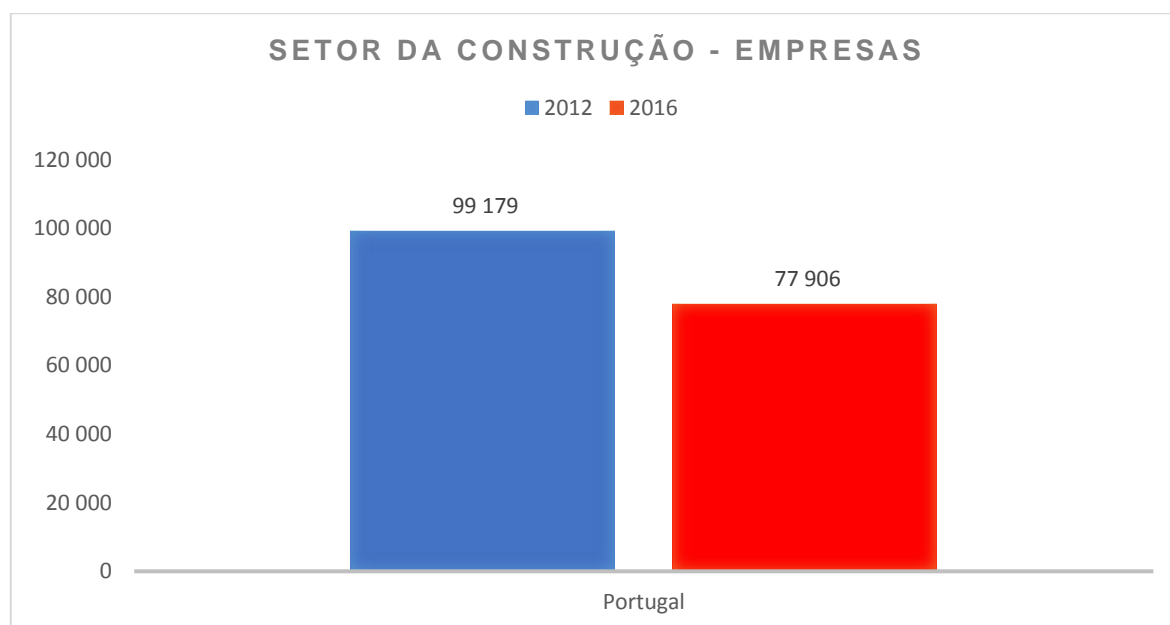


Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

O número de empresas em Portugal diminuiu nos anos considerados (2009/2010/2011/2012), sendo notória uma substancial diminuição gradual. A maior parte dos setores de atividade são afetados, inclusive o comércio e as atividades administrativas. A área da saúde/apoio social constitui o único setor que ostenta algum crescimento, assim como o setor das águas (embora de forma residual). Tanto a construção, quanto as atividades imobiliárias, veem o encerramento de muitas empresas, sendo nesse seguimento que se entende a diminuição de trabalhadores neste setor, particularmente o da construção.

Seguidamente, podemos observar dados relativos ao setor da construção, comparando indicadores de 2012 e 2016.

Gráfico 16 – Empresas do setor da construção em Portugal



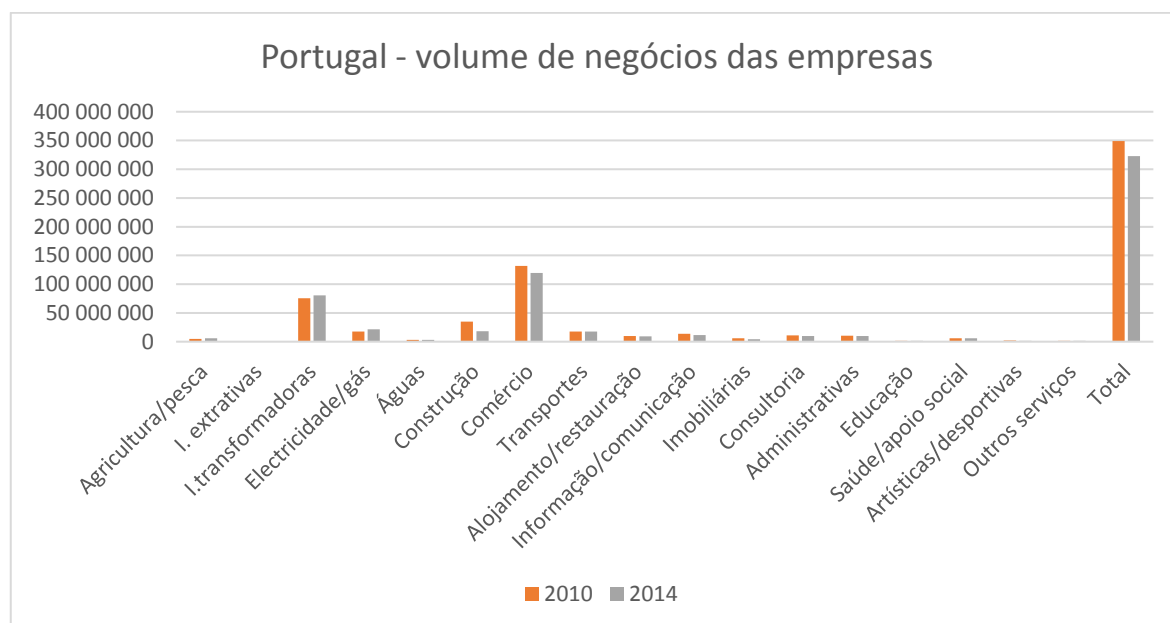
Fonte: Anuários Estatísticos de Portugal de 2012 e 2016 (INE, 2013, 2017)

É notória a diminuição do número de empresas deste setor, sintomático, ou reflexo, da crise que afetou a economia, as famílias e as empresas portuguesas.

Seguidamente, podemos observar dados relativos ao Volume de Negócios gerado pelas empresas em Portugal.

Volume de negócios das empresas em Portugal

Gráfico 17 - Volume de negócios das empresas em Portugal



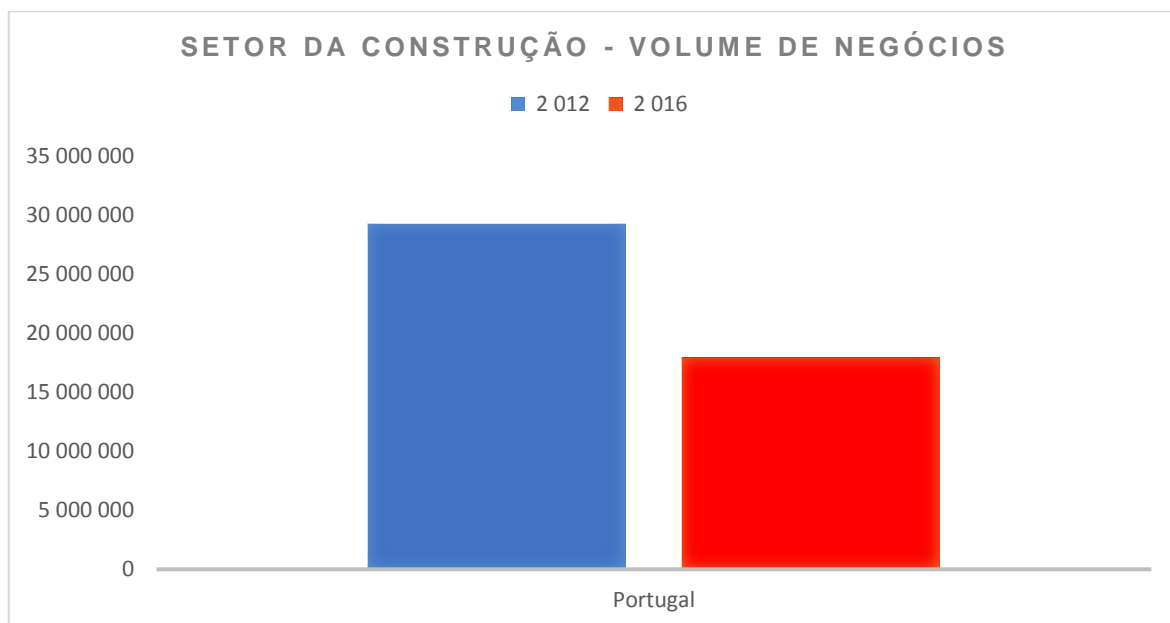
Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

O volume de negócios em Portugal diminuiu nos indicadores considerados (2010/2014). Contudo, as indústrias transformadoras, eletricidade/gás e saúde/apoio social revelaram um crescimento. A construção foi um dos setores de atividade que, de forma substancial, passou a gerar um menor volume de negócios. Embora com uma quebra menos acentuada, também as atividades imobiliárias sofreram um decréscimo.

Analisando, sucintamente, o panorama empresarial português observa-se uma tendência decrescente em termos de empresas, pessoas empregadas e volume de negócios. Embora os últimos indicadores do INE revelem uma tendência para a diminuição do desemprego – 8,9% em finais de 2017 relativamente a 14,7%, em 2014, ou a 14,2% em 2012 – não existem suficientes indicadores que nos possam afirmar que o crescimento económico assumirá uma tendência crescente.

No próximo gráfico podemos observar dados comparativos entre 2012 e 2016, considerando, apenas, as empresas do setor da construção.

Gráfico 18 – Volume de Negócios das empresas do setor da construção em Portugal



Fonte: Anuários Estatísticos de Portugal de 2012 e 2016 (INE, 2013, 2017)

Tal como relativamente ao número de empresas e pessoal empregado, também o Volume de Negócios gerado por este setor é bastante menor.

É, contudo, importante afirmar que, independentemente, do panorama socioeconómico e demográfico, as políticas de habitação centradas no mercado, nomeadamente no mercado da venda de casas, construção e crédito bancário se têm assumido, essas sim, como uma constante, tal como podemos observar quando analisarmos o cenário habitacional português segundo a sua dimensão financeira.

A dimensão financeira da habitação

Uma das questões centrais que se nos coloca prende-se com a necessidade de conhecer como é que a tendência crescente para a financeirização do setor da habitação se integra numa realidade social marcada pela estagnação e diminuição demográfica.

Segundo Santos, Teles e Serra (2014), embora o período subsequente ao 25 de abril de 1974 tenha sido marcado por algumas políticas tendentes à nacionalização do setor bancário, gradualmente este foi sendo liberalizado, particularmente a partir de 1984 – altura em que foi possibilitada a constituição de novos bancos privados⁵⁸. A gradual privatização do setor bancário, a par da entrada de capital estrangeiro, traduziu uma política monetária do Estado português aplicada, aliás, pela generalidade dos países da União Europeia. Nesta orientação de perfil mais liberal, o papel do Banco de Portugal passou a ser mais limitado, dando-se a gradual titularização da dívida pública, transacionada, a partir de 1990, através dos instrumentos dos mercados financeiros. Como consequência, o Estado passou a estar dependente dos mercados para o financiamento do seu défice⁵⁹. Os autores referem que todo este processo se traduziu na “europeização na esfera financeira” (p.21) – ou seja, encena toda uma política em que a gradual privatização bancária e “liberalização financeira” tiveram consequências negativas em termos da economia nacional. Referem, inclusive, que a adesão ao Euro (considerada uma moeda estruturalmente forte), induzindo à sobreapreciação do Escudo, transformaram a economia portuguesa numa “economia financeirizada”. Como consequência, contribuiu, gradualmente, para endividamento de todos os setores da economia portuguesa.

Segundo o 1.º Relatório Preliminar “A Anatomia da Crise: Identificar os problemas para construir as alternativas”, da autoria do Observatório sobre Crises e Alternativas do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (2013) assiste-se, na realidade portuguesa, a uma “financeirização híbrida” que se assume

⁵⁸ Os autores referem que a liberalização bancária foi iniciada em 1984, data a partir da qual se constituíram novos bancos privados, quer nacionais (sendo o principal exemplo o Banco Comercial Português), quer estrangeiros (sendo o principal exemplo o banco espanhol Santander) (Mendes e Rebelo *apud* Santos, Teles e Serra, 2014). Posteriormente, em 1989, a revisão constitucional possibilitou a privatização de outros bancos públicos (mais especificamente os bancos Totta, Espírito Santo e Português Atlântico). Este processo de privatizações teve como consequências a diminuição da quota de mercado dos bancos públicos, com forte incidência no período de 1990 a 1996, assim como o aumento de quota dos bancos estrangeiros. Como principal consequência, deu-se um aumento do crédito bancário na década de 90.

⁵⁹ Santos, Teles e Serra salientam que a Lei Reguladora do Sistema Financeiro (Decreto-Lei n.º 298/92), transposta da diretiva europeia de 1989, constitui o “último marco do processo de desregulamentação do sector financeiro”, particularmente porque procurou “liberalizar” os diferentes segmentos bancários, terminando com as distinções entre banca de investimento e banca comercial e permitindo, inclusive, a entrada de novos agentes financeiros num mercado (cada vez menos) regulado.

enquanto um “processo” inerente à expansão do capital mobilizado pelos bancos (e não, segundo o documento, pelos titulares) que determina políticas de crédito abundantes redundantes em altas taxas de endividamento, prática, aliás, comum à generalidade dos países da zona Euro. Neste prisma, são apontados os problemas seguintes: escassa capacidade competitiva relativamente ao exterior; redução da taxa de investimento; economia demasiadamente ancorada no setor dos bens não transacionáveis (a par de privatizações assentes no mesmo setor); desindustrialização e “destruição” do emprego (pp.5,6). Note-se que os empréstimos à habitação são, usualmente, apontados como aqueles onde o endividamento é mais premente, não obstante outros tipos de créditos, nomeadamente o crédito ao consumo, também terem ostentado uma tendência crescente, particularmente desde a segunda metade da década de 90 até 2010. Embora a opção pela compra tenha passado a ser a única opção para as famílias resolverem o seu problema habitacional – impulsionada, quer pela escassez de oferta no mercado de arrendamento, quer pelas políticas bancárias, o documento observa que, mesmo em conjunturas onde as taxas de inflação e de juro sobem, as famílias não deixam de tentar recorrer ao crédito à habitação para comprarem casa. Contudo, salientam que embora o incumprimento do crédito à habitação aumente, esse mesmo aumento é pouco expressivo quando comparado com outros tipos de créditos. As razões apontadas prendem-se com o facto de o crédito à habitação se encontrar coberto pelo valor do imóvel; as taxas de juro serem (tendencialmente) mais baixas; assim como a maior facilidade para a gestão das condições de crédito, particularmente porque este tende a estar concentrado nas famílias com maiores rendimentos, situação, aliás, inerente à posição semiperiférica da realidade socioeconómica portuguesa. Da mesma forma, também as empresas portuguesas dos ramos da construção e do imobiliário também foram confrontadas com o endividamento fomentado pelo setor bancário através das taxas de investimento, assumindo-se a banca como o principal provisor e produtor indireto de todo o cenário habitacional. Nesta ótica, o setor bancário está sempre salvaguardado em caso de incumprimento dos créditos, particularmente porque o bem imóvel em si constitui um valor que pode ser retido quando os créditos não são cumpridos. Da mesma forma, a possibilidade de os bancos se poderem

financiar no mercado externo possibilitou-lhes o refinanciamento contínuo da economia, particularmente do setor imobiliário, salvaguardando-o de uma “bolha imobiliária”, tal como aconteceu em países como o Reino Unido, Espanha, mas, fundamentalmente, nos Estados Unidos da América no chamado Subprime⁶⁰, que conduziria à redução dos créditos e à, subsequente, queda dos preços da habitação. Ou seja, embora a concessão do crédito tenha desacelerado, este não estancou totalmente, possibilitando o acesso ao financiamento por parte das imobiliárias para fazerem face aos seus problemas de liquidez. Não foi, contudo, suficiente para salvaguardar a viabilidade de todas as empresas, particularmente quando estas tiverem de recorrer a dívidas de curto prazo quando a “crise do euro” se acentuou, forçando-as ao desendividamento e conduzindo-as a muitas falências e a situações de crédito malparado (CES, 2013).

Numa perspetiva pós 25 de Abril, num contexto de carência habitacional, salienta-se que assumiu particular importância o Fundo de Fomento da Habitação (FFH) que possibilitou, através da promulgação dos Decretos-lei n.º 730 e 737-A, o regulamento e o funcionamento das cooperativas de habitação (Santos, Teles e Serra, 2014). Salienta-se que o FFH possibilitou, não só, a atividade das cooperativas, como também através de bonificações especiais nas taxas de juro, na definição dos prazos de amortização dos empréstimos, assim como papel essencial da parte dos municípios, quer através da cedência de terrenos, quer

⁶⁰ A crise do Subprime está associada ao efeito dominó com o epicentro nos Estados Unidos da América em 2007, mas que se refletiu e afetou, de forma gradual, o panorama global estando também inerente à “crise” do setor financeiro (e habitacional) em países como Portugal ou a Grécia. As denominadas “hipotecas Subprime” estão inerentes à disseminação de produtos de alto risco financeiro, muitas vezes acoplados à atribuição de crédito à habitação a pessoas que não possuem as condições mínimas para o seu cumprimento. Embora parecesse um negócio arriscado para os bancos, nomeadamente porque os riscos do incumprimento eram elevados, os bancos beneficiavam do mercado especulativo em torno do imobiliário – ou seja, além de terem sempre a habitação dos devedores hipotecada (em último caso, penhorada) poderiam colocá-la à venda no mercado por valores muito superiores ao valor inicial. Por sua vez, enquanto existisse especulação imobiliária, também os devedores poderiam vender as suas casas, obter lucro e reinvestir (fundamentalmente em produtos financeiros e imobiliários), sendo também incentivados a que o fizessem. Esse perfil de cliente era denominado de “NINJA”, entendido enquanto acrónimo de “No Income, No Job and No Assets”. O aumento súbito das taxas de juro do crédito à habitação impossibilitou o pagamento por parte dos clientes, levando-os a colocarem as casas à venda, saturando o mercado e provocando a descida súbita do valor imobiliário – conduzindo à denominada “bolha imobiliária”. Os governos tiveram que intervir no sentido de evitar não só a falência dos bancos, mas de todo a rede de um sistema financeiro conectado e interdependente. Constitui um dos mais concretos exemplos do que é a financeirização da habitação e da sociedade.

através de apoio técnico e financeiro⁶¹. Posteriormente esta lógica cooperativista – que podemos entender, quer numa lógica familiar, quer numa lógica comunitária – passou a ser substituída por uma lógica de perfil individualista, entendida enquanto a necessidade da “casa própria, promovida pelo Estado através do acesso ao crédito incentivado através de benefícios fiscais, empréstimos bonificados e “por um desenho do sistema financeiro favorável à expansão deste mecanismo de provisão habitacional (p.12).

Posteriormente, aquando a intervenção do Fundo Monetário Internacional (FMI), em 1979 e 1983, dá-se, nos anos 80, a extinção do FFH e, por consequência, à, subsequente, interrupção dos processos, que só seriam retomados com a constituição do Instituto Nacional de Habitação (INH) em 1984, possibilitando, assim, à reativação dos financiamentos por via de uma maior diversificação das instituições bancárias habilitadas à concessão de crédito às cooperativas de habitação. Contudo, nos anos 90, Santos, Teles e Serra salientam a ausência de diálogo entre o governo e os setores da construção e da habitação, conduzindo a dificuldades acrescidas por parte das cooperativas habitacionais, particularmente em termos de provisão de residências para grupos sociais menos favorecidos devido, particularmente, às seguintes razões: falta de solos a preços adequados, perda de poder compra das classes média e baixa, taxas de juro dos empréstimos demasiado elevadas, aumento dos custos fiscais, processuais e burocráticos (pp.15-18). Como consequência, devido às dificuldades em encontrar compradores, passou a existir uma gradual acumulação de habitações em *stock*, conduzindo à retração do papel das cooperativas (CET/ISCTE *apud* Santos, Teles e Serra, 2014).

Segundo Santos, Teles e Serra, a tendência para a financeirização, iniciada nos anos 80, mas com maior expressão nos anos 90, ancorada pela evolução do setor financeiro potenciou (mas, também, promoveu) a aquisição de casa própria.

⁶¹ Salienta-se o elevado nível de participação do movimento cooperativo no Norte do país, patente não só na sua continuidade nos anos 70, como também devido à qualidade habitacional, assim como na edificação de espaços exteriores e equipamentos sociais, erigidos através de uma lógica de contenção de custos (Secretaria do Estado da Habitação e CET/ISCTE *apud* Santos, Teles e Serra, 2014).

Observam que, não obstante a condição semiperiférica portuguesa, estas políticas replicaram as aplicadas nos países do Centro da Europa, potenciadas pelas seguintes políticas: privatização da banca, abolição dos controlos de capitais, desregulamentação e descompartimentação dos mercados financeiros, a par do incremento das novas tecnologias e do impacto que estas tiveram em termos de redes financeiras.

Embora a habitação não constitua o único domínio onde estas políticas (leia-se financeirização) teve impacto, o peso neste setor foi o mais preponderante e significativo. Uma outra dimensão importante é apontada por Hespanha e Alves (1995) que se prende com uma alguma discrepância entre o que é o valor da habitação⁶² e o “processo social de construção da habitação”.

Por sua vez, Carlos Almeida Marques (2012) salienta que embora exista uma sobre-oferta de habitação, as classes sociais menos favorecidas não têm acesso a habitações adequadas. Salienta que, embora exista um “valor da habitação”⁶³, esta constitui um bem peculiar, dotado de características próprias, sendo, por isso, complexo de analisar enquanto bem de mercado. Aponta as seguintes características (p.103): trata-se de um bem de capital caracterizado pela durabilidade; devido a ser um bem imóvel está adstrito a uma zona específica,

⁶² Embora os autores se refiram à habitação em meio rural e, compreendendo que o preço da habitação é extremamente elevado em determinadas zonas urbanas (nos chamados condomínios de luxo, em zonas históricas gentrificadas, ou, inclusive em alguns municípios), existe, contudo, alguma similaridade. Ou seja, os aspirantes à obtenção de casa própria deparam-se com dificuldades (encontrarem fiadores, movimentarem as redes de solidariedade, ou entreatura familiares ou comunitárias, por exemplo) que se sobrepõem ao valor da habitação em si. Evidenciam, igualmente, uma maior tendência para a individualização, assim como para a “mercadorização” da força de trabalho, conceitos que estão intimamente relacionados com a problemática da financeirização.

⁶³ Aferir o que determina o valor da habitação implica a assunção de diversos critérios, uns de foro mais subjetivo, outros de foro objetivo. Por exemplo, em termos do que constituem alguns fatores objetivos, segundo o Guia Prático da Habitação (Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente, IHRU, 2010), o valor de uma habitação não compreende, apenas, a casa em si, como também o valor inerente ao sítio onde a mesma está localizada. Logo, atende à conjugação de diferentes critérios, nomeadamente: 1- infraestruturas; 2- ordenação urbanística; 3- acessos viários; 4- transportes coletivos; 5- lugares de estacionamento públicos; 6- proximidade de escolas, comércio, jardins, etc.; 7- poluição sonora; 8- recolha de lixo; 9- espaços verdes. O Guia Prático da Habitação também disponibiliza a Ficha técnica Habitação (FTH) (aprovado pela Portaria n.º 817/2004 do mês de julho) que descreve quais as características técnicas e funcionais que devem possuir os prédios urbanos destinados à habitação, englobando: momento da conclusão das obras de construção, reconstrução, ampliação ou eventuais alterações. Refere, igualmente, o Decreto-lei n.º 68/2004, datado de 25 de Março). Este Decreto-lei regula a publicidade e a informação que deve ser disponibilizada aos compradores, podendo ser entendido no âmbito da defesa do consumidor.

potenciando a fixação do morador numa determinada zona (tendencialmente próximo do local de trabalho), assim como à existência de valor acrescentado (no caso de estar enquadrada numa área dotada de infraestruturas) e de custos marginais (no caso de o morador ter de mudar de casa); existe uma valorização económica consoante se encontrar localizada numa zona central ou numa zona periférica; a habitação pressupõe elevados custos, determinando uma relação direta entre o mercado de capitais de financiamento (de concorrência “imperfeita”, sujeito a variações de taxas de juro) e os moradores implicando um compromisso de longo prazo (assim como a níveis menores de flexibilidade e mobilidade social) aquando a celebração da hipoteca através de pagamentos indiretos às instituições financeiras, assim como a uma elevada alocação dos rendimentos individuais e familiares; e, por último, o valor da habitação não é constante, ou seja, altera-se em função das condições urbanas envolventes.

Observa:

“Enquanto produto do mercado, a habitação tende a seguir o princípio de homogeneidade – característica que se exige aos bens nos mercados de concorrência perfeita – procurando adequar a sua arquitetura a um processo de sistematização construtiva e a um conceito de habitat globalmente indiferenciado, sem padrões de identidade sócio-cultural. É assim que podemos entender a tendência do setor imobiliário para rentabilizar o processo de parcelamento para edificação e conceber a tipologia habitacional como produto standardizado dum sistema de produção em massa”. (p.103)

Comparando com outros países o endividamento dos particulares (e/ou das famílias endividadas) cresceu, quer em termos históricos, quer comparativamente com outros países europeus, não obstante o aumento do rendimento e a diminuição do preço do crédito – potenciado pela descida das taxas de juro nos anos 90, assim como pela introdução do crédito bonificado. Esta tendência procura ser, de algum modo, colmatada pelo alargamento dos prazos, pela diversificação das modalidades de pagamento, pela “tendência” para a estabilização/descida das taxas de juros, assim como pelos aumentos pouco significativos dos preços da habitação. Neste prisma, os níveis de incumprimento do crédito à habitação são, tendencialmente, menores do que a média europeia (CET/ISCTE, 2008)⁶⁴.

⁶⁴ Considerando, evidentemente, que o contexto socioeconómico vivenciado em 2007 (altura da publicação do documento) difere do contexto atual. Contudo, o documento aponta para os riscos de alteração de políticas por parte do Banco Central Europeu (BCE), podendo potenciar níveis mais

Segundo o Relatório Dinâmica do Mercado (IHRU, 2009), existe uma discrepância entre a procura e a oferta no caso da habitação – que constitui, por si só, a razão de ser do mercado. Se bem que o desenvolvimento da procura potencie o aumento da oferta, o aumento desta última não determina o aumento da procura. Logo, o mercado só se desenvolve quando a procura é superior à oferta. Neste sentido, os preços refletem o desfasamento entre a procura e a oferta atendendo que quanto mais elevado for o valor pelo qual as famílias estão dispostas a comprar, ou a arrendar, maior será o número de habitações disponíveis no mercado. No sentido inverso, se o valor pelo qual as famílias estão dispostas a comprar, ou a arrendar, diminuir, também menor será o número de habitações disponíveis no mercado. Logo, é neste sentido que se entende a correlação entre os efeitos dos preços no mercado da habitação e os diversos ciclos económicos, quer de expansão, quer de retração.

Segundo os Contributos para o Plano Estratégico de Habitação – 2008/2013 (*apud* IHRU, 2009) os anos 90 assistiram a uma substancial alteração de cenário no setor da habitação. Ao nível da procura observou-se um aumento do rendimento das famílias, acompanhado das descidas das taxas de juro na União Europeia a par das condições de acesso ao crédito para a aquisição de habitação⁶⁵. Ao nível da oferta, assistiu-se a um crescimento do número de empresas de construção e de imobiliárias, não só nacionais, como também estrangeiras, levando a um aumento substancial do número de fogos construídos.

Contudo, a partir de 2000 – particularmente de 2000 a 2004 - assiste-se a uma inversão desta tendência, nomeadamente através de uma descida do número de empréstimos potenciada por alterações do regime de crédito bonificado. As alterações ao crédito à habitação, a par da diminuição da procura por parte das famílias, levaram a uma diminuição da procura e à, subsequente, contração do setor da construção neste intervalo temporal. A partir de 2004/2005, as condições

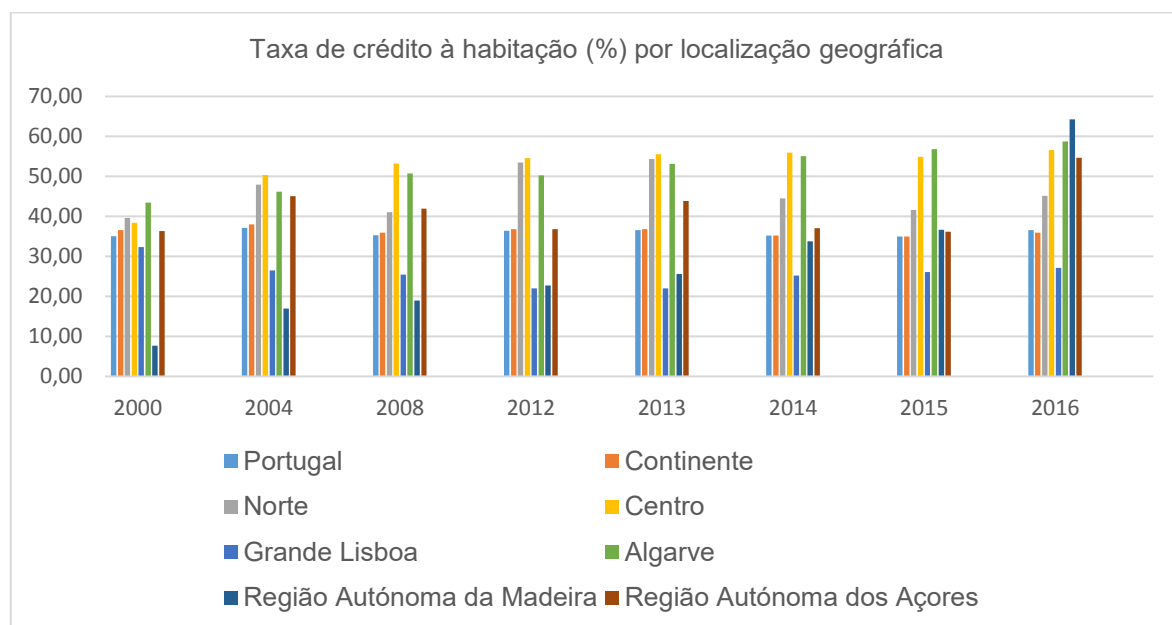
acentuadas de incumprimento, particularmente por parte das famílias mais endividadas ou com menores rendimentos.

⁶⁵ Saliencia-se, igualmente, o papel que o Estado teve para a consolidação destas políticas, particularmente em termos do regime bonificado para a obtenção de crédito. Por sua vez, como acontece sempre nestas situações, o aumento da aquisição de habitação implica (sendo um fator associado) a diminuição e a perda de dinamismo do mercado de arrendamento.

financeiras para a obtenção de crédito à habitação passaram a ser mais favoráveis. Como consequência, tal como na década de 90, as facilidades concedidas pelos bancos para a aquisição de habitação conduziram a um aumento do nível de endividamento das famílias, sendo as mais afetadas as que possuíam um escalão de rendimentos mais baixo ou cujos membros (em termos do fator idades) se situavam na faixa dos 30 aos 40 anos – ou seja, pessoas com filhos e em idade ativa.

Nesta sequência, no próximo gráfico, podemos observar a Taxa de crédito à habitação⁶⁶, por localização geográfica (NUTS II), entre os anos de 2000 a 2016.

Gráfico 19 - Taxa de crédito à habitação por localização geográfica



Fonte: Via portal do INE: Dados Estatísticos: Construção e Habitação (2017, última atualização)

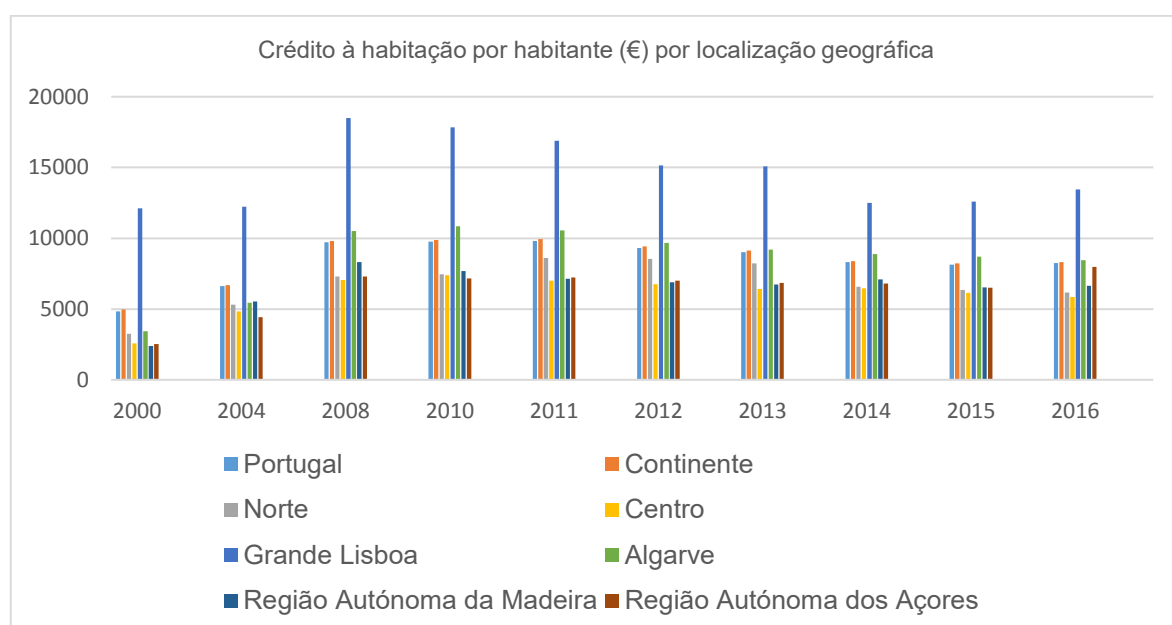
Observa-se que a Taxa de crédito à habitação se tem mantido estável entre os anos considerados, situando-se na casa dos 30%, embora com ligeiras oscilações –

⁶⁶ A Taxa de Crédito à Habitação é obtida através da seguinte fórmula: (Valor do crédito à habitação/ Total do crédito a clientes)*100 (Fonte: INE).

situava-se nos 35,04% em 2000 mantendo-se constante até 2014, sendo de 36,59% em 2016. Em termos de unidades geográficas, as Regiões Autónomas dos Açores, da Madeira, e do Algarve (seguida, de perto, pelo Centro) são as que ostentam valores mais elevados, contrastando com a média do país.

No próximo gráfico podemos analisar a distribuição do crédito à habitação por habitante⁶⁷, entre 2009 e 2016, em termos de unidades geográficas.

Gráfico 20 - Crédito à habitação por habitante por localização geográfica



Fonte: Via portal do INE: Dados Estatísticos: Construção e Habitação (2017, última atualização)

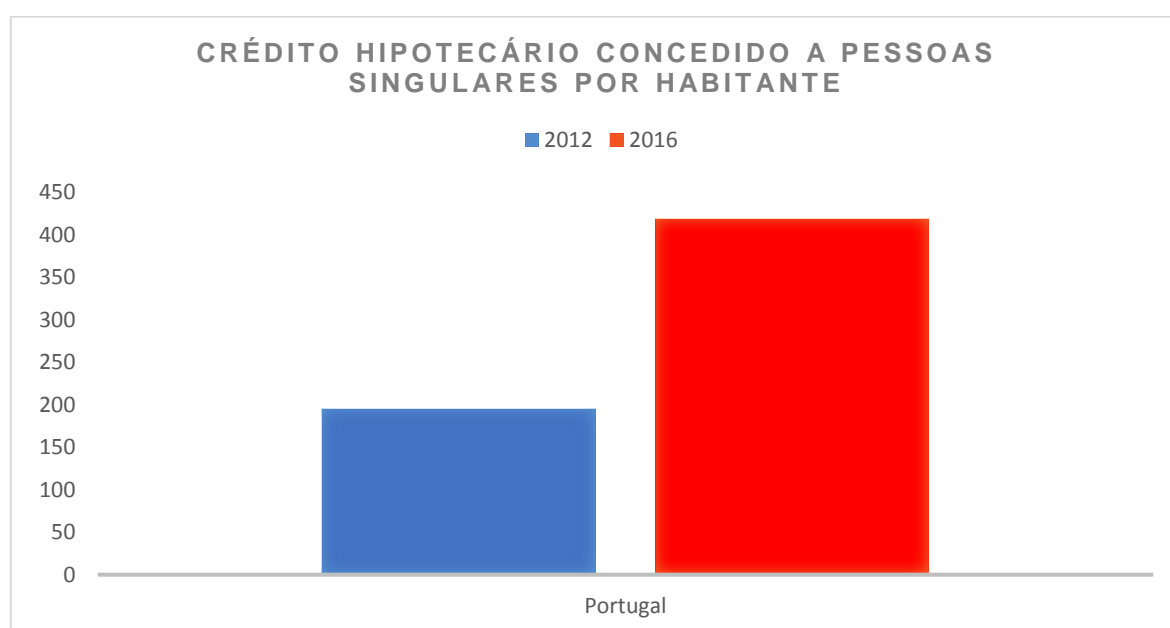
O montante de crédito à habitação por habitante revelou uma tendência crescente entre 2000 e 2008, ano em que atingiu o seu valor mais elevado, mantendo uma tendência para a estabilização (a par de um ligeiro decréscimo) até 2012. O montante de crédito por habitante diminuiu a partir de 2013, sendo bastante acentuada a diminuição para 2014, 2015. Volta a crescer em 2016, embora (ainda?)

⁶⁷ Calcula-se através da seguinte fórmula: (Valor do crédito à habitação/ População média anual residente) *100 (Fonte: INE).

não atinja os valores observados em anos anteriores. Em termos de unidades geográficas, Centro, Norte e Região Autónoma da Madeira ostentam valores mais baixos, sendo na Grande Lisboa que esse valor é mais elevado.

No próximo gráfico podemos observar o crédito à habitação atribuído por habitante, comparando 2012 e 2016, tendo apenas como unidade geográfica o território nacional como um todo.

Gráfico 21 – Crédito hipotecário concedido a pessoas singulares por habitante



Fonte: Anuários Estatísticos de Portugal de 2012 e 2016 (INE, 2013, 2017)

A questão do crédito é preponderante, nomeadamente porque é através desse recurso que as famílias conseguem adquirir uma habitação, sendo praticamente irrelevante a compra de habitações a pronto – ou seja, pagas, de imediato, na sua totalidade. Sendo dados relativos, apenas, ao “início” e “fim” da crise, depreende-se que, embora o valor em dívida por habitante seja menor quando comparamos 2012 e 2016, o valor do crédito à habitação atribuído é superior em 2016, revelando que, gradualmente, o retorno, gradual, à política de endividamento das famílias.

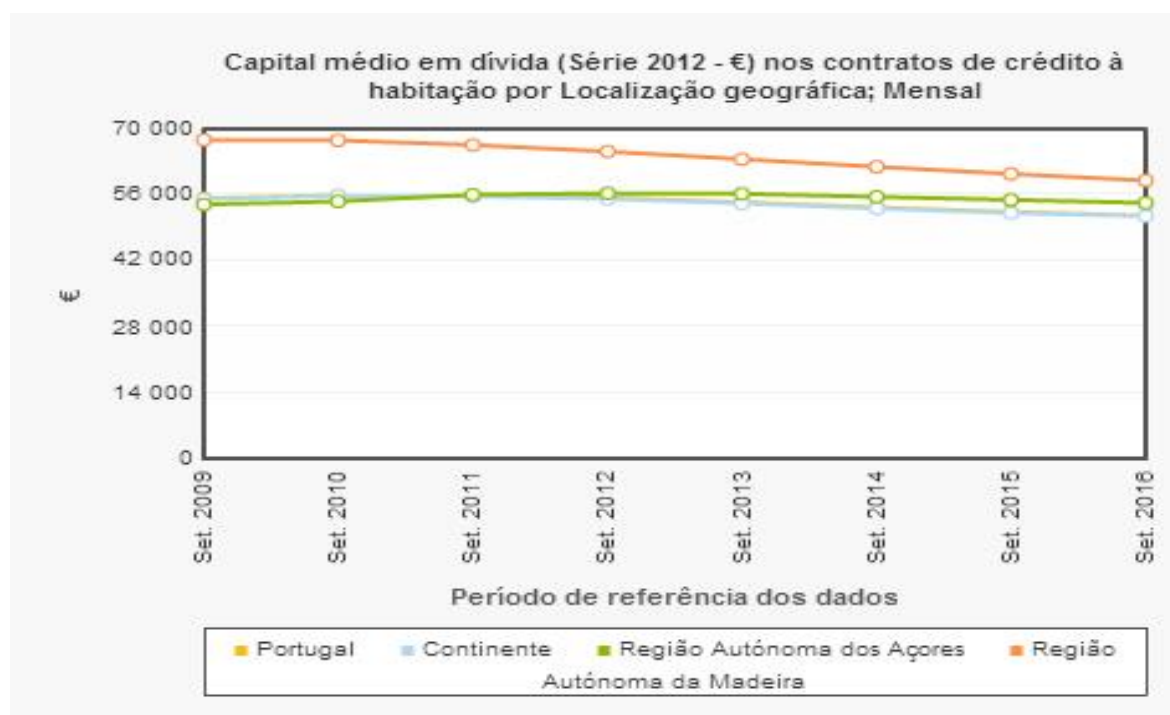
Note-se que a retração do crédito também teve consequências na diminuição da compra habitações. Contudo, tal como pudemos observar anteriormente, não se

manifestou por um incremento dos arrendamentos. Atualmente, assiste-se ao retorno da mesma lógica anterior, depreendendo-se uma maior penalização do mercado do arrendamento, nomeadamente porque persiste uma lógica de que as dificuldades de acesso ao crédito ao consumo são temporariamente localizadas e, logo, passageiras.

Correlacionado com a atribuição de crédito, temos de equacionar o capital médio em dívida⁶⁸.

Podemos observar esses dados na tabela seguinte.

Gráfico 22 - Capital médio em dívida



Fonte: Via portal do INE: Dados Estatísticos: Construção e Habitação (2017, última atualização)

Constata-se que entre 2009 e 2016 o capital médio em dívida nos contratos de crédito à habitação manteve-se estável com, inclusive, períodos, em que esse

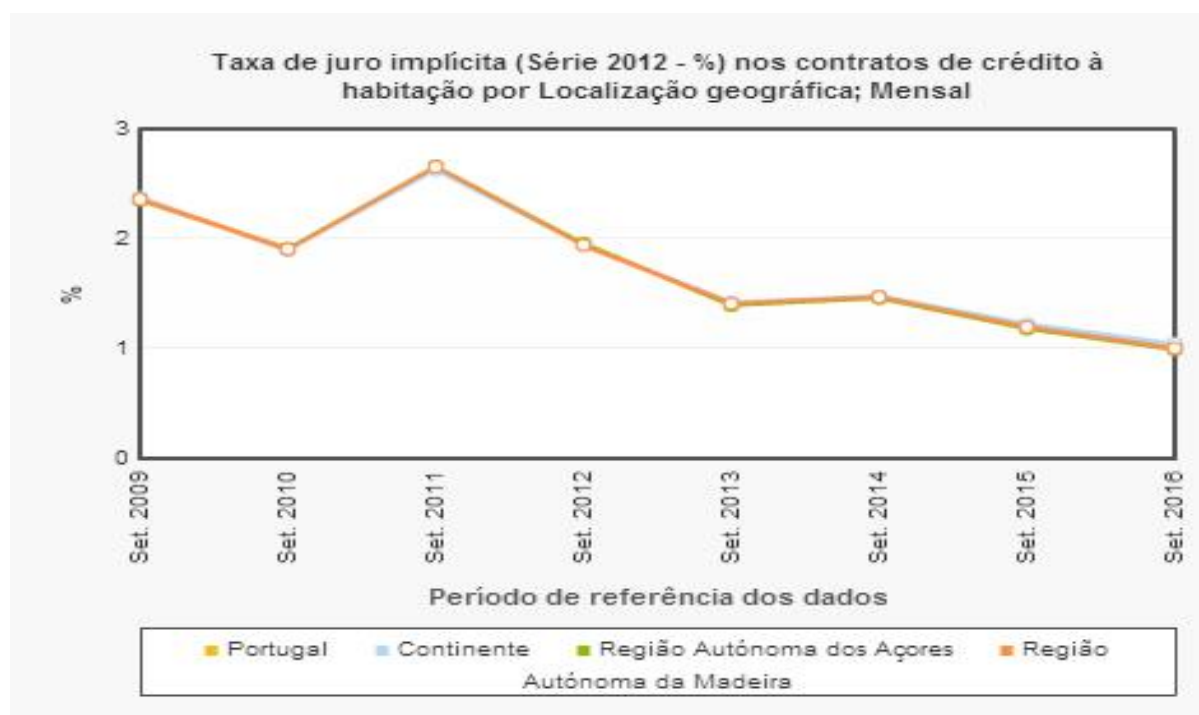
⁶⁸ Segundo o INE traduz a “média do capital vencendo de todos os contratos em vigor e com, pelo menos, uma prestação vencida no final do período de referência”.

montante atingiu valores mais elevados, particularmente em 2012 e 2013 (altura em que a crise económica sentiu os seus efeitos mais acentuados). Considerando as unidades geográficas patentes no gráfico, a principal exceção é a Região Autónoma da Madeira.

Contudo, não obstante a diminuição do número de crédito em dívida e o montante da mesma dívida ser elevado – aliado, mais uma vez, aos fatores conjunturais que conduzem ao incumprimento (desemprego, imigração, fundamentalmente) – as taxas de juro implícita⁶⁹ nos contratos do crédito à habitação ostentam uma tendência de decréscimo.

Podemos consultar esses indicadores no gráfico seguinte.

Gráfico 23 – Taxa de juro implícita nos contratos de crédito à habitação por localização geográfica



Fonte: Via portal do INE: Dados Estatísticos: Construção e Habitação (2017, última atualização)

⁶⁹ Taxa de juro que traduz a relação entre os juros totais vencidos no mês de referência e o capital em dívida no início desse mês. (Fonte: INE)

De facto, as Taxas de juro implícitas nos contratos de crédito à habitação decresceram entre os indicadores considerados, nomeadamente entre 2009 e 2016. Aliás, denota-se uma clara tendência para esse decréscimo. Em termos de anos, 2011 foi a única exceção, sendo, contudo, relevante tratar-se do ano do “início” da crise económica e financeira. Em termos de unidades geográficas consideradas, as Taxas de juro são coincidentes.

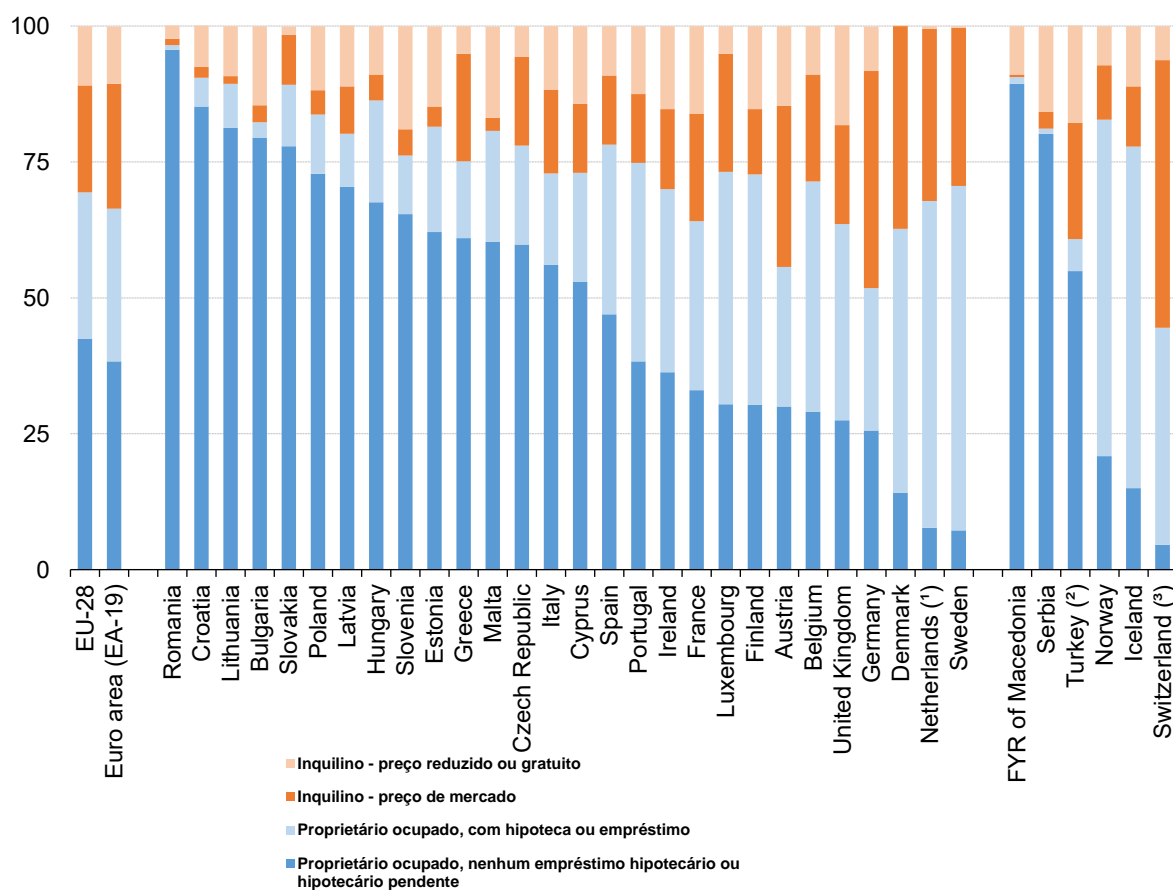
Analisando esses indicadores, depreendem-se duas considerações. A primeira é que, independentemente da diminuição das Taxas de juro, o montante em dívida por crédito à habitação não diminui. Ou seja, não acarreta nem se depreende nenhuma correlação relativamente ao montante que as famílias devem aos bancos. Da mesma forma, não teve como consequência um aumento do número de créditos à habitação atribuídos pelos bancos. A segunda consideração prende-se com o facto de a diminuição das taxas de juro (ou o seu baixo valor) ser um dos fatores que determina a mensalidade que as famílias pagam pelo crédito à habitação. Logo, é outros dos indicadores de peso para que a aquisição prepondere tendencialmente sobre o arrendamento. Logo, as famílias preferem comprar do que arrendar, não só por ser, tendencialmente, mais “barato” como também pela sensação de que estão a pagar (menos) por algo que, efetivamente, lhes pertence. Mas, tal como temos evidenciado, a compra da habitação não determina (por si só) a posse, nomeadamente porque uma dívida contraída a 20 ou a 30 anos, depreende que o banco com quem se contrai a dívida seja (efetivamente) o primeiro proprietário.

Portugal no contexto da União Europeia

A realidade portuguesa deve ser enquadrada no âmbito da sua integração na realidade europeia. A comparação destes indicadores permite-nos uma leitura mais aprofundada do cenário habitacional.

Seguidamente, podemos consultar dados relativos ao setor da habitação na União Europeia, oriundos do Eurostat⁷⁰. No próximo gráfico podemos observar, em termos de média europeia e discriminado, por países a situação da população relativamente à casa onde habita, nomeadamente se são inquilinos (arrendatários). O gráfico também possibilita a leitura relativamente à existência de empréstimos e hipotecas sobre as casas, assim como a situação dos inquilinos, particularmente se vivem em casas de preço reduzido/gratuito (entendido, maioritariamente, no âmbito da habitação social) ou se arrendaram a habitação a preços de mercado.

Gráfico 24 – União Europeia - Distribuição da população por estado de posse, 2015



Fonte: EUROSTAT, 2017

⁷⁰ http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing_statistics/pt#Principais_resultados_estat.C3.ADsticos

Considerando os indicadores observa-se que 42,5% dos habitantes da União Europeia são proprietários (sem nenhum empréstimo ou empréstimo pendente), sendo esse valor relativo à Zona Euro (38,3%). No caso dos proprietários com empréstimo esse valor é de 26,9% (28,1% na Zona Euro). A percentagem de inquilinos (habitação arrendada a preço de mercado) é de 19,7% (23% na Zona Euro). Os inquilinos cuja habitação é arrendada de forma, tendencialmente, gratuita assumem a expressão de 10,9% (10,5% na Zona Euro).

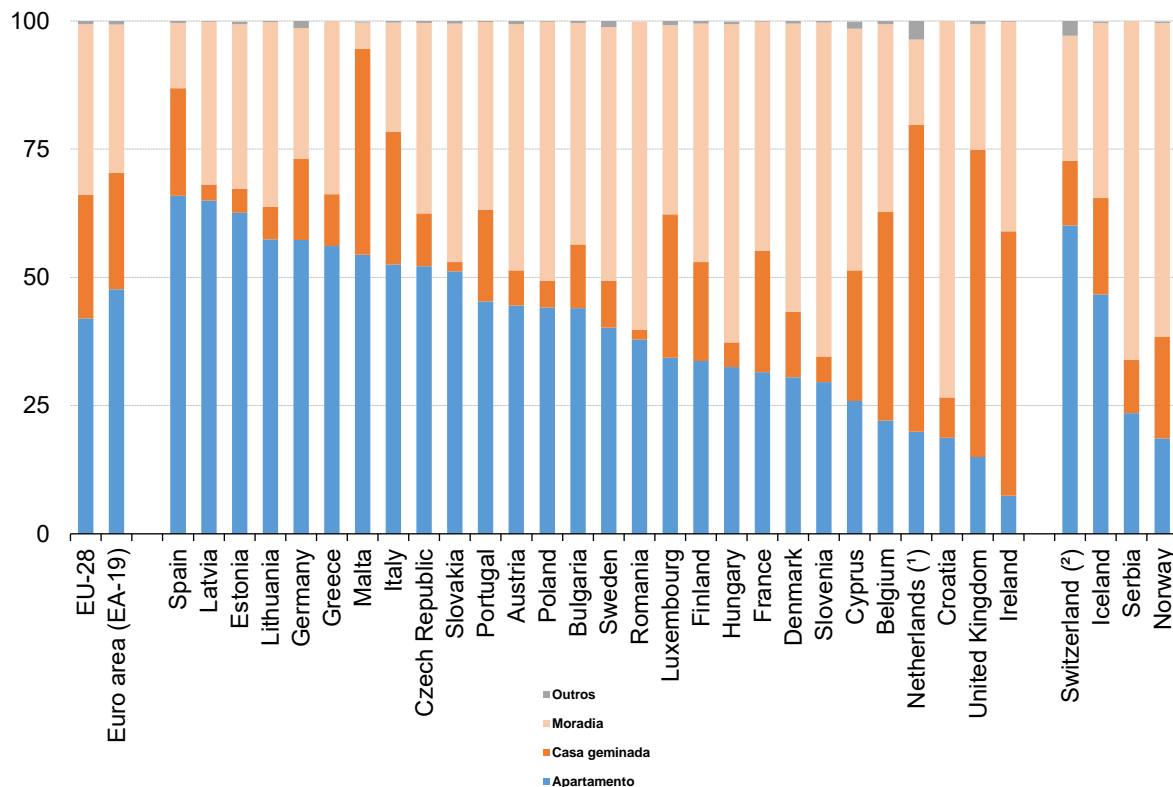
Relativamente à realidade portuguesa, o número de proprietários sem nenhuma hipoteca (ou pendente) é igual à da Zona Euro (38,3%), sendo 36,5% os proprietários cuja habitação está hipotecada – ou seja, bastante superior, quer à percentagem da União Europeia, quer à percentagem da Zona Euro. No caso dos inquilinos portugueses, 12,7% possuem casas arrendadas a preço de mercado, número bastante inferior à realidade europeia, enquanto 12,5% vivem em habitações de renda, tendencialmente, gratuita, sendo este número inferior à realidade portuguesa.

O número de proprietários sem nenhum empréstimo em Portugal contrasta com a realidade de países como a Roménia (95,65%), Croácia (85,2%) ou Lituânia (81,3%), sendo muita próxima de países como a Irlanda (36,3%) e França (33%). Situação inversa pode ser observada, principalmente, em países como a Suécia (7,2%) ou a Holanda (7,7%). Relativamente à situação de proprietários com empréstimos, a situação portuguesa é similar à de Espanha (31,2%) ou da Irlanda (33,7%). No caso do arrendamento, países como Espanha e Chipe ostentam, exatamente, a mesma percentagem. O país que possui uma maior percentagem de arrendatários (preços de mercado) não integra a União Europeia, embora a sua situação de proximidade geográfica e económica o faça constar deste estudo⁷¹. Trata-se da Suíça onde a percentagem de arrendatários é de 49,2%. No caso dos inquilinos no mercado do arrendamento, tendencialmente, gratuito é no Reino Unido que a percentagem é maior (18,3%).

⁷¹ A mesma situação pode ser observada relativamente à Macedónia, Sérvia, Turquia, Noruega e Islândia.

No próximo gráfico podemos observar a distribuição da população dos países da União Europeia relativamente ao tipo de habitação.

Gráfico 25 – União Europeia - Distribuição da população por tipo de habitação, 2015



Fonte: EUROSTAT, 2017

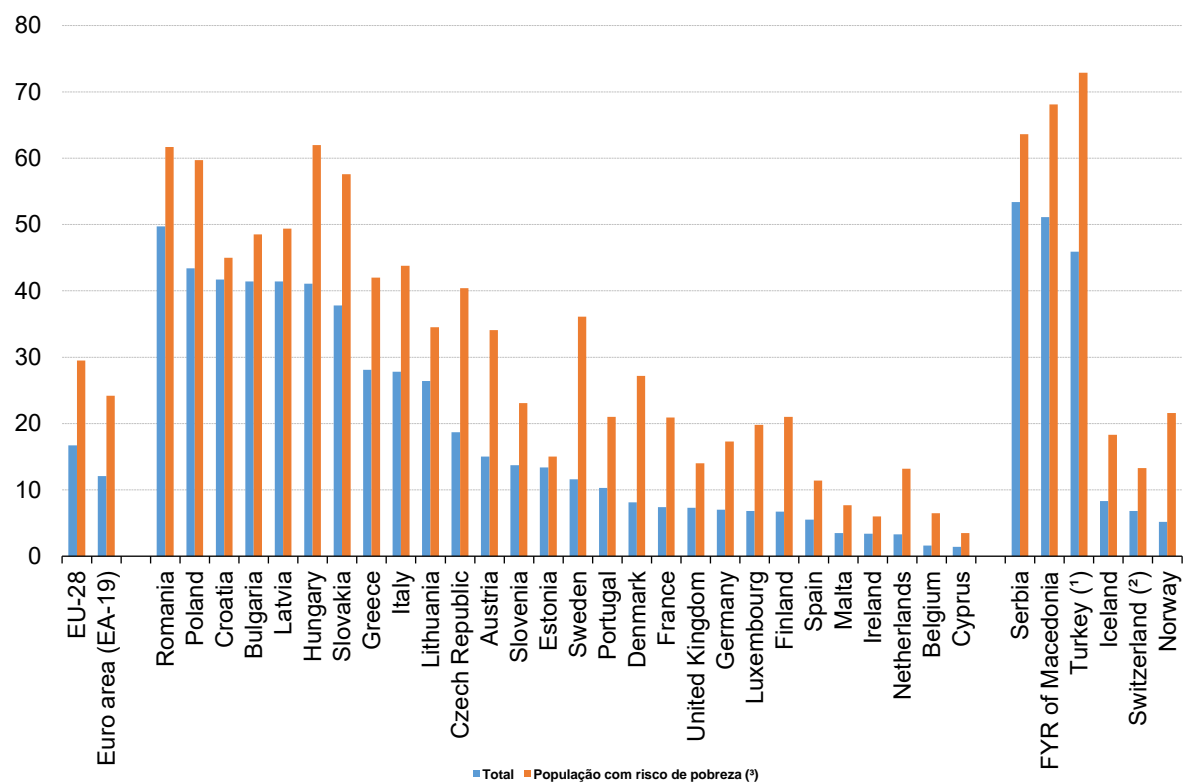
Observa-se que 42% da população da União Europeia vive em apartamentos (47,7% na Zona Euro); 24,1% em casas geminadas (22,7% na Zona Euro); 33,3% em moradias (28,9% na Zona Euro), assumindo valores residuais as “outras situações”.

Relativamente a Portugal, a maioria da população vive em apartamentos (45,3%), sendo um número dentro do “perfil” da Zona Euro. No caso da população que vive em casas geminadas esse valor é bastante mais baixo comparativamente com a União Europeia ou com a Zona Euro. Por último, a população que vive em moradias é substancialmente superior às duas outras duas unidades geográficas (36,6%).

Viver num apartamento é uma realidade bastante presente em países como a Espanha (65,9%) ou Letónia (65%), sendo pouco expressivo no Reino Unido (15%) ou na Irlanda (7,4%).

No próximo gráfico podemos observar a Taxa de superlotação⁷². Trata-se de um indicador que está relacionado com o risco de pobreza, no sentido em que o excesso de pessoas a viverem numa habitação pode ser sintomático de incapacidade económica e de menor qualidade de vida⁷³.

Gráfico 26 – União Europeia - Taxa de superlotação/Risco de pobreza, 2015



Fonte: EUROSTAT, 2017

⁷² A Taxa de superlotação é um indicador que mede a percentagem de pessoas a viverem em apartamentos sobrelotados, sendo estes definidos pelo número de divisões disponíveis para a família, dimensão do agregado, idades e situação familiar dos seus membros (Eurostat, 2017).

⁷³ Entende-se por risco de pobreza situações em que as pessoas vivem em agregados familiares cujo rendimento disponível por pessoa é inferior a 60% do rendimento mediano nacional (Eurostat, 2017).

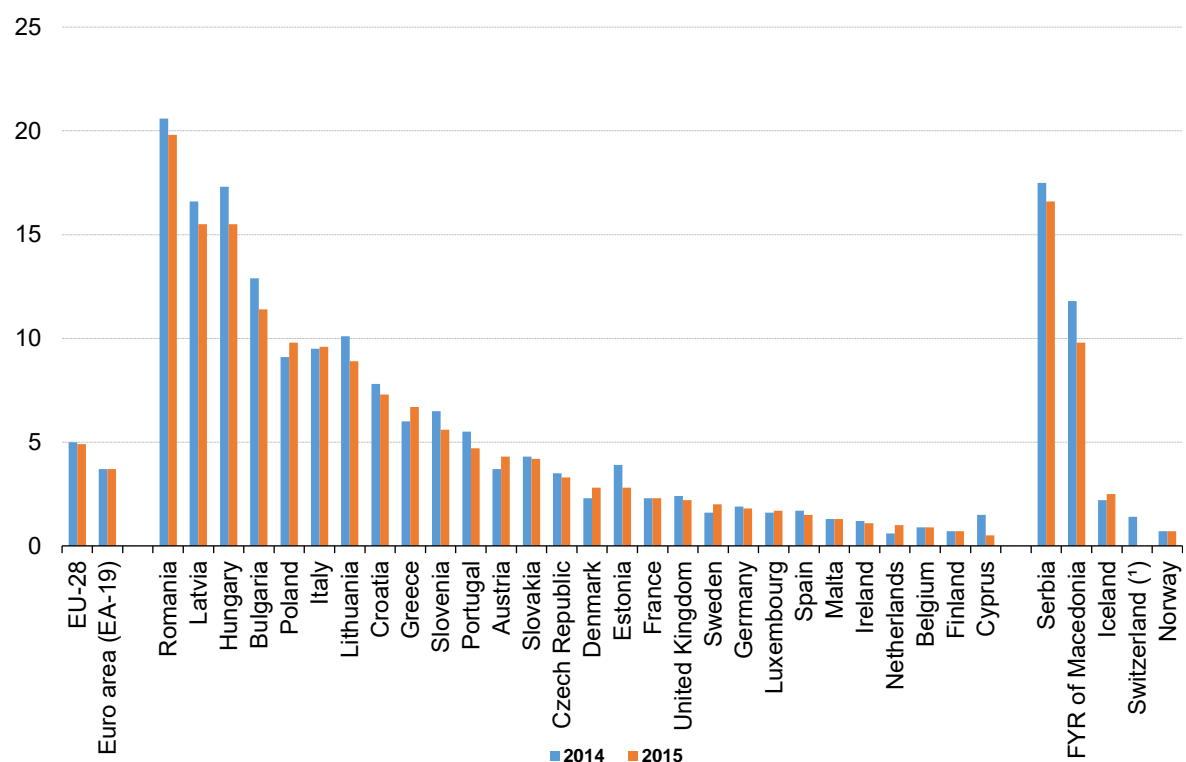
No caso da União Europeia observa-se que a Taxa de superlotação é de 16,7% (12,1% na Zona Euro) associado a um Risco de pobreza de 29,5% (24,2% na Zona Euro).

Relativamente a Portugal, a Taxa de superlotação e o Risco de pobreza são bastante menores (10,3% e 21%, respetivamente).

Comparando com outros países europeus, o país que possui a maior Taxa de superlotação é a Roménia (49,7%), assim como um maior Risco de pobreza (61,75%). No sentido inverso, Bélgica e Chipre são os países onde as Taxas de superlotação são menores (1,6% e 1,4%, respetivamente) e onde, também, o Risco de pobreza é menor (6,5% e 3,5%).

No próximo gráfico podemos observar a realidade da população europeia relativamente à privação de habitação⁷⁴.

Gráfico 27 - Maior privação de habitação, 2014 e 2015



Fonte: EUROSTAT, 2017

⁷⁴ A Taxa de maior privação de habitação é um indicador mensurado pela percentagem de pessoas que vivem em alojamentos considerados sobrelotados, ou que se encontram deteriorados ou com poucas condições de habitabilidade (falta de casa de banho, infiltrações, falta de luminosidade, etc.) (Eurostat, 2017).

Observa-se que a percentagem de pessoas que se encontra em maior privação e habitação diminuiu residualmente de 2014 (5,5%) para 2015 (4,9%) na União Europeia, mantendo-se estável em termos da Zona Euro.

No caso português, houve uma redução mais significativa de 2014 (5,5%) para 2015 (4,7%), sendo valores inferiores aos registados pelas outras duas unidades territoriais. A realidade portuguesa neste setor é bastante “similar” à da Eslováquia (4,2%) e à da Áustria (4,3%), embora o indicador aumente neste último país.

Relativamente aos outros países, países como a Roménia, Letónia e Hungria ostentam maiores percentagens de privação de habitação, embora se assista a ligeiras diminuições. No sentido inverso, a privação de habitação é praticamente residual na Bélgica, Finlândia e Chipre.

Estes indicadores são importantes para conhecer a situação portuguesa relativamente à realidade dos outros países europeus. Contudo, tal como acontece com a generalidade da informação quantitativa, tornam-se insuficientes para o aferimento da sustentabilidade, particularmente quando trabalhamos um conceito como o de Sustentabilidade Habitacional.

Recorrendo, a título de exemplo, a uma fonte internacional, neste caso do Ministério da Presidência de Espanha, nomeadamente o documento “Estratégia Española de Desarrollo Sostenible” (2007), sublinhando que este documento foi elaborado no âmbito do Grupo Interministerial para a Revisão da Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da União Europeia, salienta-se que a sustentabilidade deve ser equacionada em três níveis: ambiental (que engloba: produção e consumo; alterações climáticas e conservação e gestão dos recursos naturais e ocupação do território); social (onde se inclui: emprego, coesão social e pobreza; saúde pública e dependência); e global, no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento sustentável. Quer nos indicadores nacionais, quer nos indicadores europeus, seria importante que estes critérios pudessem ser aferidos, nomeadamente porque nos possibilitariam uma leitura mais fundamentada da

relação entre habitação e sustentabilidade que, tal como referimos, extrapola a simples relação entre casas, pessoas e território.

No âmbito do trabalho europeu em prol da sustentabilidade, evidenciamos a importância do instrumento de monitorização denominado RSFC (The Reference Framework for Sustainable Cities)⁷⁵, elaborado no “espírito” da Carta de Leipzig. O RSFC que procura ajudar os responsáveis públicos, organizações da sociedade civil e demais cidadãos, no entabulamento de projetos que “ajudem” as cidades a serem mais atrativas, ecológicas e sustentáveis, encara a habitação como uma dimensão transversal à sustentabilidade das mesmas. Mais do que isso, a importância de uma habitação condigna e suportável em termos monetários para todos, é uma das premissas essenciais em todas as dimensões trabalhadas pelo RSFC (desenvolvimento urbano sustentável e uso do solo; equidade social; estratégia territorial integrada; inclusão social e estratégia intergeracional). Logo, mais do que a incorporação destas dimensões nas análises, seria importante a aplicação destas dimensões nas políticas. O trabalho em prol da Sustentabilidade Habitacional determina esse foco alargado.

Conclusões

Um diagnóstico do cenário habitacional em Portugal não se pode restringir à simples observação de indicadores de natureza quantitativa; pelo contrário, a tendência para a análise ser feita, unicamente, com base na estatística não tem conseguido responder às suas principais especificidades. A sociedade portuguesa deve ser compreendida no âmbito da sua posição semiperiférica, integrada num macro cenário europeu e internacional, assim como em função das suas microterritorialidades. Da mesma forma, para a “construção” desse cenário concorrem variáveis sociais e culturais que não surgem, automaticamente, refletidas nos números. Logo, o cenário habitacional, as suas evoluções e tendências são consequência de um processo histórico com tanto de cultural como de socioeconómico.

⁷⁵ <http://rfsc.eu/>

A habitação pode ser lida em três diferentes contextos: edificação; contexto socioeconómico e financeiro. Os três estão interrelacionados, nomeadamente porque conjugam três vetores essenciais: construção, população e banca. Contudo, ambos são cada vez mais entendidos enquanto mercado.

Atendendo ao número de população, não obstante as dinâmicas demográficas terem estabilizado, a tendência para a construção de nova habitação tem-se revelado como uma constante. Embora mais incisiva nos anos 80 e 90, os anos 2000 também assinalam a construção de novas habitações, assim como a tendência crescente para a urbanização e densificação. É neste sentido que se entende o crescimento gradual do Parque Habitacional português.

A construção não tem sido, também, sinónimo de preservação, sendo particularmente evidente a gradual deterioração das habitações, inclusive de habitação recentemente construída. Evidencia-se, igualmente, que as necessidades de reparação, assim como a antiguidade das habitações, têm sido “características” dos imóveis que se encontram no mercado do arrendamento, fatores que contribuem de forma negativa para menores graus de atração deste setor. A par do marketing imobiliário e bancário, estas são outras condições que impedem o setor de arrendamento se constituir como uma alternativa credível à compra de habitação.

A recente crise económica, sentida com mais evidência a partir de 2008, condicionou, diretamente, o setor da habitação, particularmente com a forte desaceleração no setor da construção, acentuada com a retração à atribuição de créditos. Logo, os últimos anos têm sido de estancamento, podendo afirmar que se devem a aspetos conjunturais e não a uma perspetiva integrada que possa combinar parâmetros demográficos e urbanísticos, assim como o entendimento necessário do que são as principais alterações no âmago da realidade social portuguesa. Contudo, ao mais pequeno sinal de saída da crise económica acentua-se a pressão dos bancos, das imobiliárias e do mercado para o regresso ao crédito, nomeadamente ao crédito à habitação que, aliás, parece ser a realidade a que presentemente assistimos. O Estado tem um papel preponderante, particularmente porque maiores níveis de atribuição de crédito são utilizados como indicadores de

retoma económica e de confiança na economia. Assinale-se que, embora exista uma retração e desaceleração do setor da construção, as políticas de crédito tendem a manter-se e a acentuar-se, reflexo que o principal problema do panorama da habitação em Portugal já não é, propriamente, a construção intensiva (como aconteceu nos anos 80 e 90), mas sim a contínua opção pela compra e pelo endividamento.

Na comparação com outros países da União Europeia e da Zona Euro, observa-se que a sociedade portuguesa é, maioritariamente, constituída por proprietários, sendo quase metade desses proprietários devedores do crédito à habitação em níveis superiores à média europeia. Revela, igualmente, uma percentagem bastante reduzida de arrendatários, tanto em termos dos que se encontram no mercado privado, como dos que se encontram na habitação social. A predominância do apartamento e, logo, dos prédios (ou da construção em altura) é outra realidade evidenciada. Em termos positivos, destacam-se baixos níveis de maior privação habitacional e, associado a esse indicador, menores riscos de pobreza, comparativamente com as médias europeias.

Sendo a sustentabilidade o primeiro (e primário) fator a ponderar, os números da habitação em Portugal apontam para a permanência de uma lógica fundamentalmente economicista/financeira, baseada no endividamento e contração de crédito, onde outros fatores de sustentabilidade não são ponderados nem equacionados. Pelo contrário, torna-se evidente que não obstante o número de construção suplantar o número de população, a primeira tem sempre tendência a crescer, independentemente das crises e das dificuldades por ela própria provocada. Logo, torna-se evidente que a sustentabilidade habitacional não tem sido um fator ponderado.

**Capítulo VI - Análise de indicadores de habitação socio territoriais
– os casos de Amadora, Castelo Branco, Coimbra, Évora, Faro,
Lisboa e Porto**

Capítulo VI - Análise de indicadores de habitação socio territoriais – os casos de Amadora, Castelo Branco, Coimbra, Évora, Faro, Lisboa e Porto

Trabalhar o território depreende o seu conhecimento, atendendo que este é constituído por uma multiplicidade de ramificações e conexões de índole intraterritorial e interterritorial. Ou seja, as cidades, os municípios ostentam relações de proximidade relativamente a outros territórios, sejam eles constituintes das mesmas cidades/municípios, sejam eles integrantes de outras unidades territoriais. Neste prisma, de onde se depreende, inclusive, a funcionalidade, nomeadamente porque todos contribuem para a estruturação do todo territorial, assume particular relevância a temática das hierarquias urbanas.

Um dos principais autores nesta área, nomeadamente Smith (1968)⁷⁶, apresenta uma tipologia de hierarquização de cidades divididas em cinco perfis: cidades principais; cidades; cidades pequenas ou vilas principais; vilas e sub-vilas. Um dos principais objetivos de Smith prende-se com a noção de inter-relacionamento geográfico que, por sua vez, se relaciona com o princípio de centralidade. Para Smith, a capital do país atende ao que ele designa enquanto “primeira ordem. Respondendo ao mesmo princípio de centralidade, Smith designa uma segunda ordem – onde se encontram os centros de província; uma terceira ordem – onde se encontram os centros regionais; e uma quarta ordem – onde se posicionam os centros locais. Outra questão seminal dos trabalhos de Smith prende-se com a lógica de complementaridade entre as áreas centrais e as apelidadas áreas metropolitanas ou “áreas de influência” – ou seja, existem fluxos demográficos, de mobilidade, funcionais, complementares, quer do centro para a periferia, quer da periferia para o centro. Logo, a existência de hierarquias urbanas está sempre relacionada com a interconectividade e a interdependência entre territórios.

Krugman (1966), outro dos principais autores que se debruçou acerca das hierarquias urbanas, particularmente sobre o que deve ser o “tamanho ideal” de uma cidade, ou dito de uma forma mais operativa, o que pode ser uma “cidade

⁷⁶ Tendo como cenários geográficos Inglaterra e o País de Gales, Smith procura traçar uma classificação dos seus principais serviços centrais.

ideal”, refere que esta deve conjugar critérios de base económica (tecido industrial, serviços, etc.) com critérios de base geográfica, assentes numa hierarquia de locais centrais. Tal como Smith, também Krugman observa que a hierarquização condiciona tanto o crescimento das cidades centrais como das suas cidades envolventes, mas não deixando de existir lógicas ora tendentes à expansão, ora tendentes à retração geográfica.

Sobre a realidade portuguesa, assumem particular relevância os trabalhos de Costa (1993). Este autor observa a importância do fenómeno da urbanização, particularmente nas décadas de 70 e 80, que a par da expansão das cidades, potenciou o crescimento dos subúrbios, o aumento demográfico, o êxodo rural e, também, a denominada “expansão do modo de vida urbano”. Em termos do processo de urbanização portuguesa, caracteriza quatro vertentes principais, nomeadamente: concentração populacional em duas grandes cidades – Lisboa e Porto, assim como nas suas áreas limítrofes; tendência para urbanização difusa e densificação dispersa – particularmente no Norte Litoral; uma rede urbana caracterizada pela ausência de centros urbanos de média dimensão; uma grande mobilidade da população portuguesa, particularmente nas décadas de 60 e 80; e, por último, ainda considera a mobilidade geográfica crescente da população portuguesa, potenciada pelo êxodo rural, emigração e retorno das ex-colónias. Particularmente esta última vertente teve grandes implicações na construção de uma realidade geográfica marcada por dois fenómenos principais: bipolarização do sistema urbano – caracterizado pela concentração demográfica e económica em Lisboa e Porto -; litoralização – caracterizada pela concentração demográfica e económica nas cidades e regiões do litoral. Costa salienta que o processo de bipolarização originou o crescimento de cidades e vilas satélites em torno das cidades de Lisboa e Porto, assim como o crescimento de uma área metropolitana em redor de Lisboa e de uma região urbana policêntrica (ou de conurbação) em redor da cidade do Porto⁷⁷. O processo de litoralização também contribuiu para as assimetrias geográficas, nomeadamente ao potenciar o surgimento de duas faixas

⁷⁷ Costa refere que embora o Porto ostente uma elevada capacidade centralizadora, sofre uma maior concorrência geográfica de proximidade comparativamente com Lisboa, devido à presença de “polos alternativos de nível inferior”, particularmente os de Braga e Aveiro.

principais caracterizadas pela acentuada densificação e expansão: uma a ocidente, desde o Norte até Setúbal; e outra meridional, entre Lagos e Vila Real de Santo António (Costa *apud* André Marques, 2009). Por sua vez, Serra (1997) observa que nos distritos onde os níveis de urbanização e de industrialização são mais elevados o dinamismo do mercado habitacional é proporcional. No sentido inverso, as áreas geográficas menos industrializadas/urbanizadas tendem a demonstrar um menor dinamismo do setor, quer em termos de intervenções do Estado, quer em termos de iniciativas do mercado.

Em termos do que constituem as cidades em análise evidenciadas por Costa, Lisboa e Porto são os expoentes evidentes desse processo de litoralização e bipolarização, enquanto a Amadora enquadra-se no perfil de cidade satélite de Lisboa, integrada na sua área metropolitana. Relativamente a Coimbra e Faro estas evidenciam um crescimento associado à sua situação litoral, embora sem capacidade estruturante para o surgimento de áreas metropolitanas consolidadas. No caso de Évora e Castelo Branco, embora com evidentes diferenças, estas constituem cidades de interior, ou seja, “exteriores” às duas faixas evidenciadas por Costa.

Por sua vez, Abrantes *et al* (2005) ainda apontam a questão da reorganização territorial, a par das tendências da bipolarização e litoralização apontadas por Costa. Segundo os atores, a reorganização territorial foi encetada a partir de 1991 quando foram constituídas as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto e, posteriormente, em 2003, através do enquadramento jurídico das Grandes Áreas Metropolitanas (GAM) e das Comunidades Urbanas (ComUrb). Este novo enquadramento jurídico de perfil metropolitano possibilitou aos municípios, não só os de maior dimensão, mas também aos do interior (caracterizados por menores dinâmicas e dimensão demográfica e económica) trabalharem em rede, explorando outras alternativas e potencialidades. Abrantes *et al* apresentam, também, tendo como unidade geográfica de análise o concelho, um mapa urbano do país, expondo uma nova tipologia de centros urbanos de onde se extrapolam as seguintes categorias de urbanização: centros metropolitanos de Lisboa e Porto; áreas metropolitanas suburbanas – ou seja, municípios contíguos aos dois referidos centros, caracterizados pela alta densidade demográfica e emprego especializado;

áreas metropolitanas suburbanas em consolidação – caracterizadas pela concentração de indústria, comércio e pela pressão urbanística para a construção; potenciais centros metropolitanos – caracterizados pelo aumento demográfico e com fortes capacidades centralizadoras face às suas áreas limítrofes; áreas de metropolização – definidas como subáreas de outras áreas “satélites” consolidadas, caracterizadas por boas acessibilidades e pelo aumento populacional; áreas de dinâmica urbana – associadas a municípios com importância funcional num nível unicamente local ou regional; áreas periurbanas – associadas a áreas de crescimento populacional de baixa densidade demográfica; áreas de fraco dinamismo urbano – caracterizadas pelo decréscimo populacional, envelhecimento demográfico, poucas acessibilidades e com pouca capacidade de estruturação em rede; áreas sem dinamismo urbano – caracterizadas pela retração demográfica e por pouca cobertura a nível de emprego e cobertura social (Abrantes *et al apud* André Marques, 2009). Apontando as diferentes redes de inter-relacionamento, o estudo define, hierarquicamente, o seguinte “mapa”: áreas metropolitanas consolidadas, divididas pelas de Lisboa e do Porto; áreas metropolitanas potenciais – nas quais se integram os municípios de Braga, Aveiro, Viseu, Faro e Coimbra; áreas de dinâmicas urbanas – nas quais se integram as “áreas de influência” de Bragança/Mirandela/Chaves, Vila Real, Viana do Castelo, Évora, Beja, Portalegre/Elvas, Leiria, Sines/Santiago do Cacém, Castelo/Branco/Covilhã/Guarda e Entroncamento/Tomar/Torres Novas.

No âmbito da nossa análise, Lisboa e Porto constituem, tal como definido por Abrantes *et al*, áreas metropolitanas consolidadas; Coimbra enquadra uma área urbana potencial; Évora e Castelo Branco inserem-se nas áreas de dinâmicas urbanas; enquanto a Amadora constitui uma área de metropolização.

Outra tipologia pertinente pode ser encontrada no Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN, 2005) que aponta como vertentes determinantes para a estruturação de um território a competitividade (que analisa aspetos tais como o tecido económico e empresarial, o desempenho do capital humano e financeiro, a inovação, a tecnologia, a criação de *clusters*, as condições económicas e sociais da população, etc.); e a coesão, entendida em termos dos níveis económicos e

sociais (que analisa a distribuição da rede de equipamentos coletivos disponíveis), estando associada à sustentabilidade e à qualidade de vida.

Com base na coesão e na competitividade foi delineado um Indicador Sintético de Competitividade e Coesão, metodologia que possibilitou uma hierarquização das regiões portuguesas, mas tendo como unidade territorial em análise as NUTS III. Neste prisma, define a seguinte hierarquização: Regiões globalmente “avançadas” – constituídas pelas regiões da Grande Lisboa, Península de Setúbal, Grande Porto e Baixo Vouga; Regiões “seguidoras” – divididas num primeiro grupo, constituído pelo Alentejo Central, Pinhal Litoral, Lezíria do Tejo e Baixo Mondego, e num segundo grupo constituído pelas regiões do Alentejo Litoral, Entre Douro e Vouga e Algarve; Regiões intermédias – onde se integra o Médio Tejo, Oeste, Beira Interior Sul, Dão-Lafões, Beira Interior Norte e Alto Alentejo; Regiões menos desenvolvidas – onde se integram as do Minho-Lima, Cova da Beira, Pinhal Interior Norte, Baixo Alentejo, Serra da Estrela, Pinhal Interior Sul e Madeira; Regiões industriais com reduzida coesão – constituídas pelo Cávado e pelo Ave; Regiões globalmente “atrasadas” – constituídas pelo Tâmega, Douro, Alto Trás-os-Montes e Açores.

Segundo esta tipologia, em termos do que constituem as unidades territoriais em análise, depreende-se que Porto e Lisboa integram as Regiões globalmente avançadas (onde ainda podemos integrar a Amadora); Coimbra, Faro e Évora integram o primeiro grupo das Regiões seguidoras (particularmente porque fazem parte do Baixo Mondego, Algarve e Alentejo Central, respetivamente); enquanto Castelo Branco pertence às Regiões intermédias (integra a Beira Interior Sul).

Outro aspeto inerente à hierarquização territorial, prende-se com a questão da funcionalidade, tal como definido por Mourão *et al* no documento “Regiões Funcionais, Relações Urbano-Rurais e Política de Coesão Pós-2013” (2012)⁷⁸. As regiões funcionais podem ser definidas desta forma:

“O conceito de «região funcional» é polimórfico, isto é, pode ter vários significados. E a sua análise pode ser feita adotando um foco urbano (relações urbano-rurais), rural (relações rural-urbano) ou transversal (por exemplo, uma visão holística dos diversos sistemas biofísicos que cruzam áreas urbanas e rurais). Uma abordagem abrangente e equilibrada de uma “região funcional” deverá englobar estas várias perspetivas. Em qualquer dos casos, uma “região funcional” caracteriza-se

⁷⁸ A análise tem como documentos estratégicos de referência o Tratado de Lisboa (2009); o Livro Verde da Coesão Territorial (2008); e o Relatório Barca (2009).

sempre por possuir relações relevantes e por deter, efetiva ou potencialmente, uma estrutura bem definida e hierarquizada, ainda que nem sempre facilmente delimitável”. (pp.9.10).

Os autores observam que as regiões funcionais, particularmente em termos de políticas públicas, devem conjugar quatro ideias-chave, nomeadamente: 1- uma base territorial pertinente para integrar políticas sectoriais; 2- uma estratégia integrada de desenvolvimento; 3- cooperação entre diferentes atores; 4- sistemas de governança específicos. Em termos do que podem constituir as “regiões funcionais” são adotados dois critérios, que englobam: 1- Espaços de base urbana, caracterizados pela intensidade de fluxos polarizados por centros urbanos; 2- Espaços de escala sub-regional, ou de âmbito supramunicipal. Neste sentido, podem ser definidas as seguintes realidades: a) espaços de natureza metropolitana; b) sistemas e arcos urbanos sub-regionais; c) espaços polarizados por cidades de média dimensão. Mourão *et al* advertem que todos os tipos de “região funcional” atendem a um nível sub-regional, podendo ter um âmbito intra-NUT II ou englobarem municípios de diferentes NUT II. Neste caso, observam que o arco urbano do litoral algarvio constitui um exemplo do primeiro nível, enquanto os espaços metropolitanos de Lisboa e do Porto constituem exemplos do segundo nível apontado.

Outra tipologia interessante de caracterização dos municípios e cidades portuguesas foi definida pela Bloom Consulting (2017)⁷⁹ que, a par do Bloom Consulting Country Band Ranking (utilizado para países), definiu o Portugal City Brand Ranking. Esta consultora utiliza três variáveis, nomeadamente: 1- Desempenho económico, turístico e social; 2- Digital Demand (que mede o número de pesquisas por um município online em termos de “negócios”, “visitar” e “viver”); 3- Desempenho *online* (que mede o tempo que cada visitante disponibiliza no website oficial de cada um dos municípios).

Relativamente ao Top25 Nacional, considerando, apenas, as unidades geográficas em análise, Lisboa ocupa o primeiro lugar (sendo a 1.^a em todas as categorias: Negócios, Visitar e Viver); Porto ocupa o segundo lugar (sendo também a 2.^a em

⁷⁹ A Bloom Consulting define-se como uma consultora especializada que visa analisar e desenvolver estratégias nacionais e territoriais tendo como objetivo principal o potenciamento do setor turístico a nível mundial. Tem sede em Madrid e escritórios em Lisboa e São Paulo.

todas as categorias); Coimbra ocupa o quinto lugar (em 4.^a, 7.^a e 6.^a nas categorias em análise)⁸⁰; Faro ocupa o nono lugar (em 11.^a nas duas primeiras variáveis e em 17.^a na última); enquanto Évora ocupa a vigésima posição (29.^a, 10.^a e 23.^a). Castelo Branco e a Amadora não fazem parte desta lista. Contudo, a Castelo Branco é atribuída a trigésima sexta posição e à Amadora a quadragésima oitava. Em termos de ranking regional, Évora ocupa o primeiro lugar do Alentejo; Faro ocupa o primeiro lugar relativamente ao Algarve; Coimbra e Castelo Branco ocupam, respetivamente, o primeiro e o sétimo lugar em termos do Centro; Lisboa e Amadora⁸¹ ocupam, respetivamente, o primeiro e o décimo primeiro lugar na região de Lisboa; enquanto o Porto ocupa o primeiro lugar em termos da Região Norte.

Embora a habitação não integre, diretamente, nenhuma das hierarquizações urbanas abordadas, não deixa, forçosamente, de ter de ser enquadrada quando nos debruçamos sobre as especificidades territoriais e dinâmicas de qualquer território.

Neste capítulo são apresentados e discutidos indicadores relativos ao panorama habitacional nos municípios da Amadora, Castelo Branco, Coimbra, Évora, Faro, Lisboa e Porto.

⁸⁰ Cascais e Braga ocupam, respetivamente, o terceiro e o quarto lugar.

⁸¹ Em termos de ranking regional (Lisboa) Amadora ocupa a 12.^a posição nos Negócios, 12.^a relativamente à categoria Visitar e 11.^a relativamente à categoria Viver.

Amadora

Figura 3 – Amadora: Divisão Territorial da Região



Fonte: Retorno de informação personalizada dos municípios (INE, 2016)

Amadora – Urbanismo, Habitação, População e Economia

Amadora - Dinâmicas Urbanas

O município e cidade da Amadora (NUTS III) está enquadrado na Área Metropolitana de Lisboa (NUTS II), pertence ao Distrito de Lisboa, região de Lisboa e sub-região da Grande Lisboa. Possui uma área de 23,79km², tendo 175.136 habitantes segundo os Censos de 2011. Faz fronteira com os municípios de Odivelas, Lisboa, Oeiras e Sintra. O critério de escolha deste município prende-se com o facto de ser um município recente, tendo, supostamente, sido criado no lugar da Porcalhota, na estrada para Sintra. Possui uma área de 23.8 Km² e 11 freguesias, nomeadamente; Alforneiros, Alfragide, Brandoa, Buraca, Damaia, Falagueira, Mina, Reboleira, São Brás, Venda Nova e Venteira.

Segundo Morais (2009) já existiam achados arqueológicos que revelam uma existência bastante antiga no território que hoje constitui a Amadora, mas seria no séc. XIII que surgem diversos documentos que descrevem as atividades económicas nesse território, particularmente a agricultura e o fabrico de pão. O autor refere que no séc. XVI a antiga Estrada Real, hoje denominada Estrada de Benfica e Rua Elias Garcia, constituía um importante eixo de circulação entre as localidades de Lisboa, Belas, Sintra e Ericeira, potenciando o surgimento de novas localidades, tais como a Venda Nova. Esta localidade seria, mais tarde, passada a ser conhecida como Porcalhota, integrando o concelho de Oeiras desde 1759. Em 1907 passa a designar-se Amadora, torna-se uma freguesia autónoma em 1916 e em 1937 é elevada a vila. Morais refere que a partir dos anos 30 e 40 com a industrialização e o aumento demográfico muitas quintas existentes na Amadora começaram a ser destruídas no âmbito do processo de urbanização. Nos anos 50 gera-se um intenso fluxo migratório para Lisboa tendo como objetivo o trabalho nas fábricas ou nos caminhos-de-ferro. A falta de habitação já constituía, nessa altura, um problema acentuado, surgindo os primeiros bairros de construção clandestina. Morais refere que: “Em pouco tempo a localidade torna-se o maior dormitório da capital e a maior freguesia clandestina a nível Europeu. O bairro da Brandoa e Quinta da Lage fizeram-nos nº1 na Europa” (p.121).

A revolução democrática de 1974 potenciou a vinda de muitos imigrantes oriundos das ex-colónias, sendo essas dinâmicas que levaram à construção de outros bairros de génese ilegal, sendo o mais mediático o bairro da Cova da Moura. Morais observa:

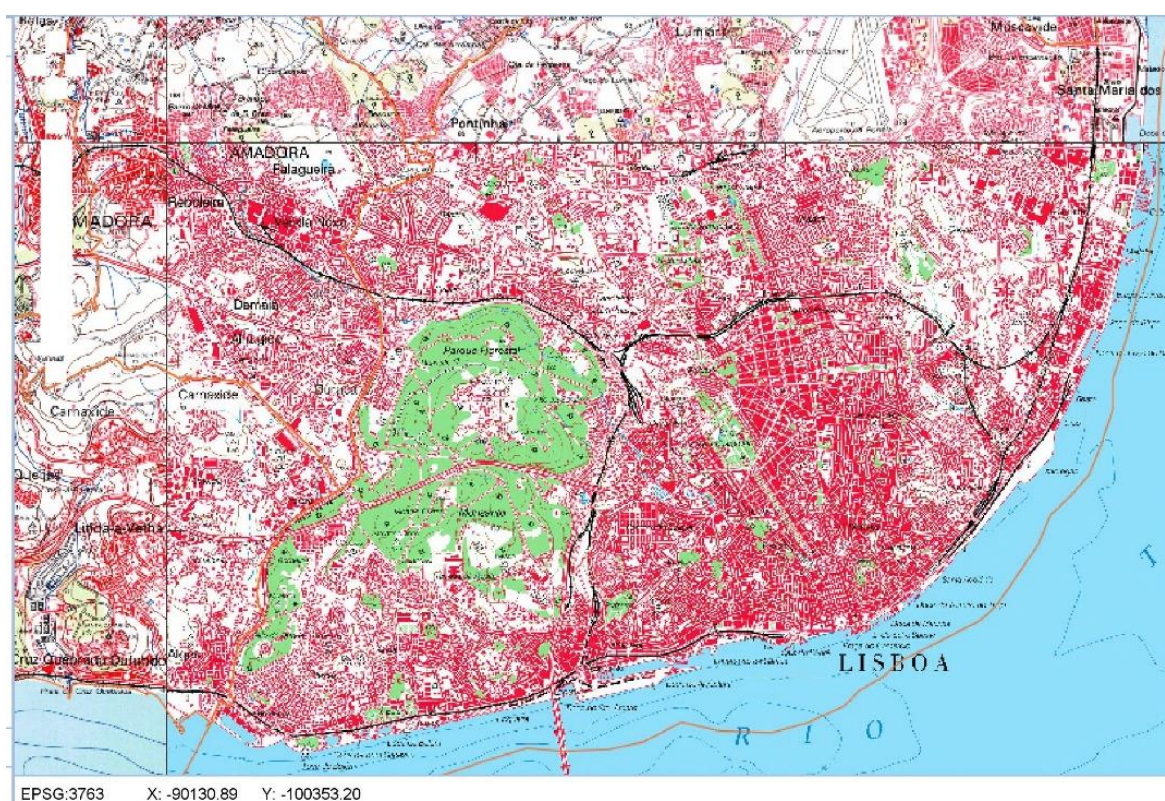
“O Estado e a Câmara fecharam os olhos à construção desenfreada, sem meios de ajudar estas pessoas a integrarem-se na sociedade portuguesa. Ignorando que quando não existe integração há segregação e que esta leva à revolta e à marginalidade. Mas ninguém estava preocupado com os negros que trabalhavam nas obras e nas limpezas que falavam crioulo e ao fim de semana cultivam hortas em terrenos baldios. Ninguém conseguiu prever que os inúmeros filhos que estes emigrantes tinham, nunca se iriam integrar na sua própria terra”. (p.122).

Elevada a concelho e a cidade no dia 11 de setembro de 1979, a Amadora continua a evidenciar uma relação funcional relativamente ao município de Lisboa, situação transversal à generalidade de todos os municípios que integram esta área

metropolitana. O seu carácter algo “marginal”, a par de diversos problemas de foro urbanístico e sociais são critérios para a escolha deste município. A Amadora tem ostentado um crescimento substancial, sendo marcada por uma forte presença de comunidades imigrantes, oriundas, principalmente, dos PALOP.

No mapa seguinte podemos observar a proximidade geográfica da Amadora relativamente a Lisboa.

Figura 4 – Amadora 1



Fonte: Direção-Geral do Território

Consultando o documento “Relatório do Estado do Ordenamento do Território” (Câmara Municipal da Amadora, 2014)⁸² observa-se a necessidade de os novos

⁸² Disponível online através do seguinte endereço: http://geoportal.cm-amadora.pt/files_site_internet/PDM_site_regulamento_integrado/pdm.html

instrumentos urbanísticos serem conjugados com os já existentes⁸³. O documento procura ir ao encontro do que entende enquanto “novo paradigma urbano de sustentabilidade” no âmbito de um cenário económico e demográfico marcado pela “crise económica”, apresentando três orientações principais: eliminação das categorias de solo urbanizável e solo urbano não programado, mantendo-se, apenas, a classificação do solo como rústico ou urbano; estabelecimento de um princípio de auto sustentabilidade financeira do desenvolvimento urbanístico; e, por último, a aposta na regeneração e na reabilitação urbana entendidas numa perspetiva alargada, incidindo na reabilitação de edifícios e áreas com usos obsoletos, no sentido de rentabilizar as infraestruturas existentes.

Entre os principais Pontos Fortes do concelho, definidas em termos de uma Matriz Swot, o documento aponta os seguintes: centralidade geográfica e matriz de acessibilidades atrativas; reforço da capacidade de atração e fixação de emprego; progressiva qualificação da população residente; boa cobertura de redes de transporte e distribuição de gás natural; aposta no marketing territorial como instrumento de valorização do esforço de infraestruturização e qualificação do território. Entre os Pontos Fracos, o documento salienta: problemáticas criadas pela crise económica e financeira; acréscimo do número de pensionistas; elevado número de beneficiários dependentes do sistema social; baixa percentagem de diplomados entre os 30 e os 34 anos; baixa expressão do setor turístico; a proximidade a Lisboa, caracterizada por boas acessibilidades contribui para a valorização fundiária servindo de entrave à instalação de atividades económicas. Relativamente às oportunidades destaca-se a o potencial de integração

⁸³ O documento evidencia a nova lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e do urbanismo (Lei n.º31/2014, de 30 de maio (LBPPSOTU) que veio revogar a Lei n.º48/98, de 11 de agosto. É também salientada a necessidade de o novo documento conjugar princípios patentes em outros documentos estruturantes de âmbito municipal, regional, internacional e nacional, sendo os mais relevantes: Livro Branco sobre a Governança Europeia (2001), Carta de Leipzig sobre as Cidades Europeias Sustentáveis (2007), Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia - Tirar Partido da Diversidade Territorial (2008), Agenda Territorial Europeia 2020 (2011), Portugal 2020 – Acordo de Parceria, Estratégia para o Crescimento, o Emprego e Fomento Industrial 2013-2020, Plano Estratégico dos Transportes - Mobilidade Sustentável Horizonte 2011-2015, Compromisso para o Crescimento Verde (2015), Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável 2015 (2007), Plano Regional do Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (2002), Estratégia Regional, Lisboa 2020 (2007), Programa Territorial Integrado para a Área Metropolitana de Lisboa 2014-2020, Plano de Ação Regional de Lisboa 2014-2020, Estratégia Municipal de Reabilitação Urbana – Amadora 2025 (2009), entre outros.

metropolitana (sustentada pelo transporte público); assim como a possibilidade de Amadora emergir como uma nova centralidade, estando inclusive, focada no modelo territorial definido pelo Plano Diretor Municipal de Lisboa. Entre as Ameaças destaca-se o “impacto” do Novo Regime de Arrendamento Urbano; o desconhecimento dos números reais da emigração e do perfil socioeconómico dos indivíduos; os desequilíbrios demográficos internos em termos da sustentabilidade do mercado de trabalho; assim como o impacto do desemprego, particularmente nos grupos mais jovens.

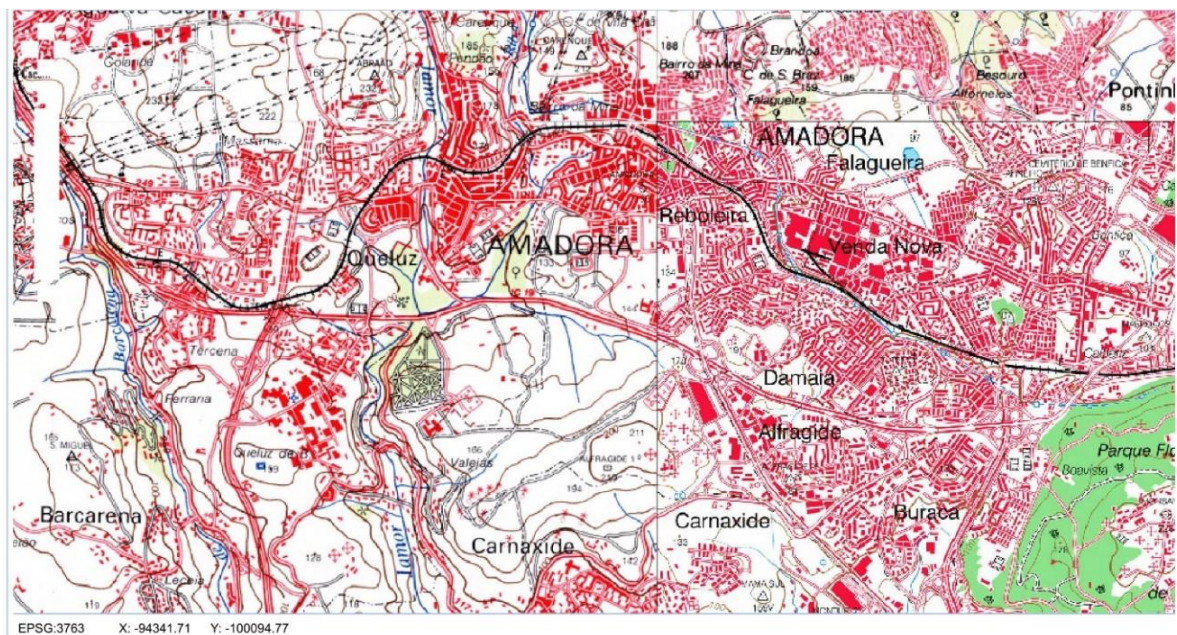
O documento chama a atenção para a necessidade de se compreender o território da Amadora na sua inserção da sub-região da Grande Lisboa. Refere que a Grande Área Metropolitana de Lisboa se caracteriza por uma elevada concentração populacional nos municípios de Lisboa, Oeiras, Cascais, Amadora, Odivelas e Loures, embora sejam os municípios da denominada “coroa externa metropolitana”, aqueles que têm evidenciado um maior crescimento demográfico, nomeadamente os municípios de Sintra, Mafra, Vila Franca de Xira e Cascais.

No caso da Amadora, o Relatório destaca a sua grande dinâmica construtiva, marcada pela sua posição de cidade-dormitório relativamente a Lisboa. Da mesma forma, tendo por base dados comparativos entre os Censos de 2011 e de 1991 refere um aumento do número de edifícios (+13%); do número de alojamentos (+22,7%); do número de alojamentos vagos (+69%); do número de alojamentos de uso secundário (+17%); constatando-se um aumento do número de alojamento quando comparativamente ao número de famílias (+20%). Esta tendência acompanha, aliás, a registada em termos da Grande Área Metropolitana de Lisboa. Salienta, igualmente, a melhora das condições de habitabilidade, conseguida através do ajustamento entre o número de pessoas por fogo e a sua tipologia. Outro indicador registado prende-se com o aumento do número de alojamentos arrendados e subarrendados, particularmente porque se observa um aumento dos encargos médios mensais. Contudo, o mercado de arrendamento ainda é apresentado como sendo incipiente.

Amadora – Programas de Habitação

A habitação assume um aspeto essencial e preocupação constante na Amadora, particularmente pela presença de bairros de habitação degradada e/ou de génese ilegal (Câmara Municipal da Amadora, 2014). Da mesma forma, a par de dificuldades de fixação dos jovens no concelho, agravada pela diminuição do número de casais com filhos, (particularmente pelas dificuldades de emprego e dificuldades subseqüentes no acesso ao crédito à habitação), coexistem muitos fogos vagos cujo destino poderia ser o mercado de arrendamento⁸⁴. Observa, igualmente, o contexto atual em que a habitação é encarada como um produto financeiro, particularmente em termos de poupança e investimento, não deixando a Amadora de estar imune a esta tendência, visto possuir uma posição geográfica privilegiada.

Figura 5 – Amadora 2



Fonte: Direção-Geral do Território

⁸⁴ O documento evidencia alguns bairros de habitação social, edificados para fazer face a situações de degradação e carências habitacionais, nomeadamente: Casal da Mira, Casal da Boba, Casal do Silva e Rua de Alfofnelos. Nesses quatro bairros foram edificados cerca de 1.780 fogos, tendo como destino o mercado de arrendamento apoiado ou a venda a custos controlados

Em termos de relação entre as dinâmicas urbanas e a habitação assumiram particular relevância alguns programas comunitários, como são o caso do URBAN e do PROQUAL⁸⁵. A lógica principal dos programas sempre foi procurar dar resposta a problemas urbanísticos vivenciados pela população da Amadora, procurando, fundamentalmente, requalificar o ambiente urbano; integrar a população mais carenciada (particularmente a africana; valorizar o contexto socioeducativos dos jovens; e revitalizar o ambiente social). Neste mesmo sentido, em termos do que constituiu a Política de Cidades-POLIS XXI, o documento evidencia a importância do programa “Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos” (comumente conhecido por IBC – ou Iniciativa Bairros Críticos), coordenado pelo Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU), que se pautou por ações tendentes à reabilitação urbana e combate à exclusão social em três territórios experimentais: Cova da Moura (Amadora), Lagarteiro (Porto) e Vale da Amoreira (Moita).

Note-se que o município da Amadora, devido à existência de bairros de génese ilegal e degradados, sempre foi alvo de muitas intervenções no âmbito do Programa Especial de Realojamento (PER). Da mesma forma, foram implementados outros programais, tais como os diversos PAAR (Programa de Apoio ao Auto Realojamento) ou o PR (Programa Retorno). Este último traduz uma lógica interessante, particularmente por se destinar a pessoas de origem estrangeira e imigrantes, sendo grande parte dos mesmos de origem cabo-verdiana. Neste caso, financiava o regresso das famílias ao país de origem, ou outro, no valor da casa a que teria direito se fossem realojadas.

⁸⁵ O Programa URBAN procurava lidar com diversos problemas de foro social, associados à falta de oportunidades económicas, escassez de infraestruturas e exclusão social. Os territórios de intervenção eram caracterizados por diversos fatores, nomeadamente: coexistência de processos de desindustrialização, renovação urbana e bairros de habitação degradada. No caso do PROQUAL (Programa Integrado de Qualificação de Áreas Suburbanas da AML) este visa, fundamentalmente, a intervenção em zonas críticas da Área Metropolitana de Lisboa, no sentido de reduzir os desequilíbrios territoriais e urbanísticos e combater a exclusão social.

Figura 6 – Amadora 3



Fonte: Direção-Geral do Território

O município da Amadora, segundo o Portal da Câmara Municipal do concelho da Amadora, tem procurado intervir em termos da reabilitação urbana, estruturada em termos dos eixos intervir – nomeadamente através de ações de conservação e valorização do edificado; dinamizar – através da disponibilização de instrumentos que apoiem os particulares na reabilitação e conservação dos imóveis; e gerir – através de políticas que garantam a sustentabilidade do parque habitacional público-municipal. São ainda referidos os programas Reabilita + e Reabilita Plus - programas de participação, a fundo perdido, de obras particulares que tenham como objetivo a reabilitação dos imóveis; SIRU/Simulador de Incentivos à Reabilitação Urbana – programa que tem como objetivo dar a conhecer aos munícipes quais os incentivos existentes para a reabilitação urbana; e o Reabilitar para Arrendar – que tem como objetivo incentivar obras de reabilitação que tenham como objetivo o arrendamento.

A questão da reabilitação urbana não é pacífica na Amadora, nomeadamente porque não tem sido simples encontrar soluções habitacionais e urbanas aceites pela população, particularmente aquela que vive em bairros de génese ilegal, ou

em habitações degradadas, sendo os exemplos mais mediáticos, o Bairro 6 de Maio ou a Cova da Moura.

Esta notícia, publicada no portal do Jornal de Notícias, de 07/02/2017, intitulada *Câmara diz que ações de despejo são "fundamentadas em provas"*⁸⁶ é um exemplo ilustrativo dessa realidade.

"A Câmara da Amadora garantiu que todas as decisões tomadas no âmbito dos processos de erradicação dos bairros degradados encontram-se "fundamentadas em provas documentais".

Num comunicado, a Câmara da Amadora refere que procedeu esta terça-feira à "demolição de quatro construções degradadas" no núcleo do Bairro 6 de Maio, bem como de "um anexo referenciado como local utilizado para práticas ilícitas".

Das quatro construções demolidas, a autarquia esclarece que "uma munícipe já foi realojada em habitação social em agosto do ano passado"; uma família "está a residir há alguns anos em Almada" e no caso do homem que recusou sair de casa e se envolveu em confrontos com três agentes da PSP, verificou-se que "tem alternativa habitacional no Bairro do Zambujal".

Numa das casas demolidas, "a construção estava ocupada por um agregado familiar que, em agosto do ano passado, recebeu da Câmara da Amadora a quantia de 46977,60 euros no âmbito do Programa de Apoio de Auto Realojamento" informou a autarquia, acrescentando que o apoio foi solicitado pela família para aquisição de habitação própria.

"Desde o início da erradicação do Bairro 6 de Maio já foram solucionados os problemas habitacionais de 189 famílias, através do arrendamento social (relojamento) e de outros programas habitacionais municipais", informou a autarquia da Amadora, referindo que existem ainda 72 famílias a aguardar o relojamento em habitações condignas.

Neste sentido, a autarquia da Amadora frisou que vai continuar empenhada em resolver o problema dos bairros degradados do concelho, pelo que não vai suspender a execução do Programa Especial de Realojamento (PER), assinado pelo município em 1995".

⁸⁶ <https://www.jn.pt/local/noticias/lisboa/amadora/interior/camara-diz-que-aco-es-de-despejo-sao-fundamentadas-em-provas-5654200.html>

Figura 7 – Amadora 3 (Bairro 6 de Maio)



Fonte: Caravana Pelo Direito à Habitação⁸⁷

Figura 8 – Amadora 4 (Bairro 6 de Maio)



Fonte: Foto de Luís F. Simões

⁸⁷ Origem da imagem: https://caravanapelahabitacao.files.wordpress.com/2017/08/6-de-maio_12.jpg?w=863

Figura 9 - Amadora 5 (Bairro 6 de Maio)

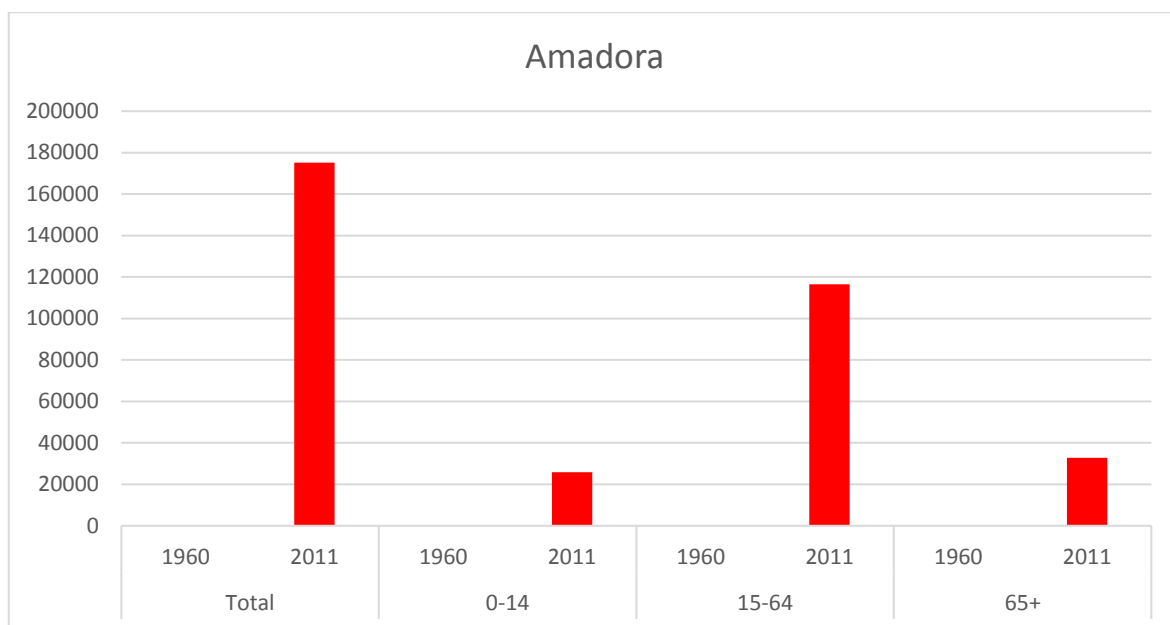


Fonte: Foto de Luís F. Simões

Amadora - População

No próximo gráfico podemos observar a evolução da população residente no concelho da Amadora em 2011. Visto a Amadora só ter sido constituída, enquanto município em 1979, não existem indicadores para o ano de 1960. Contudo, relativamente ao indicador registado nos Censos de 2001, a sua população decresce de 175.872 para 175.136 habitantes em 2011.

Gráfico 28 - População residente segundo os grupos etários na Amadora



Fonte: INE (Censos populacionais). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

A população da Amadora situa-se, maioritariamente, na idade ativa, sendo pouca expressivo o número de população idosa e infantojuvenil.

Relativamente a famílias clássicas⁸⁸, existiam 73.433 famílias, em 2011, na Amadora, sendo a dimensão média 2,4 pessoas por família.

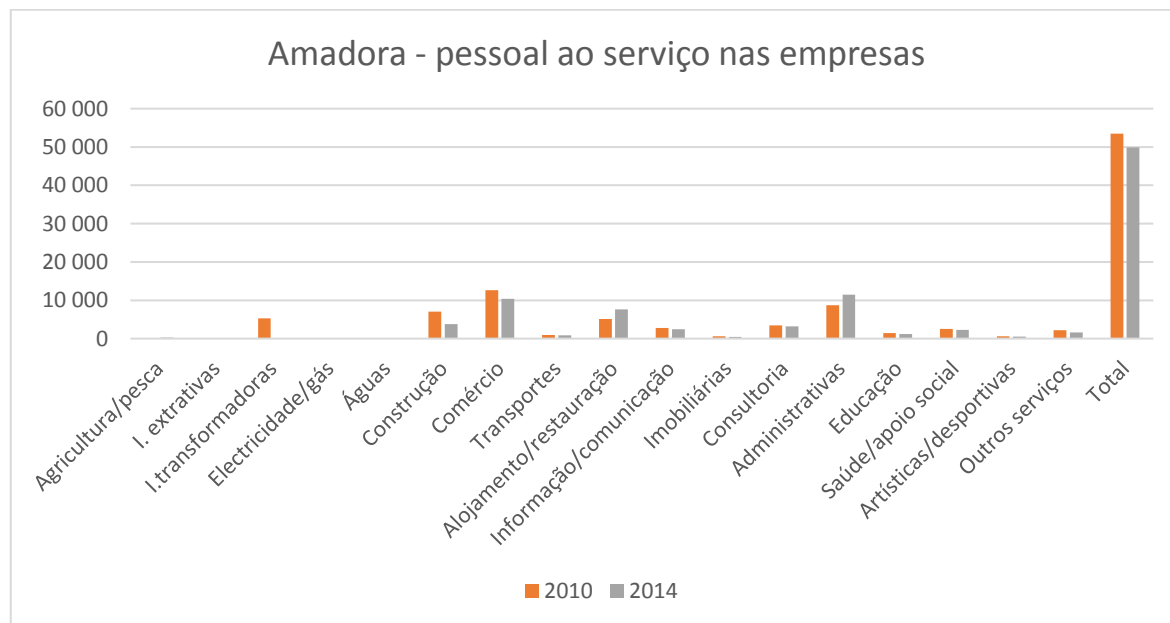
Nos próximos gráficos, podemos observar as dinâmicas empresariais no município da Amadora.

⁸⁸ Segundo o INE, constituem famílias clássicas: “Conjunto de pessoas que residem no mesmo alojamento e que têm relações de parentesco (de direito ou de facto) entre si, podendo ocupar a totalidade ou parte do alojamento. Considera-se também como família clássica qualquer pessoa independente que ocupe uma parte ou a totalidade de uma unidade de alojamento”.

Amadora - Dinâmicas Empresariais

Pessoal ao serviço nas empresas no município da Amadora

Gráfico 29 - Pessoal ao serviço nas empresas no município da Amadora

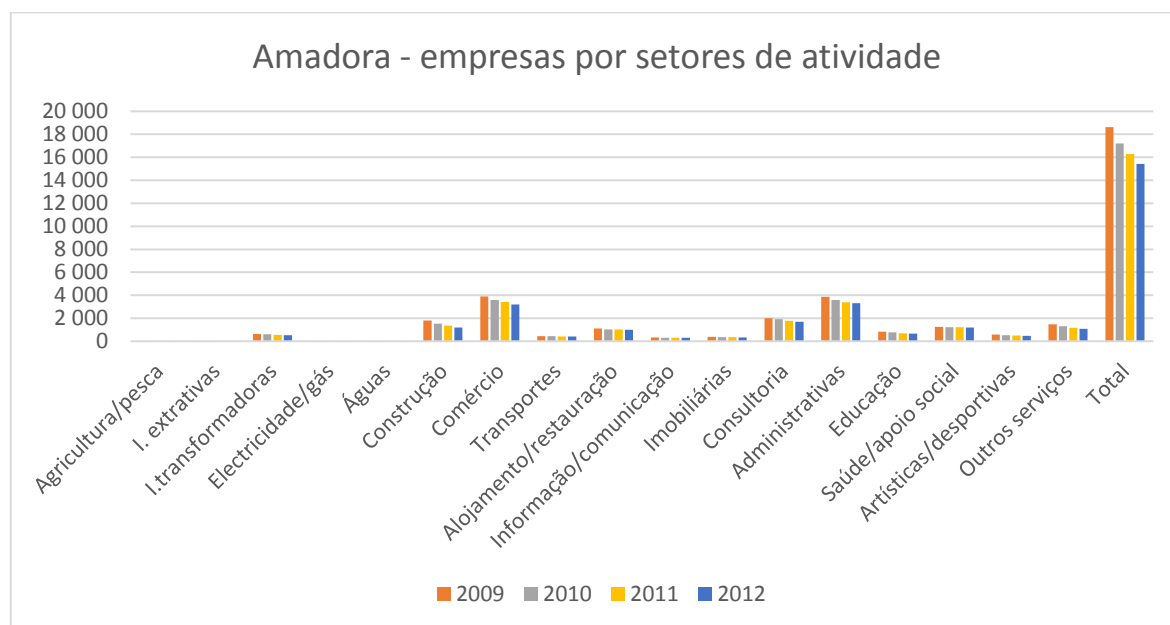


Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

O número de pessoas ao serviço nas empresas diminuiu nos indicadores considerados. Contudo, aumenta em termos de pessoal empregado nos setores do alojamento/restauração e atividades administrativas. O setor da construção é um dos mais penalizados.

Empresas por setores de atividade no município da Amadora

Gráfico 30 - Empresas por setores de atividade no município da Amadora

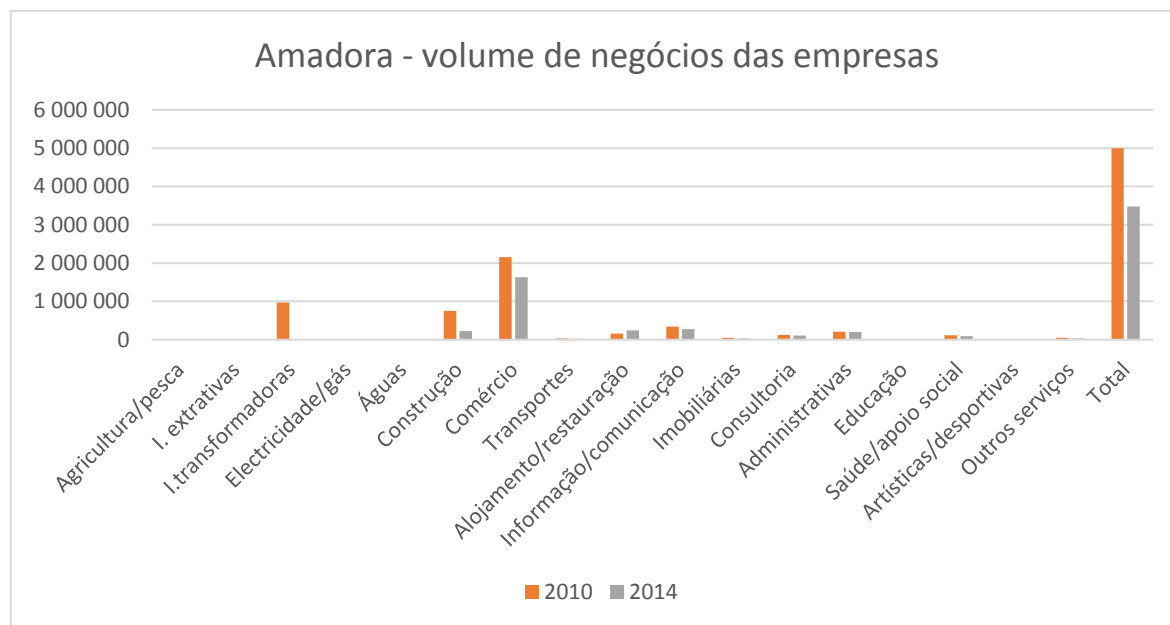


Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

O número de empresas na Amadora diminuiu de forma substancial no período considerado (2009/2010/2011/2012), não existindo nenhuma exceção em termos de setores de atividade. A construção é um dos setores mais afetados. Também as empresas que se dedicam às atividades imobiliárias diminuíram em termos de número.

Volume de negócios das empresas no município da Amadora

Gráfico 31 - Volume de negócios das empresas no município da Amadora



Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

O volume de negócios diminuiu de forma bastante acentuada nos indicadores considerados (2010/2014). Embora não existam dados para todos os setores de atividade, é notório que o setor da construção foi o que sofreu uma maior diminuição em termos de volume de negócios, denotando uma quebra ainda maior do que sentida do setor do comércio. Aliás, depois do comércio e das indústrias transformadoras, é a construção que movimenta um maior volume de negócios.

Castelo Branco

Figura 10 – Castelo Branco: Divisão Territorial da Região



Fonte: Retorno de informação personalizada dos municípios (INE, 2016)

Castelo Branco – Urbanismo, Habitação, População e Economia

Castelo Branco - Dinâmicas Urbanas

O município e cidade de Castelo Branco situa-se no interior este português e faz fronteira com os municípios de Idanha-a-Nova, Oleiros, Proença-a-Nova e Vila Velha de Ródão. É capital do Distrito de Castelo Branco, situa-se na Beira Interior Sul. Possui uma área de 1.438,19km² e 56.109 habitantes segundo os Censos de 2011. Integra as freguesias de Alcains, Almededa, Benquerenças, Castelo Branco, Cebolais de Cima e Retaxo, Escalos de Baixo e Mata, Escalos de Cima e Lousa, Freixial e Juncal do Campo, Lardosa, Louriçal do Campo, Malpica do Tejo, Monforte

da Beira, Ninho do Açor e Sobral do Campo, Póvoa de Rio e Moinhos e Cafede, Salgueiro do Campo, Santo André das Tojeiras, São Vicente da Beira, Sarzedas e Tinalhas.

Segundo Belo (2016:53), a “imagem” urbana de Castelo Branco está diretamente relacionada com questões de defesa fronteiriça, particularmente a partir do séc. XII, altura em que foi edificada a muralha pelos Templários, integrando uma extensa linha defensiva. Na segunda metade do séc. XVIII é-lhe atribuída o título de cidade, sendo a partir dessa data que se dá o “rompimento das muralhas”, potenciando a expansão do aglomerado. Aquando as Invasões Francesas do séc. XIX, a muralha foi perdendo centralidade, passando esta a ser estruturada em função do Passeio Público e do Quartel de Cavalaria. Belo observa que partir dessa data e até à década de 70 do séc. XX, a cidade estendeu-se e cresceu em trono de novas centralidades. Esse processo originou o crescimento urbano desordenado, erigindo-se diversos bairros periféricos, muitos deles de génese ilegal e desajustadas em termos formais e funcionais relativamente à cidade histórica, potenciando problemas de gestão urbana e necessidades de requalificação (MAOT *et al apud* Belo, 2016:53).

A escolha deste município deve-se ao critério da interioridade. Possui um envelhecimento bastante acentuado e uma taxa de mortalidade bastante elevada. Não obstante a cidade de Castelo Branco ser capital de distrito, existem acentuadas diferenças em termos de desenvolvimento comparativamente com os municípios situados no litoral português. Aferir se existem diferenças em termos sociais e habitacionais, comparativamente com outros municípios que possuem características sociodemográficas diferentes, constitui uma razão transversal para a escolha de Castelo Branco para esta análise.

Consultando o documento “Estratégia de Desenvolvimento do Concelho de Castelo Branco” (Sociedade de Consultores Augusto Mateus & Associados, Lda./Câmara Municipal de Castelo Branco, 2015), evidencia-se a necessidade se promover um “crescimento que seja inteligente, sustentável e inclusivo” no âmbito dos objetivos

fixados para o “ciclo de programação estrutural 2014-2020”, mais especificamente no definido pelo Portugal 2020⁸⁹.

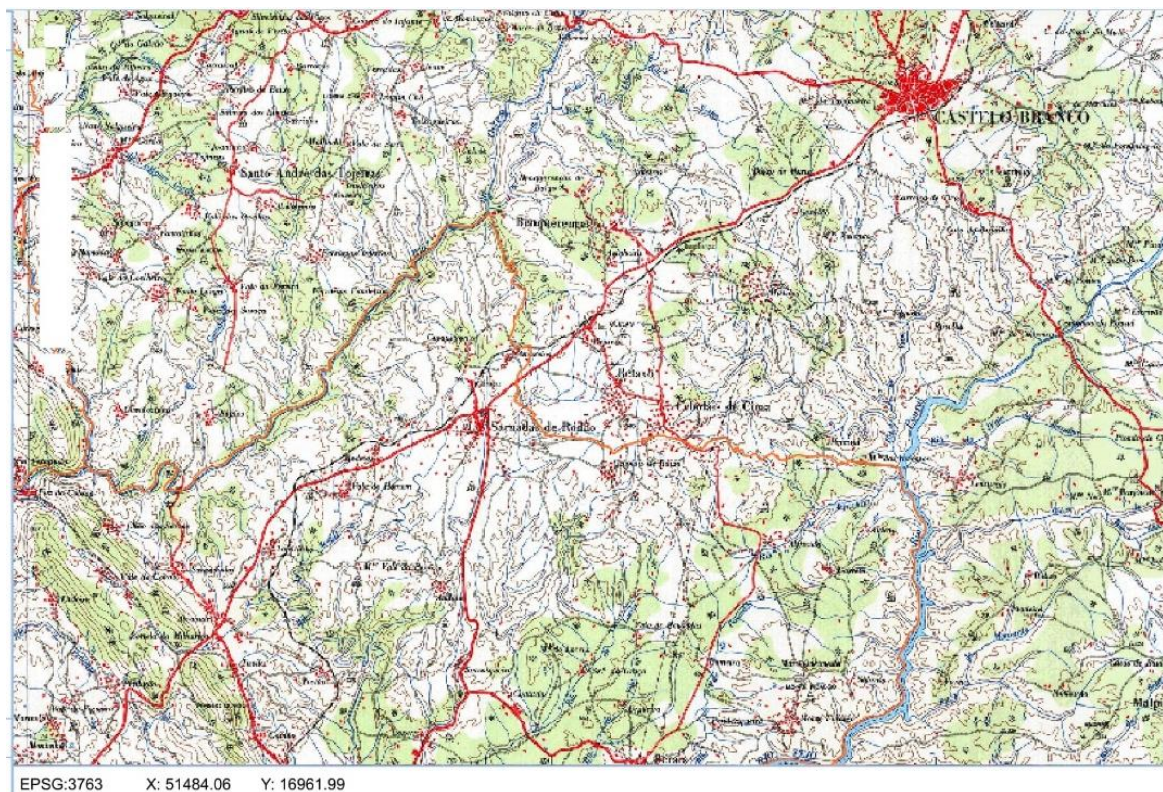
O documento refere que Castelo Branco é um dos concelhos mais extensos do país, com 1.440 km², sendo, inclusive, o maior de todos os concelhos da região Centro. A sua elevada concentração populacional e o facto de, por “força da sua centralidade geográfica, constituir um polo administrativo e económico (particularmente na Beira Interior) são fatores apontados como estruturantes. Evidencia-se, igualmente, o facto de ser o concelho com maior dinamismo (demográfico, empregabilidade e número de empresas) no eixo longitudinal transfronteiriço Guarda-Portalegre.

Em termos de articulação urbana, aponta-se para a necessidade de o território de Castelo Branco ter de ser compreendido em torno de diferentes articulações territoriais, nomeadamente: numa dimensão transfronteiriça que não inclua apenas os territórios portugueses (particularmente o “par Lisboa-Porto”), mas, também, uma ligação a Madrid e a Espanha devido à proximidade com a fronteira; numa dimensão de articulação com os territórios do Triângulo Urbano Ibérico Raiano (Triurbir), que inclui Castelo Branco e Portalegre (Portugal), assim como Cáceres e Plasencia (Espanha), territórios estes que partilham debilidades comuns, tais como a desertificação e as debilidades económicas; no âmbito do eixo urbano longitudinal transfronteiriço Guarda-Covilhã-Fundão-Castelo Branco-Portalegre; e, por último, enquanto território inserido em territórios classificados, particularmente devido à presença de recursos hídricos, tais como o Parque Natural do Tejo Internacional, Serra da Gardunha, Rio Ponsul, etc.

Nos mapas cartográficos seguintes podemos constatar o carácter interior do município de Castelo Branco, assim como este constituir, quer em termos de redes viárias, quer em termos de concentração de edifícios, um polo catalisador na Beira Interior Sul.

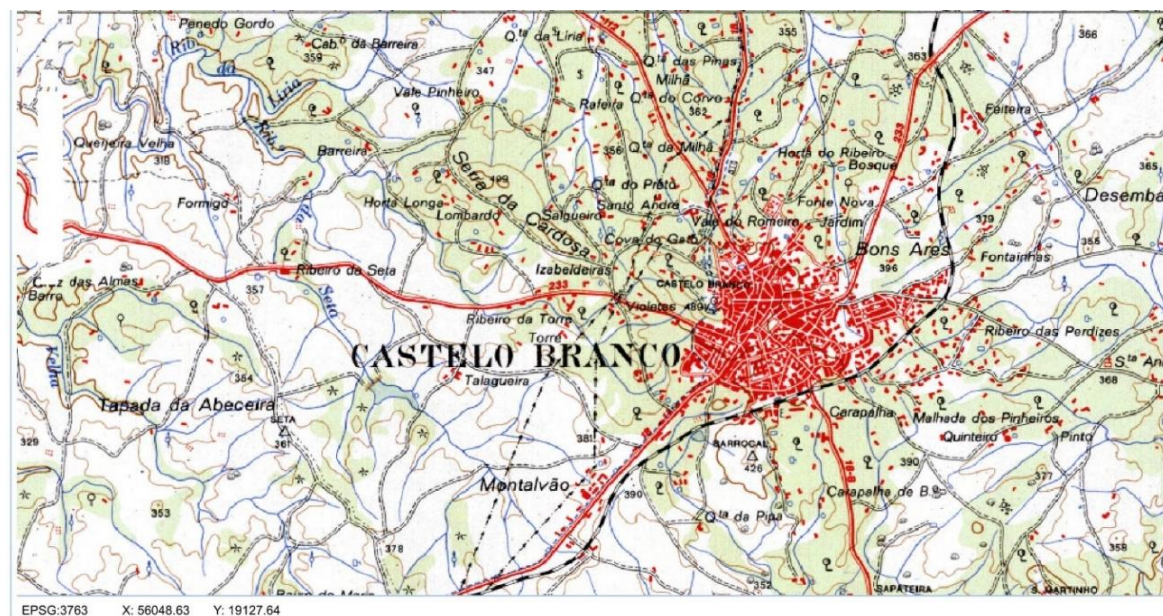
⁸⁹ O documento apela à necessidade de os seus pressupostos serem conciliados com os objetivos definidos por outros documentos estruturantes, nomeadamente os de escala municipal – mais especificamente o Plano Estratégico de Turismo e Plano Estratégico para a Cidade de Castelo Branco; assim como os de escala intermunicipal – particularmente os planos dos outros municípios da Comunidade Intermunicipal da Beira Baixa.

Figura 11 – Castelo Branco 1



Fonte: Direção-Geral do Território

Figura 12 – Castelo Branco 2



Fonte: Direção-Geral do Território

Castelo Branco – Programas de Habitação

As questões da regeneração urbana, requalificação e animação do espaço urbano, através da aposta na qualidade do ambiente urbano e da eficiência energética (não só nos equipamentos públicos, mas, também, na habitação) são prioridades elencadas pelo documento “Estratégia de Desenvolvimento do Concelho de Castelo Branco” existindo, também, uma chamada de atenção para a necessidade de os territórios serem entendidos numa base de diálogo urbano-rural, partilhando as mais-valias e externalidades de ambos.

Figura 13 – Castelo Branco 3



Fonte: Direção-Geral do Território

Segundo a informação constante no portal municipal, destaca-se o Programa Habitar Castelo Branco – delineado enquanto programa municipal de apoio à realização de obras em habitações que se encontrem em estado de degradação, particularmente prédios urbanos cujo uso seja exclusivamente habitacional, propriedade de pessoas individuais (um dos critérios é a construção ter sido concluída há, pelo menos, 30 anos). É, também, referido o Programa Habitar Castelo Branco Solidário – programa, este, que procura apoiar agregados

familiares carenciados através de obras nas suas habitações. São ainda referidas outras intervenções em termos das candidaturas e, subsequente, encaminhamento para a Habitação Social.

Figura 14 – Castelo Branco 4



Fonte: Direção-Geral do Território

A realidade urbana e habitacional de Castelo Branco está diretamente relacionada com fatores relativos à interioridade e ao envelhecimento. Embora seja um município estruturante em termos nacionais, não possui a mesma capacidade de atração (particularmente em termos de emprego e de atividade empresarial) comparativamente com outros municípios de maior dimensão. Logo, o preço da habitação é tendencialmente mais reduzido. Esta notícia intitulada *Castelo Branco é das capitais de distrito mais económicas para comprar casa*, publicada no Diário Digital Castelo Branco⁹⁰, em 04/04/2017, espelha essa situação:

“Castelo Branco é das capitais de distrito mais económicas para comprar casa

⁹⁰ <https://www.diariodigitalcastelobranco.pt/detalhe.php?c=12&id=41983>

O preço das casas em Portugal aumentou 6,8% durante o primeiro trimestre deste ano em relação ao último trimestre de 2016, com exceção da região do Alentejo, que registou uma descida, segundo dados da plataforma imobiliária Idealista, hoje divulgados.

“Excluindo o Alentejo, todas as regiões assistiram a um aumento de preços”, de acordo com o índice de preços da plataforma Idealista, indicando que o preço médio da habitação em Portugal situou-se nos 1.442 euros por metro quadrado.

No primeiro trimestre deste ano, face ao último trimestre de 2016, as regiões em que mais subiu o preço das casas foram Lisboa (10,1%), Madeira (7%) e Algarve (6,7%), seguindo-se as regiões Norte (5,1%) e Centro (2,8%).

A contrariar a subida generalizada do preço das casas em Portugal, os proprietários da região do Alentejo “pedem menos 3,2% pelas casas”, de acordo com o índice de preços.

Em relação ao preço, Lisboa continua a ser a região mais cara para comprar casa, com os valores médios a rondar os 1.959 euros por metro quadrado, seguida pelo Algarve (1.554 euros por metro quadrado) e pela Madeira (1.173 euros por metro quadrado).

Os valores mais baixos a pagar pelas casas encontram-se nas regiões Centro (915 euros por metro quadrado), Alentejo (996 euros por metro quadrado) e Norte (1.051 euros por metro quadrado).

Por distritos, as maiores subidas dos preços aconteceram em Lisboa (11,9%), Madeira (7%) e Faro (6,7%), segundo a plataforma imobiliária, referindo que, “face ao quarto trimestre de 2016, 14 distritos viram os preços subirem no primeiro trimestre deste ano”.

“Já a maior descida foi registada em Beja (6,3%), seguida por Portalegre (5,4%) e Bragança (3,7%)”, avançou o índice de preços.

Em termos de valores, o ‘ranking’ dos distritos mais caros é liderado por Lisboa (2.285 euros por metro quadrado), seguindo-se Faro (1.554 euros por metro quadrado) e Madeira (1.171 euros por metro quadrado).

Os preços mais económicos para comprar casa encontram-se nos distritos de Bragança (628 euros por metro quadrado), Guarda (665 euros por metro quadrado) e Portalegre (668 euros por metro quadrado).

Quanto às capitais de distrito, a subida mais acentuada foi no Porto (10,8%), seguida por Lisboa (9,8%) e Leiria (8,4%).

“Durante o primeiro trimestre deste ano, foram 13 as capitais de distrito que viram um aumento nos preços”, segundo a mesma fonte.

Por outro lado, as capitais de distrito que registaram uma descida do preço das casas foram Beja (6%), Portalegre (4,7%) e Bragança (2,7%).

“Lisboa continua a ser a capital de distrito onde é mais caro comprar, custando 3.549 euros por metro quadrado”, revelou o índice, destacando também o Porto (1.770 euros por metro quadrado) e Funchal (1.351 euros por metro quadrado).

Os dados da plataforma Idealista indicam ainda que as capitais de distrito mais económicas para comprar casa são Bragança (616 euros por metro quadrado), Braga (692 euros por metro quadrado) e Castelo Branco (712 euros por metro quadrado).

Para a realização do mais recente índice de preços da plataforma imobiliária Idealista - usada em Portugal para comprar, vender ou arrendar – foram analisados “51.601 anúncios que estão ou já estiveram anunciados na base de dados do Idealista, entre 26 de dezembro de 2016 e 27 de março de 2017”.

Figura 15 – Castelo Branco 5 (Vista Geral da cidade)



Fonte: ArteViva Band⁹¹

Figura 16 – Castelo Branco 6 (ruas)



Fonte: Citiestips.com⁹²

⁹¹ Origem: http://inforgom.pt/arteviva/wp-content/uploads/2013/11/castelobranco_img01.jpg

⁹² Origem: <http://www.ceuco-portugal.com/castelo-branco/castelo-branco-rua.jpg>

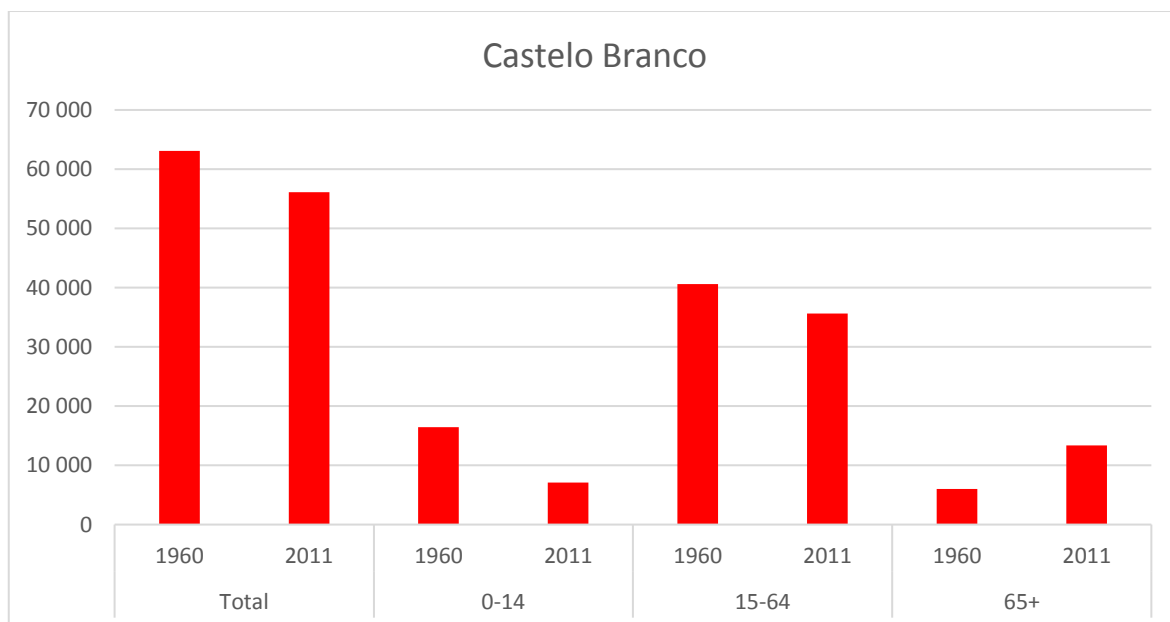
Seguidamente podemos observar alguns indicadores demográficos relativos a este município.

Castelo Branco – População

População residente segundo os grupos etários em Castelo Branco

No próximo gráfico podemos observar a evolução da população residente no concelho de Castelo Branco comparando os indicadores de 1960 e de 2011.

Gráfico 32 - População residente segundo os grupos etários em Castelo Branco



Fonte: INE (Censos populacionais). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

A população de Castelo Branco diminuiu de 1960 para 2011, não só em termos de população infantojuvenil, como também em termos de população em idade ativa. No sentido inverso, aumenta em termos de população com mais de 65 anos de idade. O número de famílias clássicas é 23.244 em 2011, sendo um valor superior

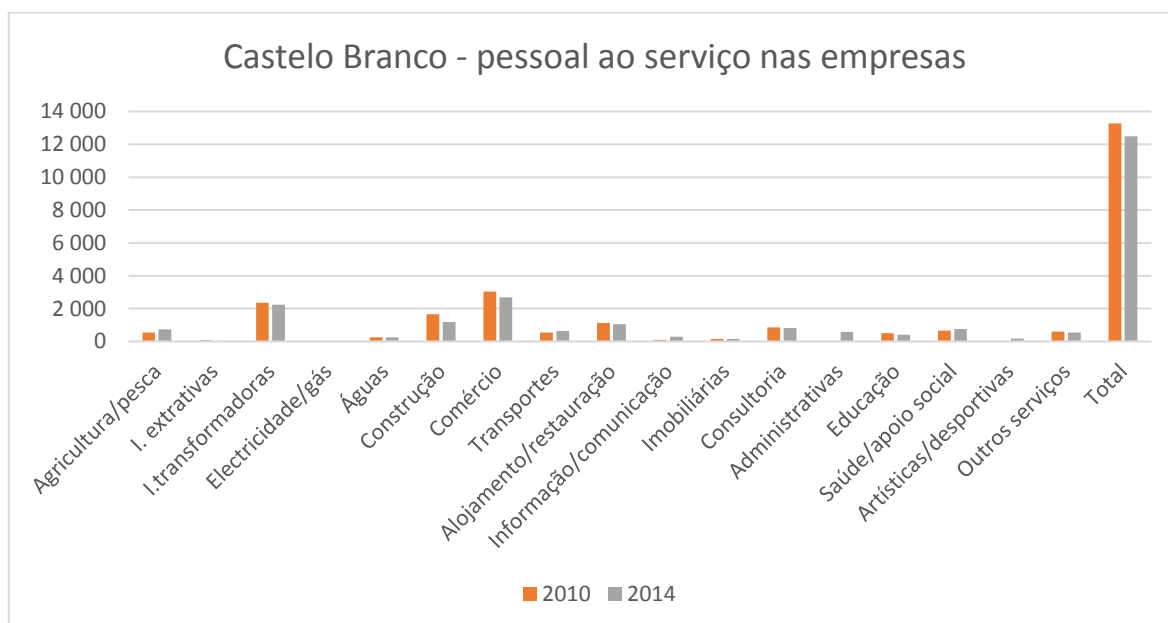
ao registado na década de 60 (18.254). Por sua vez, a dimensão média das famílias é de 2,4 pessoas em 2011, valor inferior ao registado em 1960 (3,4).

Seguidamente, podemos observar alguns indicadores relativos ao panorama empresarial em Castelo Branco.

Castelo Branco – Dinâmicas Empresariais

Pessoal ao serviço nas empresas no município de Castelo Branco

Gráfico 33 - Pessoal ao serviço nas empresas no município de Castelo Branco

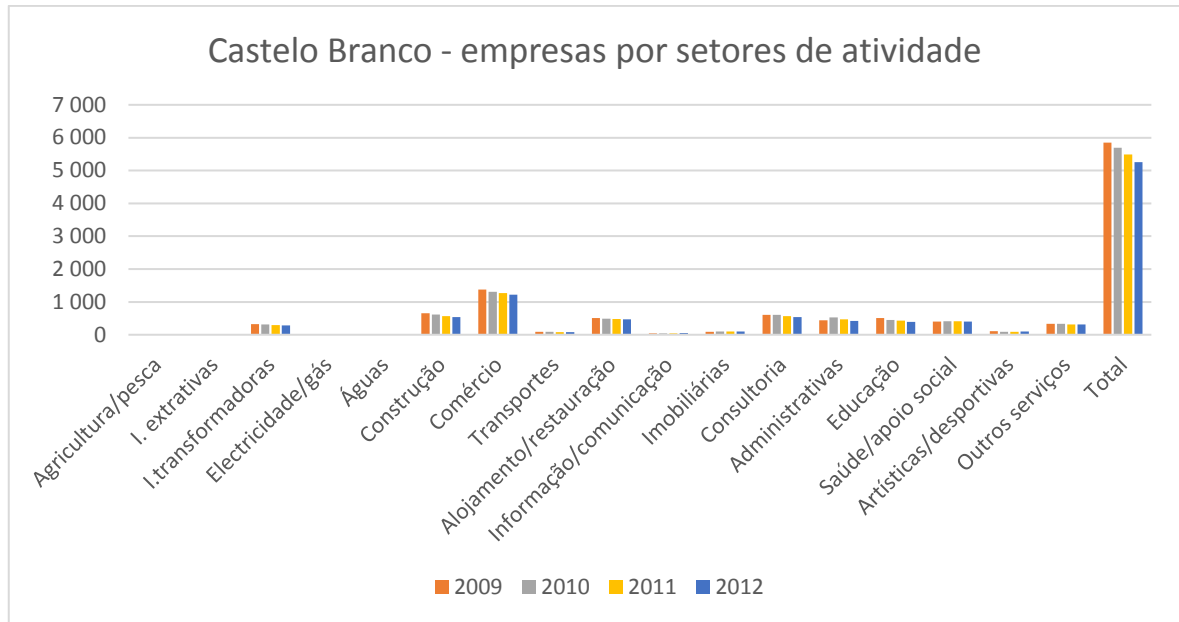


Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

O número de pessoas ao serviço nas empresas tem diminuído no município de Castelo Branco, embora aumente, de forma ligeira, nos setores da saúde/apoio social, alojamento/restauração, agricultura/pesca e informação/comunicação. O setor da construção também diminuiu, observando-se uma tendência de manutenção em termos das atividades imobiliárias.

Empresas por setores de atividade no município de Castelo Branco

Gráfico 34 - Empresas por setores de atividade no município de Castelo Branco

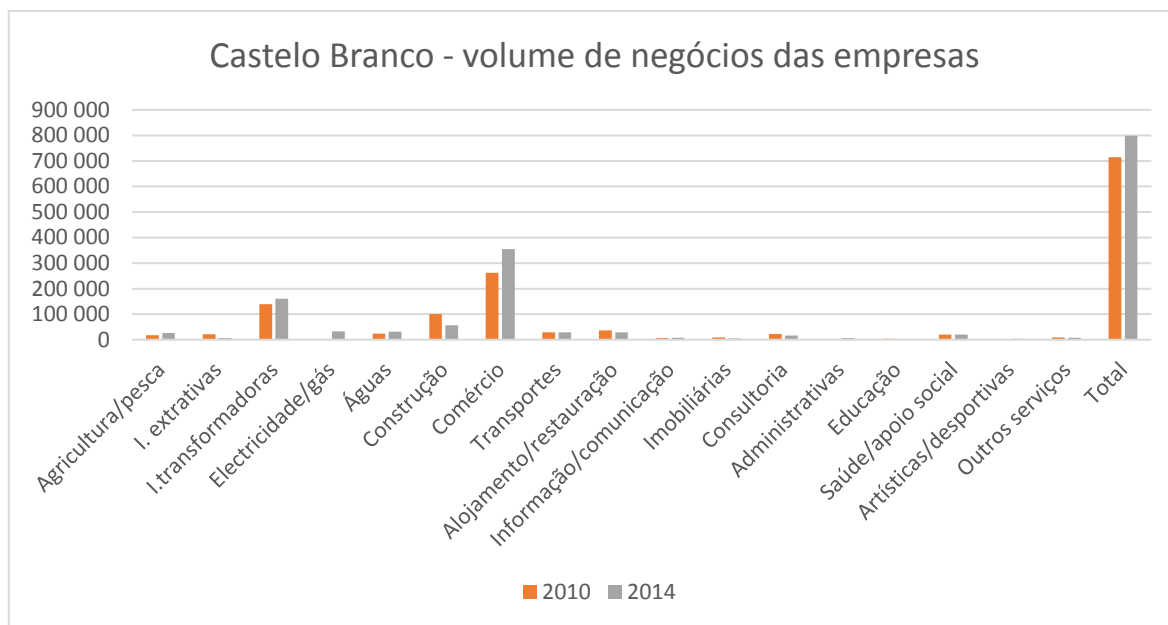


Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

O número de empresas em Castelo Branco diminuiu ao longo dos anos em observação, sendo transversal a todos os setores de atividade. Alojamento/restauração, comércio, educação, indústrias transformadoras e construção são particularmente afetadas.

Volume de negócios das empresas no município de Castelo Branco

Gráfico 35 - Volume de negócios das empresas no município de Castelo Branco

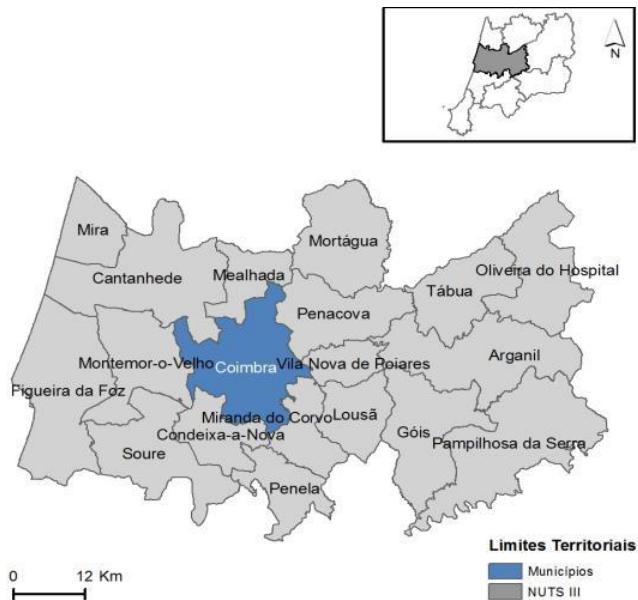


Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

Existe uma diminuição generalizada em termos de volume de negócios das empresas neste município, sendo o comércio e as indústrias transformadoras as áreas de atividade mais afetadas. Contudo, não obstante o número de empresas no setor da construção diminuiu, o volume de negócios neste setor aumentou. Embora o último indicador do número de empresas em Castelo Branco ser de 2012 e o último indicador do volume de negócios ser o ano de 2014, não deixa de ser um facto a assinalar, particularmente porque revela (algum) dinamismo destes setores. Em termos de realidade empresarial observa-se um decréscimo generalizado em todos os indicadores.

Coimbra

Figura 17- Coimbra: Divisão Territorial da Região



Fonte: Retorno de informação personalizada dos municípios (INE, 2016)

Coimbra – Urbanismo, Habitação, População e Economia

Coimbra - Dinâmicas Urbanas

O município e cidade de Coimbra é capital do Distrito com o mesmo nome. Integra a sub-região estatística do Baixo Mondego e a comunidade intermunicipal da Região de Coimbra. Possui uma área de 319,4km² e 143.396 habitantes, segundo os Censos de 2011, distribuída pelas seguintes freguesias: Almalaguês, Antuzede e Vil de Matos, Assafarge e Antanol, Brasfemes, Ceira, Cernache, Coimbra (Sé Nova, Santa Cruz, Almedina e São Bartolomeu), Eiras e São Paulo de Frades, Santa Clara e Castelo Viegas, Santo António dos Olivais, São João do Campo, São Martinho de Árvore e Lamarosa, São Martinho do Bispo e Ribeira de Frades, São Silvestre, Souselas e Botão, Taveiro, Ameal e Arzila, Torres do Mondego e Trouxemil e Torre de Vilela.

Em termos históricos, as origens da cidade de Coimbra remontam ao período romano, sendo, posteriormente, bastante marcada pela presença islâmica no séc. VIII que edificou a cidade intra e extramuros, particularmente o que se designa por almedina e arrabalde. Segundo Alarcão (*apud* Norberto Santos:2013) em 1885 um projeto urbanístico de incentivo municipal permitiu a ligação entre a Alta e a Baixa da cidade através da constituição da Avenida Sá da Bandeira, permitindo, posteriormente, a integração de outros planos urbanísticos que contribuíram para a expansão da cidade. Segundo Norberto Santos (2013:193), em 1940 assume particular expressão o Plano de Urbanização, de Embelezamento e de Extensão da Cidade de Coimbra, de Étienne de Groer sob influência das ideias de Ebenezer Howard e dos países do Norte da Europa que defendia a “cidade dispersa planeada” e a opção pelas densidades baixas em oposição pela densificação construtiva em altura. A este plano acresceu um Plano Regulador da autoria de Almeida Garrett cujo um dos princípios era a separação entre a cidade central (onde deveria coexistir o património e as atividades industriais) e as suas extensões agrícolas através de “um tratamento urbanístico diferenciado”, assente na separação entre o urbano e o rural. Em 1970 e 1974, por Costa Lobo, são apresentados o Plano de Urbanização de Coimbra e o Plano Geral, sendo o primeiro ajustado para o concelho e o seu crescimento periurbano e o segundo mais adaptado à cidade em si. Posteriormente, em 1994, é apresentado o Plano Diretor Municipal, sob a assessoria de Jorge de Carvalho, assente na definição de zonas de reserva de urbanização, sendo em 2009 apresentado o Plano Estratégico de Coimbra (p.194).

Norberto Santos evidencia a importância da construção dos bairros sociais em Coimbra no âmbito do discurso e ideologia política, antes e depois do 25 de abril de 1974. Enquanto no período do Estado Novo a construção dos bairros sociais privilegiava a construção de moradias (assumindo-se como um modelo transposto da ideia do “Portugal rural”, no período democrático optou-se pela construção de prédios com 3 e 4 andares (modelo que, aliás, já estava a ser adotado entre 1969 e 1974 aquando a governação de Marcelo Caetano. Os bairros potenciaram a reestruturação urbana da cidade e a instalação de diversos equipamentos. Embora subsistissem características distintas em termos de perfil de moradores nos

diferentes bairros (por exemplo, o Bairro do Loreto procurava albergar uma população de origem operária, assim como o da Conchada, enquanto alguns bairros, tais como de Celas albergava uma população de classe média que tinha sido deslocada da Alta aquando a construção de novos polos da Universidade) existe uma maior tendência atual para a heterogeneidade. Contudo, muitos bairros ostentam uma clara diferenciação socioeconómica e cultural, como acontece com os bairros da Rosa e do Ingote, por exemplo. Nestes últimos casos, construídos em zonas periféricas, com poucos acessos, com uma elevada percentagem de população carenciada e de origem cigana, é visível uma segregação espacial e urbana demarcada.

O critério para a escolha de Coimbra, a par da sua importância histórica, prende-se com o seu carácter estruturante em termos do que constituem as dinâmicas socioeconómicas no litoral centro. Coimbra é a principal cidade da região centro do país, ostentando uma importância funcional significativa (particularmente no setor da saúde e da educação, com a presença da Universidade de Coimbra e do Hospital) relativamente a outras cidades de dimensão média da mesma região. Considerada durante muitos anos a “terceira cidade” do país, ao contrário do que sucedeu com as cidades de Lisboa e do Porto nunca se chegou a estruturar em termos de área metropolitana, particularmente porque foi perdendo poder simbólico e funcional ao longo do século XX.

Atendendo ao “Plano Estratégico de Coimbra, Enquadramento Geo-Estratégico” (Deloitte, 2007) Coimbra ocupa uma posição geográfica estratégica, não só devido ao facto de se situar entre Lisboa e Porto, como também devido a ter capacidade de se afirmar como alternativa a estas duas cidades, contribuindo para a “criação de uma rede urbana multipolar” que tenha a capacidade de “sustentar um desenvolvimento regional policêntrico e equilibrado” (P.5). O documento evidencia o duplo papel de centralidade de Coimbra devido à sua situação geográfica, nomeadamente a localização intermédia no Eixo de Desenvolvimento Atlântico e

no Vértice do Triângulo Centro-Atlântico Ibérico de Cidades Médias Europeias⁹³. Destaca, igualmente, aspetos inerentes às suas particularidades geográficas no âmbito da Região Centro, nomeadamente: situa-se no centro do eixo da interligação entre Lisboa e Porto e o resto da Europa⁹⁴; possuir uma dimensão urbana relevante⁹⁵; importância assinalável em termos de funções económicas e administrativas.

Por sua vez, o documento estratégico denominado “Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região de Coimbra 2014-2020” (Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra/ Sociedade de Consultores Augusto Mateus & Associados, 2014) observa que a “recém-criada” região de Coimbra atende às particularidades colocadas pelo facto de agregar os concelhos do Baixo Mondego⁹⁶, 9 dos 14 concelhos incluídos no Pinhal Interior Norte⁹⁷, assim como um concelho de Dão-Lafões e outro do Baixo Vouga⁹⁸. Neste cenário territorial alargado, destaca-se o facto de todos os territórios, particularmente o Baixo Mondego e o Pinhal Interior Norte, apresentarem valores positivos, nomeadamente em termos de Produto Interno Bruto (PIB).

Destacam-se as seguintes mais-valias em termos da Região de Coimbra: Recursos agrícolas, hídricos e florestais; Tradição e *know-how* industrial; forte capacidade de captação de fluxos turísticos; existência de infraestruturas de incubação e apoio científico e tecnológico⁹⁹. Da mesma forma, o documento evidencia a necessidade de a estratégia ser conjugada com os objetivos estratégicos definidos pela União

⁹³ Em termos de território nacional, as cidades da Guarda, Covilhã e Castelo Branco também estão incluídas.

⁹⁴ O documento observa que Coimbra é a única cidade média europeia situada entre a Grande Área Metropolitana de Lisboa e a Grande Área Metropolitana do Porto. Refere que embora a cidade Braga ostente uma dimensão semelhante, esta está demasiado próxima e sob a influência da Grande Área Metropolitana do Porto (apesar de não a integrar).

⁹⁵ A sua elevada concentração demográfica (devido à sua centralidade) é apontada como um dos fatores que contrapõe a interioridade sentida por outros municípios da Região Centro, incluindo outro municípios limítrofes.

⁹⁶ Nomeadamente: Cantanhede, Coimbra, Condeixa-a-Nova, Figueira da Foz, Mira, Montemor-o-Velho, Penacova e Soure.

⁹⁷ Nomeadamente: Arganil, Góis, Lousã, Miranda do Corvo, Oliveira do Hospital, Pampilhosa da Serra, Penela, Tábua e Vila Nova de Poiares.

⁹⁸ Mortágua e Mealhada, respetivamente.

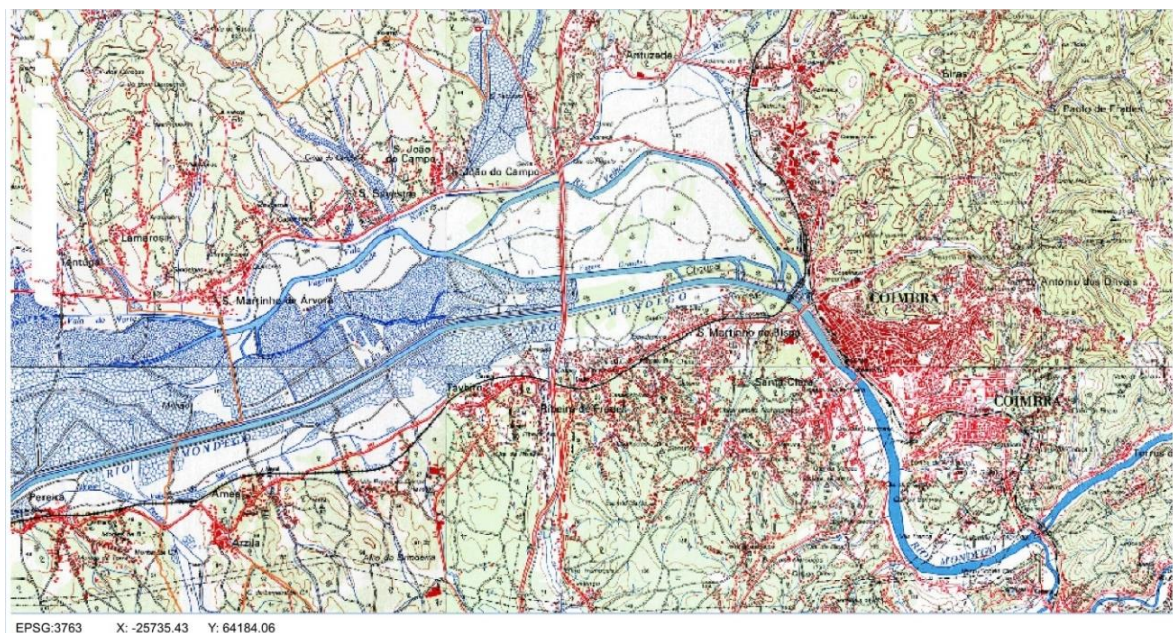
⁹⁹ São destacados o Biocant, o Instituto Pedro Nunes, o iParque e o Pólo de Ciências da Saúde da Universidade de Coimbra.

Europeia, nomeadamente ao nível do emprego; I&D e inovação; alterações climáticas e energia; educação; e combate à pobreza e à exclusão social.

Um dos principais objetivos definidos prende-se com a questão do urbanismo sustentável. Neste sentido, estão elencadas ações tendentes à promoção de operações integradas de “desenvolvimento urbano sustentável”, tendo como principais focos as áreas urbanas cuja dimensão populacional e económica justifique uma maior concentração de investimentos, emprego, acesso a equipamentos e serviços públicos, assim como a melhoria da mobilidade e eficiência energética do ambiente urbano. Nesta lógica, pretende-se atingir uma maior lógica de complementaridade e de coesão territorial através de intervenções de requalificação urbana.

Nos mapas cartográficos seguintes podemos observar que Coimbra constitui um polo catalisador em termos das dinâmicas urbanas da Região Centro. Embora as localidades periféricas também ostentem uma significativa densidade demográfica e residencial, não existe uma dinâmica urbana suficiente para a região se constituir como uma área metropolitana consolidada, tal como acontece com Lisboa e Porto.

Figura 18 – Coimbra 1



Fonte: Direção-Geral do Território

Figura 20 – Coimbra 3



Fonte: Direção-Geral do Território

Note-se que o “Plano Estratégico de Coimbra, Enquadramento Geo-Estratégico” refere o elevado preço da habitação na cidade de Coimbra, assim como do próprio custo de vida no geral inerentes ao facto de ser um polo regional de atração populacional. Os valores elevados para a aquisição de um lugar para morar impelem a população a fixarem residência nos concelhos limítrofes, sendo nessa lógica de relação metropolitana (visível nas dinâmicas pendulares por motivos escolares ou laborais) que se compreende o crescimento demográfico de outros municípios envolventes, particularmente Condeixa, Miranda do Corvo, Lousã, Poiães e Mealhada. Nesse prisma, as dinâmicas construtivas são apontadas como sendo menores em Coimbra, comparativamente a outros municípios da Região Centro. Saliente-se que o documento estratégico evidencia quatro áreas de renovação intensa de edificado na Região Centro¹⁰⁰: Aveiro e municípios adjacentes; Viseu e municípios adjacentes; linha Caldas da Rainha-Torres Vedras;

¹⁰⁰ O documento só compreende os anos de 1996 a 2001. Sendo de 2007, este documento estratégico não pondera os Censos de 2011 do INE. Contudo, embora com ligeiras diferenças, a realidade atual assinala estas mesmas dinâmicas.

e eixo de municípios limítrofes a Coimbra Sul e Leste, nomeadamente Condeixa, Penela, Miranda do Corvo, Lousã e Poiães.

No Portal do concelho de Coimbra, destaca-se a necessidade de se elencar uma política municipal de habitação que atenda ao Programa Local de Habitação no âmbito de se conjugar a ocupação do solo com imperativos ambientais e dinâmicas geradoras de emprego e de desenvolvimento socioeconómico. São elencados diversos programas, sendo a maioria de âmbito nacional, nomeadamente: Porta 65 Jovem; Obras Coercivas; Programa Municipal “Coimbra tem mais encanto”; PRAUD – Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas; RAESD – Regulamento para Apoio a Estratos Sociais Desfavorecidos; SOLARH – Programa de Solidariedade e Apoio à Recuperação de Habitação; RECRIPH – Regime Especial de Participação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal; RECRIFA – Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados; PROHABITA – Programa de Financiamento para Acesso à Habitação.

Figura 21 – Coimbra 4



Fonte: Direção-Geral do Território

Embora Coimbra não viva, a exemplo de Castelo Branco, a questão da interioridade, coexistem diversas problemáticas sociais, habitacionais e urbanas que são transversais a todos os municípios, embora a sua capacidade de resposta seja variável. Problemas originados pelo esvaziamento dos centros históricos e pela degradação das casas mais antigas coexistem com problemáticas sociais, tais como o envelhecimento/falecimento de muitos habitantes. Da mesma forma, os antigos centros urbanos, historicamente considerados, perdem gradualmente a sua capacidade de atração (tanto em termos habitacionais, como comerciais), sofrendo uma concorrência direta de outros espaços e de outras centralidades. Esta notícia, intitulada *A reabilitação da Baixa de Coimbra não passa só pelas casas mas também pelas pessoas*, publicada na edição *online* do jornal PÚBLICO¹⁰¹, a 25/02/2017, reflete essa problemática:

“Na Baixa há problemas sociais e os comerciantes estão a debater uma forma de contribuir para uma solução.

Sobre os problemas que assolam a Baixa de Coimbra já quase tudo se disse. As demolições no miolo na década passada agravaram um cenário de degradação do edificado e a cidade ficou refém da definição de um sistema de transporte que tarda em surgir.

No meio do impasse, diversos agentes prestam assistência a uma população envelhecida e em várias situações de carência, numa área cujo número de habitantes tem vindo a cair. Da conjugação de todos estes factores conclui-se também que é mau para o negócio e os comerciantes da Baixa querem fazer alguma coisa para ajudar a transformar este quotidiano.

Num périplo pela Baixa em Outubro, o presidente do município, Manuel Machado, disse querer “cerzir” uma parte da cidade onde se “formou uma cratera física e uma humana”.

Agora, no mesmo sentido, Vítor Marques, da Agência para a Promoção da Baixa de Coimbra (APBC), fala da necessidade de que os “comerciantes e a população em geral saibam quais são as entidades que agora trabalham no terreno e que ajudam a comunidade a minorar os problemas sociais e humanos”. Entre os problemas mais frequentemente apontados pelos comerciantes estão a prostituição e a toxic dependência.

Foi desta ideia que surgiu o seminário “Reabilitação Humana do Centro de Coimbra”, que teve lugar na sexta-feira à noite no Teatro da Cerca de São Bernardo. No encontro, a APBC quis dar a conhecer a dificuldades que as instituições enfrentam no terreno.

O PÚBLICO falou à margem do seminário com alguns dos intervenientes. O Centro Porta Amiga da AMI, situado no Terreiro da Erva, presta apoio a quem esteja em situação de carência, de pobreza ou exclusão social e é onde Paulo Pereira trabalha há 16 anos. O director do centro não tem dúvidas, quando aponta para a requalificação da habitação e instalação de comércio como “motores” para atrair pessoas à Baixa. Mas “não é a estalar os dedos que as pessoas deixam de ter problemas”, sendo que “o impasse das obras de grande dimensão ajuda a criar estas situações”.

¹⁰¹<https://www.publico.pt/2017/02/25/local/noticia/a-reabilitacao-da-baixa-de-coimbra-nao-passa-so-pelas-casas-mas-tambem-pelas-pessoas-1763258>

Os agentes para a mudança devem vir de todos os sectores da sociedade: serviços públicos, empresas e os cidadãos, que são “essenciais” para diminuir a clivagem social, sublinha Paulo Pereira.

O vereador da câmara de Coimbra com o pelouro da acção social, Jorge Alves, entende que uma das formas de combater os problemas sociais passa pela recuperação do espaço urbano. “Criou-se uma série de chagas urbanísticas com a história da Metro [Mondego], que potenciam as chagas sociais”, diz. Neste campo, o vereador afirma que há uma “excelente rede de apoio das instituições”, mas ressalva que a câmara não é quem “tutela as intervenções”, apenas “potencia o que já existe”. (...)

O efeito dos centros comerciais

A população da Baixa está envelhecida, parte dos imóveis está degradada e assiste-se a um abandono de funções e serviços da zona. O professor da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Paulo Peixoto, não integrou os painéis do seminário, mas tem feito da Baixa um dos seus objectos de estudo e fala numa “imagem global de degradação”.

O sociólogo e investigador refere que “são muito poucos os contextos em que existe uma revitalização humana sem que haja uma requalificação do edificado. Os espaços degradados não cativam as pessoas”.

“Tradicionalmente os programas de requalificação do edificado estão ligados a acções de revitalização, no sentido de trazer nova vida para os lugares”, explica, referindo que esse trabalho é feito de duas maneiras: “ou introduzindo funções económicas novas ou levando habitantes novos”. O que não tem acontecido no caso de Coimbra. Pelo contrário. Paulo Peixoto fala num “abandono progressivo de funções comerciais e administrativas” da Baixa. O advento das grandes superfícies comerciais a partir da década de 1980 foi retirando visitantes da zona.

A Baixa tem vindo a perder diversidade e isso traduz-se na visibilidade que os problemas sociais atinge. A zona “tem vindo a perder diversidade” e “os que ficaram, seja por serem pessoas idosas, ou muito pobres, ou toxicodependentes ou com outros problemas, essas pessoas acabam por ser muito visíveis”, explica Paulo Peixoto. A degradação das habitações contribui para as baixas rendas o que acaba também por “facilitar este tipo de fenómeno”.

O professor defende que políticas de reabilitação e promoção dos espaços públicos que já foram centrais são “completamente improdutivas” quando, por outro lado, há políticas que facilitam a abertura de grandes superfícies comerciais e que não combatem a especulação imobiliária”.

Figura 22 – Coimbra 5 (Quinta de São Jerónimo)



Fonte: Foto do autor¹⁰²

¹⁰² A Quinta de São Jerónimo é o exemplo de uma nova centralidade construída em Coimbra, tendo preços de venda acima da média do mercado nacional. Embora esteja situada em Santo António dos Olivais, uma das maiores freguesias da cidade, as poucas infraestruturas, ou estabelecimentos, existentes nesta urbanização (cafés, parques infantis, etc.), induzem a menores níveis de sociabilidade e, logo, determinam a quase completa ausência de pessoas que não habitam essa urbanização. Este “padrão”, mais comum nos condomínios privados, não é característico desta cidade, mas transversal à generalidade dos municípios portugueses. A questão do “*social mix*” não é, assim, ponderada, afastando-se da conceção da sustentabilidade habitacional. A título paradigmático, nas fotos seguintes podemos observar um dos vários prédios devolutos na Alta; a entrada para os bairros sociais da Rosa e do Ingote – construídos na periferia, sem grandes acessos, enquadrando um exemplo claro de segregação socio espacial; e o que seria a urbanização Jardins do Mondego, “esqueletos de prédios” construídos na zona ribeirinha requalificada (e revalorizada) mas que seriam embargados por violação das normas urbanísticas.

Figura 23 – Coimbra 6 (Edifício abandonado na Alta)



Fonte: Foto do autor

Figura 24 – Coimbra 7 (entrada para o bairro social do Ingote)



Fonte: Foto do autor

Figura 25 – Coimbra 8 (Prédios embargados)



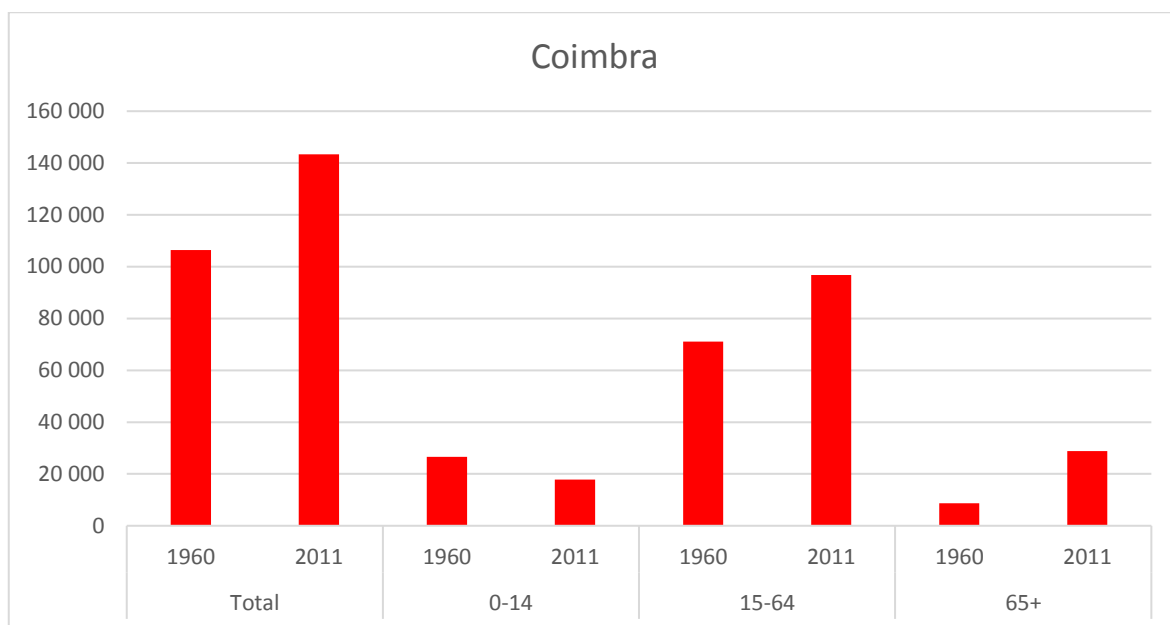
Fonte: Foto do autor

Coimbra - População

População residente segundo os grupos etários em Coimbra

No próximo gráfico podemos observar a evolução da população residente no concelho de Coimbra comparando os indicadores de 1960 e de 2011.

Gráfico 36 - População residente segundo os grupos etários em Coimbra



Fonte: INE (Censos populacionais). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

A população de Coimbra aumenta entre 1960 e 2011, particularmente em termos de população em idade ativa e população idosa. Diminui na faixa infantojuvenil.

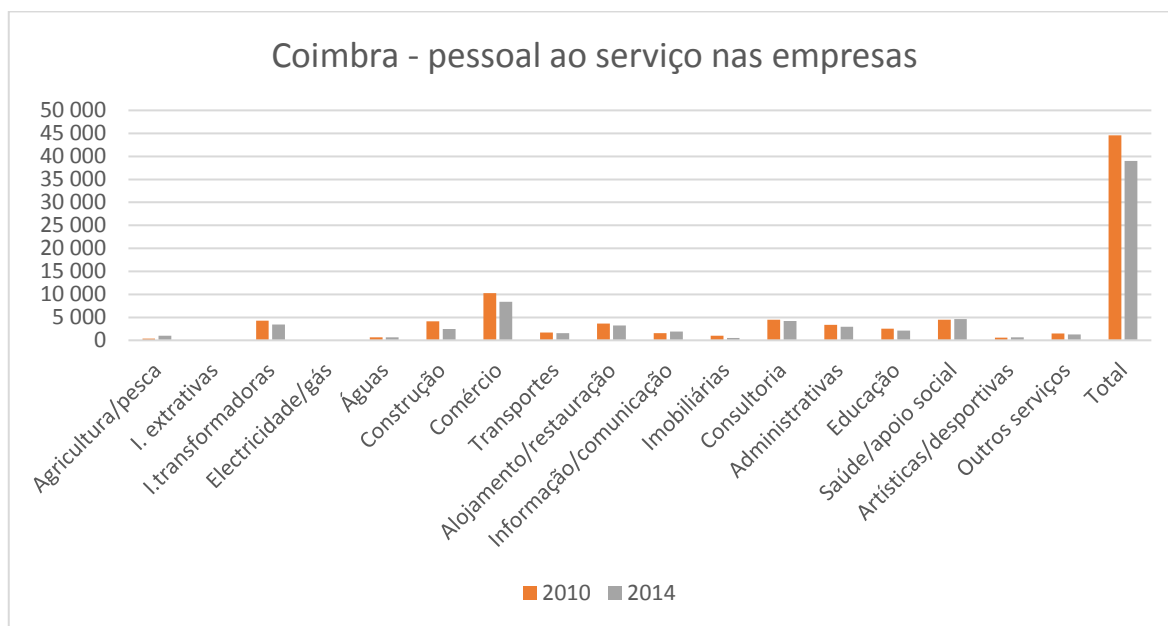
Coimbra possuía, em 2011, 58.101 famílias clássicas (28.105 em 1960), sendo a dimensão média da família de 2,4 em 2011 (3,6 na década de 60).

Seguidamente, podemos consultar indicadores relativos à realidade empresarial no município de Coimbra.

Coimbra - Dinâmicas Empresariais

Pessoal ao serviço nas empresas no município de Coimbra

Gráfico 37 - Pessoal ao serviço nas empresas no município de Coimbra

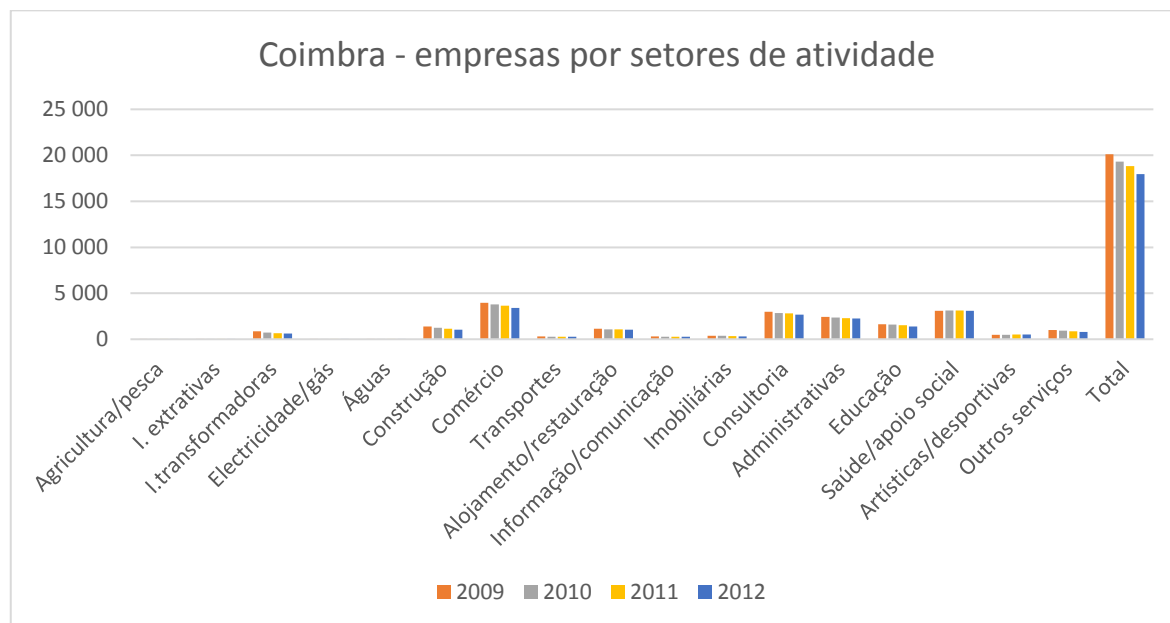


Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

Em termos gerais, existe uma diminuição do número de pessoas ao serviço nas empresas em Coimbra. O comércio, área de atividade preponderante, diminuiu de forma substancial em termos de pessoas ao serviço. Situação idêntica pode ser observada relativamente às indústrias transformadoras. No sentido inverso, o número de pessoas empregadas no setor da saúde/apoio social aumenta ligeiramente. Os setores da construção e das atividades imobiliárias diminuem o número de pessoas empregadas.

Empresas por setores de atividade no município de Coimbra

Gráfico 38 - Empresas por setores de atividade no município de Coimbra

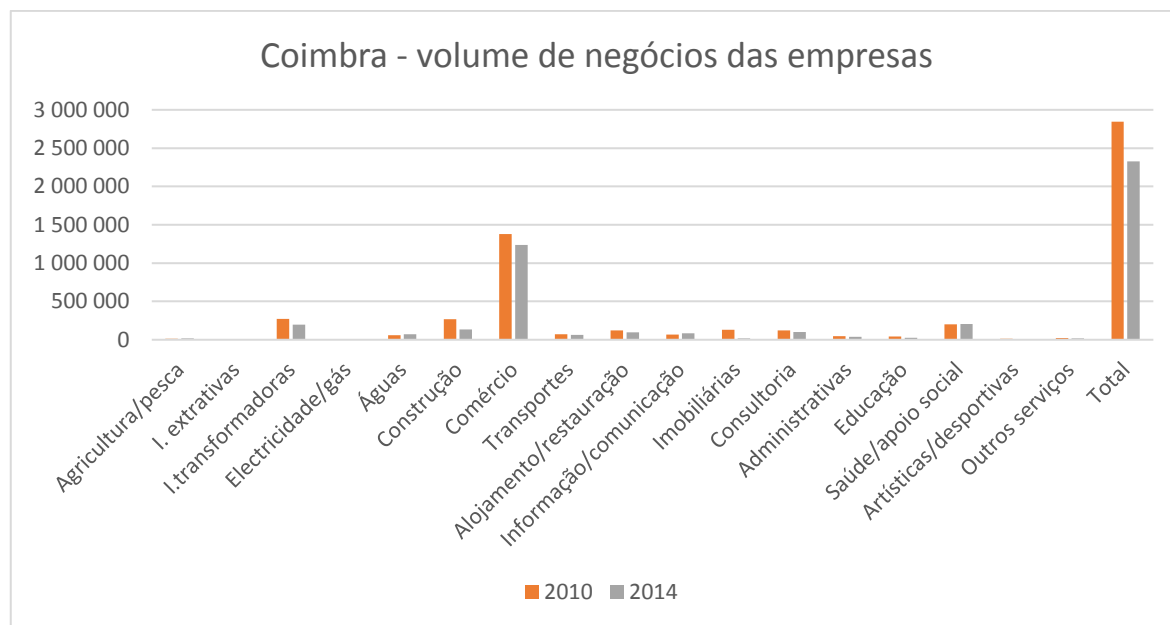


Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

O número de empresas em Coimbra diminuiu ao longo dos anos em análise. As indústrias transformadoras, o comércio, as atividades de consultoria diminuíram consideravelmente. No sentido inverso, passam a existir mais empresas nas áreas da saúde/apoio social e atividades artísticas/desportivas. Mais uma vez, os setores da construção e as atividades imobiliárias também diminuíram.

Volume de negócios das empresas no município de Coimbra

Gráfico 39 - Volume de negócios das empresas no município de Coimbra



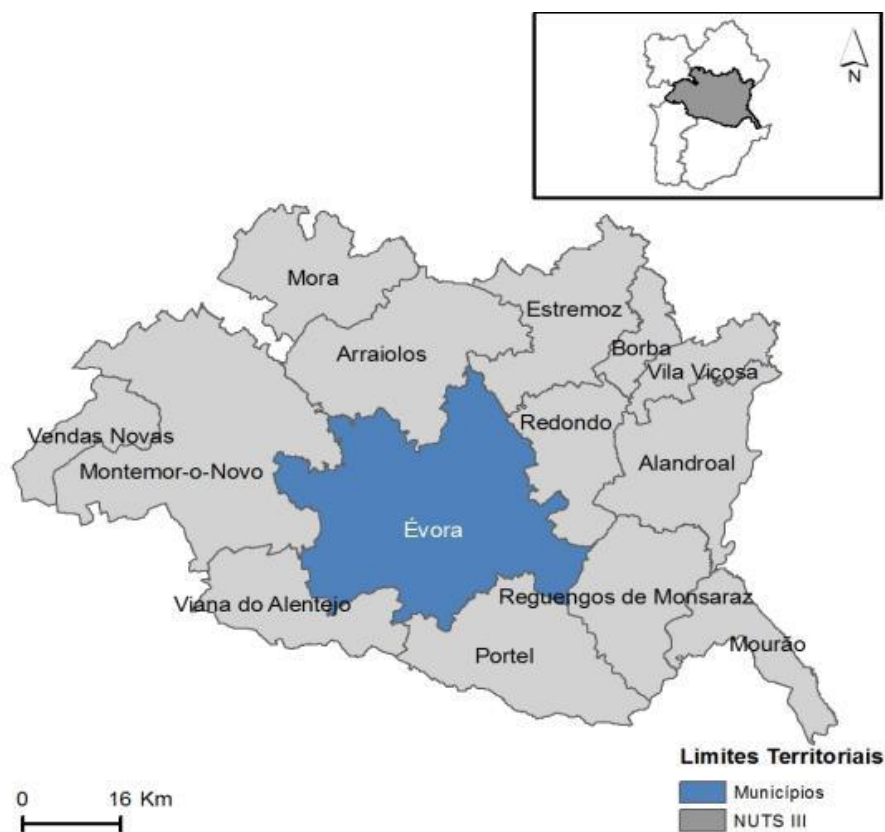
Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

O volume de negócios gerado pelas empresas deste município diminuiu de forma substancial, afetando, particularmente, o comércio, setor de atividade onde os valores atingidos são maiores. Indústrias transformadoras, consultoria, assim como a construção, constituem outros dos setores onde a diminuição do volume de negócios também é acentuada. A única exceção é o setor da saúde/apoio social.

Em termos gerais, existe uma retração do dinamismo empresarial em Coimbra atendendo aos indicadores observados.

Évora

Figura 26 - Évora: Divisão Territorial da Região



Fonte: Retorno de informação personalizada dos municípios (INE, 2016)

Évora – Urbanismo, Habitação, População e Economia

Évora - Dinâmicas Urbanas

A cidade e município de Évora é capital do Distrito de Évora, estando situada na região do Alentejo e na sub-região do Alentejo Central. Possui uma área de 1.307,08km² e 49.252 habitantes segundo os Censos de 2011. Faz fronteira com os municípios de Arraiolos, Estremoz, Redondo, Reguengo de Monsaraz, Portel, Viana do Alentejo e Montemor-o-Novo. Integra 12 freguesias, nomeadamente: Barcela e Senhora da Saúde, Canaviais, Évora (São Mamede, Sé, São Pedro e Santo Antão), Malagueira e Horta das Figueiras, Nossa Senhora da Graça do Divor,

Nossa Senhora da Tourega e Nossa Senhora de Guadalupe, Nossa Senhora de Machede, São Bento do Mato, São Manços e São Vicente do Pigeiro, São Miguel de Machede, São Sebastião da Giesteira e Nossa Senhora da Boa Fé e Torre de Coelheiros.

Segundo Simplício (2013:2) até ao séc. XIV a urbanização em Évora tendeu a confinar-se em torno da Cerca Velha (de origem romana), fixando-se, posteriormente, as populações não cristãs nos arrabaldes, edificando a Mouraria e a Judiaria. Devido à expansão urbana foi construída uma “nova cintura de muralhas” a que se apelidou de Cerca Nova. A cidade desenvolve-se a partir do séc. XVI, altura em que foram edificados diversos colégios, casas solarengas e igrejas; e fundamentalmente nos finais do séc. XIX, período em que a construção do caminho-de-ferro (1863) possibilitou a expansão urbana para o exterior das muralhas, no sentido de albergar população de classes baixas. Nas décadas de 40 e 50 essa expansão torna-se mais evidente, originando o surgimento de diversos bairros para população oriunda do campo, de baixos recursos, embora de tendência dispersa e concentrada em pequenos núcleos desordenados. É neste âmbito que surgem na década de 40 os primeiros programas de habitação através da implementação de um Plano de Urbanização. Nos anos 70, segundo Simplício, gera-se um novo surto de construção de novos bairros de perfil “clandestino”, ou assentes num planeamento desorganizado, mas que diferenciavam-se dos bairros dos anos 40 devido à tipologia das habitantes, maioritariamente pessoas oriundas do Centro Histórico e que procuravam melhores condições de habitabilidade. Como consequência, Simplício refere que entre 1960 e 1981 o Centro Histórico perdeu um terço da sua população. No sentido de fazer face a esta situação é aprovado, entre 1978 e 1979, o Plano Diretor do Concelho de Évora que, também, incluía o Plano Geral de Urbanização e a, subsequente, política de solos. O planeamento passou a ser orientado em função do loteamento de solos urbanizados, num processo que envolver a participação da Autarquia, Cooperativas de Habitação, Estado e iniciativa privada. Em 1986, no âmbito destas políticas, o Centro Histórico de Évora foi considerado Património Mundial pela UNESCO.

A escolha de Évora prende-se não só com o facto de ser uma cidade histórica e estruturante em termos da região alentejana. Ao contrário da maior parte das cidades portuguesas, o seu centro histórico procura conjugar os critérios de monumentalidade com as vivências do quotidiano dos seus cidadãos.

Atendendo ao documento “Projecto Plano de Desenvolvimento Estratégico de Évora Relatório Final” (Câmara Municipal de Évora/Universidade de Évora, 2009)¹⁰³ denota-se a preocupação em combater o despovoamento e o decréscimo demográfico do território, assim como o envelhecimento, através de políticas tendentes à valorização do Património Mundial de Évora, reforçando a sua identidade e a sua competitividade económica. Neste sentido, evidencia-se que um dos eixos estratégicos de desenvolvimento (eixo 2) é, justamente, o entendimento de Évora enquanto “Território Sustentável e Multifuncional com Qualidade de Vida”.

Baseando-se em linhas de orientação definidas por Kotler, um dos maiores especialistas do marketing, destacam-se os seguintes objetivos estratégicos: estratégia de identidade (entendida enquanto promoção da “marca”); estratégia de melhorias básicas locais (dimensão que compreende o “design urbano”, a aposta nas infraestruturas digitais e na qualidade ambiental); estratégia de produto local (dimensão que, para além da valorização das valências e potencialidades económicas locais, alicerça-se na melhora do parque habitacional, procurando captar as pessoas que pretendem vir viver para Évora); estratégia de localizar “massa cinzenta” (no sentido de fixar e captar novos habitantes que contribuam para o desenvolvimento económico e científico do concelho); estratégia de sinergia total (procurando o trabalho em rede e a governança).

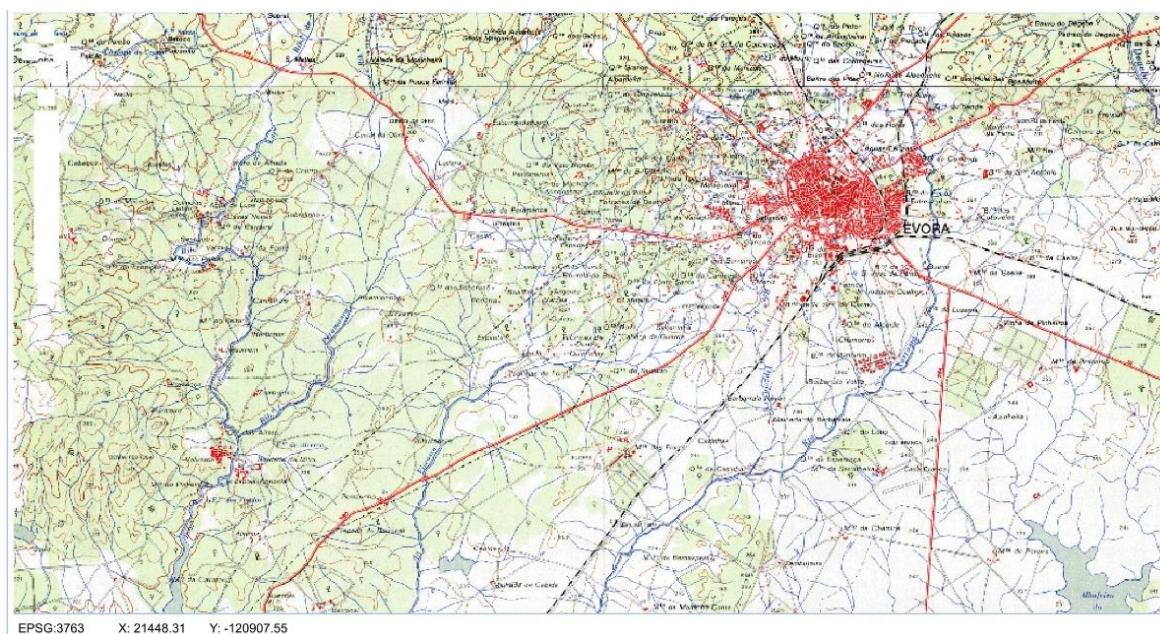
Em termos de organização urbana, o documento chama a atenção para a alteração de visões e, inerentemente, nomenclaturas relativamente ao território – dando-se a alteração de “estrutura urbana” para “sistema urbano”, no sentido de privilegiar a articulação em rede, atendendo, particularmente, à questão da mobilidade com o exterior e no interior. Neste sentido, são definidas as seguintes escalas: Relações

¹⁰³ O documento é apelidado de “Plano de Desenvolvimento Estratégico de Évora” (PDEE) pelos relatores. Foi elaborado em articulação com os seguintes planos estratégicos: Plano Regional de Inovação do Alentejo (PRIA), Corredor Azul – Rede Urbana para a Inovação e Competitividade e Plano Estratégico Regional de Turismo (PENT).

com o exterior – atendendo, nomeadamente, às conexões com o aeroporto de Lisboa, na área de confluência da Grande Lisboa, Lezíria do Tejo, Península de Setúbal e o Alentejo Central (zonas abrangidas pelo denominado Corredor Azul); Relações cidade intramuros/áreas externas e de expansão e Mobilidade no Interior – procurando melhorar a rede de transportes, permitindo o descongestionamento das zonas centrais da cidade, particularmente da cidade muralhada.

Nos mapas cartográficos seguintes podemos observar a forma como Évora constitui um polo centralizador no Alentejo, particularmente no Alentejo Central. A interioridade da região alentejana, caracterizada por uma baixa densidade demográfica, é outra realidade que nos surge como evidente.

Figura 27 – Évora 1



Fonte: Direção-Geral do Território

Figura 29 – Évora3



Fonte: Direção-Geral do Território

Contudo, o portal concelhio apenas destaca o papel que a entidade denominada Habévora ostenta em termos de promoção da habitação social, assim como na gestão social, patrimonial e financeira dos prédios que lhe pertencem, assumindo incumbências de adquirir prédios, ou lotes, para construção e promover o arrendamento ou venda.

Figura 30 – Évora 4



Fonte: Direção-Geral do Território

Sendo o Centro Histórico de Évora Património Mundial da UNESCO grande parte das preocupações habitacionais e urbanísticas passam pela sua preservação e dinamização. Contudo, a exemplo de outros centros históricos de outras cidades, coexistem problemáticas comuns, tais como a perda de população ou o risco da sua descaracterização. Esta notícia, sob o título *Alentejo 2020*, publicada pelo portal do DIÁRIO CAMPANÁRIO¹⁰⁴, em 05/05/2017, espelha essa realidade:

“Até 2020, Município de Évora apostará 17 milhões de euros em revitalização do centro histórico (c/som)

Inserido no Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano de Évora (PEDU), no âmbito do programa Alentejo 2020, o Município de Évora realizará um investimento de cerca de 9 milhões de euros, na requalificação do centro histórico.

Carlos Pinto de Sá, Presidente da Câmara Municipal de Évora, falou à RC sobre este plano, com medidas que visam contrariar a tendência de abandono do centro, tanto por parte de visitantes, como dos comerciantes.

Abrangendo vários “edifícios municipais” do centro histórico, explica o autarca, o plano prevê a requalificação do Salão Central Eborense, “do Teatro Municipal Garcia de Resende, dos Paços do Concelho, do edifício da ex-rodoviária [...] mas também arranjo de espaços públicos”, acrescenta.

Para além de 9 milhões de euros municipais e aguardando definição por parte do Alentejo 2020, está “um instrumento financeiro [...] que fundamentalmente é um empréstimo, que vai disponibilizar mais 5 milhões de euros”, adianta o presidente do município. Este valor será destinado à requalificação dos edifícios, por parte dos comerciantes, proprietários e instituições localizadas no centro da cidade, assim como “à dinamização da atividade económica no centro histórico”.

Sendo “um investimento que se vai prolongar deste ano até 2020”, totalizará um valor de “mais de 17 milhões de euros de investimento no centro histórico”, adianta.

Contrariando esta tentativa de atração para o centro, surge o centro comercial de Évora, Evorashopping, com abertura prevista para Novembro de 2017.

“Esta opção do centro comercial não é nossa. Nós não votámos esta opção, manifestámos as nossas dúvidas sobre ela”, declara o autarca. Tendo sido pensada a opção de um centro comercial a céu aberto, no centro da cidade, surgiram barreiras legais à sua realização.

Desta forma, foi colocado o mais próximo possível do centro histórico, e “vamos ver agora qual o impacto deste centro”.

Independentemente do surgimento do Evorashopping, e em continuação do que tem vindo a ser feito, “estamos empenhados em revitalizar o centro histórico, incluindo a atividade económica do centro histórico”, declara o autarca.

Recorda que “o turismo está a crescer a uma taxa média superior a 20% ao ano”, dinamizando fortemente o centro histórico”.

¹⁰⁴ <http://www.radiocampanario.com/ultimas/regional/ate-2020-municipio-de-evora-apostara-17-milhoes-de-euros-em-revitalizacao-do-centro-historico-c-som>

Figura 31 – Évora 5 (Vista para o Centro Histórico)



Fonte: Câmara Municipal de Évora¹⁰⁵

Figura 32 – Évora 6 (Praça do Giraldo/Centro Histórico)



Fonte: Câmara Municipal de Évora¹⁰⁶

¹⁰⁵ http://www.cm-evora.pt/pt/agendacultural/outros-eventos/PublishingImages/EVORA%20CENTROHISTORICO%20%281%29redim_reduzida.jpg?RenditionID=16&Width=639&Height=362

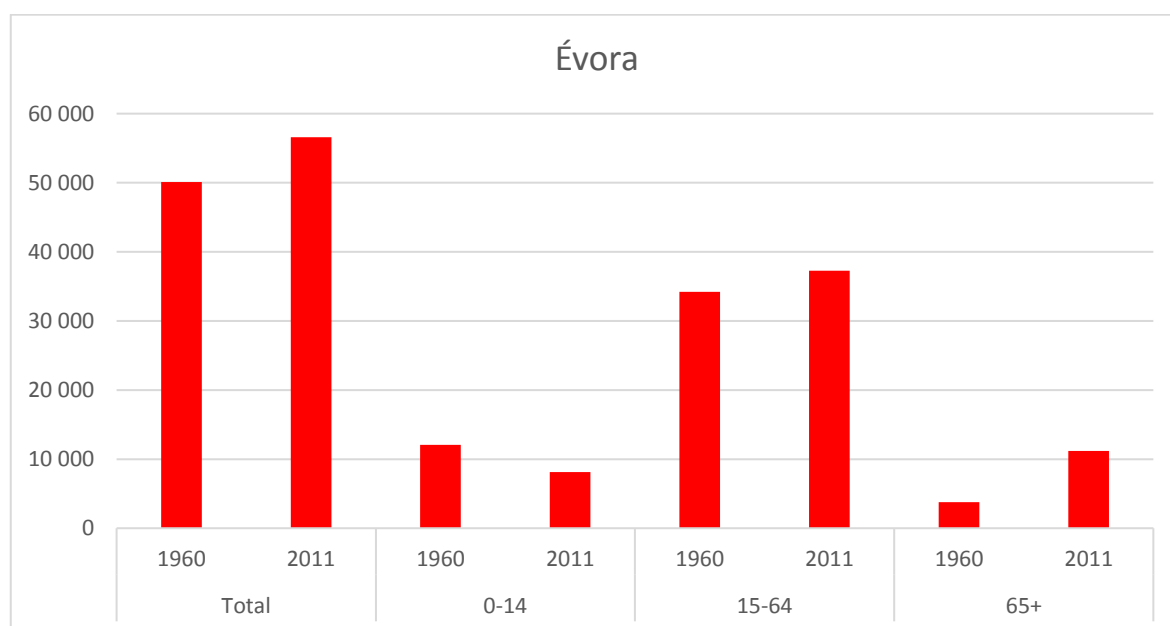
¹⁰⁶ <http://www.cm-evora.pt/pt/Evoraturismo/Visitar/PublishingImages/fontepraca792.jpg?RenditionID=16&Width=639&Height=362>

Évora – População

População residente segundo os grupos etários em Évora

No próximo gráfico podemos observar a evolução da população residente no concelho de Évora comparando indicadores relativos a 1960 e a 2011.

Gráfico 40 - População residente segundo os grupos etários em Évora



Fonte: INE (Censos populacionais). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

A população de Évora aumenta entre 1960 e 2011. O aumento é mais expressivo na faixa etária com mais de 65 anos, embora também cresça, ligeiramente, em termos de população nos 15-64 anos. Diminui na faixa etária dos 0-14 anos de idade.

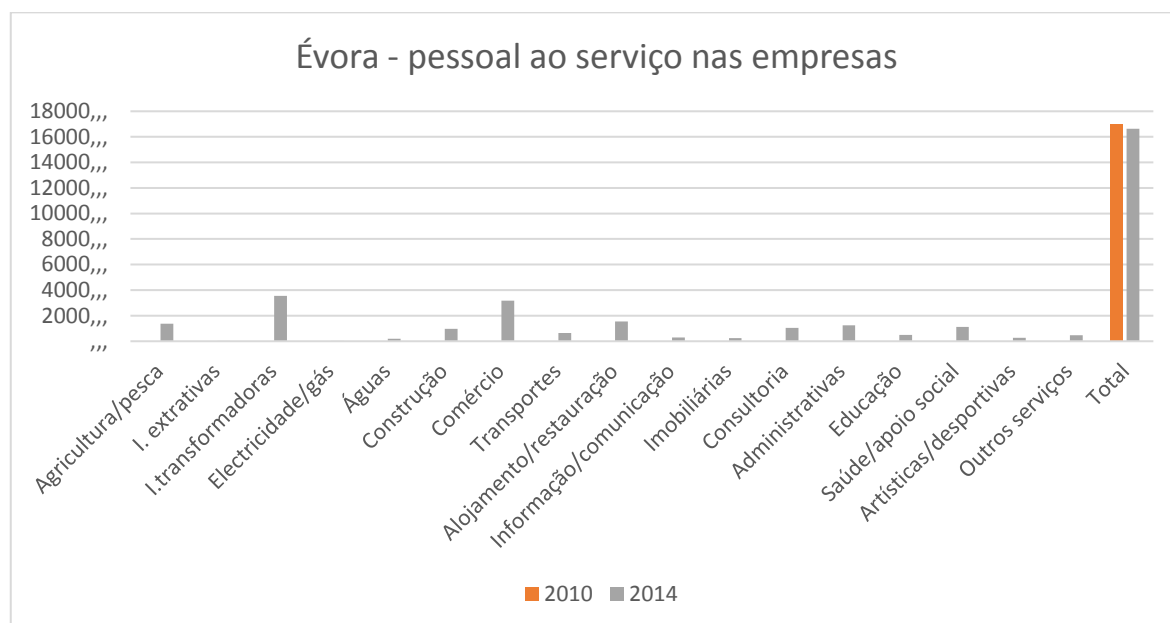
Évora possuía, em 2011, 22.774 famílias clássicas (13.657 em 1960), sendo a dimensão média da família de 2,4 (3,5 em 1960).

Seguidamente, podemos observar indicadores relativos à realidade empresarial no município de Évora.

Évora - Dinâmicas Empresariais

Pessoal ao serviço nas empresas no município de Évora

Gráfico 41 - Pessoal ao serviço nas empresas no município de Évora

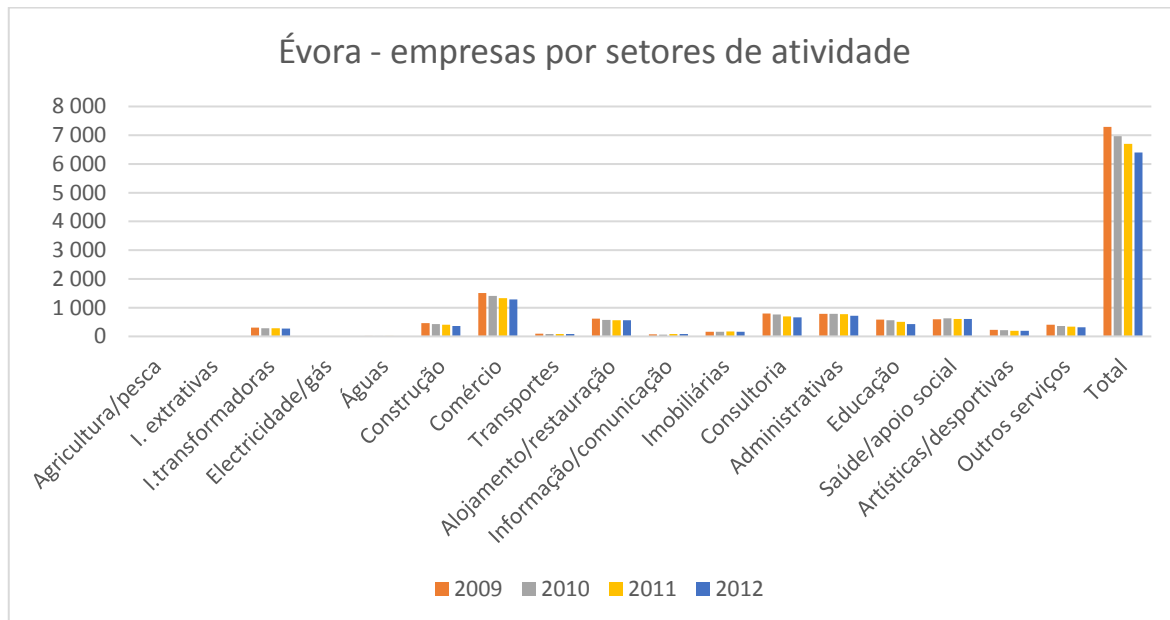


Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

A diminuição do número de pessoas ao serviço nas empresas em Évora também diminuiu, embora de forma mais acentuada do que nos outros municípios. Infelizmente, não existem indicadores suficientes relativos ao ano de 2010, impossibilitando a comparação. A área que emprega um maior número de pessoas é o das indústrias transformadoras, seguindo-se o comércio/serviços.

Empresas por setores de atividade no município de Évora

Gráfico 42 - Empresas por setores de atividade no município de Évora

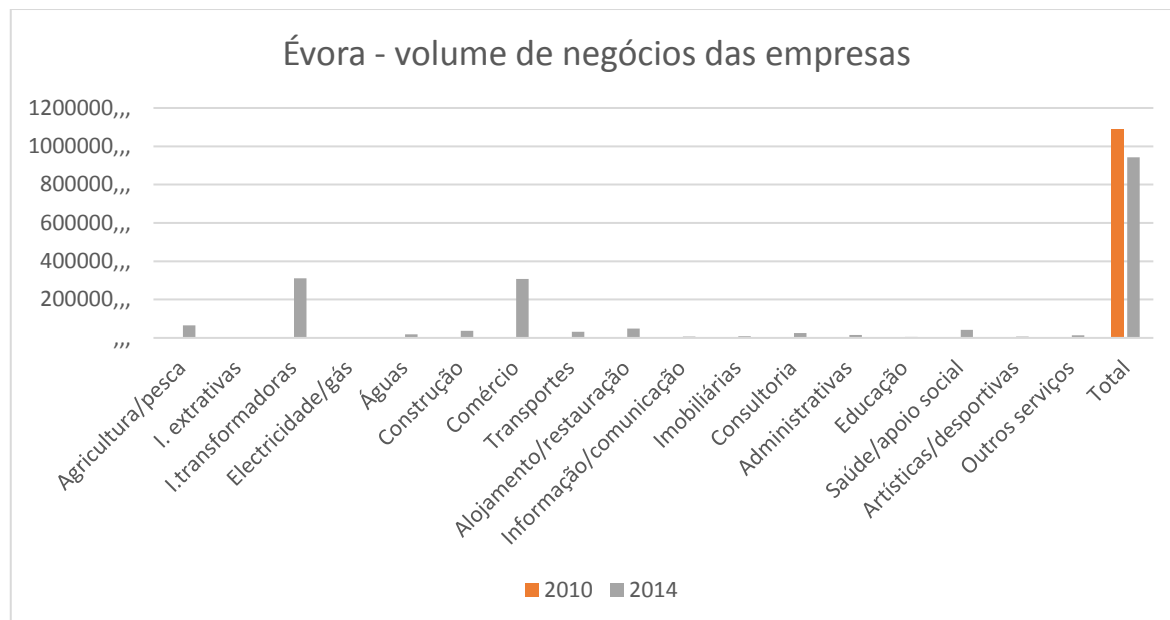


Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

O número de empresas no município de Évora diminuiu gradualmente ao longo dos 4 anos em análise. Contudo, as atividades de informação/comunicação, saúde/apoio social e, no âmbito que nos interessa, as atividades do ramo imobiliário, aumentam. No sentido inverso, as indústrias transformadoras, o comércio e a construção diminuem de forma assinalável.

Volume de negócios das empresas no município de Évora

Gráfico 43 - Volume de negócios das empresas no município de Évora



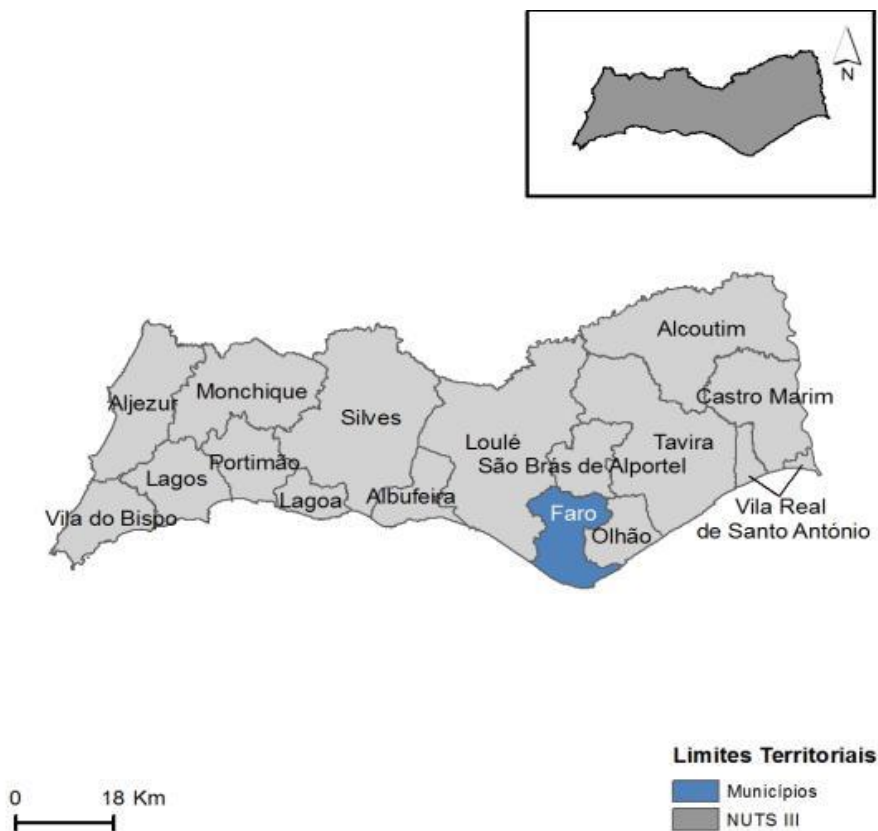
Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

O volume de negócios gerado pelas empresas diminuiu de forma substancial neste município. Contudo, não existem indicadores relativos ao ano de 2010, fator que inviabiliza uma análise comparativa num município onde as indústrias transformadoras e o comércio são, à semelhança da generalidade dos outros municípios, os setores de atividade que geram um maior volume de negócios.

Em termos globais, observa-se um cenário de decréscimo do dinamismo empresarial.

Faro

Figura 33 – Faro: Divisão Territorial da Região



Fonte: Retorno de informação personalizada dos municípios (INE, 2016)

Faro – Urbanismo, Habitação, População e Economia

Faro – Dinâmicas Urbanas

A cidade e município de Faro é capital do Distrito do mesmo nome, integrando a região e sub-região do Algarve. Possui 64.560 habitantes (município) e uma área de 202,57km². Faz fronteira com os municípios de São Brás de Alportel, Olhão e Loulé. Integra 4 freguesias, nomeadamente: União de Freguesias de Faro, Montenegro, Santa Bárbara de Nexe e Conceição e Estoi.

A cidade de Faro tem origem no século VIII A.C. no período de colonização fenícia, tendo a designação de Ossónoba, sendo, na altura, um importante entreposto comercial, estando, também, sob domínio romano, bizantino e visigodo e, a partir

de 713, sob domínio muçulmano. Em 1249 aquando a conquista por D. Afonso III, passou a designar-se Santa Maria de Faaron (ou Faaram). Segundo Lameira (*apud* Alvo, 2013:33), historicamente, assumem particular importância dois núcleos urbanos, que posteriormente enquadrariam em conjunto o núcleo central, nomeadamente um que correspondia a uma zona conhecida por Vila Adentro (onde se localizava o fórum, templos e edifícios mais importantes) e outro que correspondia à zona da ribeira, sendo, mais tarde, associada a Mouraria. A partir do séc. XVI a cidade expande-se de forma significativa, particularmente aquando a Restauração da Independência, sendo posteriormente construída, por volta de 1660, a denominada cerca seiscentista. Contudo, as mais significativas alterações em termos de malha urbana foram potenciadas no séc. XIX, aquando a abertura da linha de caminho-de-ferro possibilitando o desenvolvimento industrial (Alvo, 2013:36). Em 1945 foram criados os planos gerais de urbanização pelo arquiteto João Aguiar, que tinha como propósito localizar os edifícios principais, equipamentos sociais e ordenamento do trânsito, sendo, posteriormente, revistos em 1963.

Segundo Alvo, embora no final da década de 60 tenha sido promovido um “Estudo de Prospecção, Preservação e Recuperação de Elementos Urbanísticos e Arquitectónicos Notáveis em Áreas Urbanas e Marginais Viárias”, Faro desenvolveu-se a par da sua descaracterização urbana, não obstante um novo Plano Geral de Urbanização, da autoria de Tomás Taveira, em 1980. Em 1993 foi criado um Gabinete Técnico Local que procurava atuar nos núcleos históricos urbanos (Vila-Adentro, Mouraria e Bairro Ribeirinho). Um dos objetivos principais prende-se com a reabilitação da habitação degradada no âmbito da “revitalização económica e social”, assim como conservar e preservar o Centro Histórico, nomeadamente através da utilização dos mesmos padrões construtivos e elementos característicos dos edifícios (p.109).

A questão da habitação em Faro, assim como em Évora e nos outros municípios, não se resume à reabilitação dos centros históricos, embora

sejam sempre questões inerentes. Subsistem diversas problemáticas associadas à habitação social, por exemplo, sendo um dos casos mais conhecidos o das famílias despejadas do bairro social Encosta do Sol pelo IHRU no seguimento de um processo de ocupação ilegal.

A escolha de Faro prende-se com o seu carácter central e estruturante em termos da região algarvia, nomeadamente por ser a região que movimenta um maior número de fluxos turísticos. Existe uma relação direta entre o turismo e a habitação e o urbanismo.

Faro – Programas de Habitação

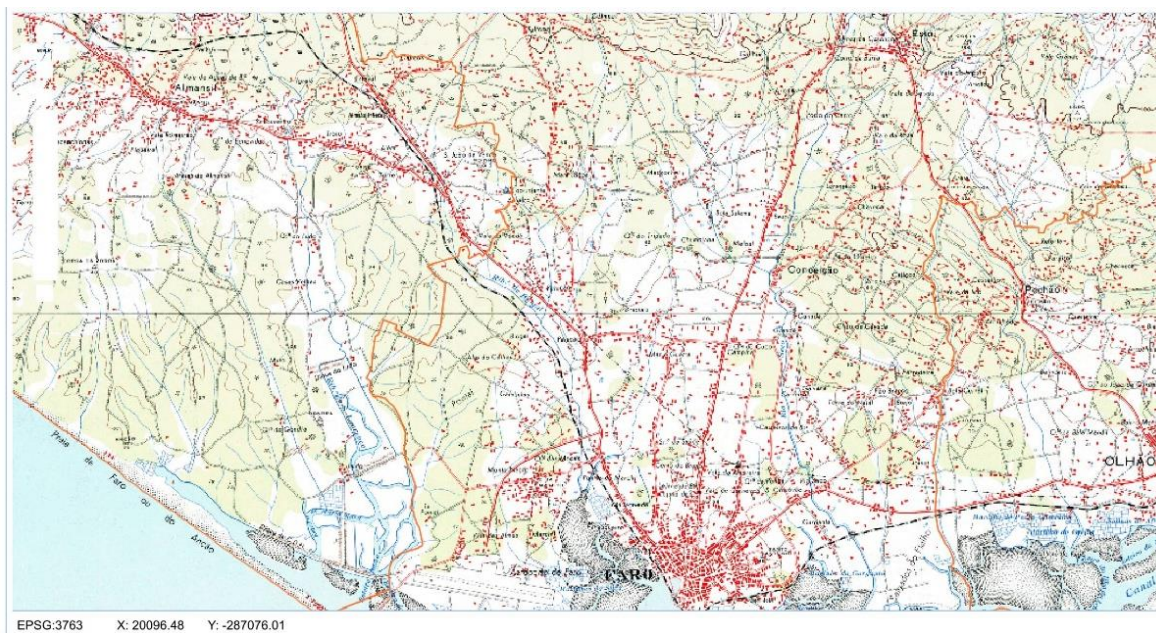
Atendendo ao documento “Plano Estratégico Faro 2025” (Câmara Municipal de Faro, 2013) procura-se alicerçar as dimensões económicas e sociais trabalhando as seguintes vertentes: território e ambiente – onde se enquadram os instrumentos de gestão territorial e as políticas urbanas; turismo e património – que enquadra não só o turismo (e a necessidade de ser aumentada a capacidade hoteleira), mas também a regeneração urbana; desenvolvimento económico e social – que incide na organização pública e administrativa, especialização económica e formação e qualificação dos recursos humanos; juventude – que se debruça na necessidade de fixação dos jovens no concelho, nomeadamente através de políticas de emprego e de habitação; frentes ribeirinhas – que enquadra a necessidade de uma maior qualificação ambiental e paisagística, assim como a regeneração urbana; mobilidade e transportes; e, por fim, a questão da promoção da identidade e da imagem no âmbito de políticas de marketing territorial. Entre as propostas apresentadas, destacam-se as seguintes: revitalização das zonas históricas e de outros espaços urbanos; desenvolvimento de espaços e áreas urbanas funcionais no sentido de aumentar a atratividade do concelho de Faro; promoção de novas áreas de atividade económica e de acolhimento empresarial; dotar as frentes ribeirinhas e a Ria Formosa de uma maior atratividade; criação de novos espaços urbanos; reabilitação e valorização do património, centro histórico e espaços

urbanos; reforço da identidade local; implementação do Plano de Desenvolvimento Turístico; assegurar uma mobilidade urbana mais sustentável; e dotar a economia e o ambiente urbano de uma maior eficiência energética através da implementação do Plano de Sustentabilidade Energética.

Em termos de ordenamento do território, o documento chama a atenção para a necessidade de se conjugarem os instrumentos e as políticas urbanas com o desenvolvimento urbanístico, incidindo, nomeadamente, na localização das principais infraestruturas e equipamentos, particularmente porque será com base na sua localização que serão implementados os empreendimentos urbanísticos e as instalações empresariais e comerciais. Nesta vertente, assumem particular relevância as questões de mobilidade, não só em termos internos, como também a nível da região envolvente. Por sua vez, o portal da Câmara Municipal de Faro evidencia alguns programas específicos, nomeadamente o Reabilitar para Arrendar – Habitação a preços acessíveis; Iniciativa Jessica – programa de abrangência europeia assente na regeneração urbana; e apoio aos jovens no arrendamento (através de outro programa de abrangência nacional, o Porta 65).

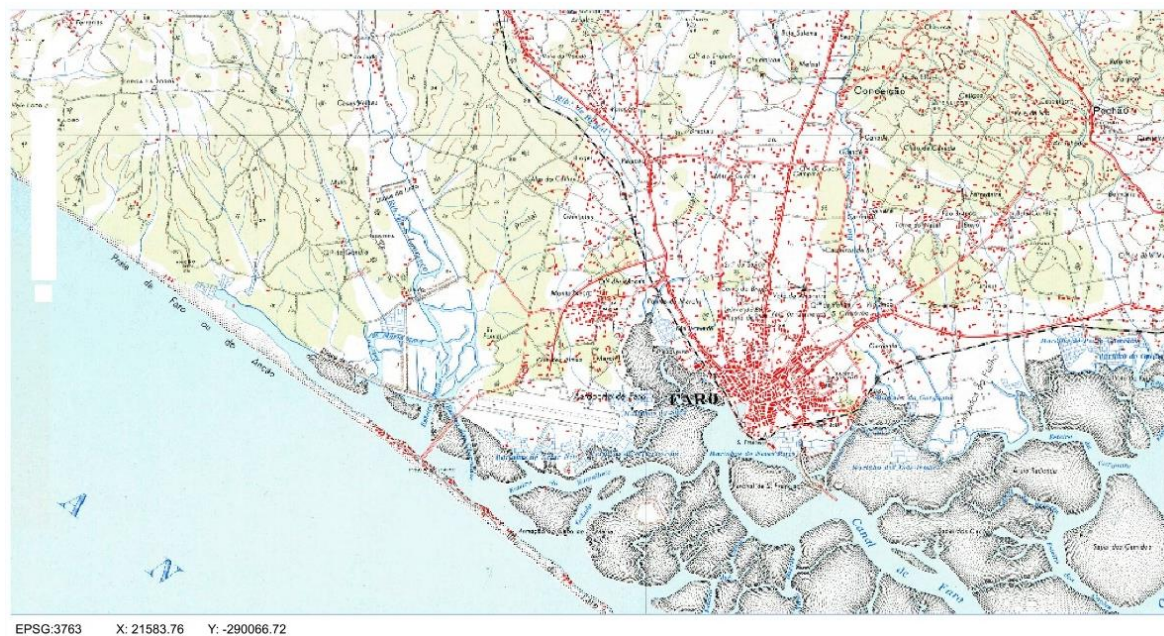
Nos mapas cartográficos seguintes podemos observar o polo catalisador, fundamentalmente em termos viários, que Faro constitui. O peso do setor turístico para a economia nacional tem uma grande implicação no desenvolvimento urbano socioeconómico, quer de Faro, que de toda a região algarvia.

Figura 34 – Faro 1



Fonte: Direção-Geral do Território

Figura 35 – Faro 2



Fonte: Direção-Geral do Território

Tal como outros municípios, Faro enfrenta o risco da descaracterização urbana, decorrente das pressões construtivas. A habitação e o urbanismo em Faro têm sempre de ser relacionadas com a questão do turismo, uma das principais fontes de receitas da região algarvia. Contudo, a pressão construtiva não pode ser, apenas, restrita à habitação. Também ao nível das infraestruturas e dos equipamentos coletivos essa problemática se coloca, não se podendo entender o panorama habitacional se o não o interrelacionarmos com a esfera da vida coletiva.

Esta notícia, publicada na edição *online* do jornal PÚBLICO, intitulada *Faro, uma cidade a crescer em altura*, em 04/05/2017¹⁰⁷, reflete essa problemática:

“A construção de uma marina e prédios de 13 pisos poderão mudar a face da capital algarvia, cada vez mais virada para o turismo.

Os perigos da descaracterização urbanística da cidade de Faro vão estar em debate, nesta sexta-feira, no Club Fareense, uma iniciativa de um grupo de cidadãos com o objectivo de questionar o poder local sobre os desafios que se colocam à capital de uma região turística. Na plateia vão estar arquitectos, artistas, construtores civis e outros especialistas na área.

Um dos intervenientes neste fórum é Fernando Grade, artista plástico que tem denunciado vários atentados ao património relacionados com a “descaracterização da zona histórica”. Filipe Monteiro, o arquitecto que se opôs ao plano de pormenor da zona história de Olhão, por o considerar desajustado da realidade, é outro dos oradores, apresentando exemplos de como a reabilitação pode valorizar os espaços degradados e contribuir para criar novas dinâmicas sociais

A iniciativa surge na sequência de uma petição, a decorrer na internet, que conta com quase meio milhão de assinaturas, contra a destruição de um antigo edifício, situado junto ao Tribunal de Faro, para dar lugar a um prédio moderno de quatro pisos “A cidade está a chegar ao limite do respirável”, diz Fernando Grade, preconizando uma alteração do Plano Director Municipal (PDM). “Estamos a regredir, voltamos ao tempo da especulação imobiliária”, diz o artista, adiantando que estão convidados a participar neste encontro todos os partidos candidatos às próximas eleições autárquicas. Na avenida 5 de Outubro, sublinha, o PDM prevê a construção de edifícios de 13 pisos.

Um dos grandes projectos que se deseja para a cidade é a construção de uma marina, na zona do cais comercial, que se encontra quase desactivado. “Marinas e mais marinas”, denuncia Fernando Grade, adiantando que a ria Formosa corre o risco de se “transformar numa auto-estrada, com uma tal intensidade de tráfego que coloca em causa o ecossistema”. No entanto, a náutica de recreio surge, no plano de ordenamento de orla marítima algarvia, como uma das apostas para incremento da actividade turística. A ministra do Mar, Ana Paula Vitorino, recentemente, deu posse a uma comissão para estudar a forma de transferir para um entidade denominada “Portos do Algarve” que, em articulação com os municípios, irá gerir os portos e marinas da região”.

¹⁰⁷ <https://www.publico.pt/2017/05/04/local/noticia/faro-uma-cidade-a-crescer-em-altura-1771008>

Figura 36 – Faro 3 (Marina de Faro)



Fonte: Portugal-live.com (Guia de viagem e de hotéis na Europa)¹⁰⁸

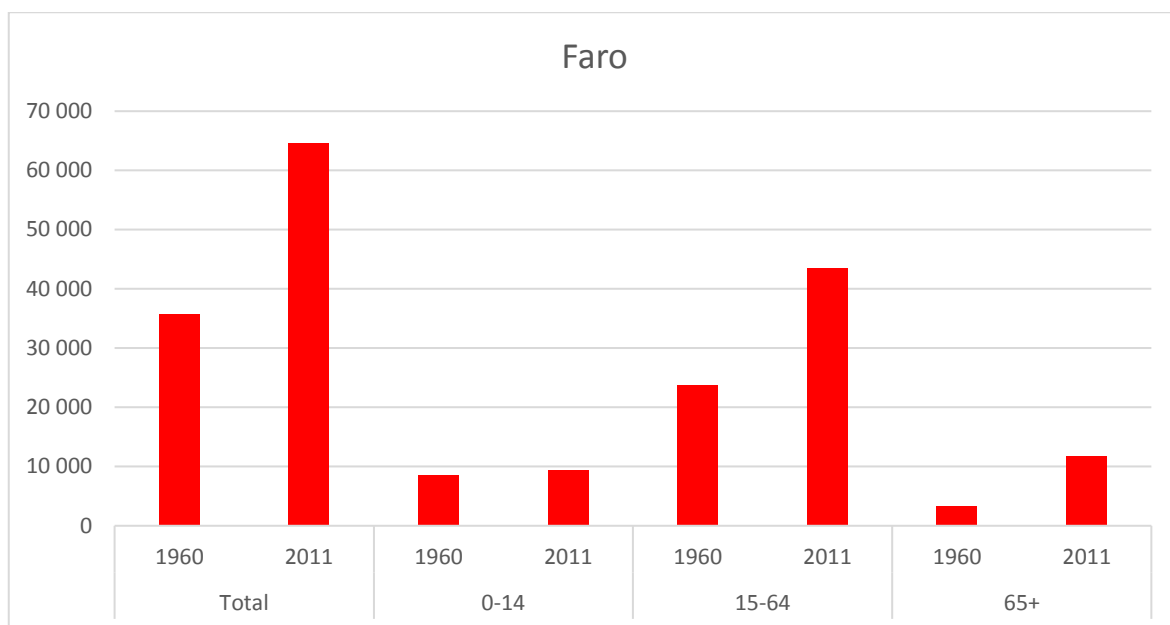
Faro – População

População residente segundo os grupos etários em Faro

No próximo gráfico podemos observar a evolução da população residente no concelho de Faro comparando indicadores relativos a 1960 e a 2011.

¹⁰⁸ http://www.portugal-live.com/images/stories/slideshow/algarve/visit/places/faro/algarve_faro1.jpg

Gráfico 44 - População residente segundo os grupos etários em Faro



Fonte: INE (Censos populacionais). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

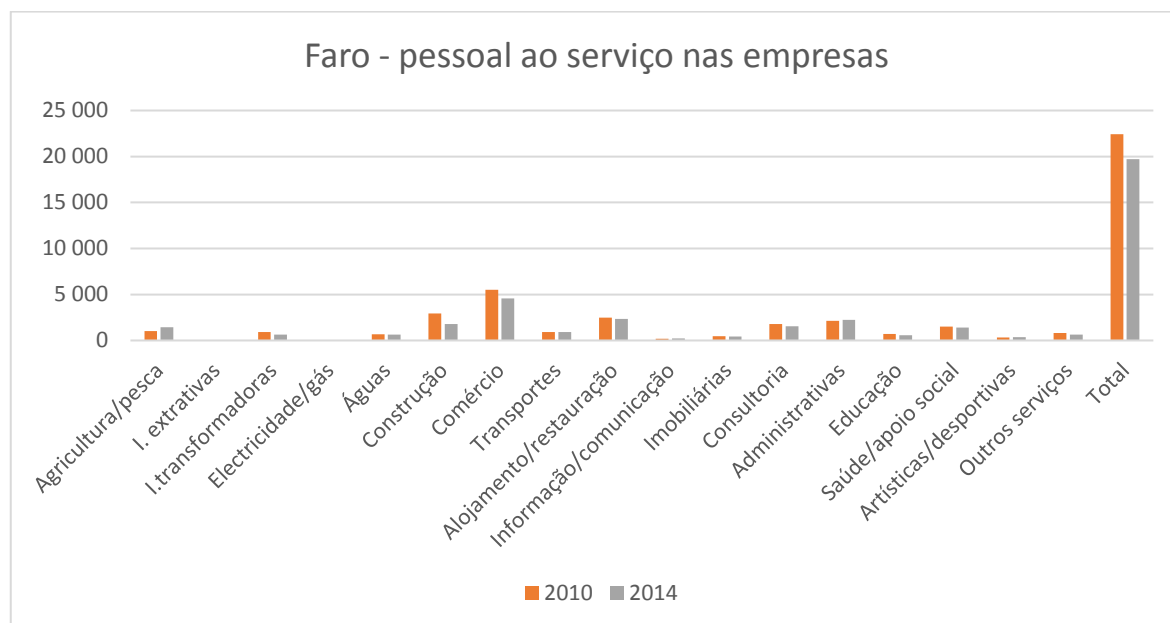
A população de Faro aumenta de forma expressiva entre 1960 e 2011, sendo transversal a todas as faixas etárias. O aumento é mais expressivo na faixa etária com mais de 65 anos, embora também seja substancial em termos de população em idade ativa. A população infantojuvenil também cresce, embora de forma ligeira.

Faro possuía, em 2011, 26.929 famílias clássicas (10.709 em 1960), sendo a dimensão medida da família de 2,4 pessoas (3,3 em 1960).

Faro – Dinâmicas Empresariais

Pessoal ao serviço nas empresas no município de Faro

Gráfico 45 - Pessoal ao serviço nas empresas no município de Faro

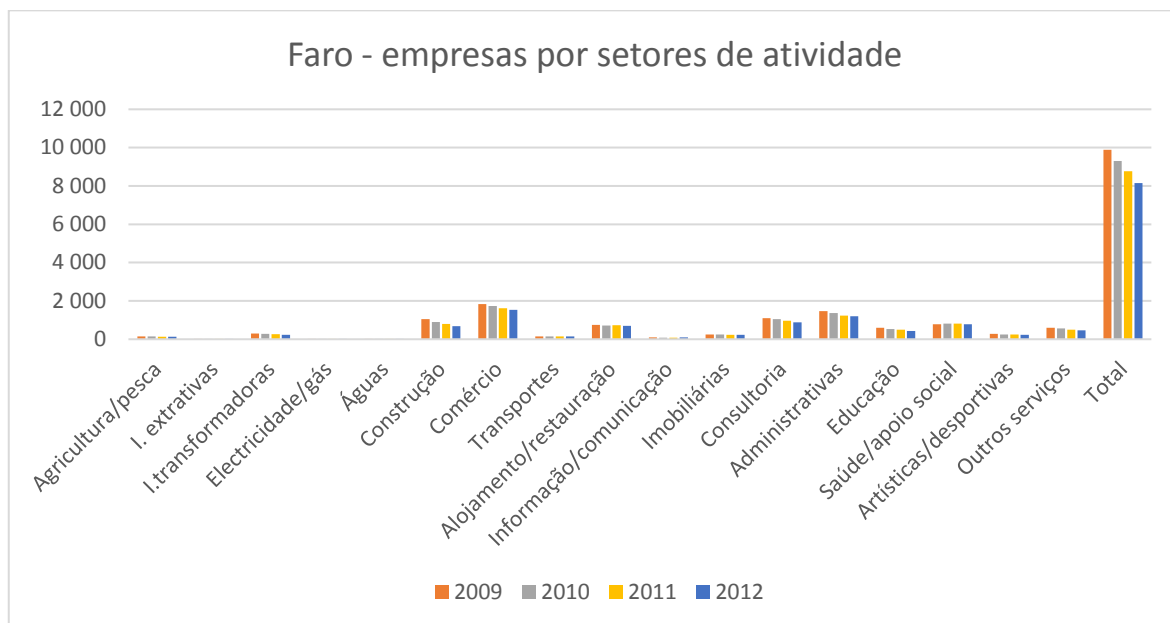


Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

O número de pessoas ao serviço nas empresas em Faro diminuiu. Os setores mais afetados são o comércio e a construção. Existe uma estabilização do número de pessoas relativamente aos outros setores de atividade. O número de pessoal empregado no setor da agricultura/pesca aumenta ligeiramente.

Empresas por setores de atividade no município de Faro

Gráfico 46 - Empresas por setores de atividade no município de Faro

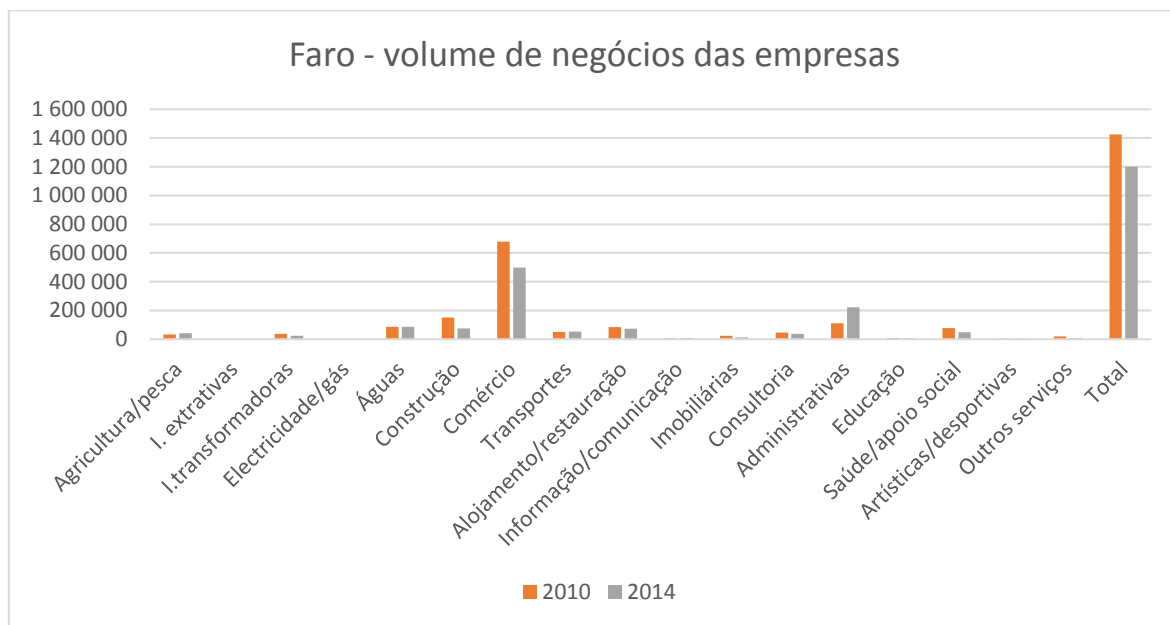


Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

Em termos globais, o número de empresas em atividade em Faro diminuiu, sendo transversal a todos os setores de atividade. O comércio, assim como a construção – setor de atividade que impele muitas dinâmicas em termos de atividades empresariais neste município – veem reduzidas, se forma substancial, o seu número de empresas.

Volume de negócios das empresas no município de Faro

Gráfico 47 - Volume de negócios das empresas no município de Faro



Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

Existe uma diminuição generalizada em termos do volume de negócios gerado pelas empresas, sendo as principais exceções os setores da agricultura/pesca e atividades administrativas. Os setores de atividade onde a diminuição do volume de negócios é maior são o comércio e a construção.

Em termos gerais, observa-se um decréscimo generalizado em termos de dinamismo empresarial.

Lisboa

Figura 37 – Lisboa: Divisão Territorial da Região



Fonte: Retorno de informação personalizada dos municípios (INE, 2016)

Lisboa – Urbanismo, Habitação, População e Economia

Lisboa – Dinâmicas Urbanas

Lisboa é a cidade capital portuguesa e possui uma população de 506.892 habitantes. Se considerarmos, no entanto, a Área Metropolitana de Lisboa o número de residentes ascende a 2.821.697 pessoas, segundo os Censos de 2011. É, também, nesta cidade que estão situados os órgãos do poder político. O município integra as seguintes freguesias: Ajuda, Alcântara, Alvalade, Areeiro, Arroios, Avenidas Novas, Beato, Belém, Benfica, Campo de Ourique, Campolide, Carnide, Estrela, Lumiar, Marvila, Misericórdia, Olivais, Parque das Nações, Penha de França, Santa Clara, Santa Maria Maior, Santo António, São Domingos de

Benfica e São Vicente. Por sua vez, a Grande Área Metropolitana engloba 18 municípios da Grande Lisboa e da Península de Setúbal, nomeadamente: Alcochete, Almada, Amadora, Barreiro, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Moita, Montijo, Odivelas, Oeiras, Palmela, Seixal, Sesimbra, Setúbal, Sintra e Vila Franca de Xira.

Segundo Salgueiro (2002) a importância de Lisboa, enquanto capital política e económica, ganhou particular expressão em meados do séc. XIII devido à sua posição geográfica e portuária, sendo reforçada nos séculos XVI e XVII tanto em termos nacionais como internacionais. Esta ligação portuária determinou o desenvolvimento da urbe longo das margens do rio Tejo, estando na origem da mudança do palácio real, anteriormente localizado na Alcáçova no Castelo para a Ribeira. Salgueiro refere que a cidade expandiu-se, gradualmente, da zona baixa até às colinas onde foram erigidos igrejas e conventos que “constituíam núcleos autónomos de povoamento”. Neste seguimento, em meados do séc. XIV, D. Fernando edificou uma nova cerca, apelidada de “Fernandina”. A autora refere que a cidade possui uma forma “grosseiramente rectangular” devido à sua expansão ao longo do rio; assim como uma expansão urbana para ocidente, que, contudo, a partir do séc. XIX se passaria expandir para Norte. No séc. XVIII, em sequência do terramoto de 1755 é reconstruída a parte baixa da cidade, adotando-se uma “malha ortogonal hierárquica”¹⁰⁹ numa linha de orientação Norte-Sul. Integrava uma praça monumental (zona de comércio), com a figura equestre de D. José, “abrindo-se” ao rio (entendida enquanto “cartão de visitas” da cidade), enquanto no Norte a malha construída embocava em duas praças, uma que integraria o mercado central e a outra que “servia de antecâmara” ao passeio público (p.3).

É no séc. XIX que a cidade se expande no âmbito do que Salgueiro entende por “alicerces da moderna aglomeração”, induzidos pela abertura da Avenida da Liberdade, entre 1879-1886, e da Avenida Almirante Reis (1898) e, posteriormente, através da consolidação da ocupação do planalto das Avenidas Novas; estando a

¹⁰⁹ A reconstrução da cidade, particularmente da Baixa, foi coordenada pelo Marquês de Pombal, sendo denominada Plano de Reconstrução Pombalino, estando Manuel da Maia “engenheiro-mor do Reino” encarregue de selecionar uma entre as cinco propostas apresentadas. A proposta escolhida foi a da autoria de Eugénio dos Santos, sendo mais tarde continuada por Carlos Mardel.

organização da vida urbana inerente à “nova divisão social do trabalho e à nova estrutura de classes sociais”. Nesse sentido, são edificados novos bairros para ocupação operária e famílias de menores rendimentos (contrastando com os “bairros burgueses” e avenidas de “inspiração francesa”). Após a II Guerra Mundial acentua-se a migração de pessoas oriundas do campo para a cidade, sendo as zonas dispersas e periféricas, particularmente nas décadas de 50 e 60, ocupadas servindo de suporte para o surgimento de bairros de barracas. Esta situação seria agravada na década de 70 aquando o processo de descolonização, tendo a sua população multiplicado pela vinda dos chamados “retornados”, assim como de muitos imigrantes oriundos dos PALOP. Contudo, coexistiram formas heterogêneas na ocupação dos solos.

Salgueiro sublinha:

“ (...) o êxodo rural e a reestruturação da cidade centro garantiam o crescimento constante da procura e, como o investimento público na habitação era insignificante, o mercado ficou entregue à iniciativa privada e tornou-se fortemente especulativo. Na segunda metade dos anos 70, este processo intensifica-se, balizado por um quadro sociopolítico complexo, e o seu âmbito alarga-se às residências secundárias nalguns trechos do litoral, mesmo fora da área metropolitana de Lisboa. (...) a construção clandestina deixa de ser a única resposta possível à necessidade de alojamento, para muitas famílias. Constrói-se sem licença também para ter casa de fim de semana, para escapar à burocracia da administração pública e para procurar a tipologia unifamiliar praticamente inexistente no mercado legal, excepto no segmento de luxo”. (pp.6,7)

A autora observa que muitos dos bairros de génese ilegal sofreram diversos processos de requalificação e legalização, particularmente aqueles cuja localização poderia ser integrada dentro dos trâmites urbanísticos. Contudo, refere que já nos anos 60 se começa a promover a copropriedade, assim como a aquisição de apartamentos, quer para residência própria, quer como forma de investimento de pequenas poupanças.

Consultando o documento estratégico “Revisão do PDM” (Câmara Municipal de Lisboa, 2011)¹¹⁰ observa-se que este pretende responder aos objetivos determinados pela Carta Estratégica de Lisboa 2010/2024, nomeadamente:

¹¹⁰ Versão Final. De Julho de 2011. O PDM foi elaborado em articulação com outros documentos estruturantes, nomeadamente o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) e Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROTAML).

rejuvenescer e “equilibrar socialmente” a população de Lisboa; promover a reabilitação e a regeneração urbana, “alargando o conceito de área histórica a toda a cidade”, no âmbito de se valorizar o seu património histórico, cultural e paisagístico; promover uma cidade ambientalmente sustentável em termos de utilização dos recursos renováveis através de uma eficaz gestão de resíduos e na aposta na agricultura urbana enquanto forma de aumentar a resiliência urbana; promover uma cidade inovadora e competitiva; afirmar a identidade da cidade; procurar um modelo de governação ancorado na participação e financeiramente sustentável.

Por sua vez, o documento “Lisboa 2020 – Uma estratégia de Lisboa para a Região de Lisboa (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região de Lisboa e Vale do Tejo, 2011) incide na questão da sustentabilidade, no âmbito dos pressupostos determinados pela Cimeira de Gotemburgo. Neste âmbito, determina como essencial a prossecução de políticas nas áreas da eficiência energética, particularmente através aposta nas fontes renováveis de energia. O documento observa, igualmente, que “a promoção do desenvolvimento sustentável” implica a implementação de políticas urbanísticas que contraponham uma inadequada ocupação do solo por parte das “estratégias imobiliárias” que apenas serviram para agravar as seguintes problemáticas: desqualificação do território, assimetrias internas, fragmentação socio-urbanística, exclusão social e dificuldade de acesso a alguns serviços básicos, principalmente por parte dos jovens e dos grupos sociais mais afetados pelo desemprego e pela falta de qualificações profissionais. Neste sentido, pretende alcançar-se a coesão social e uma integração que responda à diversidade cultural e social dos diferentes grupos (particularmente os jovens, os imigrantes e os desempregados) (P.17).

A situação de Lisboa enquanto território de “*hinterland*” de polarização alargado, no âmbito de uma rede de capitais europeias, que assumem uma posição de metrópole é também evidenciado. Neste sentido, a posição estruturante de Lisboa, quer em termos nacionais, quer em termos de posição central na sua área metropolitana, implica no seu modelo de urbanização e de povoamento – ou seja, não se pode restringir a um território geograficamente delineado. Logo, deve ser entendida enquanto Área Metropolitana Central – envolvendo as duas margens do

Rio Tejo, estendendo-se ao Vale do Tejo, Litoral Centro e Alentejo; e enquanto Região de Polarização Metropolitana – no âmbito de um território mais alargado, mas determinado pela influência da Área Metropolitana Central.

O documento chama a atenção para o crescimento demográfico bastante acelerado nos anos de 60 a 70, condicionado pelos diferentes fluxos migratórios oriundos do campo para a cidade. Esse mesmo crescimento determinou o aumento residencial de perfil suburbano, ancorado numa rede urbana pré-metropolitana e na ocupação dispersa do espaço rural. Entre as consequências dessa ocupação “sem regra” destacam-se: dispersão das residências e das atividades económicas; consumo extensivo do solo rural; crescimento de habitação não licenciada; diversidade “morfológica e tipológica” das áreas urbanizadas, mas sem ostentarem os mínimos de qualidade; infraestruturas e equipamentos deficientes; capacidade débil em termos de transportes públicos; densificação habitacional nos eixos de transporte; deterioração da habitação. Aliadas às questões urbanísticas, desembocam outras problemáticas sociais, tais como o desemprego, a falta de qualificação profissional e, sobretudo, a delinquência e as denominadas “bolsas de pobreza”. Foi no sentido de combater estas problemáticas que as sucessivas políticas públicas foram sendo delineadas. Atendendo ao documento estratégico, determina-se que se deve adotar um “novo modelo territorial de desenvolvimento” que incida, quer na convergência intrarregional, quer na convergência comunitária. O modelo territorial definido deve assentar nos “princípios da cidade compacta” – ou seja, que incida na reabilitação, na qualificação dos espaços construídos, assim como no controlo do crescimento urbano extensivo; e na polinucleação – entendida como um modelo sistémico, contraponto a um modelo radiocêntrico e fragmentado. Neste prisma, pretende-se a adoção de alguns princípios, nomeadamente: princípio da integração da região no contexto internacional, ibérico e nacional; princípio da eficiência e da sustentabilidade ambiental; princípio da requalificação e revitalização do território, do património habitacional e patrimonial; princípio da “pertença e do direito à cidade, ancorado na sua identidade urbana; e princípio da equidade e da coesão socioterritorial; princípio da diversidade, da multiculturalidade e da inovação (Pp.87-89).

Segundo Marques Pereira *et al* (2012) a Área Metropolitana de Lisboa (AML), particularmente entre 2001 e 2011, tem sido caracterizada por algumas tendências. A primeira tendência prende-se com a expansão dos concelhos limítrofes da AML (Mafra, Sesimbra e Alcochete) devido às novas acessibilidades, sendo nessas mesmas zonas que predomina a moradia individual, assim como elevadas taxas de propriedade habitacional. A segunda tendência prende-se com o declínio das zonas industriais, nomeadamente o Barreiro e a Amadora, assim como de algumas zonas residenciais em Lisboa, como são o caso de Benfica e Portela de Sacavém. A inversão da tendência de diminuição demográfica de Lisboa é outra das tendências evidenciadas, a par da existência de diferentes dinâmicas em termos de manutenção/alteração das estruturas familiares relativamente aos concelhos com maior ou menor crescimento populacional.

No mapa seguinte podemos observar a composição da Grande Área Metropolitana de Lisboa e a rede de interconectividade existente.

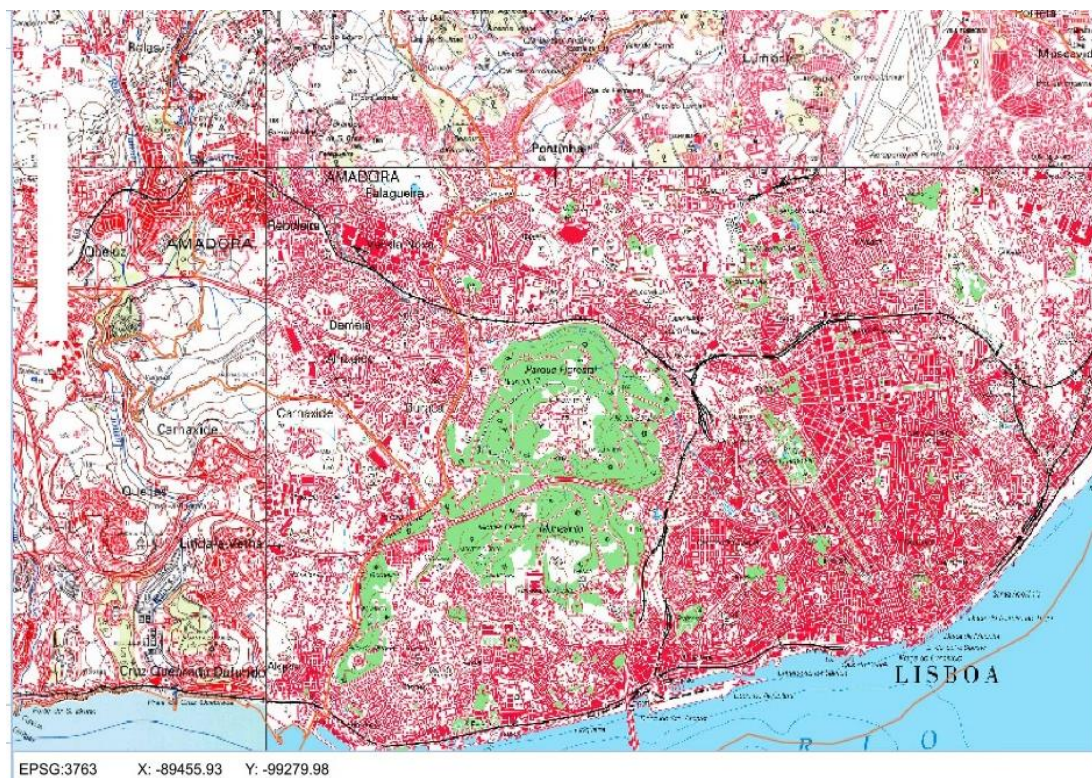
Figura 38 – Grande Área Metropolitana de Lisboa



Fonte: Mapas de Portugal - http://www.mapas-portugal.com/Mapa_Area_Metropolitana_Lisboa_Portugal.htm

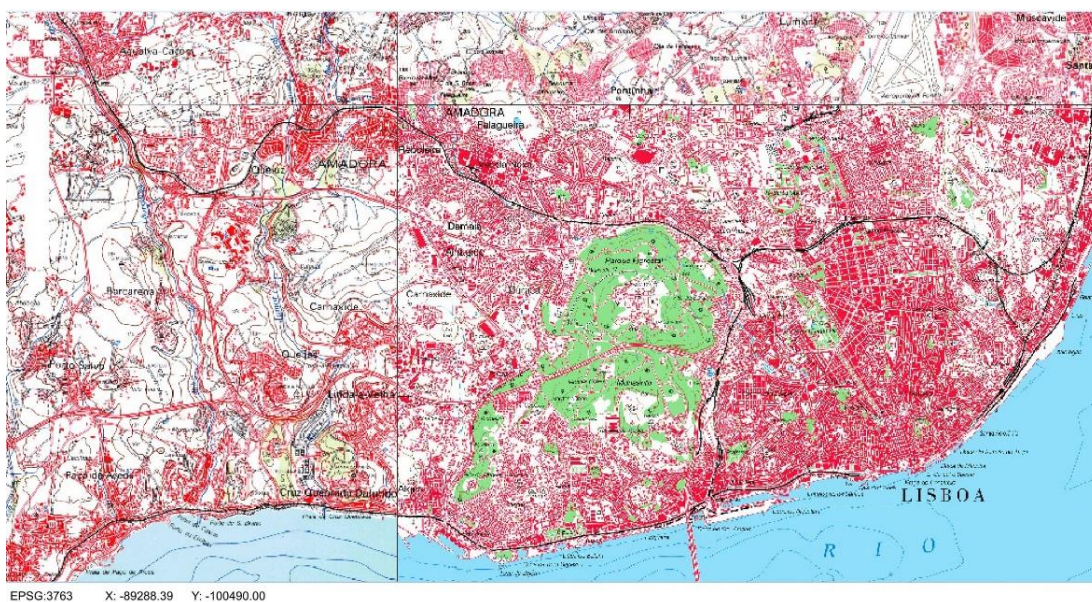
Nos mapas seguintes podemos observar a substancial densidade demográfica, tanto do município, quer das áreas e localidades envolventes.

Figura 39 – Lisboa 1



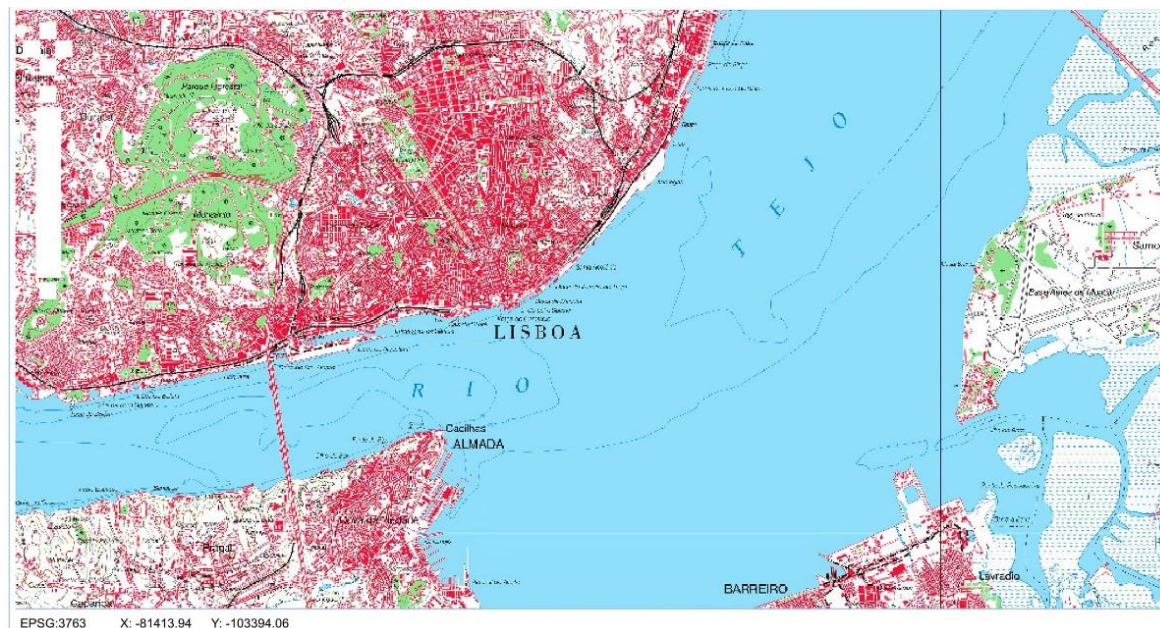
Fonte: Direção-Geral do Território

Figura 40 – Lisboa 2



Fonte: Direção-Geral do Território

Figura 41 – Lisboa 3



Fonte: Direção-Geral do Território

Lisboa – Programas de Habitação

Relativamente, à habitação, o PDM de Lisboa determina, no seu artigo 86, uma Política municipal de habitação, através do Programa Local de Habitação que ostenta as seguintes funções: gestão integrada e requalificação dos bairros municipais; valorização do património habitacional municipal; e a promoção da habitação a custos acessíveis. O Programa Local de Habitação determina como instrumento de coesão socio-territorial a Carta dos BIP/ZIP (Bairros de Intervenção Prioritária/Zonas de Intervenção Prioritária) que pressupõe ações integradas nas áreas sociais, urbanísticas e económicas.

Figura 42 – Lisboa 4



Fonte: Direção-Geral do Território

Por sua vez, o portal do município de Lisboa observa a necessidade de serem analisadas todas as situações de atribuição de habitações para efeitos de arrendamento (são referidas 26.000 casas cuja propriedade é a Câmara Municipal de Lisboa), no sentido de serem corrigidas situações de ilegalidade. Em termos de programas, destaca-se o programa Habitação Municipal – Casas para quem precisa – que tem como objetivos a inventariação das habitações e das condições socioeconómicas dos seus inquilinos (tendo em vista correções na atribuição das casas, assim como atualização das rendas); Programa Acupuntura Urbana – criado através do Programa Local de Habitação, tendo como objetivos a intervenção em pequenas obras de âmbito sanitário, acessibilidade de idosos e deficientes, conforto térmico e eficiência energética, sendo da incumbência das Juntas de Freguesia; Programa Renda Convencionada da CML – que tem como objetivos colocar no mercado do arrendamento habitações a um preço mais baixo que o praticado pelo mercado; ITE Municipal – Inspeção Técnica dos Edifícios do património habitacional municipal – que visa caracterizar o estado dos edifícios municipais, além de os dotar de mecanismos de resistência antissísmica; Programa de Venda Faseada a Moradores – programa de alienação aos moradores, através

de um pagamento faseado; FES Famílias – Fundo de Emergência Social, vertente Agregados Familiares – que visa apoiar Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), assim como famílias que se encontrem em situações de carência económica; Programa Acupunctura Urbana 2012 – que visa dotar o programa com o mesmo nome de mecanismos financeiros e orçamentais; Simulador de Cálculo de Rendias - programa informático disponibilizado pela Câmara Municipal de Lisboa que visa ajudar o arrendatário em relação ao valor a pagar pelo seu arrendamento de uma habitação municipal; e Subsídio Municipal de Arrendamento – inserido no Plano de Emergência Social Municipal.

Figura 43 – Lisboa 5



Fonte: Direção-Geral do Território

A pressão urbanística e imobiliária é um dos grandes problemas que a cidade de Lisboa enfrenta. Embora essa situação seja comum à generalidade das cidades portuguesas e europeias, cidades como Lisboa ou o Porto são mais atrativas do que as típicas cidades médias portuguesas, tais como Coimbra, Braga ou Évora. Embora as zonas históricas de Lisboa, ou do Porto, tenham sido intervencionadas, no âmbito de estratégias (bem sucedidas) de capitalização de fluxos turísticos, essa realidade coabita com graves focos de exclusão social e carências habitacionais de muitos dos seus habitantes.

Esta notícia, intitulada *Lisboa tenta travar saída de moradores do centro histórico*, oriunda do portal da TSF RÁDIO NOTÍCIAS, publicada em 29/12/2017¹¹¹, enquadra um exemplo ilustrativo dessa realidade:

“A autarquia está a preparar um concurso extraordinário destinado a famílias em situação vulnerável e de perda de habitação, para evitar que tenham de sair daquela zona. Há cem fogos disponíveis.

A vereadora Paula Marques diz que o centro histórico da capital está sob uma "situação excecional e extraordinária" fruto das pressões do alojamento local e da especulação imobiliária e por isso, a Câmara de Lisboa vai lançar um concurso "direcionado à população que está em situação de perda comprovada de habitação", uma população "mais vulnerável em idade e em rendimentos", sublinha a vereadora da Habitação e do Desenvolvimento Local.

Paula Marques sublinha que os 100 fogos se destinam a atuais moradores do centro de Lisboa que arriscam perder a sua casa fruto da especulação imobiliária que se sente naquela zona da capital.

Assim, o município vai "pôr património municipal habitacional à disposição da população", nomeadamente "100 fogos, 50% dos quais estão já em obra, e o remanescente com empreitada lançada agora no final do ano", apontou a vereadora. Esta medida, que permitirá à autarquia "ter mais um instrumento de habitação" municipal, irá abranger as quatro freguesias do centro histórico da capital: Santa Maria Maior, São Vicente, Misericórdia e Santo António. (...)

A Vereadora espera daqui a um ano não ter de voltar a anunciar medidas extraordinárias como as de hoje, mas garante que vai continuar atenta às pressões do mercado.

Poderão concorrer "pessoas que já vivam nestas quatro freguesias, que estejam em situação de perda de habitação e também em situação de rendimentos mais vulnerável", precisou a autarca, observando que serão utilizadas as "regras que já estão aprovadas" para outros concursos.

A vereadora acredita que ainda no primeiro trimestre de 2018 a primeira chave seja entregue.

Paula Marques sublinha que é necessário serem postas em prática "medidas de fundo e estruturais" quanto ao impacto do turismo na cidade, que devem ser legisladas pela Assembleia da República e trabalhadas pelo Governo. À TSF a vereadora disse esperar que essas medidas resultem, para evitar que dentro de um ano outras iniciativas extraordinárias tenham de ser postas em prática. Mesmo assim admitiu estar atenta e que se outras zonas da cidade precisarem de medidas como aquela que está a anunciar, a Câmara de Lisboa irá avançar nesse sentido”.

¹¹¹ <https://www.tsf.pt/sociedade/interior/lisboa-tenta-travar-saida-de-moradores-do-centro-historico-9015090.html>

Figura 44 – Lisboa 6 (Turistas)



Fonte: Foto do autor

Figura 45 – Lisboa 7 (Cais do Sodré)¹¹²



Fonte: Best Guide¹¹³

¹¹² O Cais do Sodré, uma das zonas históricas de Lisboa, tem sido alvo de diversas obras de regeneração. Embora com inegáveis ganhos estéticos, funcionais, e, obviamente, no setor turístico, o preço das casas aumentou de forma exponencial conduzindo à especulação imobiliária e à, inerente, gentrificação. Têm sido constantes as queixas dos residentes por causa do ruído, visto ser uma zona onde estão localizados muitos bares e restaurantes.

¹¹³ http://www.bestguide.pt/wp-content/uploads/2017/10/Cais_do_Sodre_ROTUIRO-1.jpg

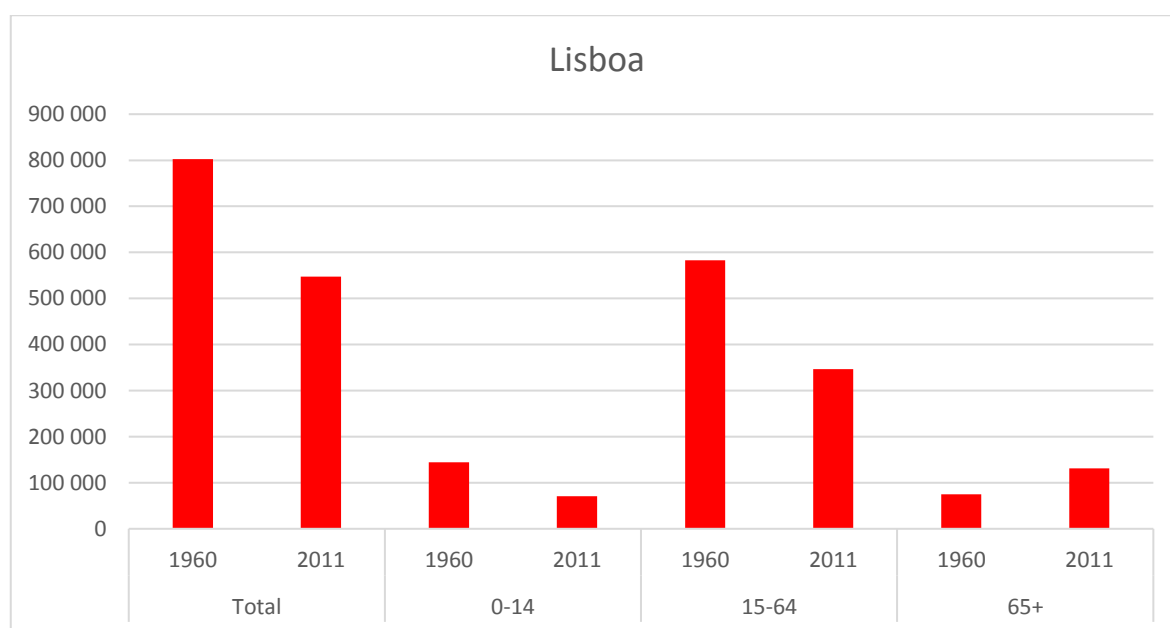
Lisboa - População

População residente segundo os grupos etários em Lisboa

No próximo gráfico podemos observar a evolução da população residente em Lisboa tendo como indicadores os anos de 1960 e de 2011. Lisboa possuía, em 2011, 243.892 famílias clássicas (245.537 em 1960), sendo a dimensão média da família de 2,2 pessoas (3,1 em 1960).

Lisboa – Dinâmicas Empresariais

Gráfico 48 - População residente segundo os grupos etários em Lisboa



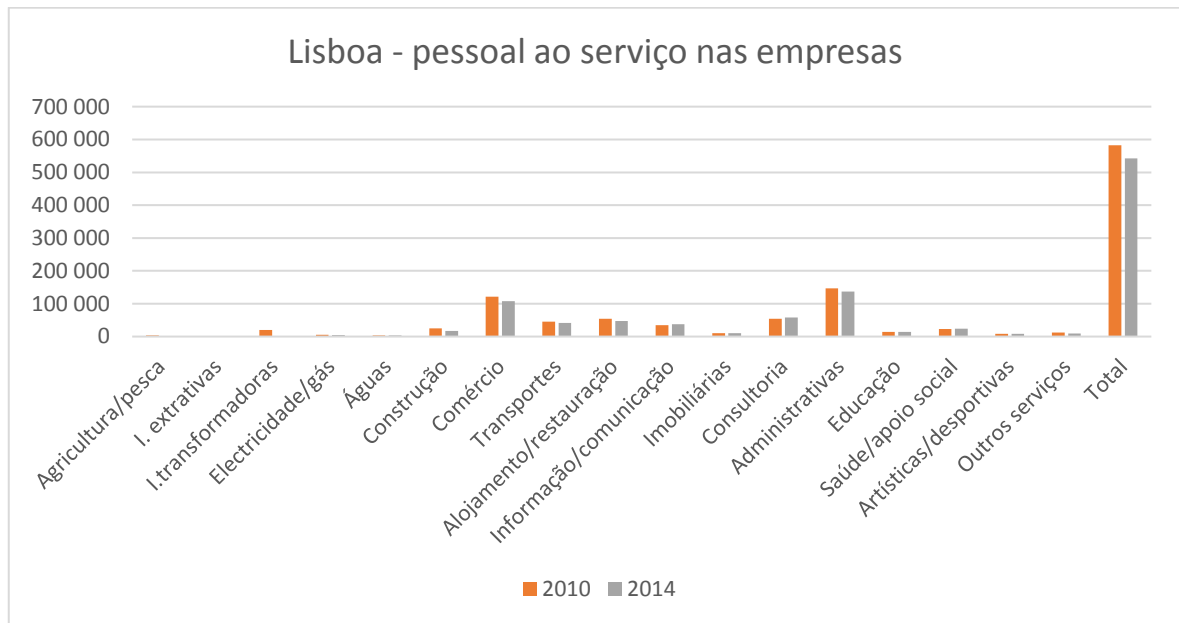
Fonte: INE (Censos populacionais). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

A população de Lisboa diminuiu de forma significativa. Essa diminuição é bastante assinalável nas faixas etárias infantojuvenil e em idade ativa. No sentido inverso, aumenta em termos de população idosa.

Seguidamente, podemos observar alguns indicadores relativos às dinâmicas empresariais em Lisboa.

Pessoal ao serviço das empresas no município de Lisboa

Gráfico 49 - Pessoal ao serviço das empresas no município de Lisboa

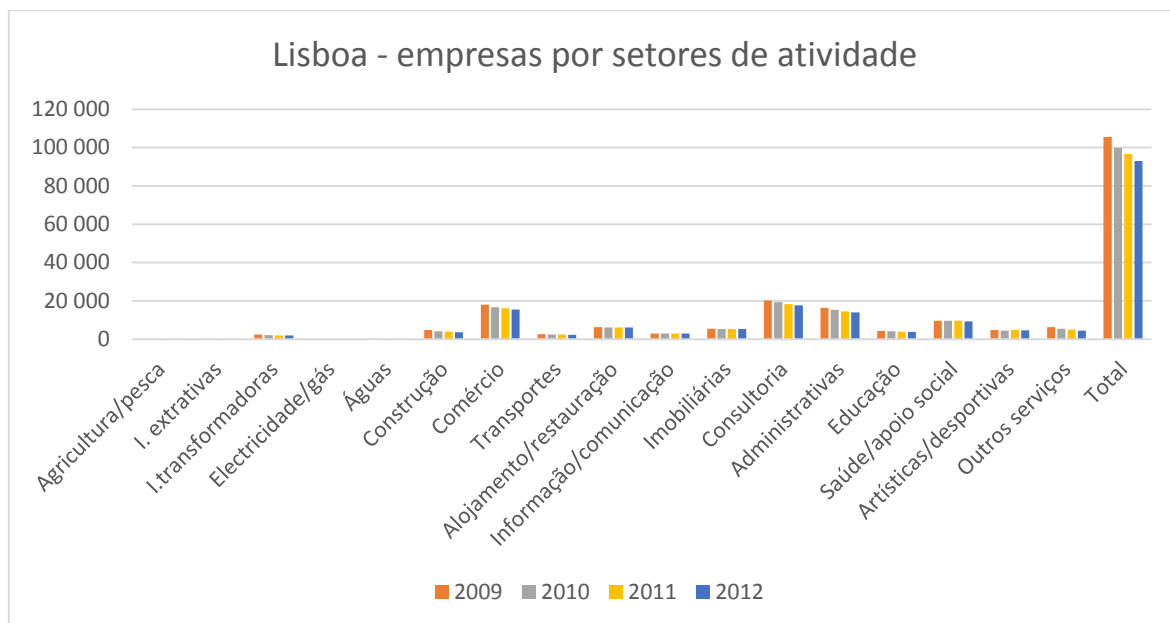


Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

Observa-se uma diminuição em termos totais, embora de uma forma menos acentuada do que nas situações anteriores. O comércio, assim como as atividades administrativas, setores que detentores de muitas dinâmicas, diminuem o número de pessoas ao serviço, assim como os setores da construção e das atividades imobiliárias.

Empresas por setores de atividade no município de Lisboa

Gráfico 50 - Empresas por setores de atividade no município de Lisboa

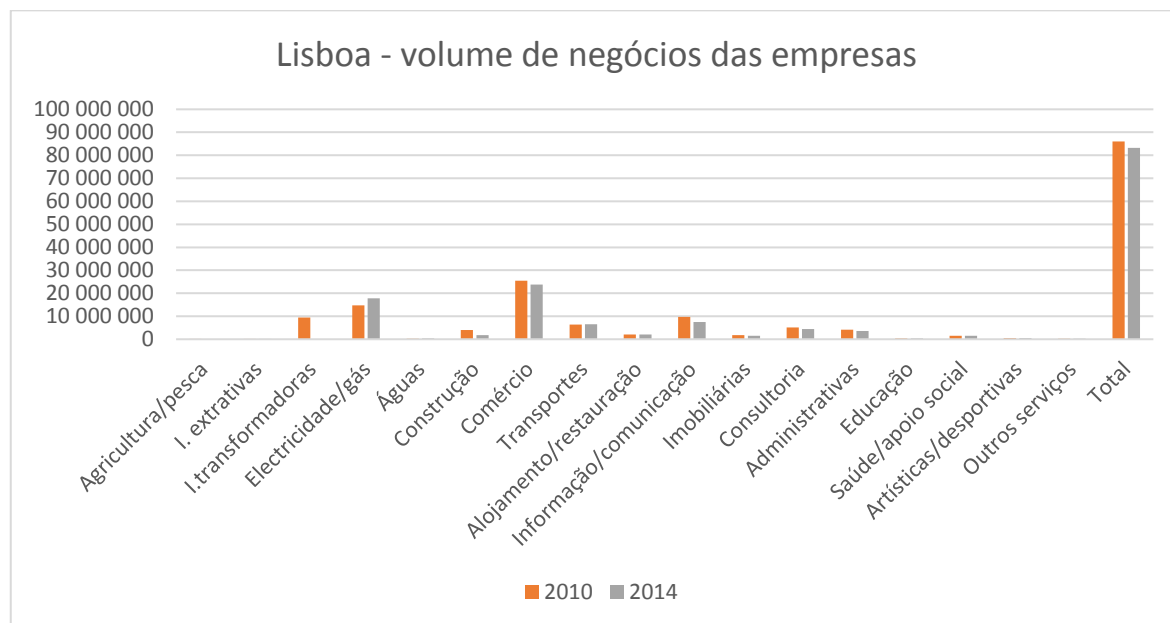


Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

O número de empresas em Lisboa diminuiu de forma gradual, sendo os setores das águas e atividades artísticas/desportivas as únicas exceções. A diminuição do número de empresas é particularmente incidente nos setores das indústrias transformadoras, comércio e construção.

Volume de negócios das empresas no município de Lisboa

Gráfico 51 - Volume de negócios das empresas no município de Lisboa



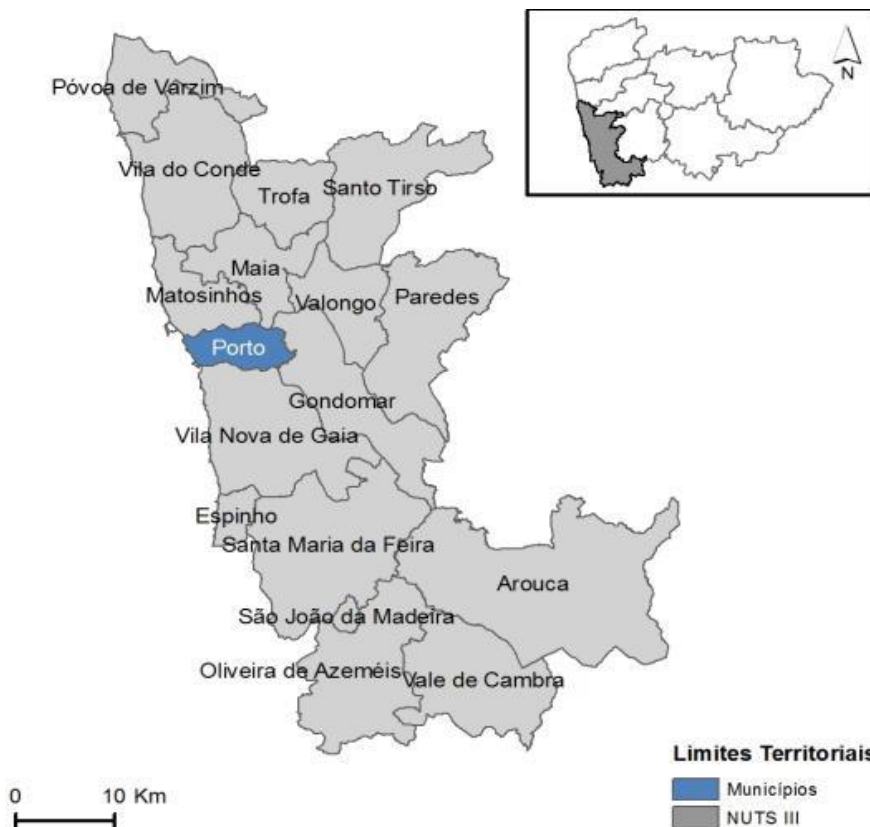
Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

O volume de negócios das empresas do município de Lisboa diminuiu, embora de forma menos acentuada, quando comparamos com os municípios anteriores. Contudo, os setores das águas, eletricidade/gás, transportes, saúde/apoio social e atividades artísticas/desportivas aumentam em termos de número de empresas. A construção é o setor onde se assiste a uma maior redução do número de empresas.

Em termos gerais, assiste-se a um decréscimo generalizado do dinamismo empresarial.

Porto

Figura 46 – Porto: Divisão Territorial da Região



Fonte: Retorno de informação personalizada dos municípios (INE, 2016)

Porto – Urbanismo, Habitação, População e Economia

Porto – Dinâmicas Urbanas

A cidade e município do Porto situa-se na zona noroeste de Portugal Continental, sendo, também capital da Área Metropolitana do Porto e do Distrito que tem o mesmo nome. O município do Porto possui uma área de 41,42km² e uma população de 237.591 habitantes segundo os Censos de 2011. Integra 7 freguesias, nomeadamente: Aldoar, Foz do Douro e Nevogilde; Bomfim; Campanhã; Cedofeita, Santo Ildefonso, Sé, Miragaia, São Nicolau e Vitória; Lordelo do Ouro e Massarelos; Paranhos e Ramalde. Por sua vez, a Grande Área Metropolitana do Porto integra

os seguintes concelhos: Arouca, Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Oliveira de Azeméis, Paredes, Porto, Póvoa de Varzim, Santa Maria da Feira, Santo Tirso, São João da Madeira, Trofa, Vale de Cambra, Valongo, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia.

Segundo Silva (2013) a indústria constituiu um dos principais marcos da história do Porto, particularmente a partir do séc. XIX, tanto em termos arquitetónicos e espaciais, como em termos de dinâmicas de vida, traduzindo uma diferenciação relativamente ao séc. XIV, cuja principal área de atividade era de foro mercantil. Contudo, o séc. XVIII já tinha permitido uma evolução económica e social, ancorada na produção do vinho do Porto. Tal como no caso de Lisboa ou Évora, a cidade expande-se a partir da muralha na segunda metade do séc. XVIII, potenciando, nos séculos XVIII e XIX, a “expansão urbana para o exterior” no âmbito de um plano urbanístico orientado por John Whitehead. No séc. XIX, o Porto assumia uma posição privilegiada em termos nacionais e internacionais, no âmbito que Silva atribui à “modernidade”, sendo nessa altura que aparece o caminho-de-ferro e é erigido o Palácio de Cristal. Contudo, segundo o autor, embora a industrialização tenha permitido uma nova fase de prosperidade, também acarretou efeitos negativos que:

“O rápido crescimento urbano transformou a cidade consolidada, homogeneizada, num organismo progressivamente descontínuo e heterogéneo, através do qual o conceito de produção em série pode ser aplicado a várias escalas. Há nesta época uma lógica de repetição, de linha de montagem que foi aplicada aos edifícios. (...) modelos arquitectónicos, que em termos construtivos pouco (ou nada) tinham que ver com as técnicas industriais, por consequência do tempo, foram repetidos em massa”. (p.29)

Segundo Silva, as características da habitação no Porto devem ser entendidas no âmbito da época em que se inserem, nomeadamente o séc. XIX. Refere uma segregação social do espaço, assente no ecletismo, patente no facto de alta burguesia aristocrata habitava o lado ocidental, enquanto as indústrias, “capitalistas retornados do Brasil” e operários vindos do mundo rural ocupavam o lado oriental (p.39). Estando a sociedade “oitocentista” portuense dividida em três classes, nomeadamente: com rendimentos baixos (maioritariamente operários), com rendimentos médios (geralmente comerciantes) e com rendimentos altos (industriais, maioritariamente) a habitação desenvolveu-se em função de três tipologias: Ilha, Casa e Palacete, respetivamente (pp.39-41). Enquanto a Casa

estruturava o modo de vida burguesa, não obstante a sua arquitetura e funcionalidade se ter reconfigurado gradativamente no seguimento dos processos de urbanização, a Ilha caracterizava-se por ser um modelo habitacional, inserido dentro de um quarteirão, de reduzidas dimensões e poucas condições de habitabilidade, traduzindo uma forma de controlo social dos industriais relativamente à população operária e a um “modelo de habitação de necessidade” ou “uma arquitetura de consequência a um fenómeno de migração em massa” (pp.45-47). Por sua vez, os Palacetes, particularmente visíveis no Bomfim e na Avenida da Boavista, podem ser entendidos enquanto formas de afirmação sociais de uma classe burguesa, oriunda, com grande expressão do Brasil, que procurava ostentar a sua capacidade económica.

Contudo, embora continue a ser uma cidade marcada fortemente pela indústria, também sofreu no século seguinte um processo de desindustrialização condicionado pelo deslocamento das indústrias para as áreas suburbanas. Este processo originou a perda demográfica, tendo, atualmente, menos população que o município contíguo de Vila Nova de Gaia, a par da desertificação dos núcleos históricos e conducente à existência de muitos edifícios devolutos (p.63).

A questão da habitação social também deve ser equacionada. Segundo Pereira (2011:33) o primeiro bairro social do Porto foi inaugurado em 1918, nomeadamente o bairro Sidónio, atualmente Bairro Social da Arrábida. No período da I Guerra Mundial, o afluxo de populações das zonas rurais origina um aumento da procura de habitação e o subsequente aumento de preços (que a população operária não podia pagar). Como consequência, os edifícios existentes ficaram superlotados conduzindo a situações de subarrendamento e de locação de parte das casas. Posteriormente, aquando o período do Estado Novo enceta-se uma política assente no alojamento unifamiliar, tal como definido pela Constituição de República de 1933 e no seguimento do Programa de Casas Económicas: “Em ordem à defesa da família pertence ao Estado e autarquias locais: favorecer a constituição de lares independentes e em condições de salubridade” (Matos *apud* Pereira, 2011:33)¹¹⁴.

¹¹⁴ É ainda citado o artigo 4.º do Decreto n.º 16 005, de 22/10-/928, que refere: “Os bairros ou grupos de casas económicas serão por via de regra constituídos por casas isoladas para uma família”. Observa ainda que enquadra os pressupostos do modelo da “cidade-jardim”. (p.33)

Na década de 50, devido ao fluxo demográfico, o modelo unifamiliar começaria a ser abandonado, assim como o Programa de Casas Económicas. Em 1956 é introduzido o Plano de Salubridade das Ilhas do Porto, entendido por Pereira enquanto “uma nova abordagem ao sector habitacional”, assim como o Plano de Melhoramentos Camarário que estaria em funcionamento até 1975. Posteriormente, no início do período democrático assumem particular relevo os projetos SAAL, assim como a constituição da CRUARB (Comissariado para a Renovação Urbana da Área de Ribeira/Barredo), responsável pela reabilitação, entre 1974 e 2003, dos edifícios da zona histórica do Porto (p.36). Posteriormente, a habitação social sofreu um incremento no âmbito dos Contratos de Desenvolvimento Habitacionais que potenciaram empréstimos para construção a custos controlados. A partir de 2004, o trabalho desta entidade seria continuado pela Porto Vivo, Sociedade de Reabilitação Urbana (SRU).

A degradação habitacional no Porto é uma das maiores problemáticas, contudo é acentuada pela exclusão social, estimando-se que 20% da sua população habite em bairros sociais. Não obstante as diversas políticas de requalificação, bairros como os do Cerco ou do Aleixo (os mais mediáticos) são exemplos concretos de que as políticas de habitação têm sempre de ser equacionadas no âmbito de políticas de integração social.

A escolha desta cidade prende-se com o facto de ser a segunda cidade portuguesa (em termos socioculturais e simbólicos); assim como pelo facto de estar estruturada em termos de uma área metropolitana dinâmica e consolidada, eixo a partir do qual gravitam diversas cidades satélites de média dimensão.

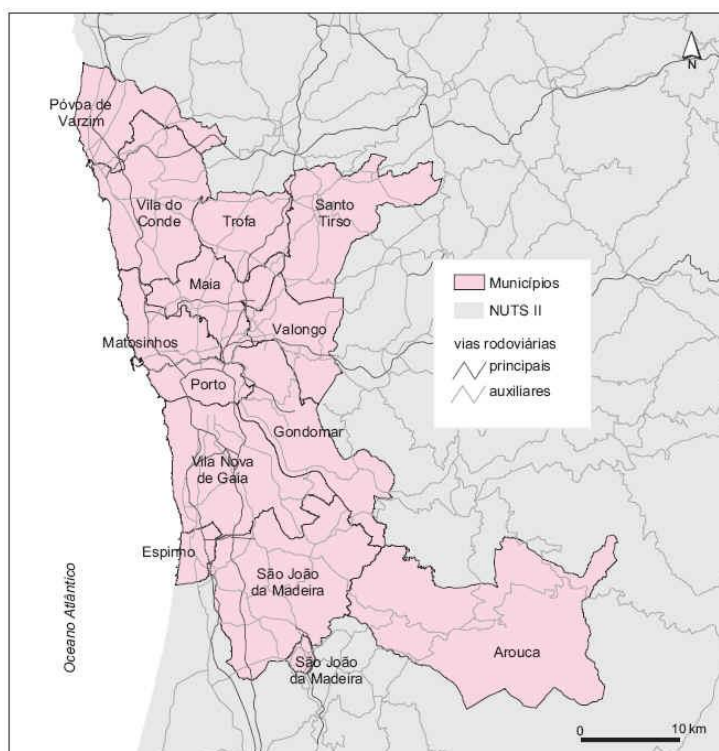
O documento “Estratégia para a sustentabilidade da cidade do Porto” (2009) aponta como objetivos globais a promoção dos valores ambientais, o desenvolvimento social e a criação de condições para a fixação de empresas. Em termos de objetivos específicos destaca-se a promoção da identidade e da “marca” Porto, redução das emissões de CO₂, promoção do sucesso escolar, valores sociais, educação,

formação e inclusão, assim como a “afirmação do Porto enquanto Cidade da Ciência”.

Por sua vez, o documento estratégico “AMP 2020 – Estratégia de base territorial, Área Metropolitana do Porto” (Área Metropolitana do Porto, 2015) chama a atenção para a necessidade de coesão territorial à escala europeia, particularmente na Península Ibérica, no âmbito de um sistema urbano de perfil policêntrico que pressupõe o desenvolvimento de sete grandes áreas urbanas. Neste sentido observa que a Área Metropolitana do Porto se deve assumir como uma dessas grandes áreas urbanas, entendendo-se não só enquanto área central, mas também enquanto área metropolitana.

No mapa seguinte podemos observar a rede de dinâmicas interurbanas existentes na Grande Área Metropolitana do Porto.

Figura 47 – Grande Área Metropolitana do Porto



Fonte: Regiões - <http://regioes.blogspot.pt/2012/04/area-metropolitana-porto-realidades-e.html>

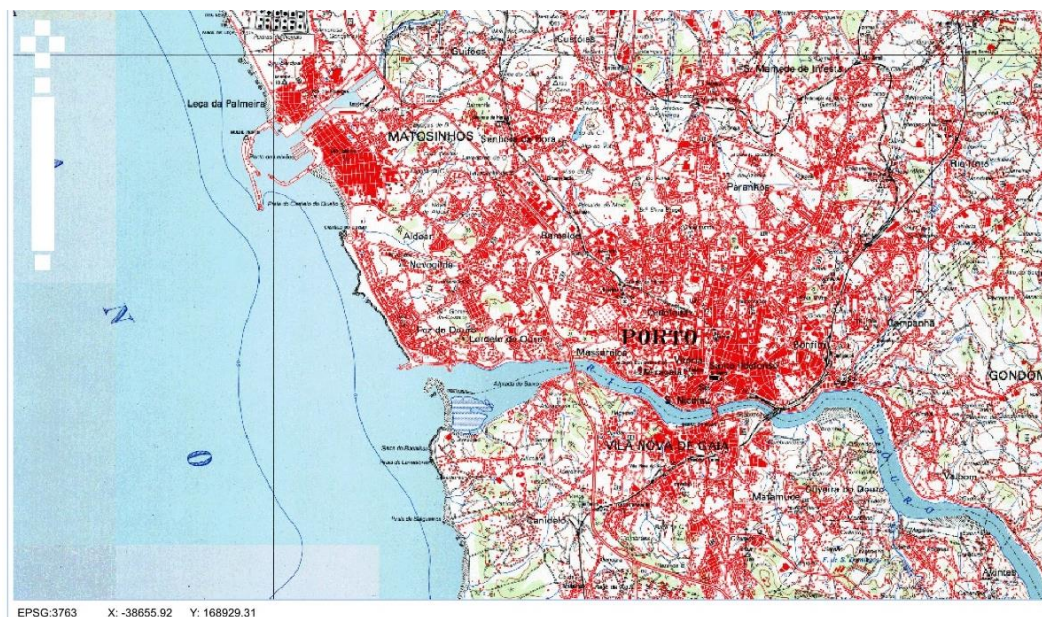
A elevada concentração demográfica e de edifícios é uma das principais características, não só do Porto, como também do Norte Litoral. Podemos observar essa concentração nos próximos mapas cartográficos.

Figura 48 – Porto 1



Fonte: Direção-Geral do Território

Figura 49 – Porto 2



Fonte: Direção-Geral do Território

Porto – Programas de Habitação

Relativamente à habitação, a “Estratégia para a sustentabilidade da cidade do Porto” evidencia, no âmbito da renovação urbana, os seguintes objetivos: reabilitação do edificado e espaço público; melhoria da gestão urbana dos recursos (água, energia, resíduos); promoção da renovação urbana; promoção da diversidade energética (água quente solar e ligação de gás natural); mais abertura e condições de visibilidade dos bairros sociais. São, ainda, apontadas as seguintes linhas estratégicas: promover a reabilitação urbana do centro histórico, particularmente por este constituir Património Mundial da Humanidade; orientar a gestão urbanística em termos de desenho urbano, mobilidade, equipamentos, renovação urbana, construção de áreas verdes e espaços públicos tendo por base critérios de sustentabilidade; reabilitar o parque habitacional degradado recorrendo à qualidade da construção, assim como à eficiência e à diversificação das fontes energéticas dos edifícios; redução dos percursos de transporte individual incrementando a intermodalidade, vias de circulação cicláveis e percursos urbanos pedestres; promover a valorização construtiva, ambiental e social do parque de habitação social no sentido de promover a autoestima e a qualidade de vida das suas populações¹¹⁵.

¹¹⁵ O documento observa que os habitantes dos bairros sociais constituem 20% da população residente na cidade do Porto.

Figura 50 – Porto 3



Fonte: Direção-Geral do Território

No caso do município do Porto, é referido que a gestão de todo o conjunto de bairros municipais, pertencentes e sob a responsabilidade da Câmara Municipal do Porto, está sob a incumbência da empresa Domus Social E.M., que tem desenvolvido diversas obras de reabilitação do edificado e do espaço público, assim como o desenvolvimento de um plano de erradicação do amianto dos edifícios dos mesmos bairros camarários.

Figura 51 – Porto 4



Fonte: Direção-Geral do Território

Tal como Lisboa, também o Porto é sujeito a uma forte pressão imobiliária e construtiva nas zonas históricas, nomeadamente porque consegue imprimir-lhes dinamismo e vivências. A gentrificação é uma das principais tendências, visto ostentar na sua génese, uma lógica que exclui, afastando as populações mais carenciadas (fundamentalmente população idosa, mas também jovens e pessoas com poucos recursos) das zonas históricas tradicionais. Embora esteja presente em todas as outras cidades, é uma realidade mais premente em Lisboa e no Porto. A notícia que ilustra esta realidade, denominada *No Porto, um bairro inteiro foi comprado para ser convertido em alojamento local* (Edição online do jornal PÚBLICO de 25/11/2017¹¹⁶) constitui um bom exemplo, nomeadamente porque aborda uma realidade bastante discutida atualmente, a transformação de habitações em alojamento local para fins turísticos.

¹¹⁶<https://www.publico.pt/2017/11/25/local/noticia/novos-donos-do-bairro-da-tapada-vaio-reabilitar-as-casas-para-alojamento-local-1793895>

“*Jornal de Notícias* avança que o Bairro da Tapada, na escarpa das Fontainhas, foi comprado no início do mês pela empresa de investimento imobiliário Porto Baixa. Há 35 casas habitadas e cerca de 50 moradores. Os que têm contratos a prazo saem quando o contrato acabar.

A escassez da habitação a preços acessíveis é um dos grandes problemas dos grandes centros urbanos em Portugal, como de resto acontece um pouco por toda a Europa. Os centros das cidades estão a ser reconstruídos ao ritmo de T0 e T1, com casas pensadas para o turismo e o alojamento local, em vez de habitação de longa duração. As histórias de despejo e abandono, de certa forma forçado, dos centros históricos de Lisboa e Porto sucedem-se. E mais 88 casas podem somar-se a esta equação quando o Bairro da Tapada, a caminho da ribeira no Porto, for transformado em alojamento local como é intenção dos novos proprietários, adianta o *Jornal de Notícias (JN)* deste sábado.

A Tapada é um dos bairros das Fontainhas, com 88 pequenas casas na escarpa dos Guindais, que no início do mês foi comprado pela empresa de investimento imobiliário Porto Baixa. Os novos donos, responsáveis por várias requalificações na baixa portuense, pretendem reabilitar as casas do bairro para as transformar em alojamento local. De acordo com o *JN*, há cerca de 50 moradores nas 38 casas habitadas do bairro.

Ouvidos pelo diário, os novos proprietários garantiram que “nada vai mudar” de imediato para os moradores com contratos antigos, sem data de termo. Já aqueles que têm contratos com prazo, “vão ter que sair” assim que estes terminem. “À medida que as casas vão ficando livres”, a ideia da imobiliária é transformá-las em “alojamento local para turistas”, cita o *JN*.

Esta intenção não foi bem aceite pelos moradores que, numa reunião com os proprietários, manifestaram o receio de serem “escorraçados” do bairro. E a insatisfação pelo súbito interessante numa zona que já foi das mais pobres da cidade é notória: “Quando era preciso andar de balde na mão para se fazer as necessidades, ninguém punha aqui os pés”, disse uma moradora ouvida pelo *JN*.

Até Julho, foi no Porto que o número de casas para alojamento local mais cresceu (147%). Desde o início do ano tinham sido registados 1623 novos alojamentos locais, colocando o Porto como o terceiro concelho do país com mais imóveis registados no Registo Nacional de Alojamento Local: eram 3928.

Segundo um representante da empresa que agora detém o Bairro da Tapada, o terreno contíguo foi comprado em Junho, tendo de seguida a Porto Baixa apresentado uma proposta de “reabilitação total” do bairro, que foi aceite. Há uma zona vazia, onde vão ser construídas casas novas para venda. E as regras são claras: “Não vamos avançar com nada sem primeiro falarmos com vocês [moradores], mas não compramos isto para fazer caridade”, disse o representante da Porto Baixa, citado pelo *JN*.

Parte do bairro foi, há sete anos, atingida por um incêndio e, desde 2000, é notícia pela instabilidade e algumas derrocadas da escarpa onde se localiza”.

Figura 52 – Porto 5 (Prédio devoluto em Campanhã)



Fonte: Foto do autor

Figura 53 – Porto 6 (Baixa/Cordoaria)



Fonte: Foto do autor

Figura 54 – Porto 7 (Bolhão)



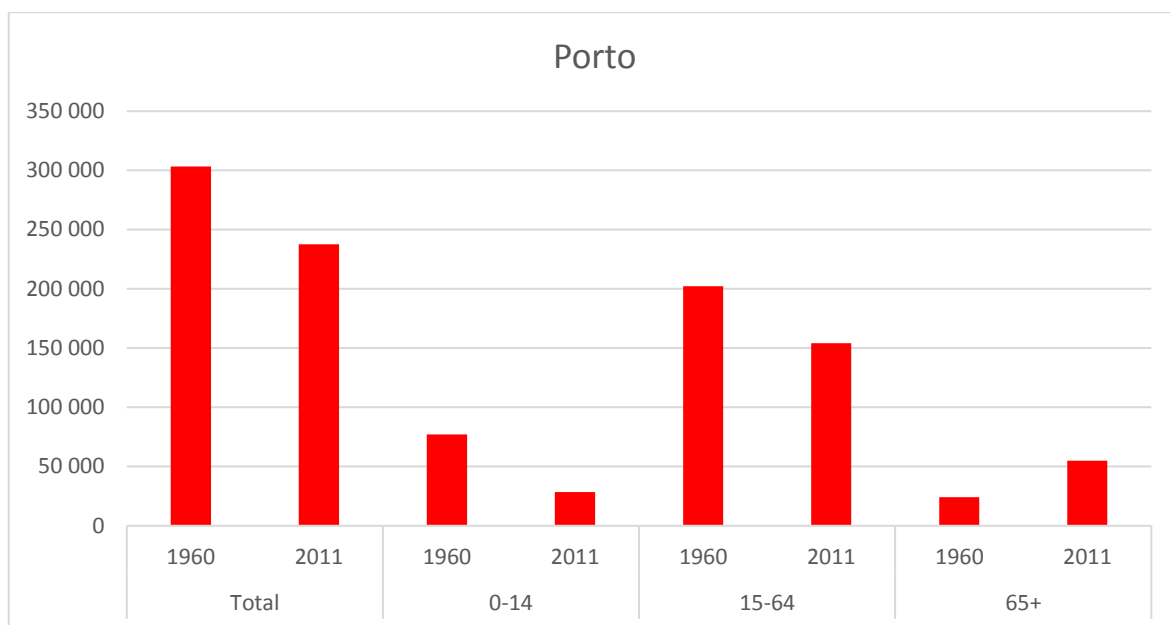
Fonte: Foto de Ana Sofia Baptista

Porto – População

População residente segundo os grupos etários no Porto

No próximo gráfico podemos observar a evolução da população residente no Porto comparando os anos de 1960 e de 2011.

Gráfico 52 - População residente segundo os grupos etários no Porto



Fonte: INE (Censos populacionais). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

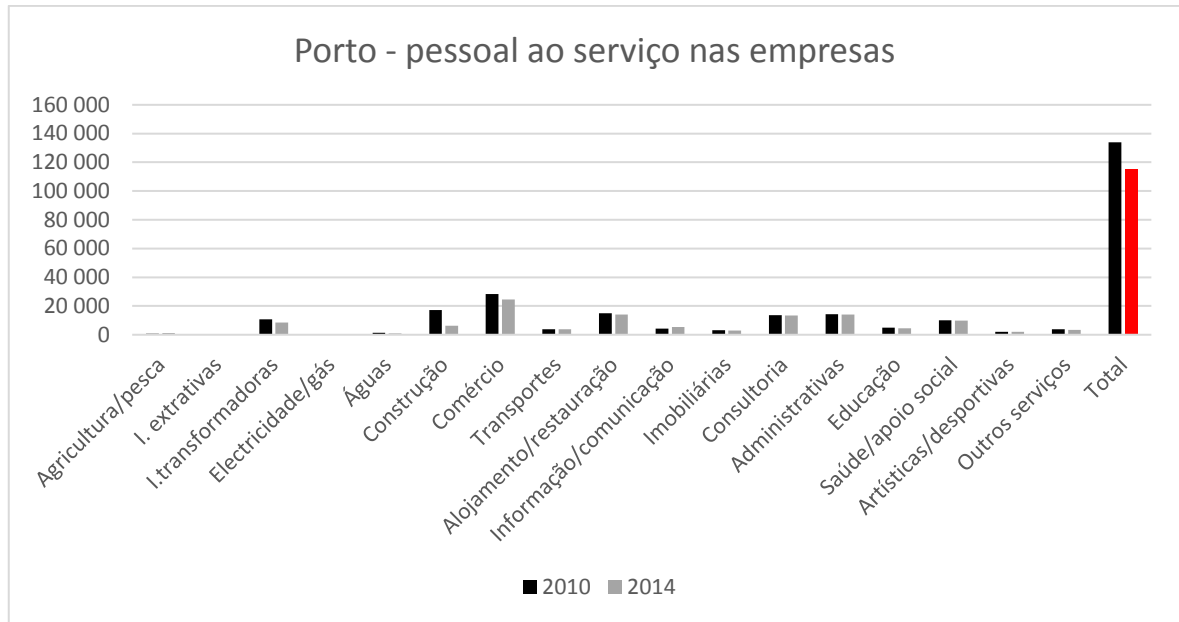
A população do Porto diminuiu entre 1960 e 2011. Essa diminuição é particularmente incidente na população com menos de 14 anos, embora também seja expressiva relativamente à população ativa. Aumenta, de forma substancial, em termos de população com mais de 65 anos de idade.

O Porto possuía, em 2011, 100.826 famílias clássicas (81.298 em 1960), sendo a dimensão média da família de 2,3 pessoas (3,6 na década de 60).

Seguidamente, podemos observar alguns indicadores relativos à realidade empresarial.

Pessoal ao serviço das empresas no município do Porto

Gráfico 53 - Pessoal ao serviço das empresas no município do Porto

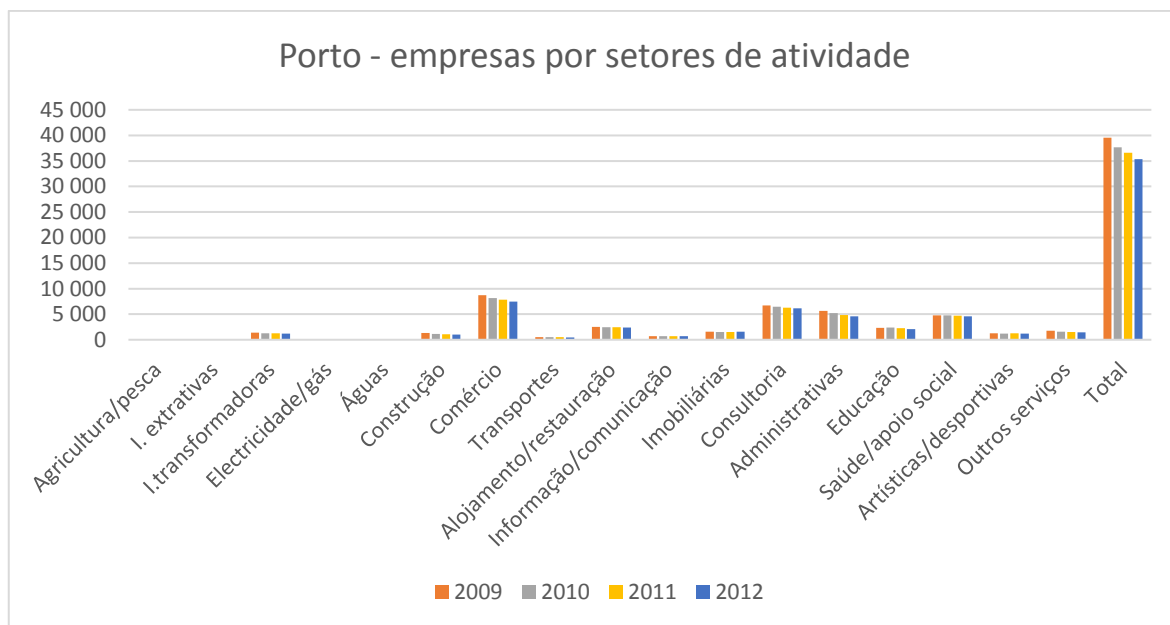


Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

O número de pessoas a trabalhar nas empresas do município do Porto diminuiu de forma acentuada, embora os setores da electricidade/gás e informação/comunicação aumentem de forma ligeira em termos de número de pessoas empregadas. Embora todos os restantes setores vejam o número de pessoas ao serviço a diminuir, a construção constitui o setor onde essa diminuição é mais evidente.

Empresas por setores de atividade no município do Porto

Gráfico 54 - Empresas por setores de atividade no município do Porto

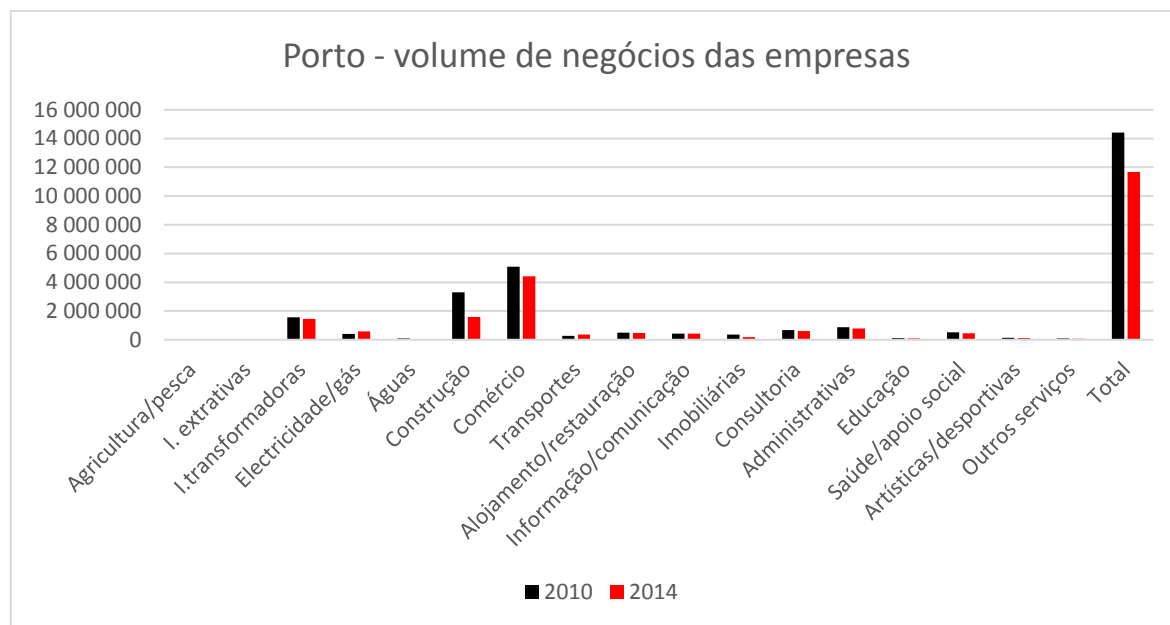


Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

O número de empresas no município do Porto diminuiu de forma acentuada, sendo a única exceção o setor da eletricidade/gás e as atividades imobiliárias. As indústrias transformadoras e a construção constituem os setores de atividade onde se verifica uma maior redução do número de empresas existentes.

Volume de negócios das empresas no município do Porto

Gráfico 55 - Volume de negócios das empresas no município do Porto



Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

O volume de negócios das empresas diminuiu de forma acentuada neste município, sendo a única exceção o setor da electricidade/gás. A construção constitui o setor onde o volume de negócios gerado ostenta uma maior redução. Também as atividades imobiliárias diminuem o volume de negócios gerado.

Em termos gerais, assiste-se a um decréscimo da atividade empresarial do município do Porto.

Cenário Integrado

Condições demográficas e socioeconómicas

Cenário demográfico

Neste subcapítulo são apresentados indicadores relativos ao cenário demográfico e socioeconómico dos 7 municípios em análise. O objetivo prende-se com a necessidade de cruzar estes indicadores com a realidade habitacional vivida pelos mesmos municípios, no sentido de entender se os parâmetros sociodemográficos são incorporados nas dinâmicas habitacionais¹¹⁷.

Atendendo às dinâmicas demográficas, constata-se que, embora a população portuguesa aumente em termos globais, essa realidade não é transversal à generalidade dos municípios considerados. Descontando o município da Amadora, cuja constituição sucedeu apenas em 1979, os municípios de Castelo Branco, Lisboa e Porto diminuem em termos populacionais. No sentido inverso, Coimbra, Évora e Faro aumentam em termos de população residente.

Relativamente aos grandes grupos etários, apenas o município de Faro aumenta em termos de população infantojuvenil¹¹⁸. Todos os outros municípios diminuem nesta faixa etária, particularmente Castelo Branco, Lisboa e Porto. Se no caso de Castelo Branco, a diminuição está relacionada, parcialmente, com aspetos relacionados com a interioridade, ou seja, diminuindo a população ativa também diminuirá a taxa de natalidade, nos casos de Lisboa e Porto a diminuição deve-se a aspetos urbano-territoriais que devem ser ponderados na relação de proximidade com as denominadas cidades-satélite, como são o caso de Vila Nova de Gaia na

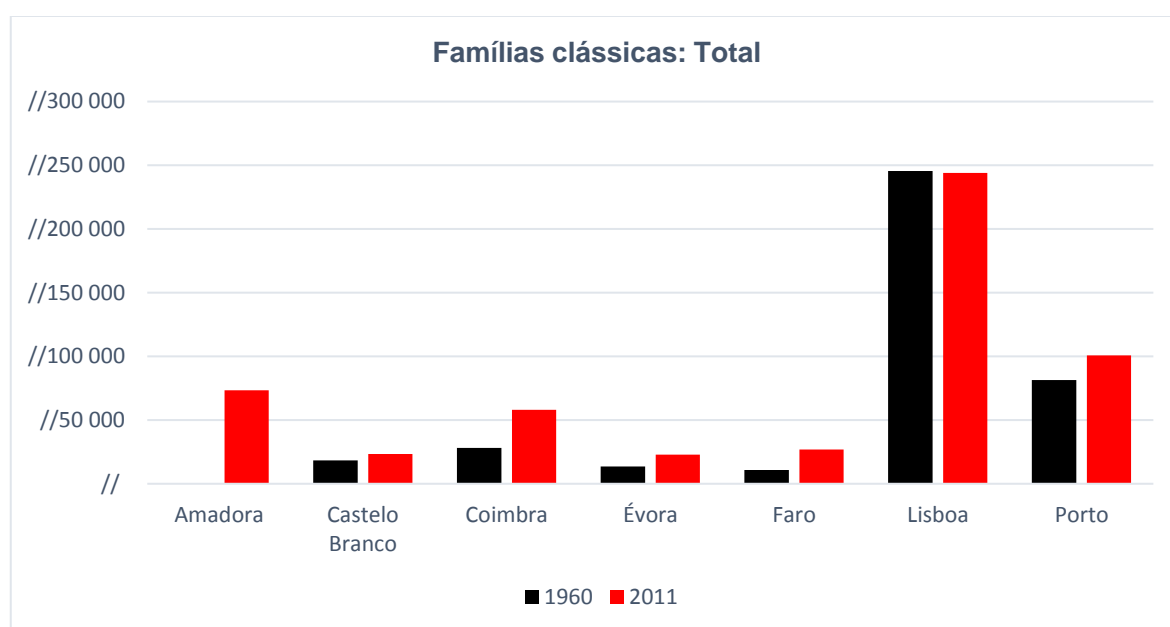
¹¹⁷ Realce-se que, embora os indicadores pudessem ser apresentados, individualmente por município, optou-se por os apresentar em conjunto, não apenas para evitar repetições de informação, mas, fundamentalmente, para traçar comparações conjuntas, visto ser esse o objetivo deste capítulo.

¹¹⁸ Segundo dados do INE, o município da Amadora vê a sua população diminuir em todas as faixas etárias, entre 2001 e 2011, sendo a única exceção a faixa etária acima dos 65 anos.

relação com o Porto ou Amadora¹¹⁹, ou Almada, na relação com Lisboa. Por sua vez, em termos de população ativa, observa-se a mesma situação. Mais uma vez, são os municípios de Castelo Branco, Lisboa e Porto que diminuem nesta faixa etária. Considerando a população idosa, o aumento demográfico é generalizado e transversal aos 7 municípios.

No gráfico seguinte, podemos observar a situação relativamente às famílias clássicas.

Gráfico 56 – Famílias clássicas: Total



Fonte: INE (Censos populacionais). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

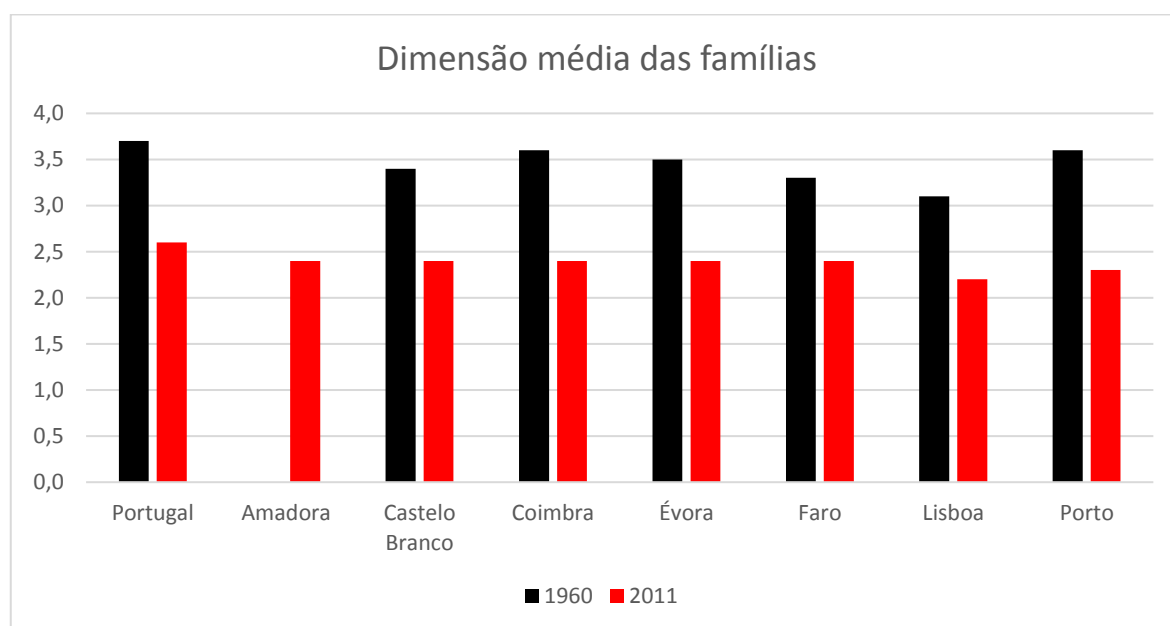
Considerando os indicadores comparativos entre os anos de 1960 e 2011, observa-se um ligeiro crescimento do número de famílias clássicas – situação que acompanha a tendência nacional. Lisboa não constitui, propriamente, uma exceção, visto a diminuição do número de famílias clássicas neste município ser pouco expressiva. Embora a ligeira diminuição demográfica se assuma como uma

¹¹⁹ No entanto, observa-se que também a população da Amadora diminui em termos de população ativa.

constante nas unidades territoriais consideradas, o número de famílias clássicas aumenta. De facto, assiste-se a um maior aumento de número de famílias monoparentais e do número de indivíduos a viverem sozinhos. O envelhecimento demográfico, associado ao aumento da esperança média de vida, explicam, em parte, esta situação. A mudança de hábitos culturais, o planeamento familiar, ou a impossibilidade real de os jovens terem mais filhos (seja por questões económicas ou mudanças de valores), são outras razões que terão de ser ponderadas.

No próximo gráfico, podemos observar o panorama relativo à Dimensão média das famílias.

Gráfico 57: Dimensão média das famílias

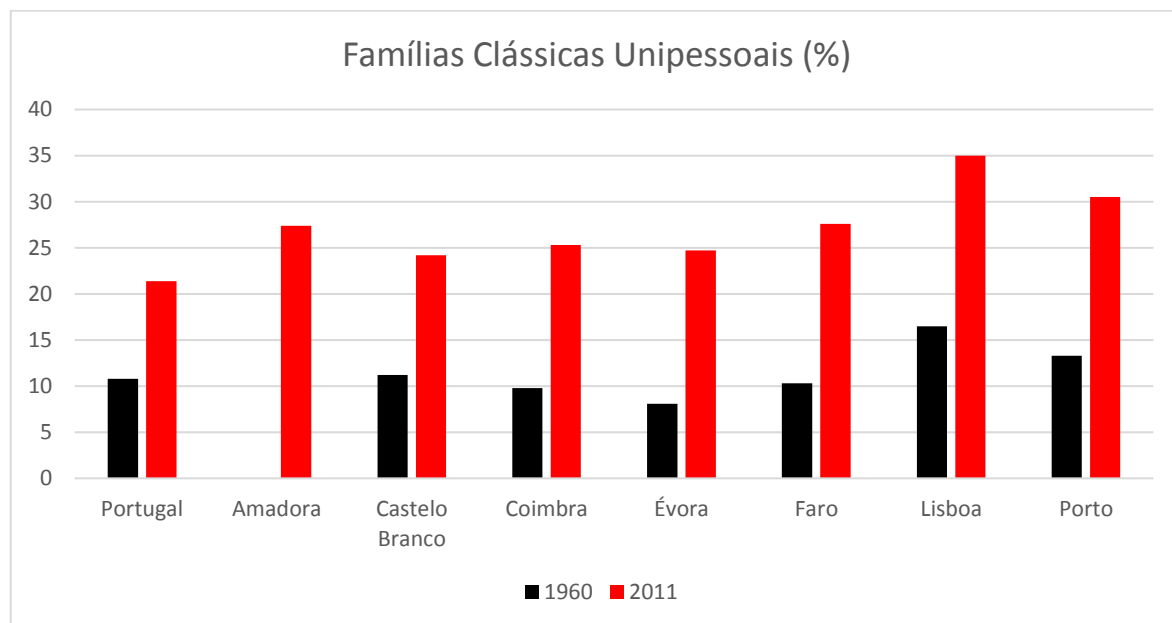


Fonte: INE (Censos populacionais). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

Interrelacionado diretamente com o número de famílias existentes, a dimensão média das famílias permite-nos equacionar algumas das razões acima afluadas. O número de pessoas que vivem juntas tem diminuído gradualmente em Portugal (diminuição de uma pessoa por família), situação transversal aos 7 municípios considerados, sendo particularmente acentuada no Porto e em Coimbra.

O aumento do número de pessoas a viverem sozinhas pode ser observado no gráfico seguinte, referente ao número de famílias clássicas unipessoais.

Gráfico 58 – Famílias clássicas unipessoais

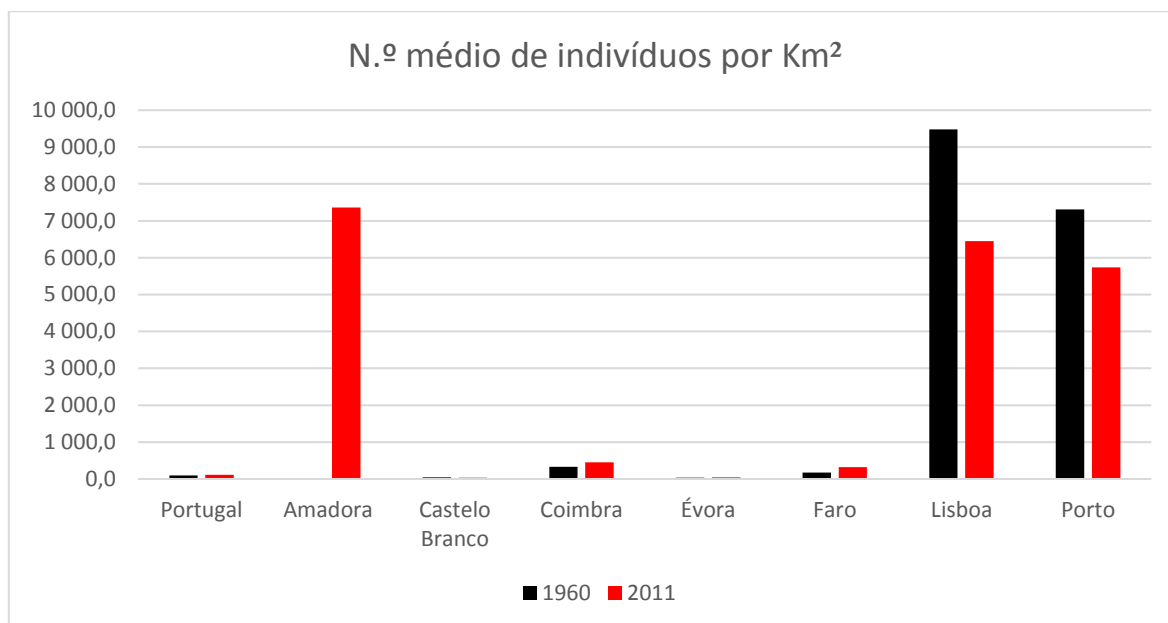


Fonte: INE (Censos populacionais). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

O aumento de famílias unipessoais tem crescido ao longo das últimas décadas. Considerando os 7 municípios, salienta-se que esse mesmo cenário se evidencia. Contudo, assume maior expressão nos municípios de Lisboa e do Porto, nomeadamente os municípios/cidades de maior dimensão e onde os pressupostos associados a uma vida de pendur urbano estão mais consolidados, particularmente em consideração com outros municípios que não possuem áreas metropolitanas constituídas.

Seguidamente, podemos observar indicadores relativos ao número de indivíduos por km².

Gráfico 59 – N.º médio de indivíduos por Km²



Fonte: INE (Censos populacionais). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

Observa-se uma enorme discrepância entre todos os municípios considerados. Se por um lado, Amadora, Lisboa e Porto possuem muitos habitantes por km², considerando, evidentemente a dimensão das suas áreas geográficas, esse valor é bastante reduzido nos restantes municípios, particularmente em Castelo Branco, Coimbra, Évora e Faro – esse é, aliás, o panorama global da realidade portuguesa atual. Contudo, enquanto Lisboa e Porto diminuem em termos de indivíduos por km², os restantes municípios aumentam (embora de forma ligeira). No caso da Amadora, que não estava constituída em 1960, não é possível extrapolar se existe um aumento ou uma diminuição, embora diminua de entre 2001 e 2011. Contudo, a diminuição do número de habitantes por km² em Lisboa e Porto acompanha a mesma tendência de perda de população residente.

Na tabela seguinte, podemos observar indicadores referentes aos saldos populacionais – particularmente em termos totais, saldo natural e saldo migratório.

Tabela 14 – Saldos populacionais: totais, saldo natural e saldo migratório

Unidades territoriais	Saldo total		Taxa de Variação	Saldo natural		Taxa de Variação	Saldo migratório		Taxa de Variação
	2001	2015	TxVar.ST 2001/2015	2001	2015	TxVar.SN 2001/2015	2001	2015	TxVar.SM2 001/2015
Portugal	63 895,00	-33 492,00	-52,42	7 682	-23 011	-300	56 213	-10 481	-19
Amadora	988	692	70,04	614	258	42	374	434	116
Castelo Branco	258	-333	-129,07	-183	-304	166	441	-29	-7
Coimbra	25	-1 014,00	-4 056,00	54	-269	-498	-29	-745	2 569
Évora	171	-617	-360,82	-36	-154	428	207	-463	-224
Faro	910	-195	-21,43	59	-36	-61	851	-159	-19
Lisboa	-326	-4 841,00	1 484,97	-2 535	-950	37	2 209	-3 891	-176
Porto	-1 761,00	-3 652,00	207,38	-817	-908	111	-944	-2 744	291

Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

Considerando o panorama nacional, os indicadores (2011-2015) revelam uma diminuição em termos de saldo natural – ou seja, o número de nascimentos é inferior ao número de falecimentos. Por sua vez, contrariando uma tendência que se assistiu durante vários anos, o saldo migratório é negativo – ou seja, o número de indivíduos que saem do país é superior aos que entram. Tendo em consideração que os dados são recentes, salienta-se o aumento da emigração que se verificou nos últimos anos, particularmente para países como Angola, Alemanha ou Brasil, entre outros, devido ao desemprego e à procura de melhores condições de vida, particularmente em contexto de crise económica. Logo, o saldo total nacional assume valores negativos, atendendo ao peso de uma baixa taxa de natalidade e do aumento da emigração.

Considerando o cenário dos 7 municípios, constata-se as mesmas problemáticas. Em termos de saldo natural, apenas o município da Amadora assume valores positivos, não obstante existir um decréscimo comparativamente entre os valores registados em 2015 e os registados em 2011. No caso de Faro, embora exista uma diminuição, os valores registados são pouco expressivos, particularmente, quando comparados com os municípios de Lisboa e do Porto. Évora, Coimbra, Castelo Branco e Faro também diminuem de forma relevante.

Em termos de saldo migratório, mais uma vez, o município da Amadora é o único a apresentar um saldo positivo. Embora negativo, o valor de Castelo Branco não ostenta os valores expressivos registados em Lisboa e, particularmente, no Porto – que tem visto a diminuir em termos de saldo migratório nos últimos anos. Os valores registados em Coimbra e Évora são, também, muito acentuados.

Cenário económico

Seguidamente, são apresentados alguns indicadores relativos ao cenário económico dos 7 municípios considerados.

Na tabela seguinte encontra-se a distribuição da população que se encontra em atividade.

Tabela 15 – População em atividade

Âmbito Geográfico	Anos	1981	2011
NUTS 2013	Portugal	4 183 022	5 023 367
Município	Amadora	78 640	86 631
Município	Castelo Branco	20 583	25 486
Município	Coimbra	59 219	70 775
Município	Évora	23 641	27 668
Município	Faro	19 863	32 934
Município	Lisboa	376 383	260 405
Município	Porto	152 915	107 331

Fonte: INE (Censos populacionais). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

Considerando os indicadores, observa-se um aumento generalizado em termos de população ativa. Esta realidade está patente nos valores dos municípios da Amadora, Castelo Branco, Coimbra, Évora e Faro. No sentido inverso, encontram-se os municípios de Lisboa e do Porto, onde, mais uma vez, a diminuição demográfica tem expressão noutros resultados, particularmente nos do número de pessoas que se encontram em atividade.

Na tabela seguinte podemos observar a distribuição da população ativa relativamente aos principais setores de atividade económica.

Tabela 16 – População ativa por setores de atividade económica

Territórios		Setores de atividade económica							
		Total		Primário		Secundário		Terciário	
Âmbito Geográfico	Anos	1960	2011	1960	2011	1960	2011	1960	2011
NUTS 2013	Portugal	3 315 639	4 361 187	1 445 017	133 386	958 707	1 154 709	911 915	3 073 092
Município	Amadora	//	73 668	//	103	//	11 405	//	62 160
Município	Castelo Branco	22 527	22 791	11 233	571	6 213	5 656	5 081	16 564
Município	Coimbra	40 275	63 598	7 772	421	14 226	9 588	18 277	53 589
Município	Évora	19 619	24 742	8 214	1 039	4 082	4 350	7 323	19 353
Município	Faro	13 554	28 572	4 720	871	3 641	3 723	5 193	23 978
Município	Lisboa	354 079	229 566	3 845	685	111 675	24 195	238 559	204 686
Município	Porto	128 261	88 452	1 364	242	52 123	12 633	74 774	75 577

Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

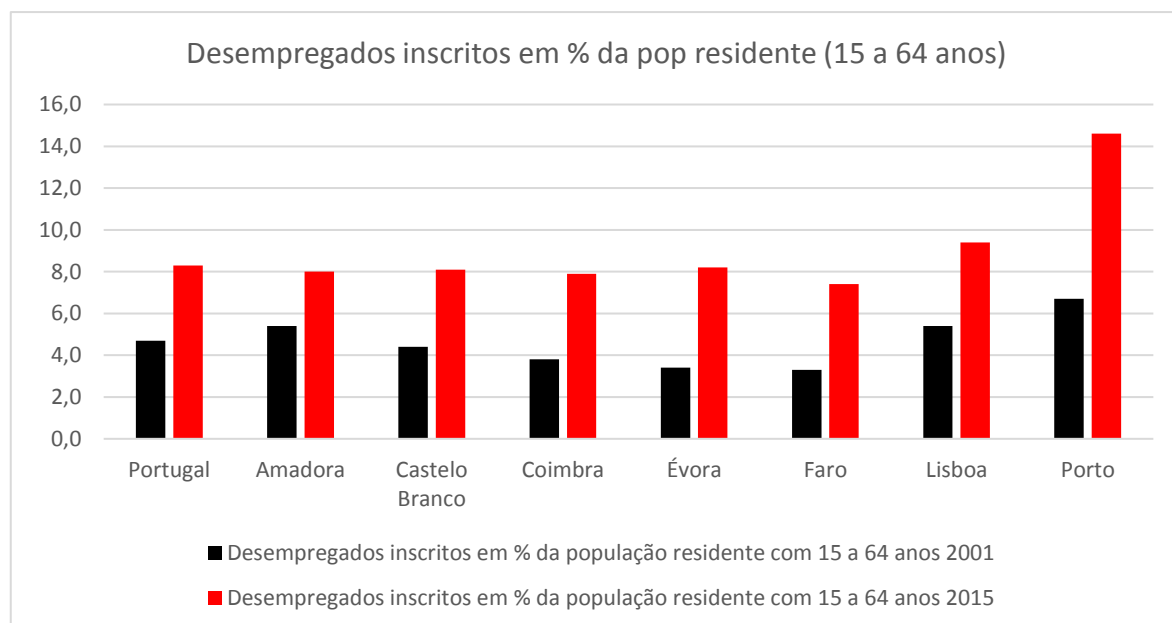
Em termos gerais, existe um aumento da população a desenvolver uma atividade económica. Contudo, os municípios de Lisboa e do Porto constituem uma exceção. Em termos de setores de atividade, denota-se uma redução substancial em termos

de população que trabalha no setor primário, situação transversal aos 7 municípios considerados. Contudo, embora a população que se dedica ao setor secundário aumente, em termos nacionais, essa realidade não encontra correspondência em todos os municípios atendendo ao facto de a industrialização em Portugal ter sido tardia. Em Castelo Branco, Coimbra e, com forte expressão, em Lisboa e Porto, essa diminuição é evidente. No caso do setor terciário, existe um aumento substancial do número de pessoas que trabalham nestas áreas de atividade, particularmente o comércio e os serviços. Todos os municípios aumentam neste setor, particularmente os de menor dimensão, nomeadamente Coimbra, Castelo Branco, Évora e Faro. Lisboa traduz a única exceção, diminuindo, também, em termos de população que se dedica a esta área de atividade. Embora também aumente, os valores registados no Porto são pouco expressivos.

Outro indicador essencial para conhecer a realidade socioeconómica dos 7 municípios, prende-se com a situação relativamente ao desemprego.

Os indicadores podem ser observados na tabela seguinte.

Gráfico 60 – Desempregados inscritos em % da população residente (15 a 64 anos)

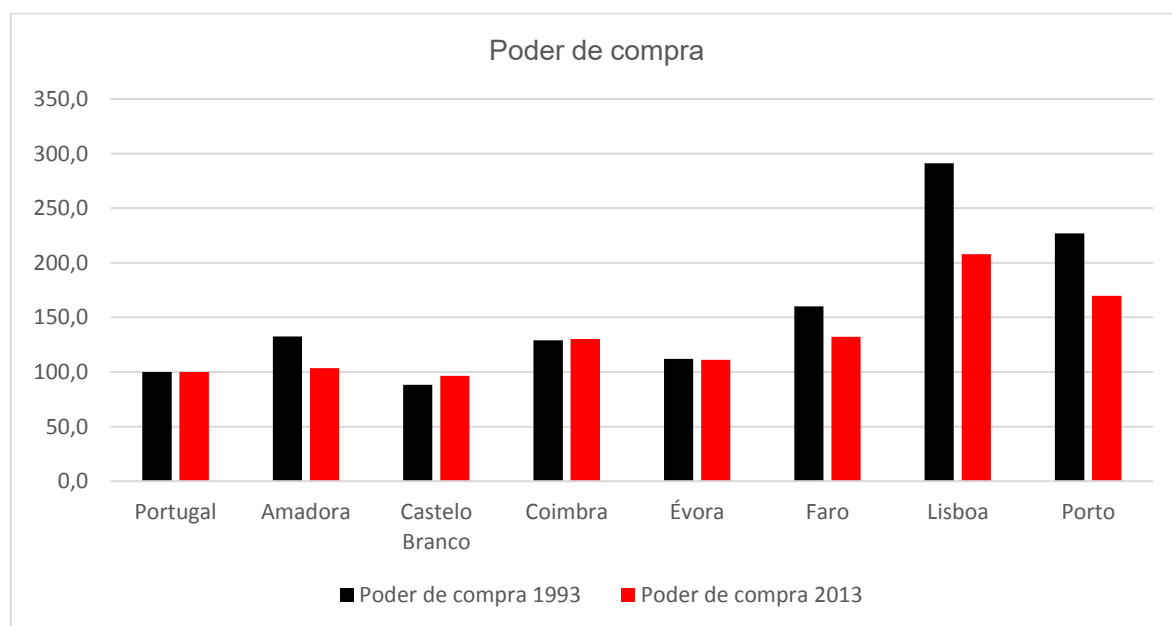


Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

Considerandos os anos de 2001 e de 2015, observa-se que o desemprego subiu de forma bastante expressiva, quer em termos nacionais, quer em termos dos 7 municípios em análise. É o município do Porto que assume valores mais expressivos. O segundo município mais afetado é Lisboa, embora com valores substancialmente mais diminutos do que no Porto. Embora também aumente, o número de desempregados em Faro é menor comparativamente com os restantes municípios e com a média nacional.

A equação trabalho/rendimento relaciona-se diretamente com a capacidade aquisitiva de os indivíduos terem rendimento suficiente disponível para fazerem face às suas despesas. No próximo gráfico podemos observar indicadores relativos ao poder de compra nas unidades geográficas em análise.

Gráfico 61 – Poder de compra



Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

Analisando os indicadores, salienta-se o facto de todos os municípios ostentarem um poder de compra superior à média nacional, sendo a única exceção o município de Castelo Branco. Lisboa continua a ser o município onde o poder de compra é mais elevado, seguindo-se o Porto e Faro, respetivamente. Comparando os anos em análise (1993/2013), é notório observar que o poder de compra diminui de forma considerável ao longo desses 10 anos. Castelo Branco constitui a única exceção, embora também em Coimbra e Évora se assista a uma estabilização.

A necessidade de se conjugarem indicadores socioeconómicos é determinante para a análise do cenário habitacional nos 7 municípios. Embora existam diferenças individuais, assiste-se a uma deterioração das condições económicas das famílias e das empresas em Portugal (atendendo-nos, evidentemente, aos anos em análise).

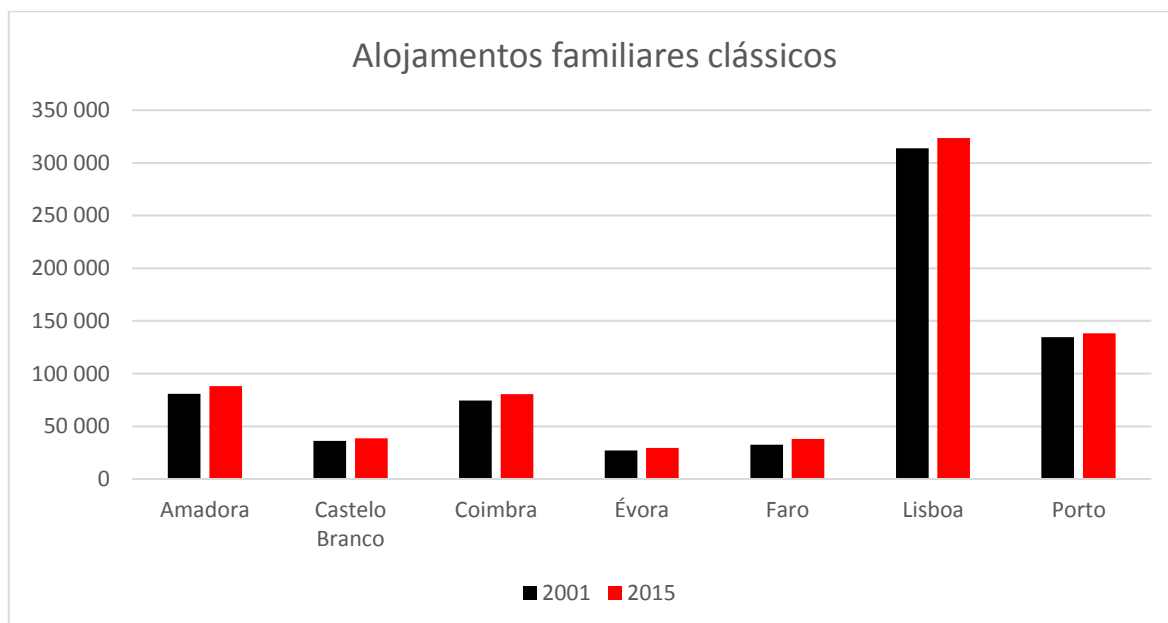
Cenário habitacional

A questão habitacional assume um peso importante nas dinâmicas municipais, quer em termos da vida familiar, quer em termos de setores de atividade empresarial, quer em termos de planeamento urbano.

Seguidamente, podemos observar indicadores relativos à realidade habitacional nos 7 municípios em análise.

No próximo gráfico podemos observar a evolução do número de alojamentos familiares clássicos.

Gráfico 62 – Alojamentos familiares clássicos



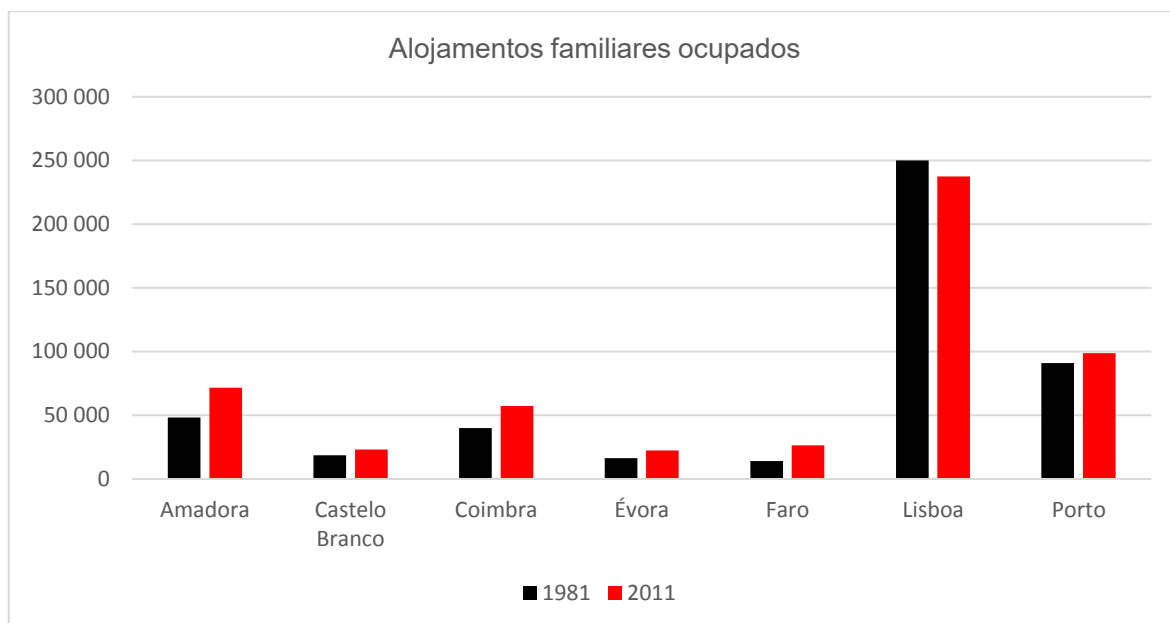
Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

Considerando os dados relativos à comparação dos indicadores temporais (2001/2015), denota-se um aumento ligeiro em termos de número de alojamentos familiares clássicos. É nos municípios de Lisboa e da Amadora que esse aumento é maior, sendo menor no Porto, Évora e Castelo Branco. De todas as formas, não se pode afirmar que o aumento do número de alojamentos familiares clássicos seja substancial, particularmente porque existiu uma retração da construção a partir dos anos 00, mais especificamente a partir de 2008. A retração do setor da construção, a diminuição do poder de compra, o desemprego, assim como a diminuição demográfica explicam, parcialmente estes números.

Contudo, é necessário ponderar de se os novos alojamentos familiares construídos estão a ser ocupados.

Podemos observar indicadores relativos à evolução e ao número dos alojamentos familiares ocupados no gráfico seguinte.

Gráfico 63 – Alojamentos familiares ocupados

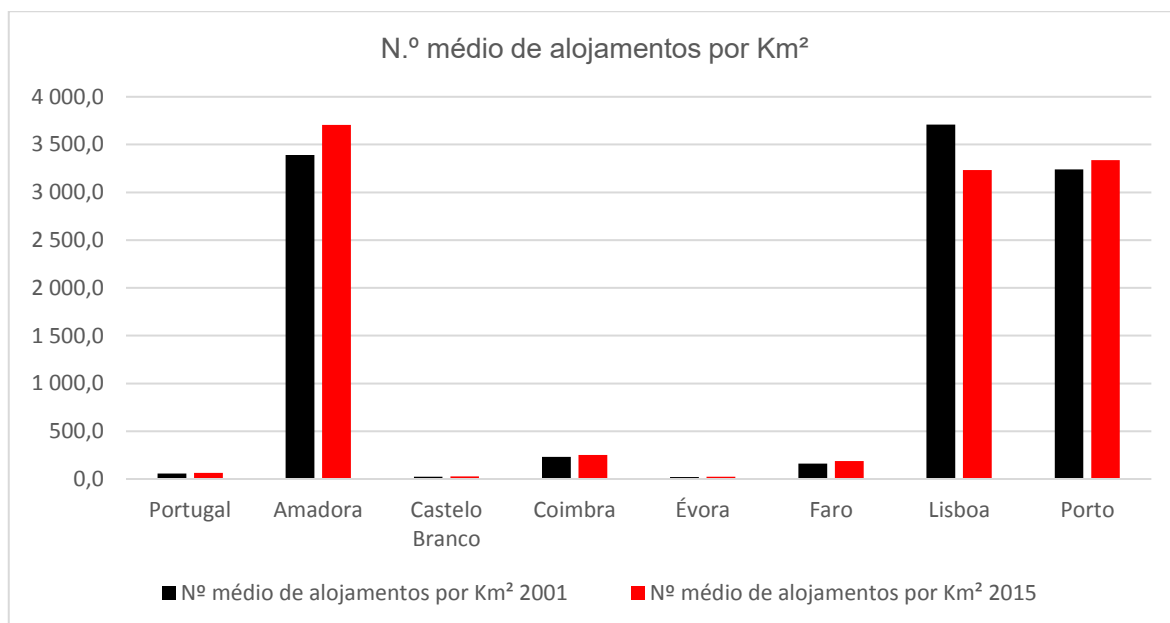


Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

Sendo dados comparativos de 1981 e 2011 observa-se um maior número de alojamentos familiares ocupados. Contudo, considerando que o intervalo temporal é de 30 anos, tendo sido os anos 80, assim como os 70, caracterizados por um aumento considerável da construção, a diferença entre 1981 e 2011 não é substancial. Ou seja, considerando o aumento da construção seria suposto o número de alojamentos familiares clássicos ocupados ser mais elevado. Isso não acontece. Aliás, se atentarmos ao município de Lisboa existe uma diminuição. Este fator é explicado pela perda gradual de população que o município lisboeta tem ostentado.

No próximo gráfico podemos analisar o n.º médio de alojamentos por km².

Gráfico 64 - N.º médio de alojamentos por km²



Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

Considerando os dados comparativos relativos aos anos de 2001 e 2015, observa-se um ligeiro aumento do número de alojamentos por km² em termos de média nacional. Comparando os 7 municípios, a Amadora constitui o município cuja área está mais “sobrepovoada” em termos de alojamentos familiares, sendo, inclusive, superior a Lisboa e Porto. Em termos de crescimento, apenas o município de Lisboa vê reduzido o n.º médio de alojamentos por km². Relativamente aos outros municípios, nomeadamente, Castelo Branco, Coimbra, Évora e Faro, não existe um aumento significativo em termos de número médio de alojamentos por km².

Na próxima tabela podemos observar indicadores relativos ao tipo de alojamentos, comparando os anos de 1981 e de 2011.

Tabela 17 – Tipo de alojamento: alojamentos familiares clássicos, alojamentos familiares não clássicos, alojamentos coletivos

Territórios		Tipo de alojamento							
		Total		Alojamentos familiares clássicos		Alojamentos familiares não clássicos		Alojamentos coletivos	
Âmbito Geográfico	Anos	1981	2011	1981	2011	1981	2011	1981	2011
NUTS 2013	Portugal	3 435 633	5 878 756	3 382 884	5 859 540	46 391	6 612	6 358	12 604
Município	Amadora	54 417	88 036	51 203	87 939	3 197	63	17	34
Município	Castelo Branco	25 203	38 382	25 003	38 282	144	34	56	66
Município	Coimbra	44 475	79 455	43 968	79 193	337	56	170	206
Município	Évora	18 590	29 311	18 423	29 171	113	33	54	107
Município	Faro	18 043	38 067	17 874	37 788	93	187	76	92
Município	Lisboa	270 851	323 981	259 191	322 865	10 643	211	1 017	905
Município	Porto	99 699	137 891	98 416	137 236	842	135	441	520

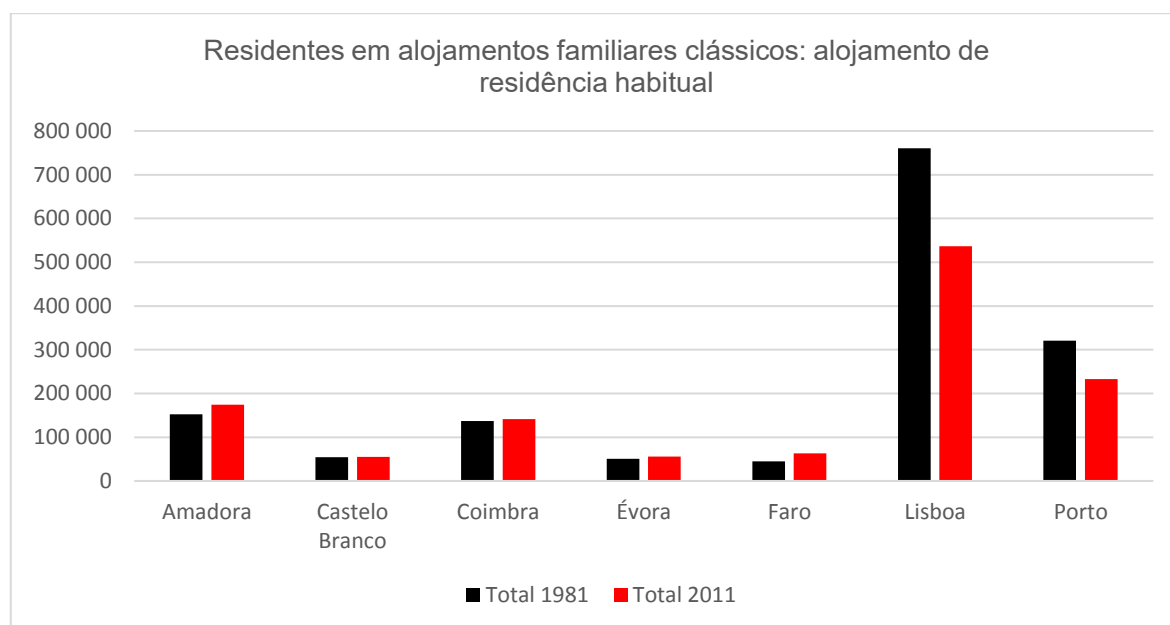
Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

Analisando os indicadores, observa-se um aumento, quer em termos nacionais, quer em termos dos 7 municípios, do número de alojamentos familiares clássicos – ou seja, do número de apartamentos ou moradias. Relativamente aos alojamentos familiares não clássicos – ou seja, entendidos enquanto “locais improvisados de habitação” (barcos, caravanas, mas, fundamentalmente, o que se designa por barracas) denota-se uma grande diminuição, tendo tipo grande impacto algumas políticas de realojamento tanto de nível nacional como de nível municipal. O exemplo mais emblemático é a Amadora, município (ainda) caracterizado pela existência de bairros (e de construção) de génese ilegal e fora dos parâmetros urbanísticos. Também Lisboa e Porto constituem outros exemplos da existência de construção abarracada e bairros de génese ilegal – onde se conjugam problemas socioeconómicos dos moradores com problemas habitacionais/urbanísticos. Contudo, nos 30 anos que distam os dois indicadores temporais, denota-se que

grande parte da construção desta natureza foi sendo erradicada. Contudo, em Faro denota-se um aumento deste tipo de alojamento. Esta problemática, embora transversal aos outros municípios, é menos incidente em Coimbra, Castelo Branco e Évora. As razões prendem-se com o facto de serem cidades/municípios de média dimensão, onde não existem áreas metropolitanas constituídas e consolidadas e onde diversas problemáticas, tais como a imigração, elevada densidade populacional, desemprego estrutural, entre outras, não estão tão evidenciadas. Relativamente aos alojamentos coletivos – ou seja, designação que inclui hotéis, pensões, prisões, lares de idosos, entre outros equipamentos públicos ou privados de uso coletivo – existe um aumento generalizado, sendo Lisboa, mais uma vez, a única exceção.

Seguidamente, podemos observar indicadores relativos ao número de residentes em alojamentos familiares clássicos, mais especificamente quando constitui o alojamento de residência habitual, comparando os anos de 1981 e 2011.

Gráfico 65 – Residentes em alojamentos familiares clássicos: alojamento de residência habitual

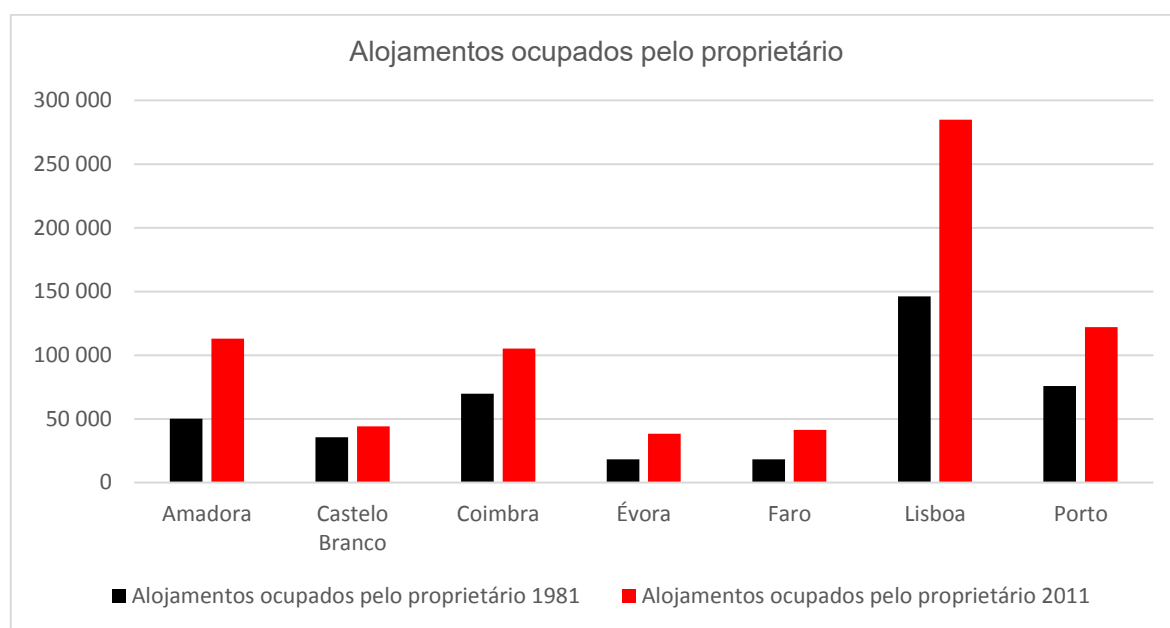


Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

Denotam-se significativas diferenças entre os 7 municípios. Enquanto nos municípios da Amadora, Castelo Branco, Coimbra, Évora e Faro se assiste a um ligeiro aumento do número de residentes nos alojamentos familiares clássicos, nos municípios de maior dimensão assiste-se a uma diminuição.

No próximo gráfico, podemos consultar indicadores relativos aos alojamentos ocupados pelo proprietário nos anos de 1981 e 2011.

Gráfico 66 – Alojamentos ocupados pelo proprietário

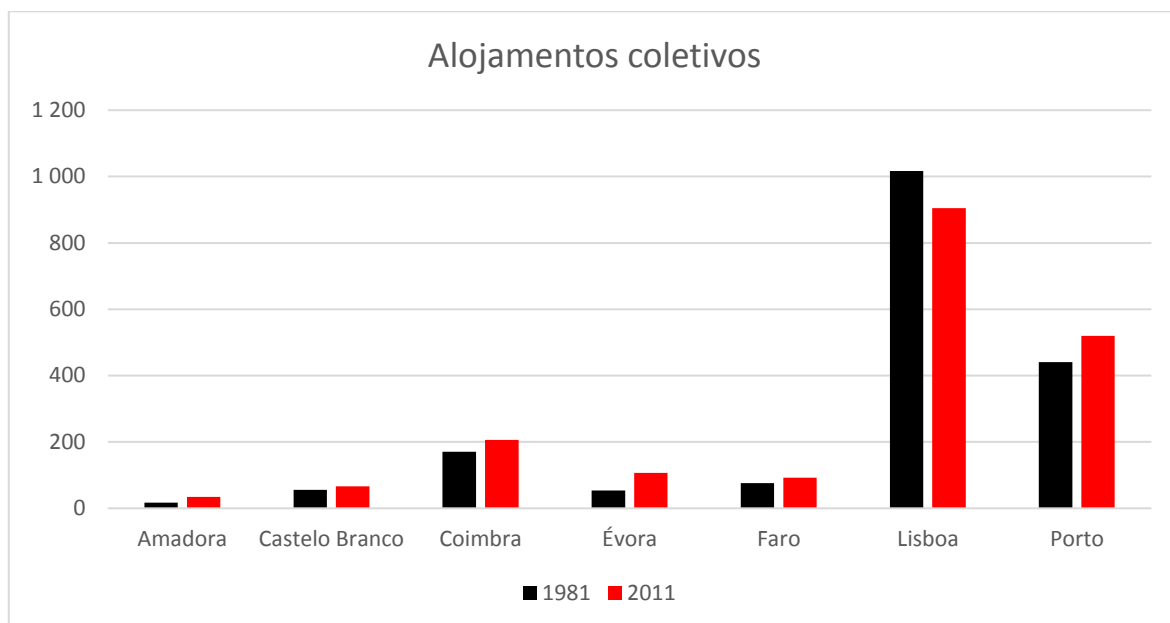


Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

Relativamente a este indicador, observa-se um aumento substancial do número de alojamentos ocupados pelos proprietários. Considerando que 1981 e 2011 são os anos em comparação, podemos atender a duas razões principais: aumento do número de alojamentos familiares clássicos; aumento do número de proprietários dos apartamentos, realidade que se começa a evidenciar a partir dos anos 80 e 90.

No gráfico seguinte, podemos consultar indicadores relativos aos alojamentos coletivos existentes nos 7 municípios.

Gráfico 67 – Alojamentos coletivos

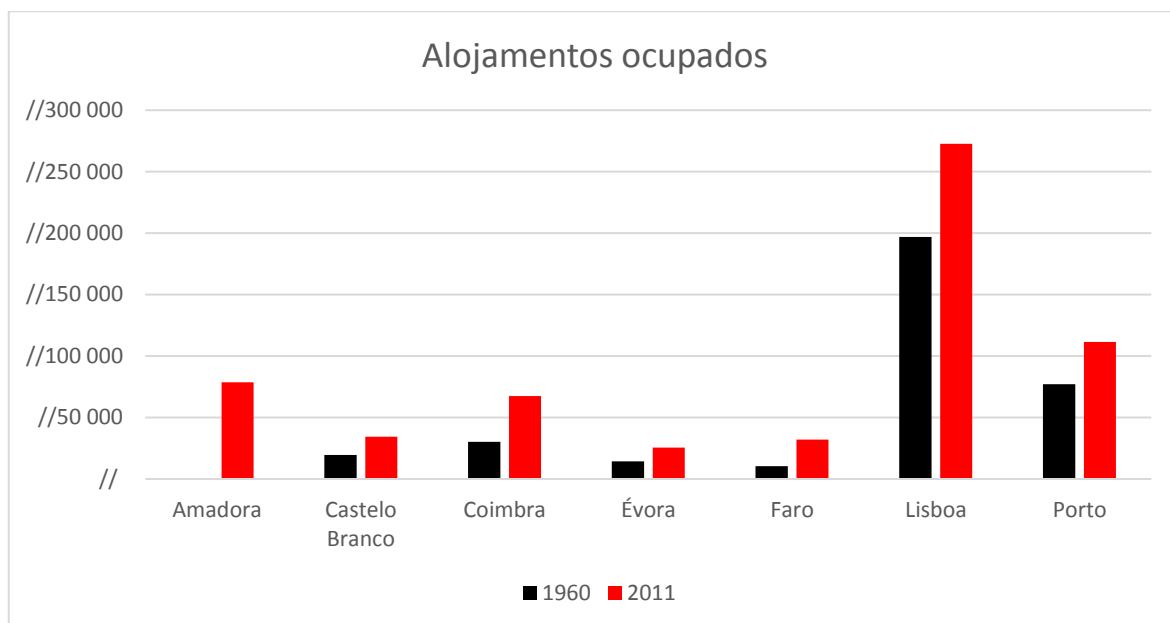


Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

Os alojamentos coletivos integram hotéis, pensões – denominados de hoteleiros; assim como prisões, lares de idosos, jovens e clínicas de reabilitação – denominados de convivência, tendo como objetivo albergar um grupo numeroso de pessoas, ou mais do que uma família. Observa-se um ligeiro aumento em termos do número existente destas infraestruturas. O município de Lisboa constitui a única exceção. Uma das explicações prende-se com o facto de algumas das infraestruturas existentes já não estarem em funcionamento, não sendo contabilizadas para efeitos estatísticos.

Nos próximos indicadores podemos consultar dados relativos aos alojamentos ocupados nos 7 municípios, comparando os anos de 1960 e de 2011.

Gráfico 68 – Alojamentos ocupados

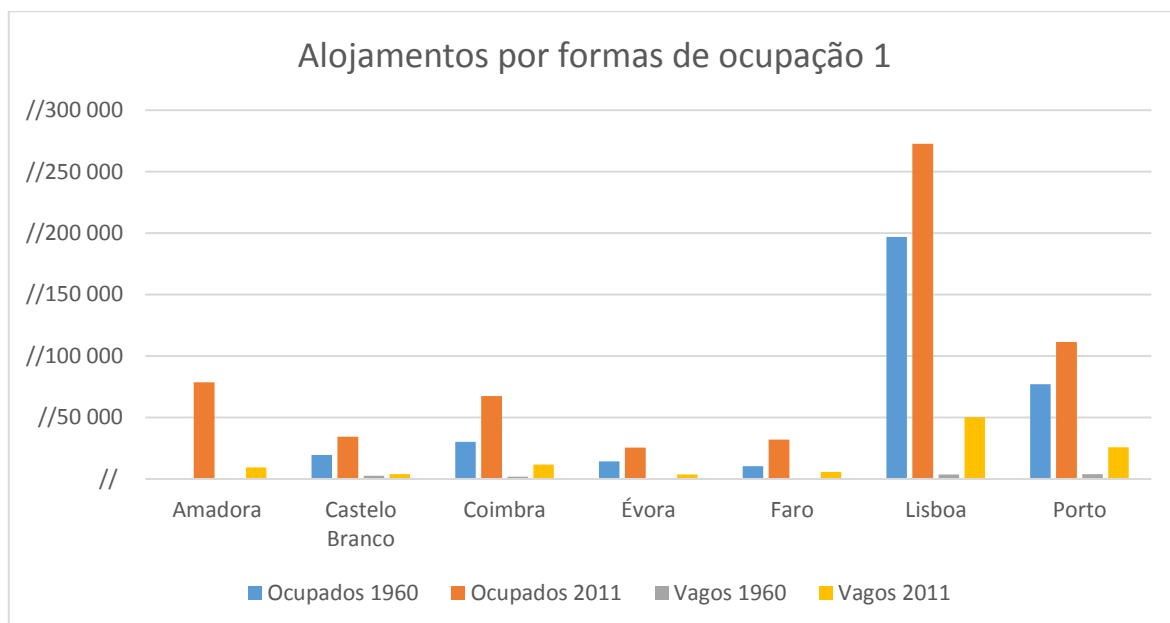


Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

Excluindo o município da Amadora, que ainda não tinha sido constituído em 1960, denota-se um aumento substancial do número de alojamentos ocupados. A proporção é, contudo, menor nos municípios de Castelo Branco e Évora, particularmente porque são municípios de menor dimensão e onde estão patentes os critérios da interioridade. Nos restantes municípios, atendendo, evidentemente, às diferenças inerentes à dimensão das áreas geográficas e padrões demográficos, o aumento do número de alojamentos ocupados é mais substancial.

No próximo gráfico podemos observar indicadores relativos ao número de alojamentos que estão ocupados comparando com aqueles que estão vagos. Os indicadores temporais referem-se aos anos de 1960 e de 2011.

Gráfico 69 – Alojamentos por formas de ocupação 1

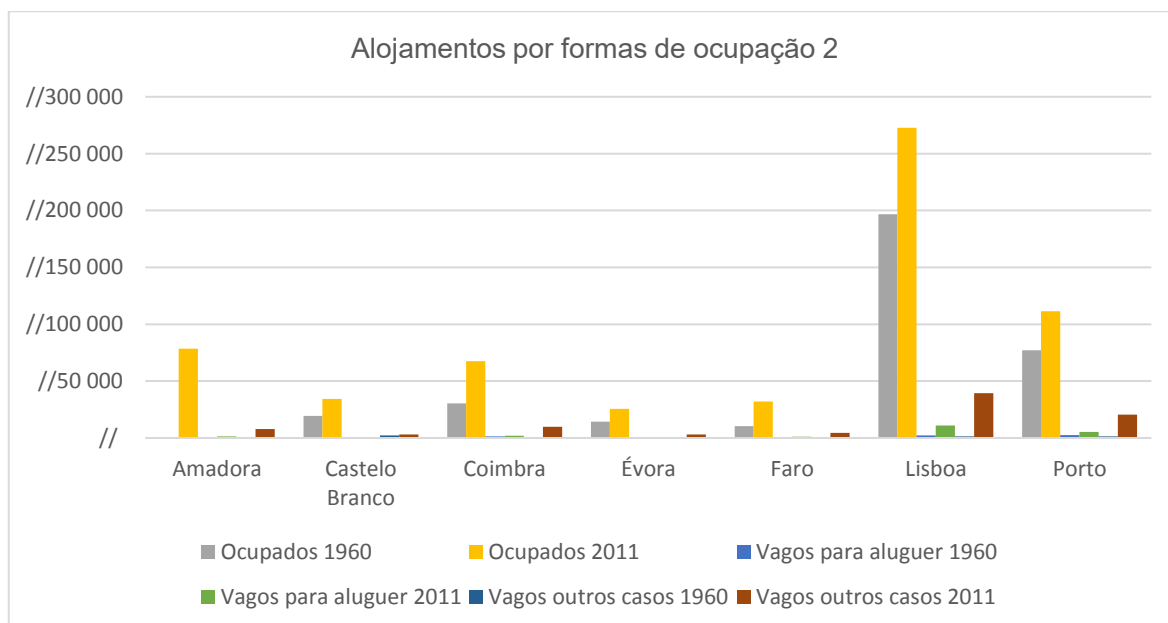


Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

Observa-se que embora o número de alojamentos existentes aumente – sendo nesse sentido que se depreende, também, um aumento do número de alojamentos ocupados, o número de alojamentos vagos aumenta, particularmente quando nos atentamos ao ano de 2011. O aumento do número de alojamentos vagos é particularmente incidente nos municípios de Lisboa e do Porto, seguindo-se, embora com uma distância substancial, o município de Coimbra.

No próximo gráfico, podemos ponderar a diferença entre os alojamentos ocupados e os que se encontram vagos, quer para efeitos de aluguer (arrendamento), quer para outros casos – onde se integram os alojamentos que estão para venda, assim como os que estão para ser demolidos, entre outros casos, não discriminados mas que não incluem o mercado do arrendamento.

Gráfico 70 – Alojamentos por formas de ocupação 2



Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

Se por um lado o número de alojamentos ocupados tem aumentado, assim como o número de alojamentos vagos, torna-se evidente que o aumento do número de alojamentos vagos para efeitos de arrendamento é pouco significativo, mesmo tendo em consideração que o número de alojamentos existentes para aluguer era quase inexistente em 1960. Esta realidade é transversal a todos os municípios em análise. Ou seja, o mercado do arrendamento assume-se como pouco significativo em termos das dinâmicas habitacionais dos municípios. Pelo contrário, o número de alojamentos destinados a outros fins – de onde se depreende, maioritariamente, os que se encontram no mercado da venda de imóveis – assume-se como o mais preponderante.

Dados mais recentes, oriundos do Portal Idealista¹²⁰, que se dedica, exclusivamente, ao mercado imobiliário, dão-nos uma leitura mais incisiva acerca do número de casas colocadas no mercado, nomeadamente as que se encontram para venda e as que se encontram para arrendar. A Amadora não integra os

¹²⁰ <https://www.idealista.pt/>

municípios disponíveis para consulta, não deixando de ser sintomático da sua menor atratividade territorial.

Tabela 18 - Casas disponíveis no mercado para comprar ou arrendar

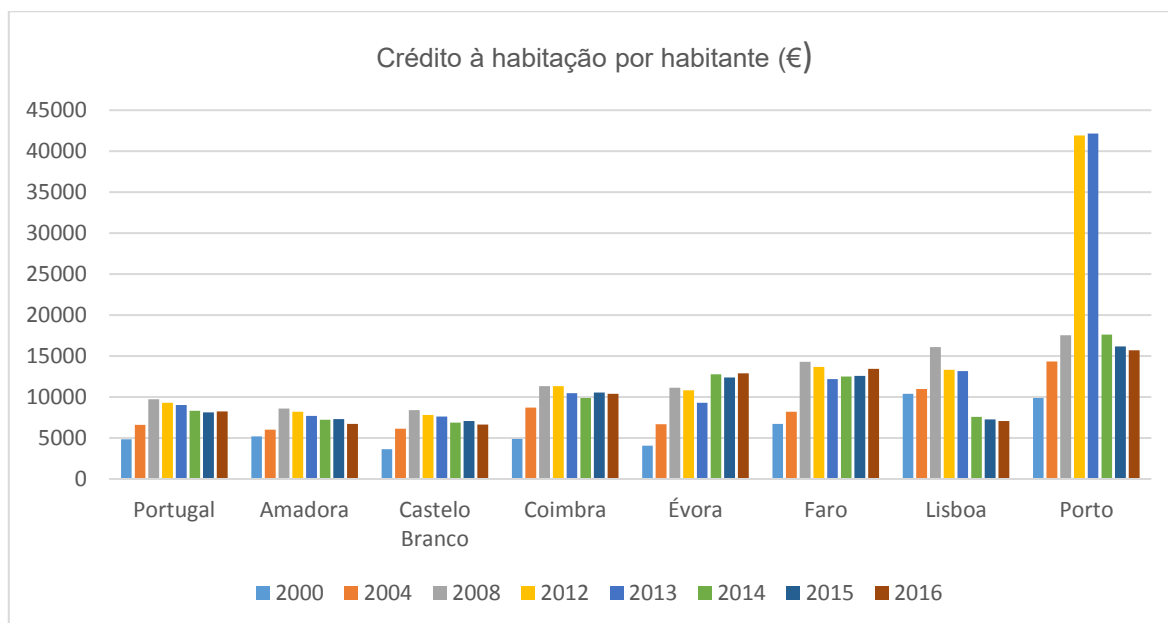
Destino das casas	Comprar	Arrendar
Castelo Branco	853	50
Coimbra	2086	208
Évora	603	19
Faro	1210	9
Lisboa	10553	1000
Porto	6310	293

Fonte: Portal Idealista, consultado a 23 de novembro de 2017

Observa-se a predominância pela venda comparativamente com o arrendamento. O mercado do arrendamento parece, praticamente inexistente em Faro, assim como em Évora e em Castelo Branco, sendo, também, pouco expressivo no Porto. Em termos proporcionais, é relativamente mais dinâmico em Coimbra, cidade que tem uma larga população estudantil vinda de fora, e Lisboa, cidade que agrega grande parte dos serviços públicos, população, empresas e, logo, ostenta uma maior empregabilidade de gente, também ela, de fora. Assinala-se, contudo, que embora as realidades dos municípios sejam diferentes, estando condicionados, em diferentes níveis, por questões de perda de população (essencialmente infantojuvenil e em idade ativa), um novo habitante que queira/necessite ir viver para um dos 7 municípios, independentemente das razões, vê o seu leque de escolhas bastante reduzido se quiser arrendar. Logo, vê-se “coagido” a optar pela compra, particularmente porque a prestação paga ao banco é, muitas vezes, inferior à que pagaria em uma mensalidade de renda.

No próximo gráfico podemos observar o crédito o valor médio do crédito à habitação por habitante entre 2000 e 2016.

Gráfico 71 – Crédito à habitação por habitante por localização geográfica

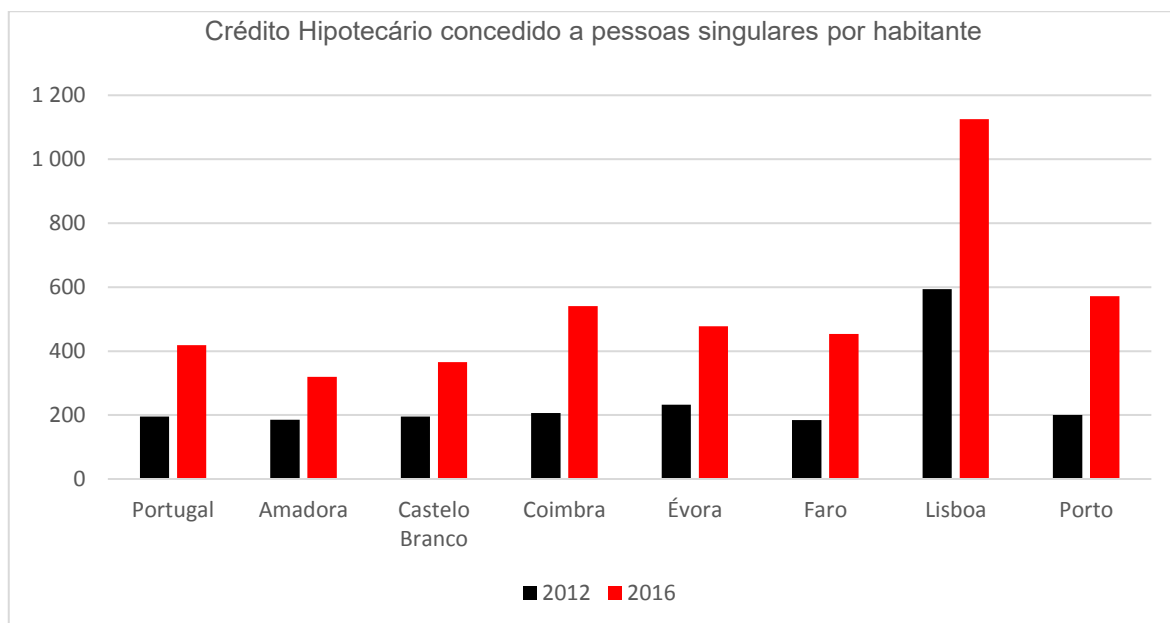


Fonte: INE, Estatísticas das instituições de crédito e sociedades financeiras (acedido via portal do INE em janeiro de 2018)

Em termos nacionais, denota-se uma subida deste valor nos primeiros anos da década de 2000, situação similar a todos os municípios. Em 2012, 2013, particularmente os anos em que a crise se acentua, denota-se uma tendência para a estabilização desse valor, sendo excepcional o município do Porto, sintomático de que terão sido atribuídos muitos créditos bancários nesse período. Contudo, o crédito à habitação diminuiu, de forma generalizada, a partir dessa data, sintomático de retração na atribuição do crédito ou, em raros casos, pelo pagamento (ou amortizações ao banco). Aliás, esses anos coincidem com o início das incapacidades no pagamento e do aumento do incumprimento bancário.

No próximo gráfico podemos observar indicadores relativos ao valor do crédito à habitação por habitante comparando os anos de 2012 e 2016.

Gráfico 72 – Crédito Hipotecário concedido a pessoas singulares por habitante

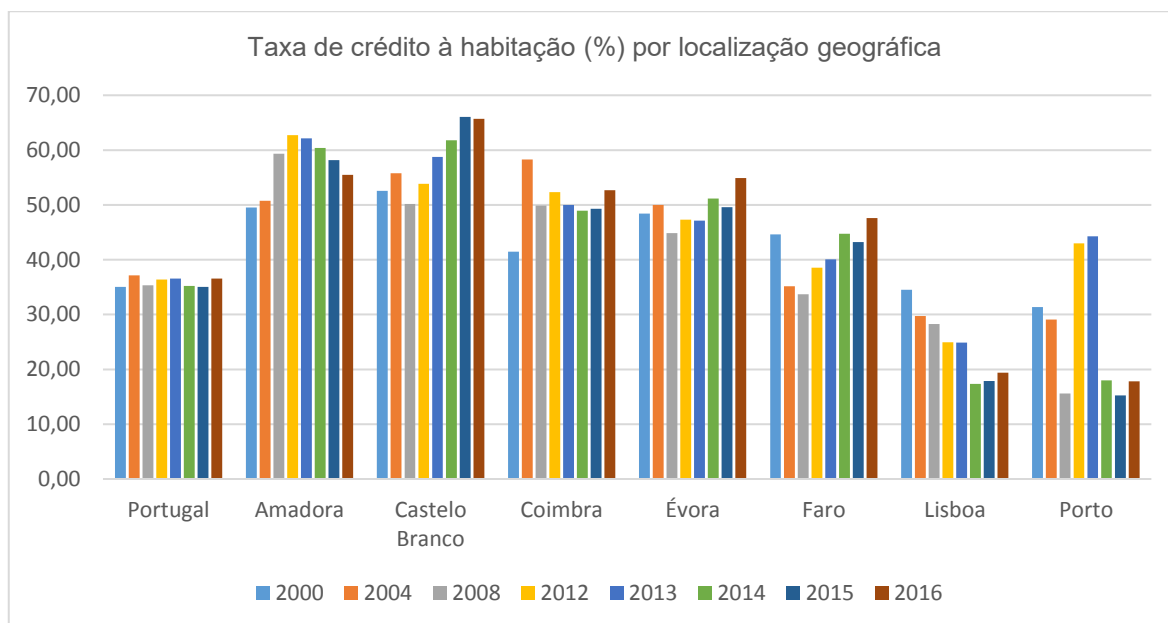


Fonte: Anuários Estatísticos das Regiões Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve de 2012 e 2016 (INE, 2013, 2017)

Embora estes valores aumentem em todos os 7 municípios, não se pode afirmar que se deva a um maior número de créditos atribuídos. Significa, antes de mais, que esse valor aumenta e, logo, pressupõem-se maiores níveis de endividamento.

No próximo gráfico podemos observar a evolução da taxa de crédito à habitação nos 7 municípios entre 2000 e 2016.

Gráfico 73 – Taxa de crédito à habitação (%) por localização geográfica



Fonte: INE, Estatísticas das instituições de crédito e sociedades financeiras (acedido via portal do INE em janeiro de 2018)

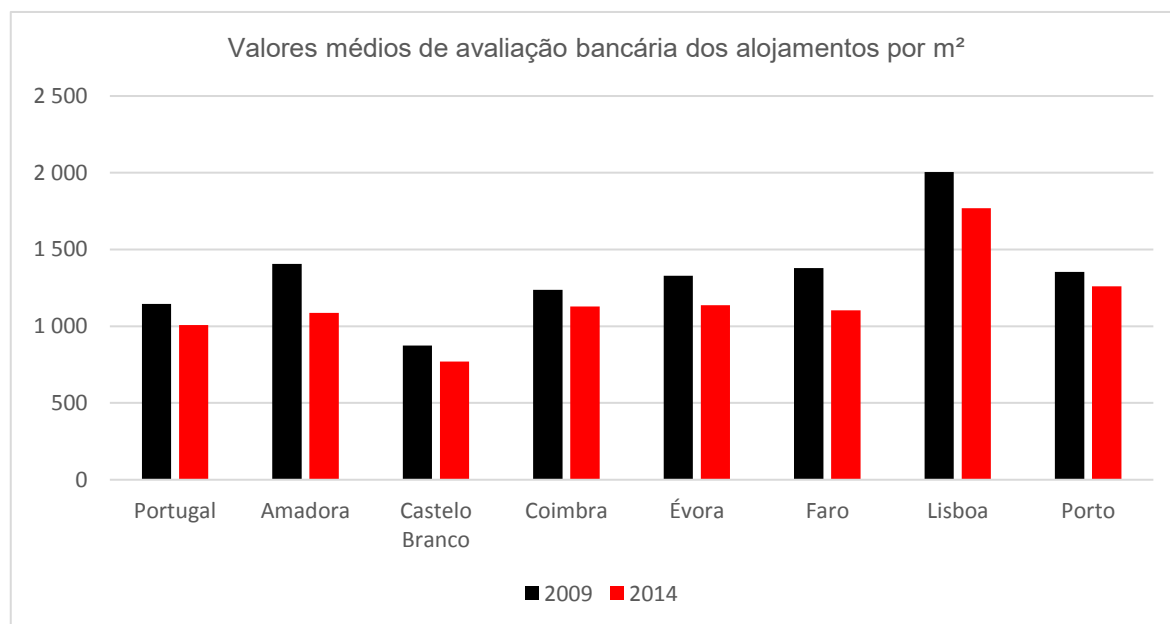
Embora a taxa de crédito à habitação ostente um valor estável em termos nacionais, existem acentuadas diferenças comparativamente com os municípios. Excluindo Lisboa e Porto, esses valores são bastante mais elevados nos restantes municípios. De resto, a taxa de crédito à habitação revela uma maior tendência decrescente em Lisboa e Porto, enquanto nos restantes municípios, não só a taxa é bastante elevada (particularmente em Castelo Branco, mas também em Évora, Coimbra, Faro e, inclusive, na Amadora, não obstante ser um município contíguo a Lisboa). No Porto, tal como no crédito à habitação por habitante, a taxa de crédito à habitação cresceu de forma exponencial em 2012 e 2013 (seguinto-se uma queda abrupta em 2014). Seria suposto que a taxa de crédito à habitação fosse mais alta em Lisboa e Porto, algo que não acontece. Este fator, contudo, pode ser explicado pela elevada oferta e maior número de população, particularmente população a requerer empréstimos bancários para a compra de casa, não obstante o preço por m² ser mais elevado nesses dois municípios. A competitividade e a capacidade de atração dos territórios também explica este fator, nomeadamente porque Lisboa e Porto (assim como os seus municípios satélites), não são apenas

as cidades onde estão concentrados o maior número de serviços, instituições do Estado e empresas, como também são as cidades onde o investimento numa segunda habitação se torna mais rentável. Este é, aliás, um dos múltiplos fatores que explica a bipolarização e a incapacidade de os outros municípios conseguirem ser atrativos e estruturantes.

De resto, existem grandes oscilações, estas transversais a todos os municípios, sintomáticos da instabilidade do sistema bancário. Contudo, tal como temos vindo a observar, a instabilidade dos bancos, do quadro socioeconómico ou, inclusive, político e governativo, não retrai (de forma substantiva) o mercado da oferta e da procura de habitação.

No próximo gráfico podemos observar os valores médios da avaliação bancária dos alojamentos por m², comparando os anos de 2009 e de 2014.

Gráfico 74 – Valores médios de avaliação bancária dos alojamentos por m²

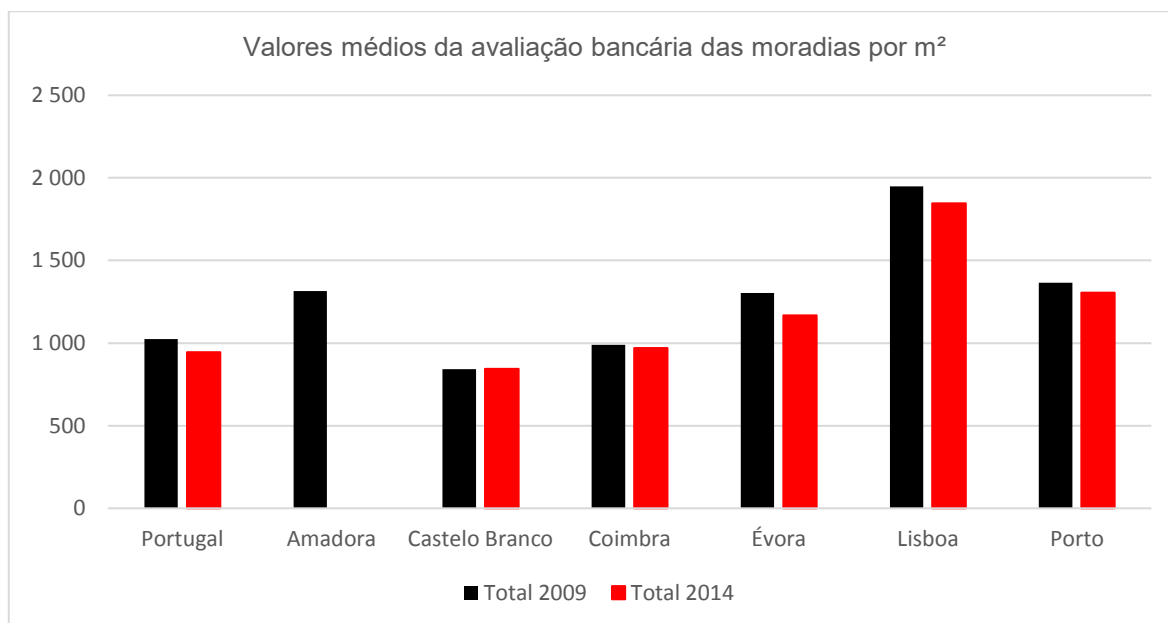


Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

Segundo a informação do INE, os indicadores referem-se aos alojamentos (assim como as moradias) que são objeto de financiamento bancário, da parte das principais instituições bancárias, e para as quais existiu uma avaliação técnica. Observa-se, antes de mais, que é nos municípios de Lisboa e da Amadora, seguindo-se os de Coimbra e Porto, onde se verificam valores mais elevados em termos de m². Contudo, é particularmente notória a existência de uma quebra acentuada, transversal a todos os municípios, em termos dos valores médios. Esta é, aliás, a realidade a que se assiste em termos nacionais. Temos de ponderar que quando o valor por m² diminui também o valor dos imóveis diminui. Esta questão é particularmente premente na relação de dependência que as famílias ostentam relativamente aos bancos, assim como relativamente a outras entidades credoras, particularmente quando existem questões de incumprimento. Logo, a “entrega” (venda ou não) da habitação é realizada enquanto forma de pagamento de dívidas – não apenas em termos do crédito à habitação, mas também em questões de incumprimento de créditos ao consumo, ou de obrigações legais para com o Fisco ou a Segurança Social. O facto de os alojamentos valerem menos também é sintomático de um menor dinamismo do setor nos anos compreendidos entre 2009 e 2014, particularmente porque os valores imobiliários ostentam um peso preponderante em termos dos bens patrimoniais das famílias.

No mesmo seguimento, podemos observar na próxima tabela indicadores referentes aos valores médios da avaliação bancária das moradias por m², comparando os anos de 2009 e de 2014.

Gráfico 75 – Valores médios da avaliação bancária das moradias por m²



Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

Relativamente às moradias – discriminando-as enquanto formas de habitação unifamiliar e, nesta lógica, distinguindo-as dos apartamentos - assiste-se a um cenário algo diferente. Ou seja, embora exista uma diminuição em termos dos valores médios da avaliação bancária por m², essa diminuição é substancialmente menor quando comparada com os alojamentos (que integram, para além das moradias, também os apartamentos e outras tipologias habitacionais, tais como os anexos). As moradias são, tendencialmente, mais caras quando comparadas com o valor médio dos apartamentos. É nos municípios de Lisboa, Porto, Amadora e Évora que os valores são mais elevados. Embora os mesmos princípios elencados para a diminuição dos valores médios da avaliação bancária dos alojamentos estejam presentes no caso das moradias, não deixa de ser um facto a constatar que a sua desvalorização em termos económicos (leia-se de avaliação bancária) é substancialmente menor.

Assinala-se, contudo, a tendência para a valorização do m² quando o quadro socioeconómico é de regresso ao crédito à habitação.

Na próxima tabela podemos comparar dados relativos à tipologia dos fogos para os indicadores temporais de 2009 e 2014.

Tabela 19 – Tipologia dos Fogos: T2 e T3

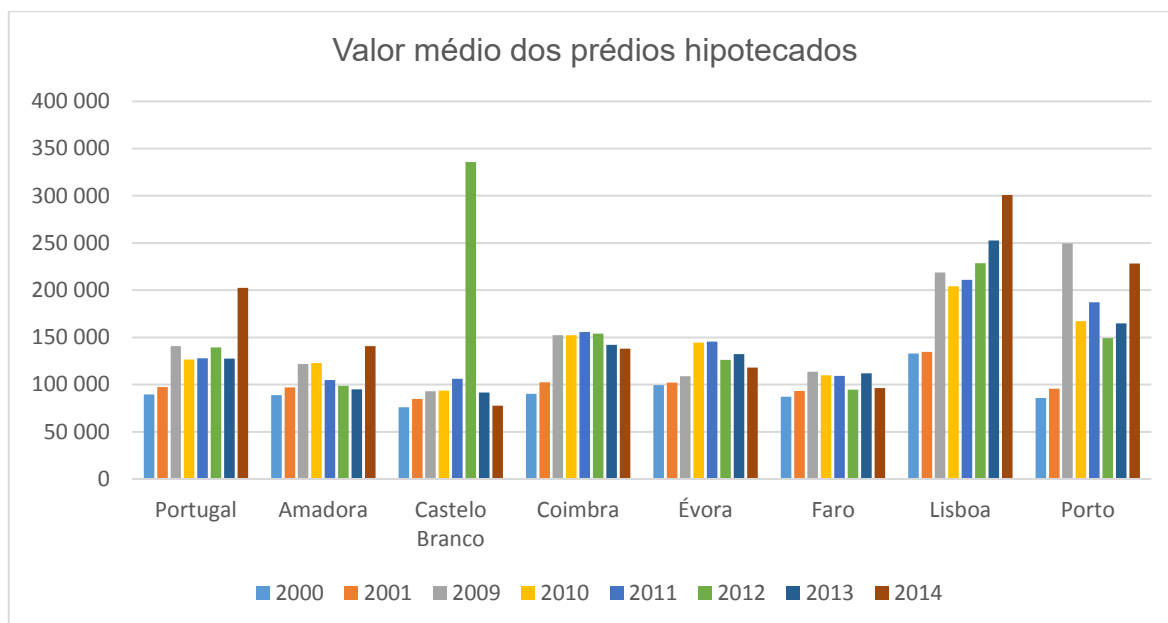
Territórios		Tipologia dos Fogos					
		Total		T2		T3	
Âmbito Geográfico	Anos	2009	2014	2009	2014	2009	2014
NUTS 2013	Portugal	1 219	1 046	1 230	1 026	1 149	1 003
Município	Amadora	1 408	1 086	1 395	1 066	1 419	1 141
Município	Castelo Branco	889	746	911	784	862	701
Município	Coimbra	1 383	1 210	1 393	1 210	1 297	1 110
Município	Évora	1 365	1 096	1 414	1 060	1 297	1 096
Município	Faro	1 364	1 088	1 366	1 085	1 316	1 142
Município	Lisboa	2 006	1 766	1 994	1 694	1 976	1 765
Município	Porto	1 350	1 248	1 259	1 130	1 343	1 275

Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

A par de uma desvalorização generalizada em termos totais, também em termos de discriminação por tipologias de fogos (apartamentos), nomeadamente T2 e T3, se assiste ao mesmo decréscimo em termos de valores médios por m². Esta realidade é transversal a todos os municípios em análise, observando-se que o valor dos imóveis sofre um decréscimo generalizado.

No próximo gráfico podemos observar o valor médio dos prédios hipotecados – urbanos e rústicos, comparando os anos de 2000, 2001, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014.

Gráfico 76 – Valor médio dos prédios hipotecados



Fonte: INE (Inquéritos à população). Acedido via portal PORDATA (Base de Dados do Portugal Contemporâneo) em 2017

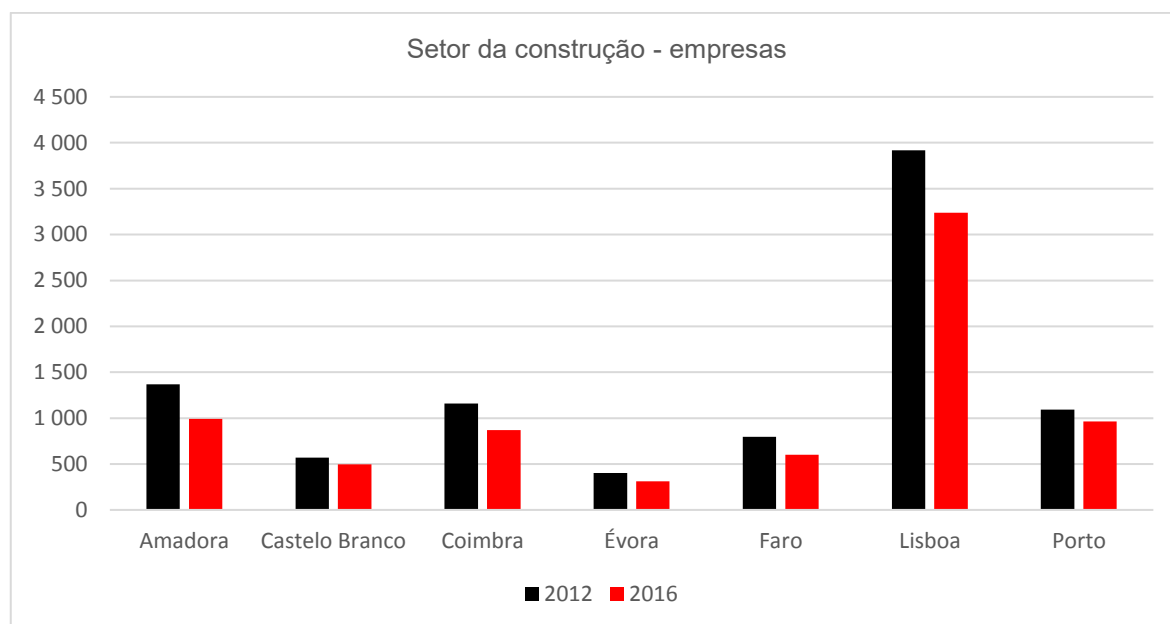
Embora o valor médio dos alojamentos decresça de forma substancial, salienta-se que a mesma realidade não está patente em termos dos prédios. De facto, observa-se um aumento do valor médio dos prédios hipotecados, em termos de média nacional de 2000 a 2009, seguindo-se uma ligeira diminuição/estabilização até o ano de 2013; e aumentando, forma bastante significativa, em 2014. Relativamente à realidade municipal, é no município de Lisboa, seguindo-se o do Porto, onde o valor médio dos prédios é mais elevado. É também nestes dois municípios, a par da Amadora, que o aumento do valor médio dos prédios hipotecados é mais preponderante na comparação entre o último indicador temporal de 2014 e o seu antecessor. Em Castelo Branco, Coimbra, Évora e Faro existe uma diminuição do valor médio. No sentido inverso, é no município de Faro que os valores são menores. Castelo Branco, por seu turno, ostenta um padrão atípico, particularmente no ano de 2012 quando se assistiu a um aumento exponencial e incoerente relativamente ao valor médio dos prédios hipotecados. Se atentarmos, por sua vez, aos anos em análise depreende-se, igualmente, que estes valores estão sujeitos a fortes oscilações.

Constata-se, de todas as formas, que embora a diminuição do valor médio dos alojamentos (assim como, de forma discriminada, as moradias) seja transversal a todos os municípios, o mesmo não acontece relativamente aos prédios urbanos e rústicos.

Outra dimensão que temos de ponderar prende-se com as dinâmicas do setor da construção, nomeadamente porque traduz um indicador de sustentabilidade urbana. Este setor foi um dos mais afetados nos últimos anos, não só em termos de empregabilidade como também em termos de presença empresarial. Os próximos indicadores permitem-nos uma leitura deste setor nos 7 municípios em análise.

No próximo gráfico podemos observar indicadores relativos ao número de empresas deste setor, comparando indicadores de 2012 e de 2016.

Gráfico 77 – Setor da construção - empresas

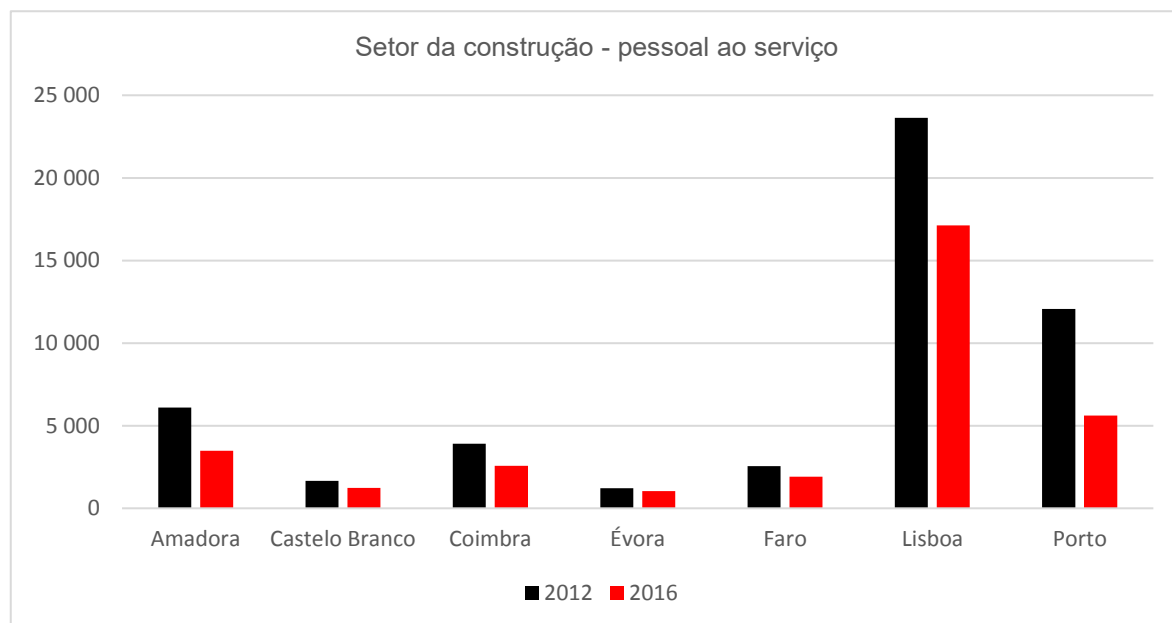


Fonte: Anuários Estatísticos das Regiões Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve de 2012 e 2016 (INE, 2013, 2017)

O número de empresas deste setor diminuiu em todos os 7 municípios, embora no Porto (particularmente) e em Évora essa diminuição seja menor. É notória a grande diminuição do número de empresas na Amadora, assim como em Lisboa onde o número de empresas existente é significativamente relevante.

No próximo gráfico podemos observar a situação dos 7 municípios relativamente ao número de pessoas a trabalhar neste setor.

Gráfico 78 – Setor da construção – pessoal ao serviço

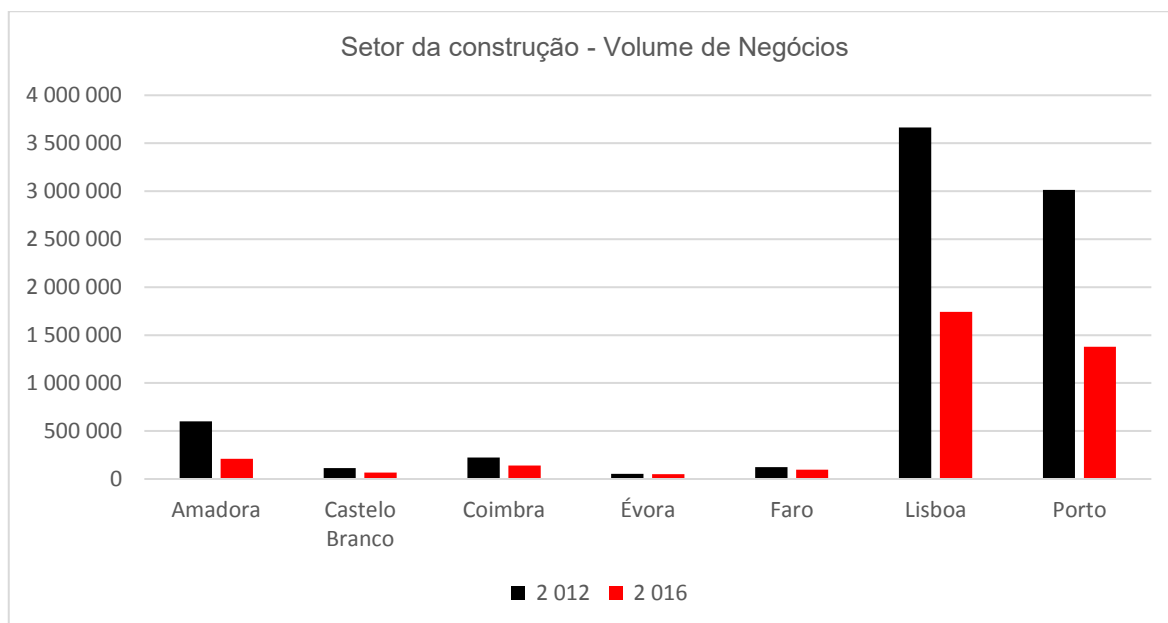


Fonte: Anuários Estatísticos das Regiões Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve de 2012 e 2016 (INE, 2013, 2017)

O número de pessoas a trabalhar neste setor diminuiu em todos os municípios, sendo, contudo pouco expressivo em Évora (onde o peso do setor não é muito incidente), seguido de Castelo Branco e Faro. A diminuição é mais expressiva nos municípios mais populosos, tais como a Amadora e Coimbra, mas, fundamentalmente em Lisboa e Porto. Embora Lisboa perca mais empresas desta área, comparativamente com o Porto, esta última cidade parece ter sido mais afetada pelo desemprego neste setor.

No próximo gráfico podemos observar o Volume de Negócios gerado pelas empresas na área da construção nos 7 municípios.

Gráfico 79 – Setor da construção – Volume de Negócios



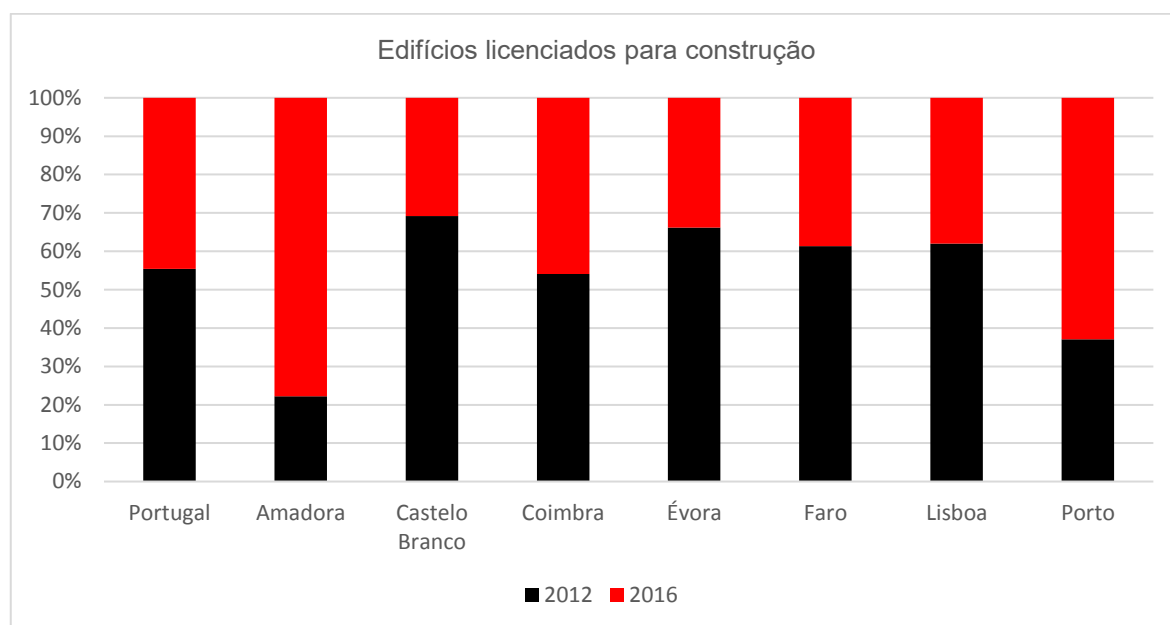
Fonte: Anuários Estatísticos das Regiões Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve de 2012 e 2016 (INE, 2013, 2017)

A diminuição generalizada do número de empresas implica, parcialmente, na diminuição do Volume de Negócios gerado pelas empresas deste setor. Esse decréscimo é, contudo, substancialmente menor nos municípios onde a construção não ostenta um peso tão preponderante, como é o caso de Évora, seguindo-se Castelo Branco e Faro. Tal como na questão da empregabilidade, são as cidades mais populosas (e onde, também, existem mais fluxos interurbanos) que decrescem de forma substancial, embora Coimbra, nesta vertente, ostente um padrão algo intermédio. De resto, o Volume de Negócios gerado pelas empresas do setor da construção na Amadora, Lisboa e Porto diminuiu de forma expressiva. Contudo, comparando os dois maiores municípios observamos que, atualmente, o Volume de Negócios gerado no Porto está mais aproximado do de Lisboa, comparativamente com os valores registados em 2012.

As dinâmicas deste setor não podem ser apenas medidas em termos de pessoas ao serviço, empresas e Volume de Negócios. Importa, também, conhecer se as dinâmicas construtivas, particularmente de habitação para as famílias habitarem, vivenciadas em anos anteriores, são uma tendência atual.

No próximo gráfico podemos observar dados relativos aos edifícios licenciados para a construção comparando, em termos de proporções percentuais, os anos de 2012 e de 2016.

Gráfico 80 – Edifícios licenciados para construção

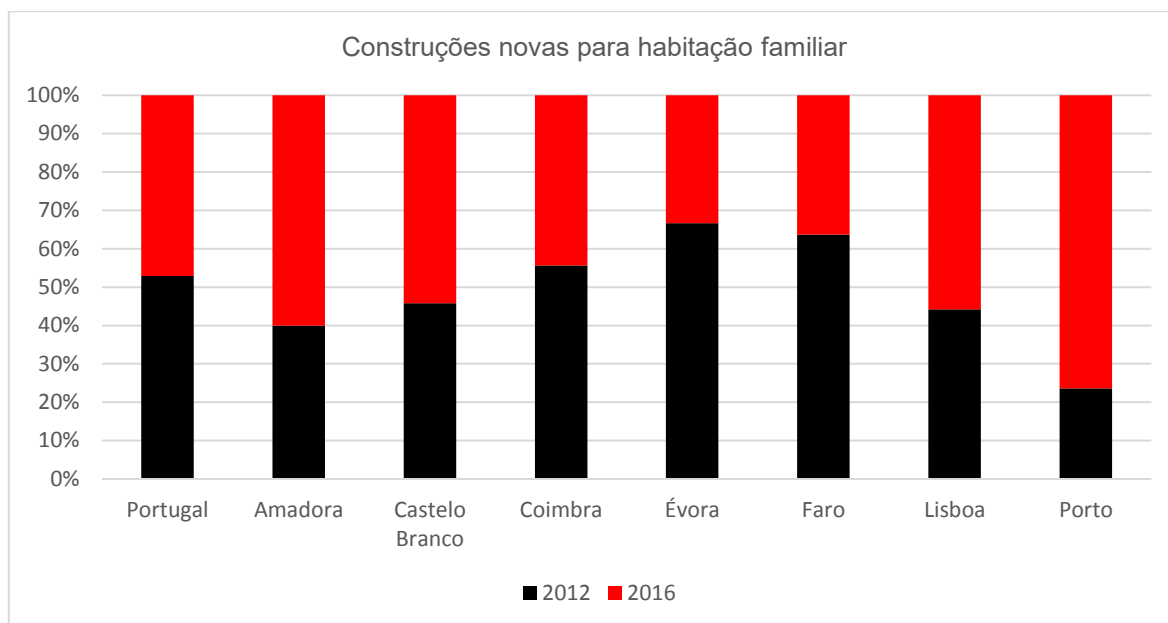


Fonte: Anuários Estatísticos das Regiões Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve de 2012 e 2016 (INE, 2013, 2017)

Considerando a realidade nacional, existe uma menor percentagem de edifícios licenciados em 2016. Atendendo ao panorama dos 7 municípios, assistimos a realidades bastante diferentes. Enquanto na Amadora e no Porto assistimos a um aumento, Castelo Branco, Évora, Faro e Lisboa decrescem em termos proporcionais comparativamente com 2012. Embora decresça em Coimbra os valores registados em 2016 estão mais próximos dos números de 2012.

No próximo gráfico podemos analisar indicadores relativos ao licenciamento de novos fogos de habitação familiar comparando a realidade de 2012 com a de 2016.

Gráfico 81 – Construções novas para habitação familiar



Fonte: Anuários Estatísticos das Regiões Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve de 2012 e 2016 (INE, 2013, 2017)

Tal como acontece com os novos edifícios licenciados para a construção, também as novas construções que têm como destino a habitação familiar decrescem. Contudo, essa diminuição é bastante menor, assinalando-se que o valor registado em 2016 está bastante próximo do de 2012. Relativamente aos municípios, subsistem cenários diferentes que contrariam, em algumas particularidades, os indicadores anteriores. Observando o gráfico é notório que o Porto, Castelo Branco, Amadora e, inclusive, Lisboa aumentam, em termos proporcionais, o número de construções destinadas às famílias. No sentido inverso, Coimbra, Évora e Faro diminuem em termos proporcionais.

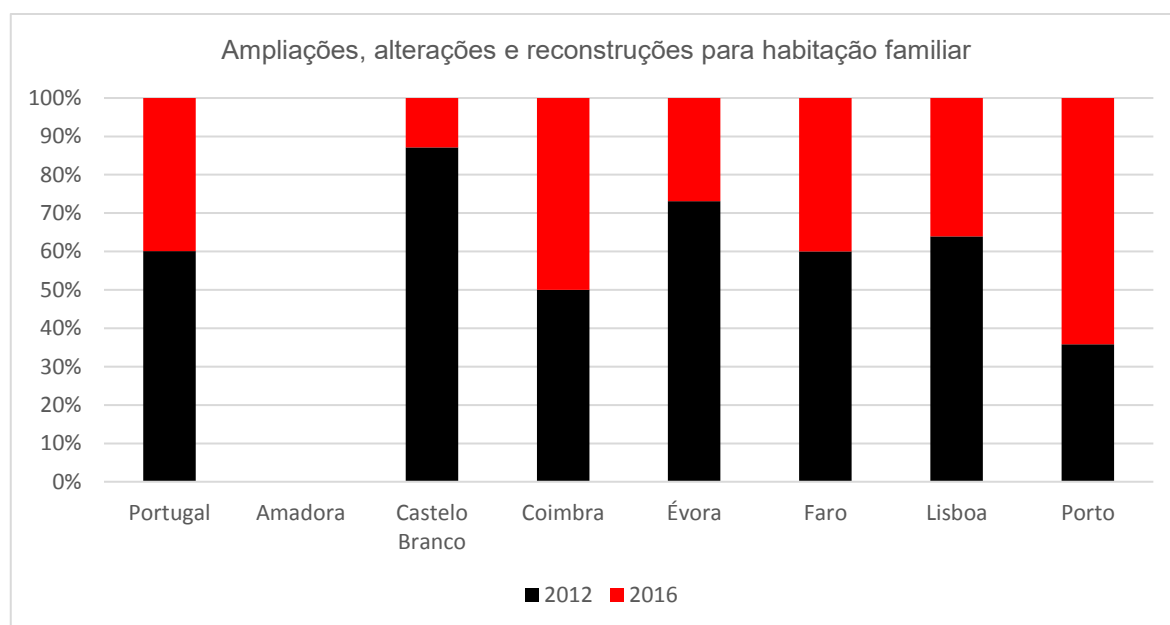
Numa análise global, constatamos que embora o número de edifícios licenciados diminua, nem sempre isso implica a diminuição do número de fogos destinados às famílias. Ou seja, embora sejam menos os edifícios, existe uma tendência crescente para serem cada vez mais as “casas. Logo”, a nova construção que tem sido edificada tem como principal destino a venda às famílias.

Outro critério que tem de ser aferido prende-se com as reconstruções e alterações licenciadas nas habitações familiares já existentes. A temática da reconstrução, a par da regeneração urbana, é bastante pertinente. Não só porque o parque

habitacional dos municípios se encontra degradado – não obstante algumas políticas de revitalização urbana dos centros históricos (mas que acabam por tender para a lógica da gentrificação) – mas também porque se assumiu como discurso corrente em 2012, 2013 e 2014, anos em que a “crise” foi mais premente, tanto em termos económicos, como no âmbito do discurso político.

Na próxima tabela podemos observar indicadores relativos às ampliações, alterações e reconstruções para habitação familiar licenciadas, comparando, em termos proporcionais, dados de 2012 e de 2016.

Gráfico 82 – Ampliações, alterações e reconstruções para habitação familiar



Fonte: Anuários Estatísticos das Regiões Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve de 2012 e 2016 (INE, 2013, 2017)

Em termos nacionais, o número de ampliações e reconstruções em 2016 é menor do que o registado em 2012. No caso dos municípios, as reconstruções apenas parecem ter alguma expressão em Coimbra e no Porto – município que, através da leitura de indicadores, ostenta uma maior dinâmica construtiva. No sentido inverso, o número de reconstruções licenciadas em Lisboa, Faro e Évora, é bastante menor em 2016 do que em 2012, sendo também essa a realidade de Castelo Branco, mas existindo, nesta última cidade, uma discrepância ainda mais acentuada. Castelo Branco não é, de resto, um município onde a construção assume valores muito

expressivos. No caso da Amadora, a situação em 2016 é igual à de 2012: não foi licenciada nenhuma reconstrução, ampliação, ou alteração nova. Sendo a Amadora um município caracterizado por dinâmicas construtivas muito incidentes, assim como por diversas problemáticas derivadas do urbanismo e da habitação, é de assinalar a baixa expressividade deste indicador.

Embora estes indicadores não possam ser extrapolados no âmbito de uma leitura sobre a regeneração urbana, não deixam de ser reflexo de uma política centrada na construção ao invés da reconstrução.

Conclusões

A habitação está diretamente relacionada com o planeamento e com as políticas de território, sendo nesse sentido que ela surge incorporada nos documentos estratégicos, quer de foro municipal, quer de âmbito metropolitano. A situação geográfica de cada uma das cidades determina o seu planeamento urbano e, logo, implica diretamente nas suas políticas de habitação.

A Amadora é constituída no cerne do aumento demográfico da população limítrofe a Lisboa e, nesse sentido, enfrenta um tipo de crescimento desordenado em termos urbanos e demográficos, mas que está inerente à centralidade de Lisboa e à dos outros municípios da área metropolitana. Tanto Lisboa, quanto o Porto, enfrentam necessidades de planeamento e habitacionais que só podem ser delineadas atendendo à sua posição central. Coimbra, embora seja uma cidade do Litoral, não consegue ter a mesma capacidade estruturante, apesar de não estar na influência direta nem da Grande Área Metropolitana de Lisboa, nem da Grande Área Metropolitana do Porto.

Denota-se a necessidade de os municípios atuarem ao nível de redes estratégicas, não só de âmbito nacional, como de âmbito internacional, como são o caso de Castelo Branco, Coimbra, Porto e Lisboa, embora estas duas últimas com cenários bastante distintos das cidades médias. Existem algumas *nuances*. Évora, por exemplo, realça uma maior necessidade de proteger e promover o centro histórico consolidado, enquanto Faro destaca as mais-valias turísticas que têm uma grande implicação no entabulamento das políticas urbanísticas. Considerando as

diferentes atribuições dos municípios existem diferentes linhas em termos do que são os programas de habitação de cada um dos 7 municípios. A Amadora, por exemplo, concentra as problemáticas originadas pela sua posição periférica e por um desordenamento territorial de base, nomeadamente porque, ao contrário dos outros 6 municípios, não se desenvolve a partir de um núcleo urbano que se foi consolidando ao longo de diversos processos históricos.

Todos os municípios enfrentam problemas de âmbito demográfico, empregabilidade e exclusão. Embora todos os municípios, excluindo a Amadora, sejam centrais ou estruturantes, os graus de centralidade estão diretamente relacionados com critérios inerentes a fatores tais como a interioridade, “litoralidade”, ou metropolização. Logo, as dinâmicas demográficas, urbanas e habitacionais são diferentes. Por exemplo, embora Castelo Branco, Lisboa e Porto diminuam demograficamente, as causas são bastante distintas.

A “sustentabilidade” emerge como uma palavra recorrente em todos os documentos estratégicos considerados, entendida em termos de “urbanismo sustentável” ou “desenvolvimento urbano sustentável”. Em termos discursivos também emerge a promoção da identidade, ou o entendimento do território enquanto “marca” a promover. Contudo, a sustentabilidade habitacional surge, muitas vezes, algo restrita à eficiência energética das habitações e dos edifícios, mas não a uma perspetiva inclusiva de âmbito alargado. Note-se que a eficiência energética dos edifícios também tem custos económicos acrescidos, refletindo-se no que as famílias vão pagar em termos de IMI. Logo, uma sustentabilidade unicamente ecológica pode implicar a diminuição da sustentabilidade económica e social.

Em termos económicos, os indicadores apontam para uma retração do emprego e das atividades empresarias, particularmente nos setores da construção e das atividades imobiliárias. Contudo, tal como na realidade nacional como um todo, também relativamente aos municípios se denota um aumento do número de alojamentos, embora com diferenças a assinalar entre eles. Por exemplo, em Lisboa e Porto existe uma diminuição do número de residentes nos alojamentos, enquanto esse indicador aumenta no caso das cidades médias. No entanto, em todo os municípios o número de alojamentos vagos aumenta, sendo sintomático de

que as políticas de construção não estiveram relacionadas com a diminuição demográfica. A construção é um setor estruturante em todos os municípios, denotando-se que o principal destino das casas é a venda, sendo bastante incipiente o mercado do arrendamento.

Em termos de valores da habitação, esta é tendencialmente mais cara em Lisboa e Porto comparativamente com as cidades médias. Contudo, o valor por m² não está inerente às políticas municipais, assim como a taxa de crédito à habitação, mas à avaliação bancária, não tendo os municípios grande capacidade de intervenção nas mesmas, não obstante os programas municipais de habitação serem delineados em função das particularidades geográficas, tal como acontece, por exemplo, no caso da Amadora em que os programas têm, muitas vezes, como público-alvo a população de origem imigrante, ou Castelo Branco, cujas políticas municipais de habitação tentam incluir a população mais idosa, devido à problemática do envelhecimento demográfico. Em períodos de retração económica os valores por m² tendem a diminuir, enquanto em períodos de retoma os valores tendem a subir, situação que, aliás, se assiste atualmente. Ou seja, quando há um incremento da atribuição do crédito à habitação o preço por m² também aumenta. A problemática do crédito e, subsequente, endividamento acaba por não ser de foro das políticas municipais, não obstante os seus reflexos se sentirem no território como um todo. Contudo, a opção pela construção e pela venda são opções estratégicas de foro municipal, transversais a todos os municípios considerados. O arrendamento, não está, também, incólume a esta situação, nomeadamente porque também existe especulação e pouca regulação dos preços praticados. As políticas de foro municipal também albergam a habitação social e os bairros de génese ilegal. Questiona-se, igualmente, a pertinência da gestão da habitação social estar, em diversos casos, sob a gestão privada, assim como as políticas de gentrificação e de especulação do valor da propriedade inerentes à erradicação e aos despejos em bairros de génese ilegal.

Logo, existe uma desadequação generalizada das políticas de habitação relativamente às estratégias de planeamento urbano.

Capítulo VII - Os “atores” da habitação

Capítulo VII - Os “atores” da habitação

A análise qualitativa teve por base a realização de entrevistas semiestruturadas divididas em dois perfis de individualidades: especialistas – neste caso, investigadores que têm trabalhado sobre a questão da habitação, do planeamento urbano, da sustentabilidade ou das cidades; enquadrando pessoas das mais diversas áreas; e representantes – neste caso entrevistados que respondem no âmbito da sua função representativa em determinada entidade que tem “interesses” diretos no setor da habitação

Dimensões em análise

Tal como referido na Metodologia, as entrevistas procuraram analisar as seguintes dimensões: cenário atual da habitação em Portugal; planeamento urbano; habitação e setores transversais (banca, imobiliário e construção); sustentabilidade habitacional – para a definição de um conceito; sinalização de boas práticas. As dimensões em análise estão elencadas na tabela seguinte.

Cenário atual da habitação em Portugal

Nesta dimensão procurou aferir-se a opinião dos entrevistados acerca do panorama geral da habitação em Portugal no sentido de recolher primeiras opiniões que pudessem fundamentar um diagnóstico generalizado para, seguidamente, incidir de forma mais específica acerca das temáticas mais presentes.

Segundo o arquiteto e investigador Pedro Abreu (UTL) não se pode falar em habitação sem se atentar à sua “dimensão antropológica e metafísica”, no âmbito do que deve ser entendido enquanto a necessidade de conceção de uma arquitetura crítica. Refere os trabalhos de Mircea Eliade que observa que a finalidade arquitetónica não deve ser estritamente habitacional. Logo, torna-se necessário distinguir entre o que é arquitetura e o que é construção. Assim sendo, emerge o conceito de habitação no sentido de “eu gosto de habitar este espaço”.

Subentendendo a filosofia do Heidegger e de Mircea Eliade, a habitação encarna o critério distintivo do que “é e não é arquitetura”, particularmente porque traduz uma relação de harmonia com o território. Logo, observa: “é a relação crítica que influencia o que é arquitetura e o que não é”. Ao contrário do conceito de “alojamento” o conceito de habitação requer a “harmonia e a relação com o meio”, não se restringindo a funções económicas e funcionais, mas remetendo, também, para questões antropológicas e metafísicas - dimensões que equaciona na obra de Heidegger (“Construir, Habitar, Pensar”) quando este refere que na relação com o território há sempre 4 vetores: o céu, a terra, as divindades e os materiais.

Atendendo às principais problemáticas da habitação na atualidade, salienta o que considera “um problema da modernidade e do modernismo”, embora oriundo do iluminismo, que consiste na redução do ser humano (não só na área da arquitetura) a necessidades unicamente fisiológicas. Aponta, como exemplo, o turismo da habitação surgido nos anos 80: “As pessoas não vão por causa da montanha, mas por causa das casas, algo que não acontece nas periferias de Lisboa, Porto ou Coimbra porque as casas são apenas entendidas enquanto máquinas de habitar”. Na sua perspetiva, o turismo de habitação demonstra uma “sede de arquitetura”. Logo, torna-se necessário aferir não só os “fatores objetivos mas também os subjetivos e metafísicos para reaprendermos a fazer habitação no séc. XXI”.

Analisando o panorama da habitação através de uma linha histórica, o sociólogo e investigador Carlos Fortuna (CES/UC) observa que a “leitura histórica, toda ela começa do ponto de vista sociológico e político no séc. XIX e continua no séc. XX, antes do aparecimento do capitalismo industrial”. Sendo assim, será sempre interessante analisar as tendências modernas e contemporâneas no sentido de aferir a evolução dos fatores culturais dos nossos dias.

Por sua vez, o arquiteto e investigador António Bandeirinha (CES/UC) observa que, segundo um ponto de vista estritamente funcionalista - mas ancorado na visão da ideologia hegemónica que “existiu desde a Revolução Industrial” - o problema da habitação está (estaria) sanado: “não pode existir gente a viver nas ruas, gente a viver nos passeios, nos átrios, nem famílias acampadas nas beiras das estradas – logo, tem que se tirar de lá essas pessoas”. No entanto, todas as políticas de

habitação encaminham-se, tendencialmente, para uma “solução vista de fora”, não devido a um ponto de vista filantrópico, mas devido a uma perspectiva egoísta: “Eu que estou bem instalado não o posso ver ali porque ele me incomoda”, ideia citada por Engels ao referir o incómodo da burguesia “quando o cheiro chega aos bairros da classe média”.

Atendendo a uma ordem cronológica Carlos Fortuna refere que no séc. XIX, com o aparecimento das cidades industriais, a habitação emerge como um problema a carecer de solução, atendendo particularmente ao seu rápido crescimento exponencial periférico. Contudo, as estratégias do poder político tenderam para a “invisibilização”, nomeadamente das “famílias operárias pobres, doentes, desempregadas” que eram “encerradas” em bairros que eram tornados invisíveis, fora das vistas e dos trajetos. Tal como Bandeirinha, também Fortuna cita Engels quando este se refere à cidade inglesa de Manchester nos finais do séc. XIX, onde era possível passar junto a certos bairros pobres de famílias operárias sem sequer os ver. Neste sentido, invisibilizar era uma estratégia de não lhes atribuir importância, consequência da urbanização e do modo de produção do capitalismo industrial. Embora não sendo uma preocupação assumida, continuaram a ser apontadas outras estratégias para a resolução do problema habitacional. Uma das quais, “característica de um certo capitalismo industrial”, consistia em que as indústrias criassem os seus próprios bairros potenciando a que os operários vivessem junto às fábricas em casas fornecidas pelas indústrias e pagando alguma renda que lhes era retirada do salário. Esta política tinha também o efeito de disciplinarização, nomeadamente porque o patrão era também o senhorio e, logo, controlava o absentismo. Esse paternalismo absentista era uma forma de subordinação da força de trabalho. Fortuna observa que “os capitalistas foram inteligentes nesse sentido”. Em Portugal aponta como exemplo alguns bairros em Lisboa e Porto que correspondem a esse princípio, particularmente as chamadas, “Ilhas” existentes nas cidades do Porto e de Lisboa.

Comparando a sociedade portuguesa com os países do norte da Europa, o arquiteto Bandeirinha salienta a industrialização tardia, assim como uma visão ruralista promovida Estado Novo que acreditava num país ruralizado, analfabeto, centrado exclusivamente na agricultura. Como consequência, não houve um

grande afluxo populacional para as cidades. Acrescia, ainda, a ideia da moralidade, da família sintetizada na necessidade de cada família ter uma casa que “tinha necessariamente de ser pobrezinha”. Por exemplo, enquanto durante muitos anos a maior parte dos países já tinha inculcado a ideia da habitação em altura – por uma questão económica e por uma questão de ocupação do espaço, naquilo que os arquitetos apelidavam de “*existence minimum*”, bastante espelhado no norte da Europa nos anos 20 e 30 - em Portugal, os organismos corporativos que podiam promover a habitação, tais como a Casa dos Pobres, ou a Casa dos Pescadores, eram obrigados a produzir habitação unifamiliar. Refere que só em 1948, particularmente com a construção do Bairro de Alvalade em Lisboa é que se promoveu, pela primeira vez, habitação plurifamiliar em Portugal, constatando-se que apenas desta forma é que seria possível edificar habitação coletiva.

No mesmo seguimento, Carlos Fortuna observa que os arquitetos também contribuíram para a criação de um “modo burguês de habitar” espelhado na segmentação dos espaços (quartos, zonas comuns, zonas dos serviços, cozinhas). Refere ter sido um processo iniciado nos anos 60, caracterizado pela densificação da construção da habitação nas periferias. Logo, observa, “a urbanização faz-se pela construção da habitação porque as cidades estavam a crescer”, sendo a “urbanidade em função da habitabilidade”. Atualmente, a lógica é diferente, mas este processo foi característico dos anos 60 e 70. Neste sentido, as famílias, ao longo do processo de modernização da sociedade portuguesa, entenderam que “chegar às cidades” era essencial para a obtenção de melhores condições de vida e que isso, eventualmente, se traduzia numa alteração dos modos de vida e dos comportamentos. Refere ter-se tratado de um processo interessante, mas com variações. Sublinha o período do 25 de abril, pautado por iniciativas pela melhoria da habitação, tais como os movimentos sociais, ou as cooperativas, que procuravam, entre outras causas, terminar com os bairros de lata, bastante visíveis na cintura periférica de Lisboa, sintomáticos do rápido crescimento das cidades. Os

anos 70, particularmente com a descolonização, também foram marcados pela necessidade de realojamento da população “retornada”¹²¹ das ex-colónias.

Relativamente aos anos 90, Carlos Fortuna aponta outras tendências, características da modernização, tais como o apartamento individual e o aumento médio da área dos apartamentos das famílias da classe média (em metros quadrados, as áreas, T3 mais espaçosas, por exemplo), acompanhado pelo aumento das divisões da casa, correspondendo a uma “especialização da casa” onde cada um dos habitantes da família passa a ter o seu espaço próprio: “na habitação que é coletiva (cada um) tem o seu espaço individual”. Refere tratar-se de um aprofundamento da individualização do sujeito. No entanto, a interiorização do espaço não deixa de traduzir, simultaneamente, uma exteriorização: “quando eles se refugiam é para se colocar em rede com o exterior” coexistindo, sempre, a ambiguidade: “Recebem os amigos, namoram, mas estão ligados pela net. Individualizam-se em relação à família mas acompanhando a abertura para o outro mundo”. Sendo assim, esta tendência exemplifica uma tendência individual cultural dos tempos modernos. Referindo-se ao “ideal dos arquitetos” em que cada um tem o seu espaço mas existe a sala – entendida enquanto um espaço democrático, de encontro – refere que esse espaço também foi ultrapassado pelo modo como a televisão veio usurpar a comunicação entre os membros da família, ocupando, enquanto elemento físico, um lugar central na sala, acabando por ser o espaço de receção de um comunicador (televisão) e não um espaço de comunicação interpessoal, nomeadamente porque cada um está a digerir a comunicação que lhe é dada pela televisão. Logo, há menos transversalidade.

Em termos de dinâmicas atuais, António Bandeirinha refere que o cenário da habitação em Portugal tem sido abordado de duas formas, ambas condicionadas, segundo o especialista, pela “ideologia que controla os centros decisórios”.

¹²¹ População “retornada” refere-se aos “Retornados”, população portuguesa, ou de origem portuguesa, que migrou para Portugal aquando os processos de independência dos territórios africanos sob administração portuguesa. A integração de quase um milhão de pessoas não foi um processo fácil. Muitos bairros de génese ilegal surgidos nos anos 70 foram construídos, quer por Retornados, quer por população africana imigrante, no seguimento dos mesmos processos de descolonização (considerando, ainda, a população que migrava dos campos para as cidades para trabalhar nas fábricas). A influência da população oriunda das ex-colónias foi notória, não só no que originou em termos de planeamento urbano, mas também nas influências culturais que incorporaram na sociedade portuguesa.

Encontra-se, por um lado a economia em que a habitação é considerado um bem, ou um produto de mercado que pode ser trocado e adquirido. Numa outra vertente, encontra-se o lado da ecologia em que a habitação é entendida enquanto uma função (ter um quarto, uma casa de banho, uma cozinha, etc.). Entendendo que a “habitação sendo uma e outra coisa, mesmo do ponto de vista histórico, é mais do que isso”. Neste sentido, existe uma “dimensão oculta da habitação” que, embora tenha vindo a ser refletida pelos pensadores, acaba por nunca ser equacionada. Atualmente, refere que se pressentem esses dois lados, sendo as críticas ao setor da habitação enredadas nas “duas formas de ver a mesma coisa”. Sendo assim, do lado do mercado, na dita contemporaneidade, são visíveis grandes dificuldades, tais como as hipotecas, a falta de capacidade de responder ao crédito, ou o preço do mercado da habitação manter-se elevado mesmo em alturas de crise. Observa que, neste momento, se tem procurado favorecer algo que não considera positivo – a renda. Sublinha que Portugal é o país com maior índice de aquisição da habitação, estando sempre omnipresente uma perspetiva patrimonialista, focada quase exclusivamente na posse. Na génese da mesma tendência encontra-se o negócio bancário e imobiliário que, segundo Bandeirinha, acarretou consequências gravosas nas sociedades europeias. Logo, “Não interessa a habitação, o que interessa é renovar o ciclo do dinheiro”. Salienta que a permanência deste lógica conduzirá a um aumento do número de desalojados e endividados, quer em termos de proprietários, quer em termos de arrendatários, bastante visível nas dificuldades de entidades que trabalham em no âmbito dos direitos do consumo, como é o caso da DECO¹²², ou no âmbito dos direitos da habitação, como é o caso da Associação dos Inquilinos Lisbonenses.

Por sua vez, a engenheira Isabel Santos (ECOCHOICE) refere que Portugal “sofreu nas últimas décadas uma alteração muito profunda no padrão, quer das nossas famílias, como das nossas habitações”. Da mesma forma, também as famílias se tornaram menos numerosas, ao “contrário” das casas que, por sua vez, se tornaram “maiores”. Salienta que esta alteração teve como consequência o crescimento exponencial da construção particularmente nas décadas de 70 e 90. Contudo, o

¹²² Associação para a Defesa dos Consumidores.

mesmo crescimento não teve reflexos em termos de qualidade e sustentabilidade, facto que explica a o elevado estado de degradação dos edifícios do parque habitacional português que “apresentam patologias associadas a uma fraca qualidade construtiva”. Salaria, no entanto, o papel da diretiva europeia para a certificação energética de edifícios, promulgada em 2001, visto a legislação nacional existente nesta matéria, assim como as principais preocupações em termos de construção, não ponderarem particulares preocupações em termos de dimensões, tais como o isolamento térmico, a estanquicidade, ou o conforto. Observa que atualmente, associado a maiores graus de exigência por parte das famílias e a fatores de ordem económica, o critério “qualidade” já passou a ser equacionado aquando a escolha de uma casa, assim como a questão energética.

Retornando ao campo macrossocial, o arquiteto Bandeirinha refere que não tem existido vontade para resolver o problema de forma coerente, principalmente por parte do poder político. Menciona que no início do séc. XX ainda se acreditou que se podia fazer *outsourcing* do problema da habitação. Como consequência, a questão da habitação foi retirada da agenda política. Da mesma forma, contribuiu para estigmatizar a habitação de interesse público e a necessidade de ser providenciada habitação – questão que foi urgente no período entre as duas guerras, particularmente nos países do Norte da Europa de ideologia social-democrata, tais como a Áustria, a Holanda e a Alemanha. A questão da habitação acabou por ser estigmatizada, passando a ser encarada como um mercado que se deve regular a si próprio. Sublinha que esta orientação se torna problemática, quer do ponto de vista do mercado, quer do ponto de vista da função, porque, citando Heidegger, o “Homem é Habitar”, devendo ser encarada como “espaço vital, do eu e da comunidade em que se vive”.

Para o arquiteto e investigador Carlos Almeida Marques (ISCSP) o “contexto atual da habitação encontra-se invertido”. Refere que a aposta das famílias tem sido na compra e na aquisição por duas razões: cultural, visto o “ter casa” entre os povos mediterrânicos ser considerado um sinal de que estamos “seguros e realizados na vida”; desestruturação do mercado – ou seja, comprar seria mais barato do que arrendar. Observa, nesta última razão, que o pedir emprestado à banca não deixar de constituir um arrendamento a longo prazo “camuflado” por um tipo de

empréstimo. Refere que um das consequências era as famílias comprarem por um preço e decorridos alguns anos venderem por um preço superior, algo que não considera normal na lógica de mercado comparativamente com outro tipo de bens: “Não compro um carro e depois um ano depois ele vale mais do que no *stand*”. Salienta que o Governo apoiou a ideia da compra porque era uma forma fácil de resolver o problema da habitação. Por sua vez, a banca criou a “ideia de que somos proprietários das casas, quando na verdade não somos porque ela está hipotecada”. Atualmente, observa que as famílias quando têm que vender acabam por o fazer por um valor inferior, mas continuam a pagar à banca como se a casa não tivesse desvalorizado, ou seja, continuam a pagar mensalmente à banca como se a casa valesse o valor inicial, sem que tivesse existido qualquer desvalorização.

Outro aspeto apontado por Carlos Marques prende-se com aquilo que considera um “erro de raiz”, ancorado na ideia de que a casa não deve ser acompanhada por um enquadramento social à família, não só em termos da asseguaração das condições de manutenção do bem imóvel, como também em termos de estabilidade laboral. Refere: “Qual a percentagem que a família poderia dedicar à produção, criação de emprego se não estivesse empenhada no pagamento da casa?”. Cita como exemplos a criação de empresas, o ensino para os filhos, ou o próprio bem-estar. Sendo assim, grande percentagem do salário das famílias é condicionado pela compra da habitação, sendo, ainda, afetada pelos altos juros da banca, acabando por não ser investido na sustentabilidade da vida: “As pessoas têm uma habitação comprometida com a posse da habitação”. Sublinha que o “direito de ter não é só um direito, mas também um dever”, associado à função social da propriedade. Esta perspetiva também está ancorada na noção de bem comum: “Não deveria ser permitido que o meu prédio, apartamento, esteja em degradação em prejuízo da comunidade”. Refere que se, aquando a compra da habitação, também fossem agregados um conjunto de deveres e obrigações as pessoas “pensariam duas vezes”. Questiona: se, atualmente, não se consegue recuperar o parque habitacional do séc. XIX, daqui a 20 anos como é que será possível recuperar o parque habitacional atual quando este estiver em degradação (?) A ironia, salienta, é que as famílias continuarão a pagar o mesmo, ou mais, à banca, originando “tendências para a rutura do sistema” - acrescentando o facto de que os

territórios sociais também sofrerão os efeitos da deterioração da qualidade de vida derivados de uma multiplicidade de fatores, tais como o desemprego e a exclusão social. O resultado consiste no agravar do problema da ausência de sustentabilidade das áreas suburbanas e periurbanas.

Algumas destas problemáticas são apontadas pelo sociólogo e investigador Paulo Peixoto (CES/UC). Observa que num período de crise e dificuldade para as famílias, assim como para os bancos, a habitação está no centro das suas preocupações. Refere que em Portugal não foram tomadas as mesmas medidas aplicadas em Espanha, agravadas pelo facto de as famílias portuguesas estarem endividadas por causa da habitação, nomeadamente devido ao esforço para a sua manutenção. Sublinha que quando se olha para a sustentabilidade de um território são apreendidos dois fenómenos: por um lado há muitas casas novas vazias, por outro lado há muita gente a precisar de habitação. Traça um paralelismo em relação a Angola onde existem muitas casas vazias, cidades novas praticamente desocupadas e, simultaneamente, muitas pessoas a precisarem de habitação. Aponta responsabilidades ao mercado – que potenciou o endividamento das famílias - assim como à banca – que tendeu à concessão ilimitada de empréstimos. Sublinha que “Não se trata de dívida pública, mas de dívida privada das famílias”. Da mesma forma, o desequilíbrio entre a falta de habitação e o excesso de oferta de mercado também resulta da especulação imobiliária, dos rendimentos dos municípios com receitas imobiliárias, assim como do papel de muitos bancos que tendem a investir em reservas imobiliárias.

Algumas destas problemáticas são apontadas pela investigadora Sandra Marques Pereira (DINÂMIA'CET-IUL). Observa que, atualmente, a “conjuntura atual é muito mais condicionada pela crise do que pelas alterações demográficas” conducente a uma alteração de modelo – ou seja, enquanto anteriormente era imperativa a aquisição de casa, atualmente, por força dos cortes de crédito imobiliário,

observam-se outros “reflexos na perceção por parte das pessoas”, nomeadamente a “refocagem no arrendamento em detrimento da propriedade”¹²³.

Outra das grandes dificuldades apontadas pela investigadora Sandra Marques Pereira prende-se com o facto de que “Uma coisa são as diretivas mais centrais por parte da Administração Central. Mas outra coisa é o diagnóstico, é muito mais cirúrgico realizado numa perspetiva local, municipal ou regional”. Enquanto membro da equipa que elaborou o Plano Estratégico de Habitação, documento realizado em 2007 e 2008, evidencia terem sido criados, nesse âmbito, os Programas Locais de Habitação, cujo objetivo era fazer um levantamento mais localizado/municipalizado. Salaria ter sido constituído o Plano de Fomento à Habitação, substituído posteriormente pelo Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE), entretanto extinto. Observa que uma das pretensões do IGAPHE era a de vender a habitação social aos seus ocupantes. Contudo, relativamente à habitação social a principal dificuldade atual prende-se, em suma, com a falta de verbas.

Analisando o panorama habitacional português em termos de programas, o sociólogo e investigador João Baía refere que muitas famílias, particularmente na área da grande Lisboa, acabaram por não ser inseridas no PER (Programa Especial de Realojamento) – aquele que considera o “grande programa de habitação” em Portugal - que, da mesma forma, não sabe atender ao crescimento demográfico das famílias. Logo, já deveriam ter sido implementados outros PER. Relativamente a outro programa emblemático, como é o caso do SAAL (Serviço Ambulatório de Apoio Local), salienta que este, ao contrário do PER que se ancorava numa lógica “*top down*”, permitia maiores níveis de mobilização das populações e incentivava a auto-organização. Refere que nos anos 80, a política de habitação tendeu para a construção de bairros sociais, caracterizados pela construção em altura e por poucos equipamentos e estruturas, cujos resultados sociais se espelharam pela exclusão social e pela visão de guetos urbanos.

¹²³ A entrevista com a especialista foi realizada em 2013, num contexto em que crise era mais acentuada e o cenário habitacional era condicionado pela dificuldade no acesso ao crédito, assim como pelas dificuldades para o seu cumprimento.

O arquiteto e investigador Walter Rossa (CES/UC), relativamente aos programas habitacionais, refere que, atualmente, resolvido o problema quantitativo da habitação, a lógica de intervenção deve ser colocada em termos de um binómio de qualidade que responda a duas questões essenciais: “que tipo de habitação?” e “onde? Ou seja, que elas atentem não só às principais alterações na estrutura das famílias (fundamentalmente a diminuição demográfica e o envelhecimento), mas também às alterações de tipologia das mesmas (famílias monoparentais, famílias com casais do mesmo sexo, por exemplo). Refere, igualmente, que os programas de apoio à habitação deixaram de ser da incumbência da administração central passando a ser da alçada dos municípios e, subseqüentemente, de entidades gestoras.

Analisando a mesma questão dos programas habitacionais, a investigadora Sandra Marques Pereira observa que “neste momento não há dinheiro” e que o orçamento direto do Estado para a habitação nunca foi muito expressivo. Esse mesmo investimento assumiu-se como indireto através das políticas de crédito bonificado nos anos 70. Embora não fosse contabilizado, não deixou de traduzir um apoio indireto às famílias. Salienta que a partir de 2000, na altura em que se concluiu o PER e terminaram outros programas similares aplicados a outras regiões do país, particularmente focados na questão do realojamento, a tónica da habitação começou orientar-se para a questão da reabilitação. Contudo, não se assistiu ao aparecimento de grandes programas – embora se deva realçar o programa Bairros Críticos (que se focava na regeneração de bairros problemáticos e de bairros clandestinos) e o Porta 65 (focado na população jovem). Sublinha que o orçamento de Estado se tem centrado nas políticas de pensões e nos cuidados de saúde, sendo o orçamento destinado à habitação pública (ou o apoio direto) cada vez mais diminuto, ressentindo-se, igualmente, dos cortes nas políticas públicas num período de crise económica.

Abordando esta questão, a socióloga da Câmara Municipal de Évora (CME) e investigadora, Susana Mourão, refere que em 2008 foi apresentado um documento intitulado “Contributos para o Plano Estratégico da Habitação” que salientava a criação de diversos programas estatais, através do Instituto da Habitação (atual IHRU), particularmente na última década, destacando-se: o PER/PROHABITA

(“apoio à construção de habitação social”); o RECRIA/REHABITA (“apoio à reabilitação de edifícios com rendas anteriores a 1980”) e o SOLARH (“linha de crédito sem juros, de apoio à beneficiação da habitação própria de agregados carenciados”). Susana Mourão refere que de “acordo com estes apoios, os municípios estabeleceram parcerias de colaboração com o Estado (IGAPHE, INH, IHRU) tendo em conta os diferentes programas.” No entanto, centrando-se no documento “Contributo à Estratégia Nacional de Habitação”, refere que “os municípios ao longo dos últimos 10 anos desenvolveram uma intervenção fragmentada, imediata e repetitiva em torno dos problemas habitacionais de acordo com os diferentes programas”.

Traçando uma análise aos dados do INE, a socióloga sublinha que do levantamento das necessidades habitacionais do país subtraem-se as seguintes conclusões: “o número de alojamentos vagos no país é muito superior ao número de famílias que necessitam de uma habitação urgente”, assim como a existência de um elevado número de famílias que vivem em habitações degradadas, “as necessidades divergem de região para região”. Atendendo ao número excessivo de habitação construída, Susana Mourão observa que se deveria privilegiar a política de arrendamento. Contudo, existindo, ainda, grandes necessidades de alojamento, ancoradas “no desajustamento entre a oferta e a procura da habitação” se torna particularmente “necessário repensar as políticas de habitação e o papel do Estado”. Sublinha que no documento “Contributos à Estratégia Nacional de Habitação” são apresentados “vários desafios ou eixos para uma estratégia de habitação e reabilitação urbana”, nomeadamente: Eixo 1 – dinamização do mercado de arrendamento; Eixo 2 – dinamização da habitação a custos controlados; Eixo 3 – reabilitação do parque habitacional; Eixo 4 – adequação e inovação na habitação; e Eixo 5 – implementação e monitorização das políticas de habitação.

A socióloga evidencia particularmente o eixo 5 - Implementação e monitorização das políticas de habitação – nomeadamente porque possibilitou a criação dos Planos Locais de Habitação (PLH). Contudo, observa, que estes “devem ser pragmáticos, reflexivos sobre as necessidades habitacionais” no sentido de

possibilitarem localmente a definição de uma “visão estratégica das intervenções nas áreas de habitação e reabilitação urbana”.

A questão do crédito e do endividamento assume-se como central no diagnóstico da realidade da habitação em Portugal. O economista e investigador Nuno Teles (CES/UC) refere que surgiram grandes alterações, nos últimos 30 anos, em termos de relação entre as famílias, a habitação e o endividamento. Salaria que a partir de meados dos anos 90 as famílias passaram a ter não só acesso a crédito, mas também a crédito com taxas de juro bastante baixas, facto que moldou não só o setor da habitação mas também a relação das famílias com a habitação – ou seja, esta passou a ser sinónimo de dívida. Mas, observa, “ao contrário de todo o senso comum, nem toda a gente se endividou”. Por exemplo, olhando para a distribuição do endividamento observa-se que este está concentrado nas classes médias, médias altas. Com o advento da crise financeira esse modelo entrou em crise, tendo os bancos portugueses deixado de se conseguirem financiar no exterior, tornando-se o acesso ao crédito mais complicado: “Desde 2011 o crédito está sempre a cair”. Refere que, atualmente, existem novas franjas da população que não têm acesso a crédito e, logo, não têm acesso a habitação própria. Analisando o problema dos endividados, Nuno Teles refere que o maior problema é de quem não teve acesso ao crédito e, logo, acabou por não se endividar. Reformulando: o principal problema coloca-se ao nível dos encargos que as famílias têm com a habitação: “Hoje quando vais ver as estatísticas das famílias cujo peso dos encargos com a habitação é superior a 40% do seu rendimento, a percentagem entre os arrendatários é muito maior”. Neste sentido, quem se endividou antes da crise teve aqui um “bónus”, nomeadamente porque, antes da crise, as percentagens das taxas de juro eram sempre indexadas à EURIBOR, taxa que desceu bastante atualmente: “Com a crise a prestação mensal caiu. Foi uma almofada para quem estava a ter cortes do outro lado.” Contudo, para os endividados o problema coloca-se para quem perdeu o seu emprego e perdeu as suas fontes de rendimento. Mas mesmo assim, reforça, se “olharmos para as taxas de incumprimento, ao contrário do que aconteceu em Espanha, as taxas de incumprimento em Portugal cresceram, mas não cresceram muito. Não é um

grande problema para os bancos as famílias que deixaram de pagar”. Não deixando de existir incumprimento, este é mais premente ao nível do consumo.

Relativamente ao papel do Estado, Nuno Teles, salienta que este teve um papel ativo no endividamento das famílias com a habitação, particularmente nos anos 90, com as políticas de incentivo aos juros bonificados. Refere terem sido utilizados recursos públicos na promoção dos interesses privados, nomeadamente através dos benefícios fiscais.

No caso do arrendamento, o economista refere que “a questão está enviesada para a questão das rendas antigas e fala-se pouco do grosso”, persistindo a desregulação e a “lei da selva”. Nos anos 90, observa, todos os contratos de arrendamento foram liberalizados, já não existindo a questão das rendas antigas. Refere que este “modelo de organizar e promover os mercados” acabou por excluir uma larga percentagem da população. A intervenção do Estado restringiu-se ao segmento pouco expressivo da habitação social. Contudo, a erradicação das barracas (bastante visíveis nas periferias de Lisboa) também serviu para “guetizar populações”, segregando-as em espaços urbanos limitados, encarados como “aqueles de quem o Estado tem de tomar conta”. Reforça que nunca existiu um esforço pleno em integrar: por exemplo, aprovar a construção de prédios com a premissa de que determinado número de habitações seriam destinadas para a habitação social.

Por sua vez, a arquiteta e investigadora Alice Tavares (Universidade de Aveiro), tal como Sandra Marques Pereira, também refere que, atualmente, derivado das dificuldades associadas à compra de habitação, o enfoque das famílias começa a centrar-se na procura de habitação para arrendamento¹²⁴. Contudo, as famílias não deixam de ponderar equações associadas a valores custo/qualidade mais exigentes, condicionando a que muitos imóveis que pela “sua localização, estado de conservação e qualidade espacial” acabam por não se ajustar a este equilíbrio de expectativas. Salienta, igualmente, um “maior potencial de mobilidade das famílias” decorrente de aspetos associados ao fator emprego. Assim sendo, sublinha que têm aumentado o que considera os “dois expoentes do mercado

¹²⁴ A entrevista com a especialista também foi realizada em 2013.

habitacional” – a aquisição de casa de custos elevados e a aquisição de habitação a custos abaixo do mercado, apontando, como grande exemplo, a procura de habitações penhoradas pelos bancos¹²⁵. Da mesma forma, refere que, devido à instabilidade socioeconómica, também se assiste a uma menor aquisição de habitação por parte dos jovens.

A alteração dos hábitos domésticos é um dos fatores apontados pela arquiteta e investigadora Cristina B. Vasconcelos (ISP), nomeadamente: “a diversidade de horários de trabalho; a ausência frequente, durante os dias úteis, dos habitantes no seu domicílio; o aumento de um nível de acesso à cultura e à informação; o aumento da mobilidade dos agregados (mudança de habitação com maior regularidade)”. Estes fatores coexistem com a tendência para maiores níveis de “mobilidade nos postos de trabalho” e, inclusive, para o que considera “o aumento da recuperação do uso da casa também como sítio de trabalho (de tipo estudantil ou profissional) e como santuário de exercícios de atividades de lazer”. Tal como Carlos Fortuna, salienta a tendência crescente para o individualismo nas relações sociais, mas agregado a níveis maiores de necessidade de conforto dentro do espaço doméstico, associado, também, à incorporação da tecnologia. Neste seguimento, assiste-se, também, à reconfiguração dos espaços das casas em termos dos seus setores funcionais, definidos como (área) “social”, “funcional” ou “mediadora”.

Analisando esta questão do ponto de vista das entidades representativas, o economista e investigador Jorge Filipe, Centro de Investigação Cultura e Sustentabilidade, observa que a questão mais importante se deve prender com a participação de uma forma livre por parte das pessoas. Refere que o sistema (económico) se tem baseado, exclusivamente, em políticas de “rendas e créditos, salários mais magros, custos fixos” que mais do que não são do que “uma forma de forçar as pessoas a aceitar condições que, em condições normais, não aceitariam”. Neste sentido, assiste-se a um gradual abdicar de princípios,

¹²⁵ Os leilões e as vendas de bens penhorados pelos bancos e outras entidades credoras aumentaram exponencialmente entre 2013 e 2015. Saliente-se que a tendência era as casas serem vendidas a preços mais baixos do que o valor pago pelas famílias endividadas aos bancos. As penhoras alimentaram este tipo de prática, ou negócio, sendo um dos exemplos mais marcantes do período crítico da “crise”.

condicionados pela instabilidade de não se ter uma casa própria, nem se possuir autonomia alimentar e energética. Sublinha que o “processo cultural é conduzido por uma pressão constante sobre as pessoas”, tornando-se necessário trabalhar o processo de autonomização das populações, quer através de casa própria, quer através de condições energéticas.

Em termos da estratégia do Centro de Investigação Cultura e Sustentabilidade (CICS), esta tem pautado a sua atuação através de duas estratégias complementares: projetos de reabilitação do centro histórico; dar formação às pessoas no sentido de serem capazes de construir as suas próprias casas criando, simultaneamente, mecanismos de acesso aos materiais. Nos casos em que as pessoas não têm condições económicas, o CICS tem procurado ajudá-las, quer através do recurso ao microcrédito, quer através do auxílio na obtenção de eficiência energética. O CICS procura, igualmente, recuperar espaços que estejam abandonados para fins de habitação ou para uso público.

Por sua vez, Vasco Reis, Vice-Presidente da Associação dos Profissionais e Empresas de Mediação Imobiliária de Portugal (APEMIP) salienta a crise do *subprime* que, embora não tenha afetado diretamente Portugal, afetou com grande incidência países de maior dimensão. Contudo, atendendo à lógica global, os outros países acabam por ser afetados, nomeadamente através da via económica e financeira: “os bancos estão expostos à economia de países terceiros por causa da globalização”. No caso português, sentiu-se a influência não só da crise global, mas também da crise interna. Sublinha, no entanto: “apesar de não ter tido ou correr o risco de vir a ter uma bolha imobiliária. Não há esse risco nos próximos 10 anos”. Para fundamentar esta visão salienta que o valor do imobiliário em Portugal ostenta um valor abaixo do que seria o “normal”, ocupando apenas o 27º a nível europeu em termos de preços de habitação e de escritórios – isto num *ranking* que integra países da zona euro. Refere que o preço por metro quadrado em Paris e em Londres é mais do triplo do que em Lisboa, sendo na Alemanha mais do dobro e em Espanha quase o dobro. A grande diferença face a esses países prende-se com o facto de terem “uma grande bolha imobiliária que nem nas próximas décadas será resolvida”. Atualmente, observa, a crise já não é de ordem económica, mas sim de

liquidez financeira: “Economicamente não há grandes motivos, as empresas estão a rejuvenescer pela força da exportação” e que “a dificuldade aguça o engenho”¹²⁶.

Relativamente ao mercado imobiliário, salienta que apenas existem alguns “problemas” circunscritos a certos lugares, nomeadamente nas periferias das grandes cidades. Destaca a grande apetência pelo imobiliário situado no centro de Lisboa ou em Cascais, e que o setor imobiliário está em recuperação, aspeto que acaba por influenciar a vida das famílias. Constata, contudo, que as dificuldades na obtenção de crédito, fizeram com que as pessoas começassem a procurar o mercado do arrendamento. Por sua vez, a escassez de imóveis para arrendar também condicionou o aumento dos preços – situação que apenas poderá ser resolvida quando o mercado tiver maior oferta. Não obstante o crescimento do mercado de arrendamento evidencia: “As famílias, os portugueses são historicamente detentores da propriedade. Estávamos com 76% de proprietários, esses números tenderão a ser reajustados”. Vasco Reis observa que para as empresas do ramo imobiliário o mercado de arrendamento é menos lucrativo. Contudo, é mais fácil arrendar do que vender, logo, poderá ser compensatório para as empresas. Refere que, por exemplo, alguns investidores poderão estar interessados em adquirir prédios inteiros para colocar no mercado de arrendamento”, sendo necessário, igualmente, que estes também optem pela reabilitação. Da mesma forma, refere que se torna necessário recuperar o imobiliário antigo no sentido de o reabilitar, nomeadamente o que se encontra no centro das cidades.

Por sua vez, António Machado, secretário-geral da Associação dos Inquilinos Lisbonenses - entidade que se assume como defensora dos direitos dos inquilinos, exata mente nesta questão do arrendamento - refere que o panorama atual da habitação não pode ser comparado com a realidade existente há 100 anos, período em que a maioria das casas não tinha casa de banho ou água canalizada. Salienta que as principais dificuldades se prendem ao nível do direito e das condições do utilizador: “não estamos muito melhor (do que há 100 anos)”. O responsável

¹²⁶ A entrevista com o representante foi realizada em 2014, período em que os sinais de retoma ainda eram pouco evidentes.

salienta que tem existido alguma involução originada pela legislação, acerca do arrendamento, publicada em 2012. O regime contratual do arrendamento, evidencia, condiciona direitos reduzidos ao utilizador, particularmente porque “a propriedade não está obrigada a fornecer um serviço de qualidade”, particularmente em termos de conservação no caso de degradação da habitação. Observa: “no setor do consumo há uma evolução positiva, no caso da habitação há uma regressão”, resumindo-se à lógica “todo o poder à propriedade, nenhum direito ao utilizador da propriedade”. Refere que no caso da legislação anterior o contrato mínimo de arrendamento era de 5 anos, renovável por 2, sendo agora apenas de 2 anos e “eventualmente renovável”. Salienta que se o senhorio não renovar o contrato, isso implica grandes mudanças por parte do arrendatário. Da mesma forma, também a justiça económica funciona de forma deficitária, quer para um lado, quer para o outro, acabando por não intervir em caso de incumprimento.

Uma das questões centrais inerente ao panorama da habitação prende-se com a situação das franjas populacionais mais tendentes à exclusão, como é o caso da população que se encontra a “viver” nas ruas, vulgarmente conhecida como “sem abrigo”. Paula Santos, Coordenadora da Delegação de Coimbra da Organização Não Governamental CASA (Centro de Apoio ao Sem Abrigo) refere que a população sem-abrigo tem aumentado nos últimos anos, particularmente desde 2012, altura em que os efeitos da crise económica se tornaram especialmente evidentes. Embora a maior parte da população que se encontra na situação de sem abrigo ser constituída por pessoas que possuem algum tipo de dependência (particularmente de álcool ou estupefacientes) começam a ser sinalizados diversos casos de pessoas que “perderam” as suas casas por questões de índole económica, nomeadamente devido ao desemprego e à, subsequente, incapacidade em fazer face aos créditos, entre os quais o crédito à habitação assume particular relevância.

Paula Santos sublinha que, embora existam medidas pecuniárias, tais como o Rendimento Social de Inserção (RSI), dever-se-ia apostar em termos de prevenção, de elaboração de um melhor plano educacional, nomeadamente porque existem muitas camadas populacionais que acabam por estar excluídas: toxicodependentes – que afeta muita população jovem – mas também pessoas com problemas

psiquiátricos. Refere que o encerramento de diversos hospitais psiquiátricos e serviços de apoio contribuiu para o aumento exponencial da população sem casa e para o agravamento das suas condições sociais: “Essas pessoas facilmente são abusadas, vítimas de tráfico humano. Deveria haver lares específicos para pessoas desse género. Deveriam estar institucionalizadas”

Outro aspeto evidenciado por Paula Santos prende-se com o acesso à habitação social, nomeadamente porque o perfil das pessoas que são encaminhadas nem sempre é coincidente com o perfil das pessoas que se encontram na situação de sem abrigo, nomeadamente devido às adições (álcool, drogas). Logo, todas essas franjas populacionais acabam por estar (também) excluídas de toda a realidade habitacional, não obstante serem as mais afetadas pela mesma.

Para Luís Rodeiro, advogado voluntário da HABITA – Associação pelos Direitos à Habitação e à Cidade, o panorama da habitação traduz uma pergunta complexa, nomeadamente porque esta não escapa às teorias do mercado: “As casas não são batatas. As batatas se houver mais ou menos produção... se houver muita produção, a oferta é maior e o preço da batata pode diminuir. Ao contrário, se tiver pouca produção o preço da batata aumenta. Com as casas não, são importantes e essenciais”. Salaria que o Estado deveria ter políticas públicas e gratuitas, particularmente porque existem muitas casas vazias e degradadas e muitos senhorios não querem vender ou arrendar. Refere que nos finais dos anos 90, início dos anos 2000, existiu um “forte assédio” para a aquisição de casa própria, incentivado através de campanhas de facilitação do crédito, fator que serviu, fundamentalmente, para promover as grandes empresas construtoras. Neste sentido, negligenciou-se os centros urbanos e a revitalização, optando-se pela construção nas periferias recorrendo a construções novas cujos preços eram bastante inflacionados.

Salaria que, enquanto advogado do coletivo Habita, as pessoas apresentam três grandes problemas, independentemente de serem arrendatários ou proprietários: o primeiro deve-se à questão das rendas, particularmente porque as suas atualizações facilitam os despejos – ou seja, acaba por não existir nenhuma preocupação relativamente à situação do agregado familiar (por exemplo, se tem

crianças ou idosos); o segundo problema, prende-se com a dificuldade em pagar crédito à habitação, persistindo a política de que, muitas vezes, a hipoteca da casa deve assegurar o pagamento do crédito aos bancos – esta questão também está adjacente às dificuldades em suportar o arrendamento, nomeadamente porque, atualmente, foi instituído o regime de transitório que permite que, após 5 anos, os contratos celebrados antes de 1990 podem ser denunciados pelos senhorios; o terceiro problema apontado prende-se com a inexistência de políticas municipais que facilitem o arrendamento nos centros históricos. Da mesma forma, as políticas de habitação, particularmente o PER, não se mostraram, de todo, eficazes, nomeadamente porque excluíram as populações que não estavam enquadrados nesse programa na altura da sua promulgação em 1993. Logo, também as câmaras municipais, especificamente as de Lisboa e do Porto, não conseguiram impedir o surgimento de novas barracas.

Rita Silva, presidente da HABITA, sublinha que a sua atividade associativa começou há mais de 10 anos no âmbito da “solidariedade imigrante,” porque esta franja populacional constituía os mais vulneráveis em termos de questões de habitação. Refere que começaram a observar a realidade dos despejos em massa em bairros autoconstruídos na periferia de Lisboa, nomeadamente na Amadora, Loures e Cascais, sendo posteriormente constituída a Plataforma artigo 65 que integrava “várias alianças”. Uma dessas alianças integrava um movimento que havia em Chelas (Lisboa) que lutava contra a renda apoiada, numa altura em que se assistia à passagem do mercado da gestão habitação social para privados, no âmbito da “privatização da habitação social.” A ativista pelo direito à habitação refere que a sua luta estava concentrada no combate contra os “despejos em massa” e “violentos”.

Relativamente aos programas de erradicação de barracas, Rita Silva refere que o PER deixou mais de 40% da população do concelho da Amadora, considerando-o atrasado, obsoleto, e assente numa lógica de deslocalização de pessoas, retirando-as de terrenos que hoje já estão dotados de equipamentos, transportes, estando bastante já valorizados. Observa que as pessoas que foram deslocalizadas já tinham direitos de propriedade tendo ido viver para lugares longínquos, integradas na habitação social, a pagarem rendas muito altas, “num processo de afastamento

e de guetização”. Sublinha: “Não pode haver despejos sem soluções alternativas adequadas para as famílias”. Gradualmente, a esfera de ação da HABITA alargou-se, particularmente porque o Estado não consegue desenvolver alternativas, tanto em termos do mercado do crédito, do arrendamento, da habitação social, ou da habitação autoconstruída, os chamados bairros de génese ilegal. Refere que mesmo no caso dos imigrantes, quando estes passaram a ter possibilidades para acederem ao crédito à habitação, foram dos primeiros a perder as casas, penhoradas aquando a crise. Logo, salienta a necessidade para que haja uma confluência dos vários setores da sociedade. Refere que “Hoje as pessoas sentem mais o problema da habitação”. Neste sentido, não só a ação da plataforma se alargou, como também o facto de as famílias de classe média terem sido atingidas pela crise possibilitou uma maior chamada de atenção sobre a falta de direitos habitacionais. Refere uma situação em que procuravam que a comunicação social fizesse a cobertura das suas ações coletivas de luta contra os despejos e lhes responderam: “Pretos e pobres não vende”. Sublinha que está “normalizado que uma pessoa pode vir para a rua por não pagar uma casa”, não obstante nenhum outro direito poder existir se o direito à habitação não estiver assegurado.

Traçando um paralelo entre Portugal e Espanha, Rita Silva refere a importância de um movimento como o PAH (Plataforma de Afectados por la Hipoteca), nomeadamente porque em Espanha, ao contrário de Portugal, quase 90% das pessoas crédito. Os problemas da realidade portuguesa enquadram não só famílias que recorreram ao crédito à habitação, mas também arrendamentos antigos e recentes, habitação social, assim como pessoas sem acesso a qualquer dos mercados (pessoas que vivem em barracas, anexos, quartos das pensões, etc.). Essa maior diversidade deve-se ao facto de muita gente não ter conseguido ter acesso ao crédito e, inclusive, nem ao arrendamento. Refere que mercado de arrendamento é tendencialmente caro e seletivo. Logo, muitas famílias ficam excluídas desses dois mercados traduzindo um problema agravado. Crítica da política de habitação existente (2015)¹²⁷, refere que embora se reconheça que a aposta no crédito à habitação não funcionou pretende-se potenciar o arrendamento

¹²⁷ Embora a entrevista tenha sido realizada em 2015, o quadro governativo e social ainda tinha um discurso fortemente assente na “crise”.

enquanto “mercado” - na lógica de que quanto mais casas disponíveis, mais os preços irão baixar. Salaria que a habitação não funciona segundo esse modelo, muito menos quando se pretende financiar o investimento privado para reabilitar e arrendar, nomeadamente quando apresenta como contrapartida a gentrificação do centro das cidades e a liberalização das rendas para se facilitarem os despejos. Sublinha: “Despejar e reabilitar sem entraves. Aligeirar as regras do arrendamento, através das desculpas da eficiência energética, através de subsídios diretos e indiretos, mas apenas no sentido de liberalizar os bens dos setores privados”. Como título de exemplo e de paradoxo refere a existência de apartamentos T1, disponíveis no mercado social de arrendamento a 450 euros: “E é o mercado social do arrendamento!”

Planeamento urbano

Segundo o arquiteto António Bandeirinha (CES/UC) o planeamento está ancorado à lógica da “intenção”. Logo, pode ser entendido enquanto um planeamento para conseguir racionalizar a questão do mercado da habitação; ou, por outro lado, enquanto um planeamento que permita que áreas com elevada densidade de circulação/tráfego (que, no seu entender, dever substituir o critério da densidade demográfica) possam ser racionalizadas para que possam fluir. Em suma, o planeamento carece da lógica do “entendimento do território urbano como uma trama orgânica, viva, que serve a habitat, serve de meio envolvente das pessoas”. Refere que esta perspetiva começou a ser cimentada nos anos 80, altura em que se afirmava que se devia “deixar a economia fluir”. Sublinha: “O planeamento, neste momento é uma farsa”. Observa que existem poucos exemplos bem-sucedidos, realçando aqueles que se prendem com a forma de encarar a densidade – insistindo, nomeadamente, na questão da densidade de tráfego. Crítico de projetos internacionais, tais como o programa brasileiro “Minha Casa, Minha Vida”, salienta a necessidade de se reaprender a viver nos centros da cidade contribuindo, simultaneamente, para a densificação de algumas áreas. Conclui: “Os arquitetos têm de estar predispostos a aprender isso (...) fazer habitação qualificada em zonas

densas onde exista escassez de recursos. Para fazer o Soweto ou o Minha Casa Minha Vida não é preciso nenhum arquiteto”.

Por sua vez, o sociólogo Carlos Fortuna evidencia a proliferação de projetos de urbanização na generalidade das câmaras municipais portuguesas. Recorda-se de ter “lido” que “se todas as câmaras concretizassem tudo o que era o conjunto dos projetos de urbanização do país, se tudo o que está previsto em termos de construção, teríamos habitação em Portugal para 40 milhões de pessoas”. O resultado dessas políticas é a existência de milhares de casas inabitadas em Portugal embora, sublinhe, essa realidade seja mais visível em algumas zonas do que noutras, particularmente nas zonas urbanas e nas periferias. Refere que com a crise de 2008 se percebeu que “este era um país de construtores civis”, tornando-se visível não só pelo aumento elevado do desemprego, principalmente de trabalhadores do sexo masculino, mas também pela falência de grandes empresas e de grandes empresários do setor. Da mesma forma, a crise do setor da construção também potenciou uma redução acentuada de estudantes nas áreas da engenharia, particularmente na engenharia civil.

A funcionalidade dos instrumentos de planeamento urbano é uma das principais questões a ponderar, tal como evidencia Carlos Almeida Marques (ISCSP). Segundo o especialista, os “instrumentos de planeamento urbano sofrem de um grave erro”, nomeadamente porque “Trabalham na base do conceito de zonamento e de índice”. Assim sendo, o planeamento urbano não “sabe ser coerente com a morfologia local, não sabe ser coerente com as zonas periféricas, com as zonas que estão à volta da zona que vai ser industrializada”. A principal dificuldade prende-se com o facto de o zonamento não conseguir distinguir (ou integrar) o espaço público, condicionando o papel do “urbanizador”, passando este a estar sujeito a uma regra abstrata – “só diz que pode construir quantos pisos, mas não que tipo de pisos. Só diz que pode construir quantos fogos mas não que tipos de fogos.” Carlos Almeida Marques coloca as seguintes questões: “O que é hoje a habitação para uma sociedade como a nossa? Compete ao urbanizador?” Observa que quando se constrói, está a construir-se para os próximos 30, 40 anos, sendo necessário pensar de uma forma antecipada. Ou seja, “Não se constrói para resolver problemas de presente, o planeamento serve para antecipar a ação.” O

construtor, sublinha, procura apenas rentabilizar, encarando o espaço público como um “espaço de acesso” ao lote construído, mas não enquadrando perspectivas comunitárias, tais como as necessidades inerentes ao tráfego. Sendo assim, perpetua-se a criação de “não lugares, terras de ninguém”, não existindo conexão com os espaços (e ruas) envolventes”, conduzindo a uma “vida insustentável”¹²⁸.

A solução passaria sempre por enquadrar a “física do espaço” que não se pode cingir ao simples funcionalismo, embora a habitação seja sempre determinante para o enquadramento de todas as dinâmicas sociais: “As ruas vão servir a habitação. O espaço público vai ter ou não condições para que as pessoas que vivem nos apartamentos desçam à rua”.

O modelo político, segundo Carlos Almeida Marques, também apresenta diversas carências, nomeadamente devido à incapacidade de conjugar o desenho urbano com a lógica do terreno. Salaria que subsistem sempre outras lógicas, tais como a qualidade e a atração do espaço (ex. o espaço tem de ser atrativo para potenciar o comércio gerando, simultaneamente, “ambientalidades” que potenciem o convívio social). Todos os territórios construídos, observa, tendem a ser “pensados como espaços agregados em termos de índice”. Contudo, noutros países a proposta de sustentabilidade tende a ser incorporada em termos de modelo urbano: “Não se pode simplesmente dizer: construa-se tanto de. Tem que dizer o como, para quê, porquê. Pensar a integração. Falta desenho urbano”. Refere, igualmente, que os modelos urbanos devem atender, mais que tudo, às especificidades locais, não se devendo reter nem às mesmas leis, nem às mesmas lógicas urbanísticas: “O que interessa para localidades do interior o planeamento assentar no zonamento, saber apenas que naquela zona pode-se, ou não, construir?”.

¹²⁸ Aponta como maus exemplos os casos da Covilhã e de Odivelas, localidades onde se construiu em declive. Como bons exemplos, refere Alfama e a Expo em Lisboa. Internacionalmente, Bandeirinha destaca a realidade norte-americana onde existe algum controlo imobiliário. Exemplo: se um proprietário possui um prédio “abandonado” (leia-se sem moradores, ou sem estar destinado para esse fim) o imposto passa a ser acumulativo, impossibilitando a especulação imobiliária, nomeadamente porque o prédio não está a servir a função habitacional. Neste sentido, a lógica assenta no facto de a economia local não estar dependente da degradação urbana ou habitacional.

Relativamente aos instrumentos, Carlos Almeida Marques também aponta para a sua inoperacionalidade, conduzindo a problemas de abandono e degradação urbana, tal como acontece com o Plano Diretor Municipal (PDM). Refere que em termos de um PDM os documentos fundamentais são o plano de ordenamento, condicionante e zonamento, assim como um plano de execução financeira. Contudo, esse mesmo plano de execução financeira acaba por não seguido pelas câmaras municipais devido à inexistência de uma obrigatoriedade. Se assim fosse, o “político não pensaria apenas em termos programáticos, mas sim numa lógica de território. Dá-lhes uma margem de discricionariedade que não deveria existir”.

O sociólogo e investigador Paulo Peixoto (CES/UC) observa que os instrumentos jurídicos de planeamento urbano, particularmente nos anos 70 e 80 resolveram o principal problema do crescimento desordenado e ilegal. Contudo, não conseguiram resolver todos e, simultaneamente “deixaram problemas imensos”. Refere que as licenças de construção, “uma das principais fontes de receitas municipais”, permitiram que a malha urbana se alargasse para além do que estava definido em termos de uso dos solos, despoletando a criação de malhas urbanas excessivas em termos de perímetro. Logo, considera existir falta de densidade urbana, algo que seria necessário em termos de sustentabilidade urbana. Paulo Peixoto observa que as cidades estão sobre endividadas em termos de estruturas (ex. transportes) e que “são excessivamente caras e de má qualidade para a população que servem”. Algumas soluções passariam por maiores níveis de concentração e pela existência de maiores regras no setor da habitação.

O sociólogo observa que os instrumentos de planeamento acabaram por ser redutores, criaram áreas de implementação e fixaram critérios em termos de altura e construção de edifícios que “não são os melhores em termos de orçamentos municipais e dívida pública”. Grande parte dos orçamentos, sublinha, acabam por ser destinados para o pagamento de salários de funcionários cujas competências “não são as mais adequadas” em termos das necessidades das câmaras; e tendo, simultaneamente, que sustentar estruturas que são muito mais caras, nomeadamente porque estão “a alimentar uma malha urbana excessivamente larga para o que seria o bom uso dos solos e o que seria o bem-estar das populações em termos da conjugação da população em termos de serviços e lazer”. Neste

sentido, “os municípios, hoje, são gerados de dívida pública porque as receitas são escoadas por essas vias”, particularmente porque as estruturas se encontram sobredimensionadas, aspetos visíveis não só nas áreas metropolitanas, mas também nas cidades médias. A malha urbana, evidencia Paulo Peixoto, alargou-se em demasia, contribuindo para a criação de vazios urbanos e para o crescimento gradual do número de prédios devolutos que poderiam ser aproveitados para fins habitacionais.

Atendendo ao documento “Contributos para o Plano Estratégico da Habitação”, assim como ao trabalho que tem sido equacionado no município de Évora, a socióloga Susana Mourão (CME) refere que a solução para os problemas habitacionais não deve ser elencada em termos de construção de novas habitações, mas deve equacionar, fundamentalmente, as seguintes linhas estratégicas: reabilitar o parque habitacional existente para evitar a sua degradação até níveis irreversíveis (habitados e vagos); conceder os níveis mínimos de habitabilidade no parque habitacional, “nomeadamente ao nível das coberturas e infraestruturas básicas”; inverter a lógica da coexistência de famílias a residirem sem um nível mínimo de conforto; dinamizar o mercado do arrendamento – chamando particular atenção para os casos das famílias que detêm segundas habitações, assim como para a existência de uma bolsa significativa de alojamentos vagos.

Tendo como espaço de “reflexão” o concelho de Évora, Susana Mourão observa que “a política de habitação deve assumir um papel renovado nas dinâmicas urbanas, como motor para a delimitação das áreas de reabilitação urbana”, assumindo-se como uma política ativa em termos de ajustamento da oferta/procura de habitação atendendo, inclusive, ao “*stock* habitacional vago existente (público e privado)”. Logo, observa que delimitando-se as áreas de reabilitação urbana, assim como as operações de reabilitação para a execução dos instrumentos de política urbanística ao nível do edificado, torna-se necessário aplicar medidas concretas, muitas delas de âmbito coercivo, nomeadamente: imposição da obrigação de reabilitar; demolição de edifícios; “arrendamento forçado”; servidões (de uso); expropriação, “venda forçada”; “reestruturação da propriedade”. Considera, em suma, que se deve procurar integrar as políticas de habitação com as políticas de

planeamento urbano assente, fundamentalmente, na perspetiva da reabilitação urbana e da aplicação dos instrumentos urbanísticos existentes.

Segundo a investigadora da Universidade de Aveiro, Alice Tavares, as políticas têm sido “tímidas” e discrepantes a nível nacional. A investigadora refere que o planeamento urbano deveria procurar reduzir os perímetros urbanos e apostar na renovação da centralidade e na facilidade de meios de comunicação entre municípios. Esta mesma (ausência de) política, observa, impossibilita a entrada de um elevado número de edifícios habitacionais devolutos no mercado de arrendamento.

Estas mesmas problemáticas também são evidenciadas pela arquiteta e investigadora, Catarina Correia. A especialista refere que cada município “afirma ter uma política para a habitação e para a sua inserção no meio urbano”. Contudo, salienta, desde os anos 90 que não existem evoluções significativas em termos das políticas de habitação. Observa que embora existam diversas diretivas europeias acerca da habitação, atendendo às especificidades do sul da Europa também, a verdade é que a legislação portuguesa se encontra desatualizada: “muitas delas remontam aos anos 50-70”. Aponta como exemplo, um dos principais decretos-lei para a área da arquitetura, nomeadamente o RGEU (Regulamento Geral para as Edificações Urbanas), documento que data de 1951. Da mesma forma, observa que Portugal não se tem atualizado em termos de políticas habitacionais nem tem incorporado boas práticas oriundas de outros países¹²⁹.

¹²⁹ Catarina Correia aponta como exemplo o seu “objeto” de investigação, o Bairro Padre Cruz, situado na periferia de Lisboa. Refere que se trata de um “bairro social/municipal” construído no final dos anos 50, início dos anos 60, “de acordo com as políticas da habitação do estado novo que defendiam que cada família tinha direito à sua habitação, de preferência unifamiliar, que respeitasse a ordem social e moral vigente, tendo como base o modelo inglês da cidade-jardim”. Refere que nos anos 80 o bairro cresceu, particularmente através da edificação de prédios com 4 andares, tendo, nos anos 90, se transformado no “maior bairro social da Península Ibérica”, sofrendo graduais efeitos de “guetização” de perfil segregacionista tendo por base a discriminação fundamentada pela “raça” dos moradores. Salienta, igualmente, que a persistência de construções de prédios de (agora com 6 andares, contrárias ao perfil tradicional das moradias unifamiliares que, gradualmente, têm sido demolidas) contribuem para uma densidade habitacional desproporcional e sem qualquer preocupação com a integração de atividades comerciais e serviços.

A investigadora refere que o planeamento urbano peca por ser, demasiadamente, pensado em função dos seus grupos-alvo, no âmbito da lógica da diferenciação e das especificidades atribuídas a cada estrato social. A título de exemplo, refere que no caso das famílias com menos capacidade económica a dimensão dos seus agregados, assim como a sua evolução (cultural, social e económica), o planeamento urbano (existente) acaba por constituir um bloqueio a essa mesma evolução, nomeadamente porque não responde às suas necessidades. No caso das classes menos favorecidas, o desenho urbano acaba por fomentar a construção de bairros de elevada densidade demográfica, periféricos, com poucos transportes e comércio, sem serviços e onde acaba por não existir qualquer tipo de manutenção. Relativamente às classes média e alta, os bairros são idealizados atendendo à baixa densidade, com redes de transporte, comércio, serviços e onde acaba por ser possível a manutenção. Ou seja, ele acaba por ser “sustentável”, nomeadamente porque é possível a satisfazer as necessidades elementares das famílias dentro do próprio bairro.

Catarina Correia refere que se deve evitar a lógica da estratificação, mas sim procurar a da mistura de classes no sentido de “tornar o planeamento mais dinâmico e evolutivo”. Logo, “se o planeamento (estratificado) não permite a evolução de algumas famílias (...) os instrumentos de planeamento urbano existentes não se adequam (...) às necessidades habitacionais de cada família”, nomeadamente porque a habitação tem de acompanhar a própria evolução das famílias.

Por sua vez, a engenheira Isabel Santos (ECOCHOICE) observa que, atualmente, as políticas de habitação constituem uma temática menos enfocada, situação que não se verificava em épocas transatas quando existia um menor acesso à habitação e a habitação de qualidade. Salaria que as preocupações atuais tendem a equacionar questões como a mobilidade, existência de amenidades, assim como a necessidade de interação das famílias relativamente ao espaço envolvente. A investigadora apresenta como bom exemplo o facto de a legislação atual considerar a necessidade de os edifícios passarem a ser acessíveis a pessoas de mobilidade reduzida, situação de relevo atendendo ao aumento do número de idosos. Contudo, na mesma linha de orientação que a de Catarina Correia, sublinha que ainda

existem diversas carências ao nível da flexibilização dos edifícios, particularmente porque estes acabam por ser “estáticos”, não sendo fácil nem adaptá-los, nem ajustá-los, às diferentes necessidades que as famílias vão ostentando no decurso da sua vivência.

A existência de um “mau planeamento” é uma das principais preocupações que, segundo o sociólogo João Baía, o cenário da habitação enfrenta atualmente. Salienta que a vontade dos habitantes dos bairros nunca acaba por ser respeitada: “Perguntar-lhes, por exemplo, se preferem viver em altura ou em casa térrea?”. Tal como Catarina Correia, salienta que não predomina a vontade de se experimentar a inclusão de grupos sociais distintos, o denominado “*social mix*”. Dando como exemplo a cidade de Lisboa, refere que muitos imóveis pertencentes à câmara, ou a outras entidades, situados no centro da cidade, acabam por ser destinados a imóveis de luxo, desperdiçando-se a oportunidade de se repovoar (de forma inclusiva) as zonas centrais. A lei dos arrendamentos, segundo o sociólogo, também acarreta diversas dificuldades, nomeadamente porque a incapacidade de ser fazer face às despesas implica situações atípicas noutras décadas, tais como os filhos terem de voltar a viver com os pais, avós, “e vice-versa”, assim como a tendência para a hiperlotação e para o recurso à sublocação, com todos os constrangimentos sociais que essas situações acarretam. Logo, “existirá uma reprodução social da pobreza que não permite a igualdade”.

Da mesma forma, João Baía salienta que os bancos detêm uma elevada dose de responsabilidade, particularmente porque devido à incapacidade em as famílias fazerem face às despesas com o crédito à habitação, acabam por ser detentores de inúmeros imóveis. Sublinha que “os bancos estão a segurar os preços”, na medida em que não colocam esses imóveis no mercado, principalmente no mercado do arrendamento, política que, sublinha, é sustentada pelo próprio Estado, não só ao injetar-lhes capital, mas também a isentá-los do pagamento do IMI¹³⁰,

¹³⁰ A partir de abril de 2017 os bancos, as empresas de construção, assim como pessoas singulares e empresas que possuam património imobiliário de elevado valor, nomeadamente prédios urbanos – imóveis para a habitação e terrenos para a construção passaram a ter de pagar o denominado AIMI (Adicional ao Imposto Municipal de Imóveis). Para além dos imóveis destinados ao comércio, indústria e serviços, as cooperativas de habitação social e construção, assim como as associações de moradores estão isentas do pagamento do AIMI.

algo que não acontece com os pequenos proprietários que têm de fazer face a esse imposto. João Baía sublinha que existe planeamento e pensamento estratégico. Contudo, esse planeamento: “Não é inocente. É feito de acordo os interesses privados e de clientelas que vão surgindo nas câmaras, por parte de empresas, por parte de bancos. Há muitos interesses económicos (...) há muitos interesses multinacionais que fazem muitos investimentos ao nível do turismo (...) eles jogam no tabuleiro internacional”. Como resultado desses interesses “os agentes locais vão cedendo a estes apetites internacionais que vão surgindo”. Sintetiza que se deve procurar planear para as pessoas, para os habitantes, e não em função dos interesses internacionais.

O arquiteto e investigador Pedro Abreu (UTL) evidencia que quando se “fala de arquitetura também se fala de urbanidade”. Ou seja, “Uma pessoa também habita uma praça, uma arquitetura, um bairro. As pessoas ou sentem-se bem ou sentem-se mal”, existindo uma lógica de relação entre os espaços internos e os espaços externos. Apresenta como exemplo as pessoas que habitam as casas nas periferias de Lisboa ou de Sintra e a forma como estas conduzem de uma forma hostil no IC19: “O ambiente hostil desfavorece a capacidade de as pessoas se sentirem em paz. A hostilidade passa na condução, por exemplo. Há uma violência contida”. Observa que o aparecimento de patologias mentais também está relacionado com a vivência urbana: “Não há um momento para a pessoa se repensar, encontrar-se consigo próprio. É suposto a casa dar essa dimensão. Tinha essa dimensão para os povos arcaicos. A casa moderna não tem essa dimensão”. Dando como exemplo a cidade de Lisboa, observa que se originaram diversos processos de fragmentação e desestruturação, particularmente em zonas históricas (ex. Alfama), fruto das migrações, da economia e do empobrecimento da população. Refere que a questão de gentrificação deve potenciar a heterogeneidade e a criação do sentimento de pertença a um bairro.

Segundo Pedro Abreu deve existir a noção de que a habitação é essencial para a vida urbana. Observa que o problema da desestruturação, da periferização, foi particularmente impulsionado pelos “construtores civis, arquitetos e engenheiros que apenas fizeram dormitórios, similares aos hotéis japoneses”. Em Portugal, observa, este problema não é, no entanto, recente: a primeira operação

especulativa portuguesa “aconteceu” na baixa pombalina, em Lisboa, fomentada pela decisão política de o Marquês de Pombal mandar construir “uma malha homogénea, sem os lugares extraordinários que eram as igrejas e os palácios e que acaba por não ter os elementos determinantes da memória”. Ou seja, constitui “um espaço geométrico, não é um espaço vivencial”¹³¹. Da mesma forma, ao potenciar a construção em altura, promovendo a densificação, potenciou o aparecimento do mercado especulativo imobiliário.

Ainda numa perspetiva histórica, a investigadora e historiadora Luísa Trindade (CES/UC) refere que existiu em Portugal um “planeamento pensado”, atendendo, particularmente, às cidades médias portuguesas, definidas pela existência de um centro consolidado e pelo loteamento, dinamizado pelos poderes políticos e religiosos. A ausência de planeamento é mais premente nos últimos 30 anos, marcados pela “ambição política” dos governantes locais que pretendem demonstrar serviço no período curto dos seus mandatos. Logo, a evolução das cidades condicionou o aparecimento de novas centralidades, tornando-se as cidades polinucleares. Entendendo que história e as novas centralidades não se excluem automaticamente, observa, contudo, que um dos grandes desafios atuais consiste na revitalização dos centros históricos, particularmente porque eles enquadram a lógica identitária das cidades: “É possível trabalhar um centro de identidade ao nível do retorno”¹³². Outra das críticas elencadas pela investigadora prende-se com a falta de interdisciplinaridade e ausência de conhecimento histórico. Por fim, refere que a participação das populações na tomada de decisões seria um critério fundamental a equacionar.

Algumas das problemáticas elencadas por Luísa Trindade estão em consonância com o discurso do investigador Walter Rossa (CES/UC). Este refere que enquanto

¹³¹ Pedro Abreu refere que em termos de traçado hipodâmico o plano urbanístico do Marquês de Pombal é mais funcional do que no Chiado, devido à morfologia, nomeadamente por não se tratar de um terreno plano. Refere, igualmente, que no primeiro projeto do arquiteto responsável, Eugénio dos Santos, os planos contemplavam edifícios de 2 ou 3 pisos. Contudo, o segundo plano já acrescentava mais 2 pisos, originando uma maior densificação. Como resultado, acrescenta, “as ruas tornam-se escuras e dificilmente habitáveis.

¹³² A cidade de Guimarães detentora de um centro histórico revitalizado, património mundial da UNESCO é apontada como o exemplo onde essa conjugação é evidente.

anteriormente o planeamento urbano era em crescimento (no sentido de expansão), particularmente porque o parque habitacional aumentava, atualmente o planeamento urbano é em “retração”, nomeadamente porque tem de trabalhar com o parque habitacional existente (devoluto, arruinado). Salaria que os agentes privados estão a conseguir fazer uma adaptação mais rápida do que o setor público. Refere que uma das dificuldades do planeamento prende-se com o facto de este não ser feito com desenho novo, mas com desenho que já existe. Observa que a densificação pode ser uma das soluções para fazer face a problemas que considera infraestruturais, tais como o lixo, o transporte, ou o estacionamento¹³³.

Walter Rossa sublinha que se torna necessária uma mudança de paradigma, particularmente em termos de necessidade de formação de agentes autárquicos: “Formar jovens autarcas, não temos escolas de administração. Em Inglaterra elegem pessoas, mas a gestão é feita por funcionários de carreira. Em Portugal qualquer pessoa chega a autarca, com a influência e a arrogância dos partidos. A maior parte não tem formação nem capacidade de diálogo com os técnicos”. Segundo Walter Rossa, os grandes problemas do planeamento urbano em Portugal devem-se, exatamente, aos autarcas, visto estes estabelecerem “regimes de autoritarismo de pequena escala”, sendo os principais responsáveis pelo esvaziamento dos centros históricos e por políticas erradas de planeamento. Como soluções, evidencia a necessidade de a cidade ser entendida em termos de ecologia urbana.

Segundo o economista Nuno Teles o planeamento urbano em Portugal assumiu sempre aspetos muito casuísticos. Refere que “os PDM (Planos Diretores Municipais) foram um ato falhado”, carecendo, ainda, da pouca expressividade dos programas de pormenor, cingindo-se, na maior parte das vezes, à delimitação de áreas afetadas como rurais e urbanas. Os municípios, segundo o economista, tenderam a “pecar sempre por excesso”, delimitando amplas áreas a construir e à

¹³³ Walter Rossa aponta como exemplo: “A partir do momento em que densifico, a importância do automóvel diminui, embora a sua importância não diminua em termos de aparato social. Muitas pessoas não necessitariam de ter automóvel, apenas por uma questão de *status*”. Sublinha um excesso de preocupação com o automóvel, algo que degrada a qualidade da habitação. Refere que um indicador de qualidade poderia ser a não existência de carros estacionados à entrada das casas: “Poderia parar para descarregar compras, entrar com o carrinho do bebé, ou cadeira do idoso. Temos que pensar no existente. Novos *standards*”.

mera reclassificação de áreas rurais em urbanas. Contudo, muitos proprietários, devido à falta de obrigatoriedade, acabaram por não urbanizar os seus terrenos. Por sua vez, a urbanização também estava relacionada com a infraestruturização, sendo mais preponderante em municípios onde as câmaras tinham incentivos em ter atividade económica, nomeadamente para alavancarem o setor da construção, importante não só devido às receitas do Imposto Municipal de Imóveis (IMI), como também à suposta capacidade de criação de emprego. Contudo, sublinha, são apenas ganhos a curto prazo devendo, ainda, equacionar-se os custos com a manutenção. Logo, “O que era um bom negócio a curto prazo pode transformar-se ruinoso a longo prazo”. A corrupção também constitui outro fator a ponderar, visível, aliás, em diversos casos mediáticos onde existiram condenações, perpassando três setores indissociáveis: construção, poder político e banca. Sublinha: “quem acaba por ter força na política dos solos é quem tem capacidade económica”. Aponta como exemplo: “os terrenos valorizam-se e há uma captura de rendas por parte dos privados”.

Nuno Teles aponta, igualmente, responsabilidades ao estado central em termos de regulação da ação dos municípios. Ao nível dos instrumentos refere que estes existem, embora muitas vezes não sejam aplicados, dando como exemplo os Planos de Pormenor (PP). A questão principal prende-se, a seu ver, com a utilização dos instrumentos e a forma como esta acaba por ser instrumentalizada, fomentando um sistema de troca de interesses entre setor da construção, banca e poder político.

No caso das instituições, o secretário-geral da Associação de Inquilinos Lisbonenses, António Machado, refere que o objetivo principal deve ser o de “um urbanismo com qualidade de vida”. Aponta os maus exemplos das urbanizações nas periferias e o que isso originou em termos de abandono dos centros das cidades: “A construção nova foi incentivada e resultou em milhares de fogos devolutos”. Salaria que não se pode falar em reabilitação sem se ter em atenção o excesso de casas devolutas. Citando os Censos de 2011 refere que existem 1,6 habitações por família. A habitação devoluta acarreta custos em termos de infraestruturas e acessibilidades, custos que são suportados pelo orçamento de Estado, independentemente de terem (ou não) utilização.

Ainda acerca da reabilitação, António Machado observa que a reabilitação implica a valorização dos prédios, nomeadamente porque implica a incorporação de elementos majorativos que se refletem em termos do valor patrimonial e do IMI. Ao serem reabilitados os prédios “perdem” a sua antiguidade, um dos aspetos essenciais para a redução do IMI. Salaria que se alguém adquirir para reabilitar terá mais-valias. Contudo, se se tratar do proprietário a querer reabilitar, acabar por ser prejudicado em termos de impostos. Logo, acaba por persistir um desincentivo à reabilitação. Da mesma forma, refere que nem todos os edifícios antigos podem ser reabilitados, nomeadamente os que foram construídos recorrendo à utilização do betão.

Outro aspeto evidenciado pelo representante prende-se com a Lei dos solos. No seu entender, a transformação do solo (agrícola) em solo urbano cria mais-valias, contudo, seria necessário aferir quem usufrui das mesmas mais-valias: “Quanto mais caro o terreno, mais caro será para efeitos de utilização”.

Segundo António Machado existe uma clara ausência de visão comunitária que se traduz no incumprimento dos deveres. Aponta como exemplo os condomínios: “o indivíduo compra casa esquecendo-se que ia viver numa pequena comunidade com deveres”. Observa que a principal preocupação passa a ser o pagamento do crédito à habitação, esquecendo-se das suas responsabilidades perante o condomínio (limpeza do prédio, reabilitação, etc.). Refere uma estimativa de 2010, realizada pela Associação Portuguesa de Empresas de Gestão e de Administração de Condomínios (APEGAC) que estimava uma dívida de oitenta milhões dos condóminos relativamente às despesas de condomínio. Embora persista a visão do “Isto é meu, faço o que quero”, aponta diversas falhas em termos da legislação, não estando clarificado se o devedor é o indivíduo ou a fração. Refere que se se partir do pressuposto de que o indivíduo é o responsável pela dívida, também a fração deveria ter de cumprir. Neste sentido, defende que aquando as transações deveria constar uma declaração que determinasse o pagamento obrigatório por

parte dos utilizadores, assim como a obrigatoriedade de serem saldadas as dívidas relativas ao condomínio¹³⁴.

Jorge Filipe (CICS) observa que o ordenamento do território “faz mais sentido” quando existe uma migração em massa para outros lugares. No contexto atual, a lógica seria a de se pensar em termos de “desordenamento” ou de um “ordenamento de decrescimento”. Na sua lógica, o ordenamento deveria procurar a desregulamentação no sentido de se valorizar e permitir a utilização de técnicas e produtos cujos custos energéticos são mais reduzidos, como acontece, por exemplo, com a construção utilizando a terra na sua comparação com a utilização do betão: “A terra torna-se mais barata do que o betão (...) Tem que haver um processo que se possa alimentar a si mesmo. Não há investimento para betão, não vai haver industrialização. Vai haver outros processos que se tornam mais interessantes em termos de estrutura produtiva e social. O ordenamento deve ser sobre desregulamentar”. Observa que a construção utilizando a terra permite a eliminação simples das habitações/infraestruturas quando estas se tornam desabitadas ou sem uso. Utilizando a terra, não seriam necessários regulamentos, quanto muito apenas regulamentos de estética. Contudo, denuncia a existência de uma “construção política reguladora e fiscalizadora” a par da falta de vontade política, a nível nacional e da União Europeia, para que se aposte na desregulamentação¹³⁵.

O advogado Luís Rodeiro (HABITA) evidencia a ausência de “harmonização”, a persistência de construção desordenada e sem uma estratégia clarificadora sobre

¹³⁴ Esta questão é bastante pertinente, particularmente porque tem sido bastante discutida a obrigatoriedade de quem quer vender a sua casa ter de declarar, obrigatoriamente, se tem dívidas de condomínio.

¹³⁵ Alguns dos “colaboradores” informais do Centro de Investigação Cultura e Sustentabilidade integram uma rede europeia que trabalha a questão do decrescimento. Refere: “Uma coisa é o conceito de decrescimento, outra é como é que ele se concretiza na prática ou como é que já é concretizado. Como é que partes do que já existe para sistematizares e veres o que pode cair nesse chapéu”. Neste sentido, estão a estudar o papel das políticas públicas, “distanciando-se do que é do Estado”, mas focando-se no que “gera o uso público”. No seu entender, o conceito público não é “propriamente de todos”. Procuram “abrir” esse conceito. Além de capacitarem as associações locais, neste caso de Montemor, integram a Rede de Cidadania procurando cimentar a importância do cooperativismo. Uma das ações implementadas foi a criação de uma moeda de uso local em Montemor.

como é que as cidades deveriam ser estruturadas, associada à ausência de planeamento urbano. Nesta lógica, salienta o crescimento desordenado de manchas urbanas dispersas que, gradualmente, foram sendo “engolidas” pelas cidades: “Apostou-se na construção grosseira de edifícios, bairros habitacionais, complexos, sem pensar nas pessoas, na habitabilidade e no conforto”.

Uma visão algo diferente está patente no discurso de Vasco Reis (APEMIP). O responsável refere que se deve evitar a generalização quando se afirma que “não existiu planeamento”. A principal solução passaria pela capacidade de adaptação às novas alterações das dinâmicas urbanas e pelo empreendedorismo, particularmente por parte das empresas que trabalham nesse setor – entendido não só na área do planeamento, mas também nos setores (conjugados) da construção ou do imobiliário: “Os que têm maior capacidade de adaptação sobressaem. Há lugar sempre para os bons”.

Rita Silva (HABITA) aponta a existência de ambiguidades entre competências de foro nacional e de foro municipal como acontece com o IMI. Embora seja de execução municipal, as câmaras só estabelecem uma pequena parte do seu valor contributivo, sendo o estabelecimento de isenções da competência da Assembleia da República. O mesmo sucede relativamente ao PER e aos realojamentos. Observa que “quando se queixam à câmara ela diz que o problema é do Governo que não cria novos programas”. Por sua vez, o Governo, neste caso o IHRU, afirma que o problema dos despejos é da competência das câmaras, embora tenha sido essa entidade que assinou os protocolos com as câmaras e que os monitoriza. Sublinha: “Há um passa responsabilidade”. Ainda no caso do IMI, refere que num contexto em que um crédito à habitação “foi uma armadilha e uma dívida para a vida” o seu valor não pode ser muito acrescido. Critica, ainda, o facto de este aumentar em situações em que se torna necessário cobrir o défice.

Habitação e setores transversais (banca, imobiliário e construção)

Segundo o sociólogo Carlos Fortuna (CES/UC), as imobiliárias, os bancos, o marketing, e as empresas imobiliárias, constituem os principais responsáveis pela

crise vivenciada: “A oferta era excessiva, o emprego era excessivo e, portanto, quando entrou em crise provocou estragos em setores e subsectores”. Salaria que as grandes empresas destes setores apareceram nos anos 60 e 70, originando grandes transformações com a apresentação de soluções “ágeis, modernas”, tendência que continuou no período do pós 25 de abril. O sociólogo refere que a política bancária de financiamento associada a uma política neoliberal da parte do Estado transformou Portugal num país de proprietários: “O gérmen da cultura de ser proprietário da sua casa aparece nos anos 60. As pessoas vinham do campo para a cidade, para trabalhar nos serviços, fábricas, e queriam a sua casa”. Carlos Fortuna entende que existem diversos fenómenos associados, particularmente o êxodo rural que traduz uma passagem para o setor secundário e terciário. Como consequência originam-se outros processos concomitantes, nomeadamente o aumento da habitação, a urbanização e a terciarização da sociedade. Estas alterações tornam-se, também, patentes ao nível das mentalidades, sendo disso exemplo o “*slogan*” do “torne-se empresário”, aspeto que não deixa de consubstanciar a identificação da pessoa com o património: “O património da pessoa passa a ser traduzido na posse e na propriedade da casa. O novo ideal de património é traduzido pela ideia de ser dono da casa”. Atualmente, por força da crise atual essa realidade já não se torna tão evidente constatando-se uma redução substancial da oferta de habitação para venda e um (ligeiro) aumento em termos de habitação para arrendar.

Concordante com esta visão, Carlos Marques (ISCSP) defende a necessidade de a liberdade de atuação da banca dever ser regulada, nomeadamente porque ostenta privilégios e facilidades no lançamento de produtos que outras entidades não têm, como é disso exemplo a não obrigatoriedade de pagamento de IMI. Neste sentido, seria necessário que a banca assumisse um compromisso social. Outra crítica apontada ao setor bancário prende-se com a forma como este apenas “pede” e reclama apoio estatal (leia-se, também, regulação) em alturas de crise: “(são) capitalistas quando se ganha e socialistas quando se está a perder”. Também o investigador João Baía aponta para a necessidade de existirem leis mais restritas para o setor bancário. No seu entender, a banca tem tido um papel negativo. Refere que se o Estado tivesse um papel mais forte os subsectores da habitação teriam a

ganhar porque existiriam mais encomendas. Contudo, persiste uma falha sistémica, grande responsável, segundo Baía, pela crise: “Mas a bolha imobiliária foi feita por alguém. E a construção e a banca estão interligados”.

Relativamente ao setor imobiliário, particularmente na sua vertente “promoção”, Carlos Marques refere que este tende a propor à família a casa que lhe serve não só em termos de espaço mas também em termos de capacidade financeira. Logo, as pessoas acabam por adquirir aquilo que não podem pagar. No seu entender, também o Estado acarreta grandes responsabilidades, particularmente porque não tende a ponderar as dinâmicas demográficas atuais, caracterizadas pelo aumento de idosos e pela diminuição das famílias. Logo, o Estado deveria despender propostas concretas (“não necessariamente dinheiro”) no sentido de conciliar as necessidades populacionais com as necessidades de espaço. Sublinha que o “negócio da habitação é um cúmulo de pequenos negócios. Se cuidar bem de um, mas deixar dez mal, a sustentabilidade não vai ser salvaguardada”. Mas “se dez famílias vão ter a casa que precisam (área, transportes, custo certo) a sustentabilidade vai ser salvaguardada”.

No caso do setor da construção civil, Carlos Marques refere que este tem apostado mais na construção em detrimento do que seria prioritário, ou seja, na industrialização dos diversos setores relacionados e satélites da construção civil, carecendo de uma lógica integrada de produção e diversificação de serviços complementares relacionados com a habitação¹³⁶. O outro problema apontado prende-se com a falta de formação que redundava na existência de quadros técnicos de “péssima qualidade”, onde não existe “ciência da construção” nem capacidade de resposta às exigências atuais do setor: “Não temos um mestre carpinteiro,

¹³⁶ Aponta como exemplo Espanha, onde se encontram disponibilizadas pelas mesmas empresas quase todos os produtos que a habitação consome (cortina, tapete, eletrodomésticos, etc.). Ou seja, muitas empresas espanholas não se dedicam, única e exclusivamente, à construção, como acontece com a generalidade das empresas portuguesas. Refere que isso está a permitir à Espanha sair com mais facilidade (da crise) através do mercado da América Latina e da África, nomeadamente porque não deixaram de produzir: “Deixaram de construir mas não deixaram de produzir”. No caso português, o sistema está apenas concentrado na fase final e não num sistema integrado. Como consequência, Portugal acaba por ser um país importador em artigos complementares da habitação (sanitário, cimento, ferro, eletrodomésticos, mobiliário, etc.).

serralheiro. Está entregue a uma classe laboral de baixa qualidade”. Da parte do tecido empresarial da construção, refere a persistência de empresas sem qualquer base técnica qualificada onde “qualquer indivíduo, patos bravos, monta uma empresa de construção civil”. A falta de formação técnica dos agentes que se dedicam ao setor da construção é também evidenciada pela investigadora Alice Tavares (Universidade de Aveiro), estendendo-a, inclusive, às suas capacidades em operarem na área da reabilitação urbana. Logo, perpetua-se a incapacidade no aproveitamento de oportunidades de mercado, assim como a incapacidade na preservação “dos valores de autenticidade do edificado antigo” que, segundo a especialista, “constitui a imagem das nossas cidades”. A seu ver, toda a ação futura acaba por estar comprometida, não só em termos de sustentabilidade, como também em termos de captação de investimento.

Embora num outro prisma, também o sociólogo Paulo Peixoto (CES/UC) realça a questão da formação. Refere que em anos transatos cursos ligados à construção (arquitetura, engenharia civil) civil) possuíam bastantes alunos e candidatos, mas atualmente, se assiste a uma tendência inversa. Da mesma forma, também muitas câmaras municipais possuem quadros técnicos constituídos por engenheiros, medidores orçamentistas, ou pessoas da área da construção em geral, embora as suas necessidades atuais sejam mais tendentes à integração de pessoas de outras áreas, particularmente da área social. Contudo, não possuem capacidade financeira para a sua integração.

Em termos globais, Carlos Marques denuncia um sistema insustentável sintomático de uma ausência de democracia e de políticas coerentes. Refere que mesmo no período do Estado Novo existia uma lógica em termos de políticas de habitação. Contudo, no período pós 25 de Abril é difícil encontrar um fio condutor, sendo as políticas conduzidas em termos do que a União Europeia determina na lógica do “invistam nisto ou naquilo”. Como consequência, o “bem habitação” passou a ser entendido erradamente como um bem de consumo: “Estamos a promover uma perspetiva mercantilista, quando a habitação é um compromisso a longuíssimo prazo. (...) a massa construída é um compromisso. Se não vemos o compromisso cultural, ambiental e se só vemos o bem financeiro que, momentaneamente, a transação desse bem nos pode trazer é um erro de palmatória”. O investigador

refere que essa lógica acarreta a negação da própria lógica do mercado. Salaria que o dinheiro assente em políticas como a dos Vistos Gold, ou, inclusive, nas *offshore*, deveria ser investido em formação ou educação. O erro, a seu ver, deve ser apontado, fundamentalmente, ao setor político que apenas responde a ciclos curtos de governação, mas que desbaratou, ao longo das últimas décadas, fundos comunitários sem que exista nenhum retorno palpável desse investimento.

A investigadora Alice Tavares, no seguimento da linha de Carlos Marques, observa que a operacionalidade dos três subsectores (bancário, construção e imobiliário) se alterou substancialmente nos últimos anos. Refere que banca não sabe responder às necessidades atuais e foi responsável não só pelo excesso de endividamento das famílias, mas também “pelo efeito pernicioso de lhes ficar (em vários casos) com a habitação”. Sublinha que estes fatores potenciaram uma quebra de confiança e credibilidade que a par das “elevadas dificuldades no acesso ao crédito, poderá corresponder a uma quebra de posição desta anterior âncora.” Relativamente ao setor imobiliário refere que este tem tido alguma dificuldade em se ajustar a novas realidades, decorrente “da falta de estratégia” dos municípios em termos de reabilitação do edificado noutras localidades que não sejam Lisboa ou Porto. Associado a este aspeto, a investigadora refere que também o setor da construção não demonstra capacidade de adaptação ao “novo mercado de reabilitação”, insistindo na lógica da construção nova.

Esta mesma problemática é apontada por João Baía, ou seja, a lógica deve ser a da reabilitação, não a da construção. Neste sentido, seria necessária a criação de instrumentos que obrigassem os senhorios a arrendar. Refere que entre 1974 e 76 foram publicadas leis nesse sentido. Salaria que o movimento de ocupação de casas nos anos 70, por parte de pessoas que não tinham acesso à habitação, foi uma das consequências da inexistência de oferta no setor do arrendamento¹³⁷.

¹³⁷ João Baía refere que a génese das ocupações de casas em Portugal nos anos 70 é diferente dos atuais movimentos “Ocupa” (também surge, muitas vezes, denominado Okupa) de índole anarquista/libertária, presentes em toda a Europa e de perfil internacionalista. Aponta como exemplo, a Casa Amarela, situada na Praça de Espanha em Lisboa. No seu entender, a experiência de ocupação de casas entre 74-76 está pouco conhecida e pouco estudada em termos históricos. Alguns dos exemplos que “estudou” situam-se em Coimbra, particularmente na Rua António José de Almeida, casas que de início foram ocupadas mas que, entretanto, acabaram por ser compradas. Baía observa que quando se fala do processo das ocupações e do período no qual estas decorreram,

Por sua vez, o investigador Walter Rossa (CES/UC), referindo-se ao setor autárquico, salienta que a economia e a estrutura funcional das autarquias, sempre se baseou nas licenças e taxas de habitação. A principal questão é que os incentivos à reabilitação urbana passam pelo financiamento das autarquias à reabilitação urbana. Logo, quando não se cobra IMT e IMI, os incentivos à reabilitação urbana são essencialmente autárquicos. No seu entender, o decréscimo da entrada de licenças de taxas de construção, aliado aos baixos incentivos à reabilitação, condiciona a que alguns autarcas resistam à reabilitação. Da mesma forma, persiste a pouca clarificação do que constitui “reabilitação urbana”, na maior parte das vezes entendida como “renovação urbana”.

Outro aspeto evidenciado por Walter Rossa é a baixa mobilidade da sociedade portuguesa, apontada como uma das mais baixas da Europa, consequência da aquisição recorrente de habitação, devido à “promessa” dos créditos bonificados. Logo, a casa tende a transformar-se numa “âncora”.

O sociólogo Paulo Peixoto (CES/UC) manifesta uma opinião algo divergente em relação à reabilitação. Realça que o “discurso da reabilitação urbana vem fora do tempo”, como se fosse a “tábua de salvação” de um setor em crise. Refere que teria sido uma boa solução há 10 ou 20 anos, numa altura em que havia pessoas à procura de casas. Atualmente, a questão central prende-se com o acesso à habitação que se encontra bloqueado por dois fatores fundamentais: o primeiro deve-se ao facto de a construção e a banca entenderem que economia não possui capacidade para sustentar a reabilitação e/ou a construção nova; o segundo fator é de índole demográfica, assente num país envelhecido, onde os jovens não têm poder de compra para se assumirem enquanto mercado, e onde a dimensão média da família diminui, assim como a sua composição típica (ex. famílias unifamiliares,

mais precisamente o PREC (Processo Revolucionário em Curso), geralmente é referido que se trataram de ocupações “selvagens”, feitas sem regra e controlo. Contudo, pelo que apurou, em Coimbra as ocupações foram dinamizadas pelos partidos de extrema-esquerda existentes na altura. Refere que à medida que as casas iam sendo ocupadas os moradores (e os dinamizadores) estavam sempre atentos aos decretos legais que iam sendo produzidos no âmbito das políticas habitacionais. Neste sentido, depois de ocuparem as casas procuravam entrar em contacto com as autoridades policiais para servirem de mediadores com os proprietários a fim de lhes ser fixada uma renda mais acessível.

peças divorciadas, casais sem filhos, etc.). Neste sentido, também a tipologia de habitação disponibilizada não se coaduna com a demografia. Logo, o que impulsionaria uma mudança real seriam alterações de âmbito demográfico, mais do que económicos.

Associado ao setor bancário, outro aspeto evidenciado por Paulo Peixoto prende-se com o elevado número de habitação devoluta. No seu entender, esta situação (ainda) não gerou uma crise mais profunda devido à banca ter segurado “a bolha imobiliária”, nomeadamente ao não colocar as casas vazias, diretamente, no mercado, aspeto que condicionaria a queda abrupta dos preços. Sublinha que esta política bancária se enquadra na lógica da especulação imobiliária, conducente à crise socioeconómica atual. O investigador adverte que se no prazo de 10 anos o modelo demográfico ou económico se alterar rapidamente pode transitar-se de uma fase de excesso de habitação no mercado para uma fase de carência de habitação. Atualmente, o setor imobiliário procura revitalizar-se, particularmente através da atração de investidores estrangeiros, particularmente chineses, que procuram o mercado de luxo, assim como alguns benefícios inerentes ao (montante do) investimento, como acontece com os Vistos Gold que possibilitam autorização de residência e acesso à cidadania. Também aqui, refere Paulo Peixoto, a banca tem assumido um papel ativo.

Referindo-se às incapacidades crescentes em as famílias assegurarem o pagamento do crédito à habitação aos bancos, o economista Nuno Teles (CES/UC) refere, contudo que os bancos nunca pretendem ficar com a casa como garantia, nomeadamente porque isso implicaria assumirem perdas relativamente aos empréstimos, preferindo negociar e estender prazos. A questão central é que esse prazo não pode ser estendido continuamente e, logo, os bancos começaram a ficar com as casas dos incumpridores. Ao contrário da situação em Espanha, Nuno Teles refere que em Portugal a retenção de casas pelos bancos não constitui um fenómeno sistémico, nomeadamente porque o preço da habitação não desceu tanto como em Espanha onde o “incentivo” para o banco ficar com a casa é superior. Observa que muitas casas retidas pelos bancos pertencem a empresas de construção que não as conseguiram vender, empresas essas que se deparam, atualmente, com situações de falência e de endividamento bancário. Logo, quando

os bancos emprestam dinheiro, ou seja, quando disponibilizam o crédito à habitação, ou quando emprestam dinheiro às empresas de construção, protegem-se sempre do risco, no que se entende enquanto valorização do colateral, mais especificamente através de uma garantia de empréstimo: “As empresas vão às falências, os bancos ficam com as casas”. No caso dos particulares, a tendência crescente é serem os fiadores a assumirem a dívida nos casos de incumprimento, nomeadamente porque os bancos procuram manter o “*cash-flow*”. Outro aspeto realçado prende-se com o facto de os bancos terem constituído fundos de investimento imobiliário, comprando as casas a preços sobrevalorizados, evitando que tenham perdas em termos de balanço.

Nuno Teles realça existirem em Portugal 800 mil casas desocupadas, tendência crescente de 2001 até 2011, período em que se verificou uma estagnação dos preços, contrastando com os anos 90, caracterizados por uma dinâmica especulativa. Observa que embora o setor da construção esteja em crise desde 2001, assistiu-se à criação de grandes empresas do setor da construção que conseguiram ganhar experiência competências, *know-how* e capacidade financeira: “A Mota Engil financia-se na bolsa, a empresa do senhor Silva não. Conseguiram internacionalizar-se, Teixeira Duarte, Somague, Teixeira e Silva, conseguiram internacionalizar-se”. No entanto, sublinha, as que empregavam um maior número de pessoas eram as pequenas e médias empresas que viviam em crise, endividadas, desde 2001 até 2011, altura em que a maior parte abriu falência e/ou encerrou. O setor da construção é decisivo, sublinha, e, logo, o aumento do desemprego é extremamente elevado, nomeadamente porque emprega “mão-de-obra menos qualificada num país de mão-de-obra pouco qualificada”. Face a esta realidade, as pessoas não conseguem emprego noutros setores de atividade, restando-lhes, muitas vezes, como alternativa a emigração. Por sua vez, a quebra abrupta da construção também condicionou a saída de imigrantes, nomeadamente oriundos de Leste, que trabalhavam neste mesmo setor.

Relativamente às imobiliárias, Nuno Teles observa que se passou de uma perspetiva atomista – centrada em negócios de base local - para as “Remax” que tentam “capturar” o mercado dos vistos Gold. Observa, contudo, neste último ponto, que este tipo de negócio de base global acaba por ser mais lucrativo para os

bancos, assim como para pequenos segmentos imobiliários que trabalham com o mercado de habitação de luxo, do que propriamente para o setor imobiliário como um todo.

Segundo o arquiteto Pedro Abreu (UTL) a verdadeira questão prende-se com a “compreensão sobre o que é o Homem”, que não pode ser entendido como um ser reduzido a necessidades *behaviouristas*. Refere que a construção, particularmente de habitação social tem como premissa que “os mais pobres, estes têm de ser tratados como animais. Os pobres não têm direito à beleza. Não têm direito a uma qualidade subjetiva”. Logo, “só têm direito à qualidade mínima objetiva” o que constitui “uma animalização dos pobres”. No seu entender torna-se necessária a compreensão do ser humano na sua dimensão metafísica, ou seja, a noção de “que o Homem não se satisfaz a si mesmo”, por parte não só dos setores imobiliário, bancário, e da construção, mas também por parte das profissões ilustradas, nomeadamente os arquitetos e os engenheiros. O especialista observa que o público também está deseducado: “prefere uma cozinha grande a uma bela vista. Um quarto grande é mais importante do que uma sala onde as pessoas possam estar juntas e falar” - o que traduz um problema social, antropológico profundo, “do qual o alojamento é uma consequência”. Formula a seguinte questão: como reeducar? Salaria que se for possível providenciar casas de qualidade e a preços razoáveis, as pessoas entenderão que aquelas casas “são melhores do que outras que têm as torneiras douradas”. Ou seja, “que vale a pena pagar por decorações um bocadinho piores mas habitações melhores que nos permitam ser mais humanos”.

Pedro Abreu refere que o facto de a população ter diminuído, conducente a existirem mais alojamentos do que pessoas, implicará a reorientação do setor da construção para o setor da reabilitação. Refere que mercado da reabilitação constitui cerca de 30% do mercado da construção em Portugal, mas que na Holanda esse valor é de 70%. Sublinha que esse fator acarreta um grande potencial de virtude e de erro. No seu entender, a virtude assenta no facto de as casas antigas, “feitas fora de um sentido positivista”, têm mais “habitação” do que as casas construídas nos anos 60 e 70. Logo, poderá ser uma oportunidade tanto para os construtores como para as pessoas, nomeadamente por que se estas forem

habitar para a baixa das cidades entenderão um “valor (inerente ao) habitar que não terão noutros sítios”. Contudo, o que pode constituir o “erro” prende-se com o facto de as operações de reabilitação serem feitas à luz dos modelos implementados nos anos 50, 60 e 70, recorrendo à construção em betão armado, contribuindo para a destruição do património. Adverte: “Se deixamos de ter essa relação com os sítios voltamos à pré-história”.

António Machado secretário-geral da Associação de Inquilinos Lisbonenses (AIL) observa estarmos diante de um negócio a três, “para não dizer a quatro”, neste caso o utilizador, entendido como comprador final. Refere que, quer na fase da construção, quer na fase da venda (imobiliária), a banca aparece sempre em todas as fases do processo: aquisição do terreno, projetos, construção, venda. Pelo meio, sublinha, financia também “os vendedores para as suas tesourarias”, inclusive através das atividades seguradoras que podem constituir um outro setor a equacionar. Observa, contudo, que a partir dos anos 80, era necessário financiar e a banca teve esse papel. Contudo, prosseguiu uma política de incentivos ao crédito à habitação que conduziu não só ao seu endividamento como também ao endividamento do Estado: “40% da dívida do Estado é privada”. A lógica do financiamento conduziu à especulação imobiliária através da expectativa de valorização: “Se uma casa valia 100, a expectativa de valorização era de 5% ao ano. A banca emprestava não 100, mas 120 com a expectativa da sua valorização”. Em consequência, as pessoas não se endividaram apenas em relação à habitação em si, mas também em relação a outros bens (móvel, automóveis, etc.). O responsável salienta que a banca deixou de financiar nas condições em que fazia, quer na qualidade, quer na quantidade: “O dinheiro está muito mais concentrado e há menos acesso. Há desemprego, quebra de rendimento, a capacidade das famílias reduziu-se bastante”.

Luís Rodeiro (HABITA) refere que o único objetivo dos operadores privados tem sido apenas o lucro. Entende que o Estado, não só central, mas também ao nível dos municípios, deveria ter um papel mais regulador e interventivo, nomeadamente na regulação dos preços de venda e dos valores do mercado do arrendamento. Sublinha que “as casas não têm o real valor com que são vendidas” e que, relativamente ao pagamento do IMI, deveria existir um período de carência.

Relativamente ao setor bancário, entende que a Caixa Geral de Depósitos (CGD), nomeadamente por se tratar de um banco público, deveria ter créditos com taxas de juro mais acessíveis.

Embora o setor da construção esteja em crise, Luís Rodeiro refere que as construtoras devem focar-se na reconstrução das habitações, particularmente das que se situam dentro dos centros urbanos. No mesmo seguimento, também o Estado central e os municípios deveriam ter a capacidade de expropriar ou obrigar coercivamente os senhorios a fazerem obras nos edifícios degradados.

Rita Silva (HABITA) refere que o crédito à habitação é um dos ativos mais importantes para os bancos alavancarem outras operações financeiras, nomeadamente porque é o mais seguro e o mais prolongado. Observa que a “crise” da habitação está relacionada com a crise do Subprime e com esquemas de especulação, associados à corrupção política e ao capital financeiro, e que se intersejam, tendo consequências na vida das pessoas e das cidades. Sublinha que desde os anos 80, a maior parte dos apoios do Estado foi aos bancos, nomeadamente através do crédito bonificado, contribuindo para um “boom” da construção e para o grande aumento de preços das casas. Sublinha que a habitação não funciona como um mercado normal, onde seria expectável que os preços baixassem “derrubando qualquer tese neoliberal”. Traça uma comparação com a Grécia onde os movimentos de luta pelo direito à habitação têm conseguido travar as penhoras em tribunal e a situação portuguesa. Refere que em Portugal há famílias cuja casa já foi vendida e nem se apercebem: “As pessoas são mal informadas sobre os processos. A casa é penhorada, vendida, sem terem noção do que aconteceu. Muitas vezes a casa penhorada por outra entidades (...) vendidas e revendidas a fundos “abutres” que conseguem encontrar esquemas de rentabilização”. A par do crescimento dos leilões de habitações penhoradas, refere que também a “crise” potenciou o surgimento de negócios com os sobreendividados.

Por sua vez, Vasco Reis (APEMIP), tal como Nuno Teles ao referir-se ao setor da construção, salienta que a crise – de mercado e de liquidez das pessoas - fez com que muitas empresas da área imobiliária encerrassem. Contudo, outras tornaram-

se mais fortes naquilo que entende enquanto “seleção natural forçada”. O responsável observa que as indústrias conjugadas, relacionadas diretamente com o setor da habitação (madeireiros, materiais de construção, ferro, cimento, projetistas, fiscais, etc.) empregavam cerca de 820 mil pessoas em 2010 num total aproximado de cerca de 225 mil empresas. Atualmente¹³⁸, estima-se que esse número esteja reduzido a pouco mais de 500 mil pessoas e a cerca de 170 empresas. Também a expressão das empresas integradas na Confederação Portuguesa da Construção e do Imobiliário (CPCI) representava 14% do PIB em 2010. Logo, observa, são responsáveis por grande parte do desemprego em Portugal.

“Sustentabilidade habitacional” – para a definição de um conceito

O arquiteto e investigador Bandeirinha (CES/UC) observa que o conceito “sustentabilidade” acaba por ser utilizado para “quase tudo”, mas “sobretudo para a questão energética”, tratando-se de um conceito “roubado” da economia pura. Ou seja, que parte do princípio que toda a atividade humana se deve reger por um contrato em que toda a gente ganha, num sentido puramente economicista. Posteriormente, o conceito passou a ser utilizado referindo-se à questão energética e ambiental: “Nos anos 70 queria-se que o planeta, que as pessoas “vivessem”, hoje em dia espera-se que se “sustente””. No seu entender, aponta para a perpetuação do entendimento tecno-ecológico da habitação. Segundo o investigador, um dos principais desafios seria o de “conseguirmos voltar a cidade e conseguirmos rentabilizar todas essas infraestruturas que estão perdidas”. Logo, não se pode limitar aos paradigmas do bem económico e da função, mas sim aferir a questão da habitação nas suas dimensões humana, psicológica, individual e coletiva. Salaria a inexistência de uma “articulação harmónica” assim como a falta de capacidade em legislar. Aponta como exemplo: “Qualquer empreendimento habitacional na cidade deveria ter de cumprir certos *standards* habitacionais, mesmo que o promotor não queira. Não consegue fazer habitação (mesmo de luxo) sem promover pelo menos 20% de habitação económica mais barata”. Segundo

¹³⁸ Leia-se 2014, data da realização da entrevista com Vasco Reis.

Bandeirinha, esta prática, promovida pelos holandeses há muito tempo, promoveria a integração e a diversidade.

Tal como Bandeirinha, também Carlos Fortuna salienta que a própria palavra “sustentabilidade” acaba por ser uma “*buzzword*” que deve ser equacionada em função do contexto histórico. Aponta como exemplo os Projetos SAAL, nos anos 70, que enquadravam uma linguagem fomentada na tentativa de se encontrar uma solução para os habitantes dos bairros e, nesse sentido, encontrar uma lógica para um território sustentável. Salienta que a sustentabilidade não tinha relação com os materiais, mas sim com a natureza social, envolvendo arquitetos, famílias, operários, no sentido de se encontrar soluções para uma habitação condigna. Nos anos 2000, refere Carlos Fortuna, a sustentabilidade passa a ser “outra coisa”, diferente em função dos países e dos contextos geográficos. No entanto, sublinha: “Não é sustentável se é apenas um luxo, se não serve outros grupos sociais. É conversa de arquiteto e de venda de catálogo”.

Esta mesma visão é realçada por Susana Mourão (CME). Se a sustentabilidade for apenas medida em termos em termos da eficiência energética dos edifícios de construção nova observamos que se encontra regulamentada. Contudo, sublinha que o discurso da sustentabilidade está “dominado” sobretudo pelas questões arquitetónicas, de engenharia civil e de engenharia ambiental. No entanto, “as cidades são fenómeno do dia-a-dia da vida humana, enquanto lugares habitados.” Assim sendo, “enquanto lugares habitados, a sustentabilidade tem que ser encarada sob o ponto de vista de quem habita”.

Focando-se na “questão física” das casas, Carlos Almeida Marques (ISCSP) refere não só a questão dos materiais, mas também a questão da estrutura. Observa que se as estruturas fossem mais flexíveis a própria casa passaria a ter outras funções, conjugando, nomeadamente privacidade e intimidade: “Os apartamentos para quem tem família alargada, é exíguo para a sua vida pessoal (filhos) e a tendência para não se estar em casa. (...) Se não há condições a família tende a deslocar-se”. Refere que se tem procurado que as habitações em Portugal integrem aspetos de isolamento e acústica, baseado no que está implementado nos países nórdicos, quando a tradição mediterrânica sempre privilegiou a opacidade. Da mesma forma,

também a obrigatoriedade de painéis solares acarretará custos financeiros que serão pagos nas próximas duas décadas, quando a solução mais realista deveria ser a da existência de mini centrais solares nas localidades.

A dimensão urbana é outra das questões que, segundo Carlos Marques, deve ser equacionada, ancorada no princípio de que casa não é um espaço circunscrito. Refere que a política que tem de sido seguida é a de “infraestrutura de serviço”, não a de espaço público. No seu entender, isso desconecta as pessoas da vida de bairro, das relações de vizinhança: “Essa desconexão é fatal, a par de uma expansão absurda em que cada um tem um carro. Não cresceu o sistema de transportes públicos. Se estiver ao pé do metro precisamos de um carro, se estivermos longe do metro precisamos de dois carros”. Logo, todo o sistema de mobilidade deve ser pensado. Em síntese, o especialista sublinha que a sustentabilidade integra não só a questão física, como também outras questões, nomeadamente a segurança (fundamentalmente de idosos e de crianças) no meio urbano.

Esta mesma perspetiva é apontada pela investigadora Alice Tavares (Universidade de Aveiro). No entender da especialista tem predominado a perspetiva de “sustentabilidade de consumo rápido”. A sustentabilidade habitacional teria de ser vista a uma escala mais alargada, intermunicipal, fundamentada em estudos criterioso que enquadrem a mobilidade, os “fatores de geração de emprego nas diferentes regiões” e a promoção da habitação de maior qualidade. Observa que não se consegue manter uma sustentabilidade habitacional com base em modelos de fraco desenho do espaço urbano e de interligação deficitária entre as infraestruturas básicas ligadas à educação, saúde e mobilidade.

Também a socióloga Susana Mourão (CME) e Catarina Correia apontam nesta mesma linha evidenciando que o conceito de habitação sustentável pode ser dividido em três domínios: sustentabilidade ambiental – ancorada na redução do impacto negativo no ambiente e nos recursos naturais; sustentabilidade social – ou seja, projetar atendendo quer para as necessidades como para as necessidades futuras dos utilizadores e da comunidade; e sustentabilidade económica – ancorada na eficiência dos custos ao longo da vida do edifício.

Tal como Susana Mourão, também o sociólogo Paulo Peixoto (CES/UC) considera pertinente a questão do ciclo de vida dos edifícios. O especialista introduz a terminologia “tempo de vida útil” traçando um paralelismo entre a esperança média de vida de uma pessoa e a de um edifício. Refere que o tempo de vida deve ser conjugado com a qualidade de vida, sendo, no entanto, complexo de definir. Sublinha que os conceitos têm de ser definidos a partir dos indivíduos, particularmente porque uma habitação pode ser sustentável para um indivíduo da classe média baixa e não ser sustentável para um indivíduo da classe média alta: “A habitação em si é sustentável, depende para quem. Refere que em Portugal quando o ritmo de construção era mais lento também as casas existentes eram (e são) de maior qualidade e sujeitas a menor grau de degradação comparativamente com as casas construídas a partir dos anos 90, não obstante terem sido pelos mesmos construtores e tendo como destinatárias as mesmas pessoas. Neste sentido, Paulo Peixoto sublinha que se torna necessário relativizar o conceito em função das características e dos usos individuais.

O economista Nuno Teles (CES/IC), a exemplo de Susana Mourão, também observa as diversas dimensões da sustentabilidade – económica/financeira, demográfica, social e ambiental - apontando, inclusive, algumas das suas falhas. Por exemplo, “se falares da sustentabilidade económica/financeira da habitação em Portugal tornou-se insustentável”. Da mesma forma, considerando a sustentabilidade demográfica observa-se que não se pode construir continuamente, originando o problema das casas desocupadas. Em termos de sustentabilidade ambiental, subsistem desvios e más práticas¹³⁹. A sustentabilidade é mais fácil de ver quando ela deixa de existir. Sublinha: “O modelo económico-financeiro faliu. (...) A sustentabilidade será sempre a ver com muitos fatores e com vários ângulos de análise”.

O arquiteto Pedro Abreu (UTL) traça um paralelismo interessante acerca da visão que tem predominado relativamente ao conceito de sustentabilidade : “Eu posso ter

¹³⁹ Aponta como maus exemplos a Herdade da Comporta (uma área protegida que foi disponibilizada para a construção), assim como a suburbanização de Lisboa (ex. construção nas linhas de água, acarretando problemas ao nível da impermeabilização dos solos).

uma camisa feita com materiais pouco poluentes, mas se ela for feia eu uso-a durante três meses e depois deito-a fora. Ou seja, por menos poluente que seja, torna-se mais poluente que uma camisa clássica que posso usar durante 10 anos”. Ou seja, a sustentabilidade também se prende com aspetos metafísicos, com a permanência de valores. Neste sentido, uma coisa é sustentável quando a permanência de valores permite a sua utilização: “(...) o cimento pode ser mais poluente do que a cal, mas se um edifício de betão armado puder ter (que não tem) uma duração de 200 anos é mais sustentável do que outro que tem outros materiais mas que dura menos tempo”. No seu entender, exemplos de habitações sustentáveis encontram-se em Trena, Monsaraz, ou Sortelha, particularmente porque constituem “casas destinadas à eternidade”, ou destinadas a atrair as pessoas e “que as pessoas querem continuar a conservar”. Nesta visão, independentemente dos materiais utilizados (apesar de também usarem materiais sustentáveis), ostentam um cunho de eternidade, uma dimensão metafísica: “Não é o conforto ambiental. Não é o ar condicionado que me faz sentir em casa, nem a cozinha bem equipada. Posso sentir-me mais em casa numa casa de pedra na Lousã”.

Retomando à questão dos materiais, António Machado (AIL) refere que, mesmo que as novas construções incorporem as mais recentes tecnologias não pode ser exigível que tudo o que foi construído anteriormente tenha que as incorporar também. Aponta duas razões: primeiro, do ponto de vista financeiro nem todos têm essa capacidade; segundo, porque nem todos os edifícios as comportam. Observa, igualmente, que se colocam questões ao nível dos impostos, nomeadamente porque a incorporação de tecnologias acarreta um aumento do valor patrimonial dos edifícios e o agravamento do IMI: “Um elemento majorativo (...) um prédio com 4 pisos, 3 andares, que tenha elevador, tem um agravamento de 10% no seu valor patrimonial”. Ou seja, “O conforto paga imposto”¹⁴⁰.

¹⁴⁰ António Machado salienta que o IMI está relacionado com o valor patrimonial tributário, elemento que esteve desatualizado durante muitos anos. Contudo, o problema atual é que este não tem uma atualização automática, sendo necessário os proprietários deslocarem-se às finanças se quiserem reclamar acerca do seu valor. Aponta como exemplo a antiguidade de um edifício, considerado um elemento minorativo e cuja atualização deveria ser automatizada. Refere, igualmente, que os proprietários que possuem imóveis em propriedade horizontal acabam por ser menos penalizados do que aqueles que possuem edifícios em propriedade total. Considera, igualmente, que resultando

No entender de Jorge Filipe (CICS), ser sustentável significa ser resiliente ao longo do tempo, estando dependente da “força interna” e dos seus ciclos: “Pode ser uma casa que não tenha nada, apenas a estrutura, mas se fores caindo... A autonomização pode ser sustentável”. Logo, a principal preocupação deverá ser a de torná-la autónoma o maior tempo possível, percebendo que as diferentes formas e funções energéticas poderão contribuir para essa maior resiliência: “A nível energético, construir em terra pode ser bom para o conforto térmico. Podes usar lenha, usar as florestas à volta, aquecer água, numa sequência de poupar esforços”. Jorge Filipe observa que a sustentabilidade é um meio, nunca um fim, ao contrário da cultura: “A cultura é um fim. A sustentabilidade é um meio para promover essa liberdade cultural”. Por sua vez, Rita Silva (HABITA) salienta que mais do que definir “sustentabilidade” urge definir uma “taxa de esforço máximo” que as famílias poderão ter no campo da habitação. Caso contrário, “sustentabilidade” é apenas mais um “palavrão bonito que dá para tudo”. Refere, aliás, a sua presença discursiva nos programas de habitação (inoperacionais e desajustados) delineados aquando a “crise”.

Referindo-se aos imóveis, Vasco Reis (APEMIP) refere que estes têm de ser sustentáveis a vários níveis: construtivo; económico; e energético. Observa que “os prédios têm que ser sustentáveis a eles próprios, com quem lá vive e o prédio em si”. No seu entender, torna-se necessário que as pessoas sejam educadas no sentido da manutenção, evitando a degradação dos imóveis.

Sinalização de boas práticas

Embora não refira nenhum caso português, o arquiteto António Bandeirinha (CES/UC) aponta a existência de boas práticas nos países do Norte da Europa,

do cálculo de um valor patrimonial excessivo, o valor patrimonial é próximo, ou mesmo superior, ao valor comercial. Logo, seria necessário recalculá-lo – considerando o m², coeficientes de localização, fatores majorativos e minorativos do valor patrimonial tributário, assim como taxa base onde assenta o cálculo. Relativamente às rendas entende que uma renda não devia ser considerada como um rendimento de capital, mas um rendimento oriundo de uma atividade económica: “O arrendamento deveria ser considerado uma atividade económica com regras específicas a definir”.

nomeadamente na Holanda, que se tem pautado por uma política de densificação dos centros. Como maus exemplos, refere o programa brasileiro de habitação popular “Minha Casa Minha Vida” que, no seu entender, ostenta dois problemas: ser dinamizado por um banco; tender à “construção de favelas” por parte do Estado. A este programa contrapõe outro programa brasileiro, denominado “Moradia Central”¹⁴¹ que procura ocupar espaços esvaziados nos centros da cidade e repovoá-los com classes mais desfavorecidas.

António Bandeirinha ainda refere a necessidade de existirem técnicos mais qualificados, particularmente arquitetos, que consigam qualificar o espaço: “A qualificação do arquiteto é olhar para isto (a habitação), não para ser um bem de luxo. Como veem como um bem de luxo estão desempregados”.

No entender do sociólogo Carlos Fortuna (CES/UC) existem algumas boas práticas, particularmente as que procuram envolver as comunidades nos processos de tomada de decisão, mas que acabam, contudo, por serem exemplos pontuais. Refere que boas práticas seriam sempre as que terminassem com a habitação precária e com a sobrelotação. Em suma, que terminassem com as políticas neoliberais e com a vontade de se ser proprietário, particularmente porque se estão a construir cidades fantasmas, casas que nunca serão habitadas, nas mais diversas partes do mundo. Ironiza: “Quando chegarem os *aliens* vão habitar aquelas avenidas, aqueles apartamentos”.

O arquiteto Carlos Almeida Marques (ISCSP) aponta o Bairro de Alvalade, em Lisboa, como um bom exemplo português de como se “deve fazer cidade.” Em termos internacionais, aponta soluções que estão a ser estudadas e aplicadas na Suécia e na Holanda, particularmente porque a habitação e o espaço público foram pensados como uma unidade, estando as várias funções interconectadas: “Não separavam a conceção do espaço construído do espaço público. Não é feito como uma zona de construção, mas sim como deve ser pensado aquele território”. Logo, “foi também pensado numa expansão natural da cidade, dando continuidade ao tecido urbano”.

¹⁴¹ Moradia Central: <http://www.moradiacentral.org.br/>

No entender da socióloga Susana Mourão (CME), a Câmara Municipal de Lisboa está a procurar “experimentar algo novo”, conciliando as políticas da cidade através de uma interpretação multidisciplinar (urbanismo, arquitetura, história, geografia, sociologia) através do seu Plano Local de Habitação e do seu Plano de Reabilitação Urbana. Contudo, não deixa de criticar a política de gentrificação de algumas zonas da cidade.

Também em Lisboa, a investigadora Catarina Correia aponta como bons exemplos o Bairro de Caselas, situado na freguesia de São Francisco Xavier. Salaria que este era um bairro municipal construído no final dos anos 40. Considera uma boa prática devido ao envolvimento dos habitantes que, gradualmente, foram fazendo a manutenção das suas habitações, sendo, simultaneamente, um bairro que mistura várias classes sociais. Outro exemplo apontado é o Bairro da EPUL, situado no Restelo, desenhado pelos arquitetos Nuno Portas e Teotónio Pereira, entendido enquanto um bom exemplo de urbanismo e de boa construção. Considera-o uma boa prática por conjugar tipologias para famílias de maior e de menor dimensão. Evidencia, igualmente, o “purismo arquitetónico”, através da introdução de alguns princípios simples de sustentabilidade ambiental, nomeadamente ter sido construído numa orientação solar nascente-poente, assim como os eixos das ruas “orientados para o rio”.

No caso português, a investigadora Alice Tavares (UA) destaca o caso de Guimarães, entendido “como um processo de longo curso de reabilitação do centro histórico com manutenção de habitação para os residentes originais”. Em termos internacionais destaca a situação inglesa que procura conjugar os “vetores de reabilitação, promoção da autenticidade dos lugares e do edificado antigo” com a participação cívica nas fases prévias de intervenção, avaliação e decisão acerca de quais os lugares é que devem ser prioritários para intervir.

Também Isabel Santos (ECOCHOICE), destaca alguns projetos portugueses, desenvolvidos com a participação da ECOCHOICE, nomeadamente: Ponte da Pedra, situado em Matosinhos; Eco-Casa de Marvão/Projecto Re-Habitar; Casa dos Arcos, situado em Óbidos e Edifício Habitacional de Armação de Pera. Refere que em todos esses projetos se procurou sempre promover a eficiência energética

através da utilização de “princípios de arquitetura passiva” e a utilização de energias renováveis, nomeadamente a energia solar; a gestão de água (e redução do consumo de água potável) através da utilização de águas pluviais para consumos não potáveis; assim como a utilização de materiais com reduzidas taxas de emissão de compostos tóxicos no sentido de se evitar a degradação da qualidade do ar.

No entender do sociólogo Paulo Peixoto (CES/UC) constituem boas práticas todos os exemplos passíveis de “pensar para transformar a realidade”, alterando uma situação de “pior para melhor”, que contribuam para a democratização e que combatam a segregação excessiva. Neste último ponto, Paulo Peixoto entende que a construção de condomínios fechados deveria ser combatida e desincentivada, aplicando, por exemplo, uma revisão das taxas de IMI ou a obrigatoriedade de os construtores também construírem unidades destinadas à habitação social. Entende que não pode ser desejável uma segregação urbana planeada, embora sublinhe que a construção social também deva atender a diferentes modelos culturais. Aponta como bom exemplo o PER, que teve a capacidade de erradicar o aspeto social dos bairros de lata em Lisboa, assim como o SAAL. Sublinha que programas de regeneração urbanas, tais como o REHABITA ou o RECRIA, podem ter resultado em determinadas áreas mas não resultaram noutras. Ou seja, os programas estão sempre relacionados com contingências locais. Considera, contudo, referindo-se à Iniciativas Bairros Críticos (IBC), que projetos que consigam colocar as pessoas a pensar acerca do que pretendem relativamente aos territórios, potenciam efeitos positivos.

Por sua vez, o investigador Walter Rossa (CES/UC) aponta, mais uma vez, o exemplo de Guimarães – enquanto bom exemplo de gestão patrimonial – assim como os trabalhos dos arquitetos Nuno Portas, Távora e Alexandre Gestas nos anos 80. Refere que a campanha europeia de renascimento das cidades, nos anos 80, produziu situações de desequilíbrio, sendo a cidade holandesa de Amesterdão apontada (também uma vez mais) como um bom exemplo que conseguiu travar essa situação. O investigador aponta grandes responsabilidades ao Poder Local no entabulamento do que devem, ou não, serem consideradas boas práticas. Sublinha, por exemplo, que as políticas de reabilitação não devem ser encaradas

como políticas excecionais, devendo, antes de mais, serem o exercício corrente da administração municipal: “As boas práticas são as da normalidade, as da excecionalidade conduzem a casos como o do Metro Mondego (em Coimbra)”¹⁴².

No entender do economista Nuno Teles (CES/UC) as boas práticas estão ligadas ao progresso social, no não marginalizar as pessoas e que a habitação deve servir para alavancar e não para as marginalizar. Aponta como exemplo internacional a cidade de Londres, particularmente devido à existência de um “*green belt*” (cintura verde) que impede a construção dentro dos limites dessa área. Relativamente a Portugal, sublinha que as boas práticas se veem pelos resultados sociais. É apontado, mais uma vez, o Bairro de Alvalade, situado em Lisboa que, embora tenha sido pensado em termos da “pequena burguesia”, consegue ser inclusivo, destacando-se a presença de serviços e transportes. Por ser pouco “povoado” também não existem muitos problemas sociais.

Embora não refira boas práticas em concreto, António Machado (AIL) evidencia o que devem constituir boas políticas no panorama da habitação. A primeira prende-se com a reabilitação urbana, no seu financiamento e preço final. Nesse plano, entende que a reabilitação está a ter aspetos discutíveis porque exclui alguns edifícios antigos, do séc. XIX e XX, que estão a ser destruídos. Relativamente à lógica da revitalização dos centros, denuncia que o preço se torna inacessível para o cidadão médio voltar ao centro das cidades, na lógica de que “os ricos vão expulsando os mais pobres”. Analisando a história, António Machado observa as sucessivas dinâmicas de ocupação de espaço, tendo sempre por lógica a melhoria das condições dos mais favorecidos economicamente: “instalavam-se no meio e os outros à roda, depois passou a ser ao contrário, agora voltam para o centro. Mas o centro não é atrativo para esta gente toda. Se não houver miscigenação vai-se

¹⁴² Walter Rossa refere-se à gestão do sistema de transportes de superfície em carris planeada para o concelho de Coimbra de âmbito intermunicipal, mais especificamente a empresa “Metro Mondego” que, embora continue ativa, com uma estrutura fixa em termos de recursos humanos, incontáveis estudos de viabilidade, etc., praticamente nunca passou da fase de desenho, com tudo o que tem implicado em termos de excesso de orçamento, desmantelamento do património da cidade de Coimbra, das redes viárias, tais como o Ramal da Lousã, obras de requalificação, deixando a população (principalmente a que vive na Lousã e quem de se deslocar, diariamente, a Coimbra por motivos de trabalho/estudo), com poucas alternativas em termos de transportes públicos.

desequilibrar”. Entende, igualmente, que existe uma fiscalidade excessiva (IVA,IRS,IMT) que encarecendo o processo construtivo acaba por se refletir no preço final.

Relativamente ao arrendamento, António Machado entende que o rendimento da renda e o IMI deveriam ter uma redução, no sentido de não pressionar o preço final, medida que está a ser aplicada noutros países. O responsável refere que este tipo de medidas fiscais serviu para desincentivar o arrendamento nos anos 80. Refere que “comprar ou arrendar deve ser uma opção de cada um conforme os seus interesses”, mas “temos é de ter a relação preço/qualidade e a capacidade de pagar equacionada.” Ou seja, o arrendamento deve ser uma opção, não uma alternativa, não se podendo minorizar o arrendamento relativamente à aquisição. No seu entender, foram os bancos que incentivaram o arrendamento clandestino: “Os que se viraram para as famílias que não tinham dinheiro: você não arranja um amigo que alugue um quarto? Nem se aperceberam do resultado!”. Entende, igualmente, a necessidade de existirem medidas administrativas para o arrendamento e o preenchimento de determinados requisitos, nomeadamente a declaração de condições de habitabilidade por parte do município. Aponta como exemplo algumas cidades norte-americanas onde uma casa que estiver para arrendar fica isenta do pagamento de impostos durante seis meses (considerado o período normal para se encontrar um inquilino). Refere que se decorridos seis meses a casa não for arrendada, o município irá averiguar quais as razões. Por exemplo, se o senhorio estiver a cobrar uma renda demasiado alta, o município exige o pagamento de uma multa, contribuindo, assim, para combater a especulação imobiliária. No caso português, António Machado é extremamente crítico a medidas governamentais tendentes a não possibilitarem a dedução de rendas em sede de IRS, situação que, no seu entender, também impulsiona o arrendamento clandestino: “Eu arrendo-lhe a casa por 400 euros sem contrato. Se quiser contrato passam a ser 500. O Estado está a forçar a uma situação de clandestinidade. Sob 400 euros eu não pago nada, são líquidos”. Por último, salienta que o valor das rendas em Portugal é muito elevado, correspondendo, em média, ao salário de um indivíduo. Em suma, aponta para a urgência de o arrendamento ser considerado uma atividade económica com

regras administrativas e fiscais compatíveis com isso. No entender de António Machado estas constituiriam boas práticas.

Segundo Rita Silva (HABITA) a política de habitação deve enquadrar os seguintes princípios: a) não “haver despejos sem alternativas adequadas” independentemente de se tratar de crédito, habitação ilegal, ou arrendamento, sendo necessária a avaliação de cada situação por uma comissão ou por um tribunal; b) “meter rédeas no mercado especulativo”, devendo existir arrendamento controlado, como acontece em muitos países; c) penalizar “fortemente” a habitação vazia para a especulação, fundamentalmente a retida pelos bancos e pelas entidades financeiras e obrigando-as a colocarem as habitações vazias no mercado do arrendamento, através de multas agravadas, “crescentes” de ano par ano, que podem ser integradas num fundo para a habitação; d) constituição de uma bolsa de habitação pública ampla que possa ser disponibilizada às pessoas que não conseguem aceder através do mercado (salienta que a bolsa embora possa englobar pequenos proprietários que queiram arrendar as suas casas, deve integrar, maioritariamente, as casas que estão sob a alçada dos bancos ou dos fundos imobiliários recorrendo, se necessário, à expropriação; e) possibilidade de as pessoas devedoras do crédito à habitação, aquando comprovadas dificuldades para o incumprimento, poderem continuar a viver nas mesmas casas enquanto arrendatários; f) revogação da lei das rendas urbanas e sociais reequacionando-a em função de uma taxa de esforço máximo para cada um dos diferentes escalões; g) integrar as questões relacionada com a cidade, ou seja, a habitação deve ser desenvolvida num quadro de mistura social, sem a existência de segregação. Por último, salienta a necessidade de existir uma Lei de Bases da Habitação.

Conclusões

Relativamente ao panorama atual da habitação em Portugal, observa-se que esta não pode ser descontextualizada da sua génese histórica, particularmente a partir do séc. XIX. Contudo, a generalidade dos especialistas aponta para transformações substanciais e súbitas, características das últimas três, quatro décadas. A “visão ruralista” do Estado Novo, assente na predominância da habitação unifamiliar, os

anos 60, caracterizados pela densificação, pela urbanização e pelo crescimento das periferias, o período democrático iniciado nos anos 70, constituíram etapas importantes para a história recente da habitação em Portugal. Contudo, não deixam de ser sintomáticos da ausência de uma política coerente em termos de habitação.

Os anos 80 vieram consolidar a ideia de que a habitação deve ser considerada como apenas mais um bem de mercado e por, conseqüente, disseminou-se a ideia de que as famílias deveriam estar na posse desse mesmo bem, particularmente porque durante várias décadas, e ao contrário de outros bens de consumo, a habitação permitia uma valorização constante, refletida em termos do valor da venda comparativamente superior ao valor da compra. Com o fim desta tendência e como conseqüência, gerações e gerações endividaram-se não só em relação à habitação em si, como também em relação a bens e serviços da mais variada ordem, muitos deles incluídos aquando a celebração do crédito à habitação, resultado das políticas de facilitamento de crédito, tais como as taxas de juro bonificado, no caso da habitação, ou do pagamento em prestações reduzidas e por largos anos, no caso de outros bens de consumo da mais variada natureza.

Agregado ao crédito também as empresas de construção tiveram um *boom* de crescimento nas décadas de 80 e 90, embora o aumento em quantidade não tenha sido acompanhado pelo aumento da qualidade da habitação. O elevado estado de degradação dos edifícios construídos na década de 80 é exemplo dessa ausência de qualidade. Por sua vez, a quantidade suplantou o padrão demográfico português, crescendo contínua e gradualmente num cada vez maior número de casas devolutas. Na mesma ordem de ideias, a acumulação de dívida – agravada pelo desemprego e pela crise económica - redundou na incapacidade de pagamento aos bancos e, subsequente, incumprimento com todas as conseqüências daí resultantes: entrega das casas aos bancos, penhoras sobre proprietários e fiadores (bens, salários), recurso a empréstimos de risco para fazer face a outros empréstimos, etc. Outro aspeto que deve ser realçado prende-se com a utilização sistemática da habitação enquanto bem penhorável, em muitos casos por valores reduzidos, por parte das mais diversas entidades, tanto do setor público (Segurança Social, por exemplo), quer por parte de empresas privadas. As pessoas são despejadas e despojadas (muitas vezes da sua única habitação) sem se

atender ao simples facto de as famílias (a maior parte delas bastante afetada pelo desemprego e pelo agravamento das condições socioeconómicas) serem também constituídas por crianças, idosos, ou por pessoas cuja capacidade de regresso à vida ativa é bastante reduzida.

Esta problemática é, presentemente, vivida pelos arrendatários, particularmente porque o aumento súbito das rendas, em virtude do Novo Regime de Arrendamento Urbano, veio facilitar os despejos devido à incapacidade de os grupos mais vulneráveis cumprirem com o pagamento. Por sua vez, o estado de degradação das casas, os preços elevados, a falta de oferta, a ausência de políticas municipais que facilitem, por exemplo, o arrendamento nos centros históricos, debilita a capacidade de resposta do setor do arrendamento. Neste sentido, as famílias são empurradas (mais uma vez) para o mercado da aquisição e, logo, para a perpetuação do ciclo vicioso do endividamento, mobilidade reduzida e, subsequente, agravamento das condições de vida de mais do que uma geração e por várias décadas.

A política centrada na “posse” e no “proprietário” também condicionou a estigmatização da habitação social e o retirar das políticas de habitação da agenda política, nomeadamente porque esta passou a ser entendida como um “assunto de mercado”. Logo, determinou a inadequação do Artigo 65.^a da Constituição da República Portuguesa que configura o direito à habitação. Neste sentido, denota-se a inexistência de uma política de âmbito central em termos de habitação, muitas vezes “substituída” por políticas municipais onde (salvo casos pontuais) não parece existir uma lógica determinada que se sobreponha à construção extensiva e à ausência, não de planeamento, mas de pensamento urbano.

Programas como o PER, a Iniciativa Bairros Críticos, ou os projetos SAAL são apontados como boas práticas. Contudo, denota-se que seriam necessários novos programas que integrassem as novas dinâmicas demográficas, as alterações em termos de estrutura e tipologia das famílias, assim como o entendimento da reabilitação urbana e do arrendamento como opções mais viáveis do que lógica da construção/venda/compra/endividamento. A questão do arrendamento e da reabilitação urbana, embora estejam um pouco mais presentes no discurso,

enfrentam não só o problema da falta de regulação, como também a perspetiva que as considera apenas situações de remédio ou transitórias.

Outro aspeto apontado prende-se com a ausência de um enquadramento social à família que não deveria estar circunscrito ao assinar de um contrato de compra e venda. Por sua vez, também as famílias deveriam assinar um conjunto de direitos e deveres, entre os quais zelar pela prevenção e manutenção, ou a obrigatoriedade de pagamento das contas do condomínio.

Embora Portugal não tenha sido afetado diretamente pela crise do Subprime, a exposição do sistema financeiro à economia global, redundou numa crise generalizada. A questão da habitação não se circunscreve apenas aos setores transversais, tais como o imobiliário ou a construção, este último, um dos setores onde o desemprego e a falta de atividade se tornaram mais evidentes. A sociedade é um todo interligado, ou uma espécie de dominó. Traçando uma analogia: a casa “ruiu”. Particularmente porque ao estar centrada no pagamento de um crédito, a moeda que “alimenta” esse mesmo crédito é oriunda de todos os setores da economia.

Existe uma relação direta entre a habitação e as políticas de planeamento. Nesta vertente, a maior parte das respostas denuncia a existência de um planeamento cuja única orientação parece ser a da racionalização da questão do mercado, ao invés de se centrar em critérios objetivos, tais como conjugar a questão da densidade (tanto demográfica, como de tráfego); capacitar as zonas urbanizáveis tornando-as mais atrativas em termos de comércio; reduzir os perímetros urbanos; renovar as centralidades (numa lógica contrária às políticas correntes de gentrificação); apostar nas ligações intermunicipais; integrar os diversos grupos sociais (*social mix*); ou, em suma, procurar uma integração real entre a habitação construída e a cidade como um todo envolvente. Como resultado da ausência desses critérios, observa-se o crescimento desmesurado e sem regras das zonas periféricas, focadas na mesma política de construção extensiva que determinou, inclusive, o esvaziamento dos centros históricos. Da mesma forma, também seria necessário conjugar os instrumentos de planeamento urbano com as morfologias locais procurando privilegiar o modelo urbano e não o índice que, segundo os

especialistas, apenas funciona como uma regra abstrata e nem sempre aplicável à sinuosidade e à densidade de algumas zonas geográficas.

A questão do planeamento urbano sempre esteve conotada diretamente com as políticas municipais. Neste sentido, a questão está enviesada pelo orçamento e pela necessidade de angariação de receitas, oriundas, quer em termos de pagamento de IMI, quer em termos de pagamento de licenças de construção. Logo, parece existir sempre uma pressão para construir, alimentada pela pressão dos setores imobiliário, da construção e bancário, assim como pela necessidade em se apresentar “obra feita”. Por sua vez, subsiste um excesso de técnicos municipais oriundos da área da construção e a perspectiva de que o planeamento urbano (leia-se, o “planear para construir”) deve estar apenas circunscrito a urbanistas, arquitetos ou engenheiros. Esta questão não se circunscreve, apenas, à pouca expressão de técnicos da área social. Está também relacionada com ausência de participação real das comunidades em termos de tomada de decisão acerca da vivência nas suas cidades. Ainda nesta vertente, também é destacada a necessidade de se apostar na formação de agentes locais mais qualificados e que não se cinjam à mera lógica partidária.

Algumas das soluções apontadas passariam por políticas que enquadrassem a reabilitação do parque habitacional; aumentassem a sua capacidade de habitabilidade; dinamizassem o mercado de arrendamento; enquadrassem princípios de ecologia urbana; e que não se limitassem à mera “transformação” de áreas rurais em urbanas. Estas políticas deveriam ter uma capacidade coerciva e obrigatória, no sentido de implicar os proprietários e os construtores, servindo, igualmente, para combater a especulação imobiliária e a lógica “clientelista” entre o setor público e os interesses privados.

Os bancos e as atividades imobiliárias são, tendencialmente, apontados como os principais responsáveis não só pela questão do endividamento das famílias, associado à especulação imobiliária e à facilitação na concessão de crédito, mas também pela degradação das condições de habitabilidade, particularmente porque a qualidade das habitações tendeu a decrescer em função da menor qualidade dos materiais e da pressão para construir em grande quantidade. Contudo, os bancos

acabam por não ser responsabilizados, continuando a usufruir de benesses fiscais, como o não pagamento de IMI. Seria necessário uma maior regulação do setor bancário, particularmente porque este acaba por “angariar” elevados números de habitações, devido ao incumprimento com o pagamento do crédito, ou, inclusive, de dívidas fiscais ou de consumo, por parte das famílias e das empresas. Mas ao contrário das famílias, ou do micro, pequenas empresas, os bancos conseguem proteger-se do risco, criando, por exemplo, fundos de investimento imobiliário, ou vendendo casas a preços sobrevalorizados, ou em leilões, mas contando sempre com a ajuda do Estado em termos de recapitalização e financiamento. O resultado dessas políticas é a perpetuação do risco de as famílias perderem as casas, ou não terem acesso à habitação – devido às tendências, oscilantes, nas, ora dificuldades, ora facilidades, de acesso ao crédito – num país onde o número de casas é superior ao número de habitantes.

Por sua vez, as imobiliárias, embora também tenham sido afetadas pela crise, procuram, mais uma vez devido aos incentivos do Estado, focar-se no mercado externo, particularmente no segmento de luxo. Contudo, apenas as imobiliárias de maior dimensão conseguem ter capacidade para esta reorientação estratégica, visto que as mais pequenas continuam a ter grandes dificuldades, sendo as mais afetadas pela retração da aquisição e pelo baixo dinamismo do setor do arrendamento.

No caso do setor da construção civil, observa-se que este carece de uma lógica integrada e polivalente, assim como de falta de formação e de técnicos qualificados, sendo neste sentido que se deve compreender o elevado desemprego neste setor em períodos de retração económica. No entanto, a sua debilidade estrutural não explica, na totalidade, a falta de aposta na reabilitação urbana. Mas tal como no caso do setor imobiliário, também as pequenas empresas são as mais afetadas, particularmente porque as de maior porte conseguem internacionalizar-se (com maior ou menor dificuldade), valendo-se, também, das relações do Estado central com países terceiros, tais como Angola ou o Brasil, embora, mais uma vez, não sejam mercados estáveis ou simples de integrar. Contudo, as dinâmicas internas dos países terceiros, particularmente porque, a par das características culturais e socioeconómicas, também se debatem com a mesma lógica de especulação

imobiliária, de sobrevalorização da habitação e dos terrenos, ou das dificuldades no acesso ao crédito, (como acontece, por exemplo, no caso angolano) não lhes garantindo, *a priori*, o êxito almejado.

Existe uma similaridade inequívoca entre a questão da reabilitação urbana e a do arrendamento. Atores essenciais como os bancos, mas, fundamentalmente, o poder político (municipal ou central), embora o refiram nos discursos e planos estratégicos não parecem plenamente “convencidos”, nem da reabilitação urbana, nem da aposta no arrendamento. Reabilitação urbana e arrendamento estão, aliás, entrelaçados, particularmente porque no escasso mercado de arrendamento encontram-se inúmeras casas, prédios, quarteirões inteiros, a necessitarem de reabilitação. Contudo, a reabilitação urbana parece tender para a valorização acrescida dos imóveis e, logo, para a pressão para que estes possam ser vendidos, nem sempre para fins de habitação, muito menos para habitação que esteja ao acesso de todos. A construção e a venda de imóveis é mais lucrativa para os bancos, para as imobiliárias, para as construtoras, assim como para o poder político.

Na lógica de inter-relacionamento com o planeamento urbano encontramos esta mesma necessidade de valorizar para ter retorno. Por exemplo, salvo raras exceções, as políticas de reabilitação dos centros históricos têm-se pautado por uma gentrificação ancorada na premissa de investimento, “expulsando” gradualmente os moradores cuja capacidade económica é menor (os idosos, os imigrantes, os pobres no geral). Contudo, os mesmos centros históricos competem de forma desequilibrada com o surgimento de novas centralidades, muitas das quais construídas para valorizar terrenos recentemente urbanizados, mas cuja capacidade de atração está sempre condicionada por cenários de estagnação/diminuição populacional e poder de compra. Também aqui, bancos, imobiliárias, construtoras e poder político assumiram um papel essencial. O resultado da construção de muitas dessas centralidades é a fragmentação das cidades em núcleos dispersos cuja lógica de interconexão é, muitas vezes, diminuta, encarecendo, muitas vezes, as despesas dos municípios em termos de infraestruturas, energia ou redes viárias.

A crise recente demonstrou as fragilidades do setor integrado da banca/construção/imobiliária. No entanto, é ao Estado, Central e municipal, a quem são atribuídas maiores responsabilidades. De facto, o que se evidencia é a ausência de uma política coerente em termos de habitação. O arrendamento e a reabilitação urbana não são entendidos como opções estratégicas, mais viáveis, ou mais sustentáveis. Aliás, denota-se que aos mínimos sinais de recuperação de alguma dinâmica económica, ou de algum consumo familiar ou das empresas, se espera (ou se deseja) que a construção e a venda retomem com a incidência, com a mesma força, das décadas anteriores.

Tratando-se de um conceito a definir, observa-se que o conceito de sustentabilidade habitacional está muito imbuído de uma perspectiva tecnológica, limitada à habitação enquanto função, ou ao aspeto “casa” (matéria). Trata-se de uma perspectiva de pendor economicista, embora promovida por ciências da área da arquitetura ou da engenharia, reduzida muitas vezes à questão dos materiais de construção, ou à incorporação de tecnologia não poluente, mas muitas vezes apenas acessível a grupos cuja capacidade económica é mais elevada. Por sua vez, por mais ecoeficiente que uma habitação seja, ela não pode ser desenraizada da cidade como um todo. Por exemplo, se ela se encontra num condomínio fechado, não existe sustentabilidade social. Se ela se encontra de tal modo afastada do centro e a sua construção acarretou despesas acrescidas em termos de infraestruturas (vias de acesso, transportes, eletricidade, etc.), também não existe sustentabilidade económica. Se ela acarretou um enorme endividamento por parte do seu proprietário, também não se pode afirmar que ela esteja ancorada a um modelo sustentável. Se, por sua vez, não existiu participação dos cidadãos na tomada de decisões no âmbito do que desejam para as suas cidades, para os seus bairros, para as suas ruas, para as suas casas, para as suas vidas, também não existe sustentabilidade social.

Logo, aponta-se para a necessidade de a sustentabilidade habitacional incorporar outro tipo de dimensões, particularmente as que enquadrem a vida individual na vida coletiva, que remetam para a integração social. A sustentabilidade habitacional deve enquadrar os princípios de um planeamento urbano integrador, comunitário, intermunicipal. Mesmo tendo em atenção de que o próprio conceito é mutável em

função dos diversos contextos históricos e das diferentes realidades geográficas, estas perspetivas nunca podem deixar de ser ponderadas.

Salienta-se que o conceito de sustentabilidade habitacional deve incorporar princípios ambientais, sociais e económicos resilientes, princípios que não podem ser definidos apenas por “terceiros” (bancos, imobiliárias, construtores, etc.), mas cuja identificação e sinalização deve partir dos indivíduos. Nesta lógica individual, subsistem sempre diferenças em termos de capacidade económica, idade, ou de índole cultural. Todas estas dimensões terão de ser atendidas. Contudo, não existe sustentabilidade se não existir integração social, que é algo bastante diferente da (facilitação da) capacidade de acesso à habitação por parte de grupos com menos capacidade económica. No âmbito individual, teremos de atender que não existe sustentabilidade se os indivíduos não se sentirem “felizes” com a sua habitação, que é quase equivalente a dizer: “se os indivíduos não se sentirem felizes com as suas vidas”. O que determina a felicidade? Não há resposta. Mas é esta dimensão metafísica, inerente ao discurso dos entrevistados, que também deve ser incorporada. Particularmente porque, embora extremamente difícil de definir, sobrepõe-se às outras dimensões apontadas.

Apontar e sinalizar boas práticas não é simples. Os entrevistados referiram alguns casos pontuais em Portugal (ex. Guimarães, Bairro de Alvalade em Lisboa) e as realidades de alguns países do Norte da Europa, particularmente a Holanda (Amesterdão) e a Inglaterra (Londres).

A questão das boas práticas deve ser equacionada com alguns princípios, tais como: a necessidade de existência de técnicos mais qualificados; a envolvimento das comunidades nos processos de tomada de decisão; a interdisciplinaridade; a incorporação de princípios ecológicos; a utilização de materiais menos poluentes; a estética da arquitetura; a aposta “real” na reabilitação urbana; a preservação do património; o combate à gentrificação; o “*social mix*”; ou a dinamização do mercado do arrendamento no sentido que possa tanto beneficiar os proprietários como os arrendatários.

Tal como na questão da sustentabilidade habitacional, as boas práticas devem ser ponderadas em função dos usos individuais/coletivos e do contexto histórico. A

eficácia de uma boa prática não se mede, muitas vezes, em termos imediatos. No entanto, todas as ações que tenham a capacidade de transformar as pessoas em agentes ativos, que trabalhem em prol de soluções para o bem comum, devem ser entendidas enquanto boas práticas no setor da habitação.

Apresente-se, em seguida, o quadro síntese das conclusões das entrevistas.

Tabela 20 – Quadro síntese das conclusões das entrevistas

Quadro Síntese
Cenário atual da habitação em Portugal
<ul style="list-style-type: none"> - a compreensão da atualidade deve ser entendida atendendo ao desenvolvimento histórico, particularmente das suas etapas determinantes: séc. XIX, políticas do Estado Novo, projetos sociais dos anos 70. - transformações substanciais e súbitas, particularmente a partir dos anos 80: urbanização, periferização. - crescimento das atividades imobiliárias, construção e financeiras. - entendimento da habitação enquanto apenas mais um bem de mercado e subsequente endividamento das famílias face aos bancos. - crescimento exponencial do parque habitacional num cenário demográfico de decréscimo e de estagnação. - dificuldades no pagamento dos créditos, não apenas por parte das pessoas com menores capacidades financeira, mas também por parte de pessoas cuja grande parte do orçamento familiar está condicionado pelo pagamento de créditos da mais diversa ordem. - Incumprimento (familiar e das empresas) e, subsequentes, penhoras de habitações e rendimentos, tanto por parte do setor público como privado. - desemprego elevado na maior parte dos setores de atividade, com forte incidência na construção civil. - degradação elevada do parque habitacional, transversal a todos os municípios portugueses. - aumento generalizado das rendas a penalizar as franjas populacionais mais desfavorecidas (idosos, desempregados, crianças). - oferta pouco expressiva no mercado de arrendamento. Saliente-se, ainda, que a maior parte das casas a arrendar se encontram degradadas. - discurso corrente acerca da reabilitação urbana não coincidente com o que se assiste na prática. A reabilitação, tal como o arrendamento, não gera retorno imediato. As empresas, os municípios, ou os bancos, pretendem que se regresse à lógica da construção/compra/venda. - ausência de responsabilização dos proprietários e das famílias relativamente à degradação habitacional ou à assunção de outros deveres.
Planeamento urbano
<ul style="list-style-type: none"> - planeamento centrado na questão do mercado e na pressão para construir. - necessidade de o planeamento se centrar em critérios objetivos: (densidade; capacitação de zonas urbanizáveis; redução dos perímetros urbanos; centralização; integração dos diversos grupos sociais). - necessidade de o planeamento urbano apostar na reabilitação urbana e na dinamização do mercado de arrendamento. - ausência de entendimento do território como um todo integrado, cujas políticas de habitação devem ser enquadradas nas dinâmicas comunitárias e na cidade. - planeamento condicionado pelo orçamento municipal e pelas receitas oriundas do IMI e das licenças de construção.

- forte pressão dos setores imobiliário, construção e financeiro, a par da necessidade de o poder político demonstrar que o seu município (e, logo, o seu trabalho) demonstra dinamismo.

Habitação e setores transversais (banca, imobiliário e construção)

- responsabilidades apontadas a estes setores pelo agravamento da crise e, subsequente, deterioração do panorama da habitação: endividamento, especulação imobiliária, penhoras, construção de baixa qualidade, gentrificação das zonas históricas.

- necessidade de o setor bancário ser mais regulado e estar sujeito às mesmas regras que as famílias e as empresas.

- ausência de uma lógica integrada no setor da construção. Necessidade de este setor ser mais capacitado.

- “hostilidade” em relação ao arrendamento e à reabilitação urbana, não obstante a sua “presença” em termos de discurso político. A compra e venda são mais rentáveis e conseguem dinamizar o mercado potencial interno externo. A descida das taxas de juro e o discurso reciclado de que “fica mais barato comprar do que arrendar” perpetua as sucessivas gerações de endividados.

“Sustentabilidade habitacional” – para definição de um conceito

- conotado com uma visão tecnológica (ou tecno-ecológica) e economicista. Na maior parte das vezes, a casa é entidade como uma entidade separada dos seus habitantes.

- o conceito deve conjugar com o contexto histórico e com as realidades demográficas.

- necessidade de atender a critérios de integração social “reais”.

- necessidade de enquadrar os princípios de um planeamento urbano integrado, que pense e aja tendo como perfil comunidades interligadas.

enquadrem a vida individual na vida coletiva, que remetam para a integração social.

- incorporação de princípios ambientais, sociais e económicos que possam ser resilientes.

- necessidade de o conceito incorporar uma dimensão metafísica, inerente ao “estar” e ao “habitar” o que o faz feliz.

Sinalização de boas práticas

- exemplos pontuais no âmbito da realidade portuguesa, quer em termos de cidades, bairros, quer em termos de programas.

- alguns modelos interessantes sinalizados nas cidades do Norte da Europa.

- as boas práticas devem integrar alguns princípios: técnicos mais qualificados; envolvência das comunidades; interdisciplinaridade; princípios ecológicos; materiais menos poluentes; estética da arquitetura; reabilitação urbana; preservação do património; combate à gentrificação; “social mix”; dinamização do mercado de arrendamento.

- necessidade de envolver as comunidades no sentido de repensar os modelos de intervenção.

Capítulo VIII - Conclusão

Capítulo VIII - Conclusão

Respondendo à nossa questão de partida - Que critérios estão subjacentes às políticas de habitação em Portugal no séc. XXI? - depreendemos que a habitação constitui um tema complexo, onde convergem teorias, práticas distintas, assim como diferentes visões do mundo.

O habitar é um dos principais elementos da dimensão humana, ostentando uma carga semiótica bastante premente. O habitar é entendido não apenas num sentido “metafísico”, mas, também, físico, terreno, espacializado, sendo nesse sentido que entendemos a habitação, conceito empírico e “objetificado” nas casas, patente na visão de Heidegger que explorámos na Introdução. Por sua vez, entender a realidade da habitação em Portugal nada mais é do que um diálogo em que a história, a mais antiga, ou a mais recente, é um dos interlocutores principais. A habitação não pode ser “desligada” das vidas humanas, dos habitantes das casas e, logo, do necessário esforço social para atingirmos sociedades mais justas, mais inclusivas no âmbito do que foi preconizado por Engels e por outros precursores dos estudos nesta área. Uma das principais complexidades encerra-se no facto de que quando olhamos para o passado encontramos, quase sempre, o presente e o futuro. Ou seja, embora existam inegáveis avanços em termos da função social da habitação (em termos de conforto, menos pessoas a viverem nas ruas, ou em barracas, por exemplo) permanecem, contudo, lógicas comuns e replicadas ao longo das décadas da vivência portuguesa, lógicas essas que se refletem na atualidade.

Analisando a história da habitação em Portugal desde os fins do séc. XIX, princípios do séc. XX, vividos em pleno período da “tímida” industrialização, depreendemos que já estava subjacente um princípio economicista, assente numa lógica de mercado, que, posteriormente, desembocaria na lógica financeira patente na realidade atual. Os sucessivos momentos históricos, dos primórdios do Estado Novo até à Revolução de 74 condicionaram diferentes respostas, tanto do mercado, como do Estado, como da sociedade civil, para solucionar os problemas habitacionais. Por exemplo, se os anos 60 foram marcados por respostas estatais

no sentido de fazer face a fenómenos sociais, tais como as migrações do campo para a cidade no advento da urbanização e da “segunda” industrialização, o início dos anos 70 é sublinhado por experiências interessantes, emergentes, quer da sociedade civil (aparecimento das cooperativas de habitação), quer do Estado (na transferência de poderes para os municípios no âmbito da democratização do país), ou, inclusive, da governança (tendo como principal exemplo os projetos SAAL). Se atendermos à lógica da sustentabilidade habitacional, os anos 70, embora cingidos a projetos e iniciativas temporalmente localizadas, estão mais próximos desse princípio – subentendendo que a perceção da sustentabilidade habitacional depreende dimensões económicas, sociais, ambientais, mas, fundamentalmente, a participação de todos no processo de tomada de decisões, na génese do conceito de governança territorial abordado por Dasi. A partir da década de 90 o problema demográfico passa a não se colocar, contudo, as dinâmicas urbanas e, fundamentalmente, as dinâmicas económicas já estavam assentes na lógica da construção.

Existindo um país onde as pessoas já não precisariam, *a priori*, de casas (visto o número de habitações já ser superior ao número de habitantes), embora as problemáticas do desordenamento urbano estivessem bem longe de terminar, os bancos passaram a ter um peso cada vez mais preponderante, possibilitando e facilitando o acesso ao crédito, promovido através do marketing habitacional e territorial, mas ancorado em políticas públicas que o suportavam e incentivavam, tais como as taxas de juro bonificados. As famílias, assim como as empresas (particularmente as do setor da construção) encontraram no crédito uma forma de acesso ao mercado, cada vez mais dinamizado, tanto em termos nacionais, tanto em termos municipais. As décadas de 90 e de 2000 são fortemente marcadas pela solidificação dessa cultura.

Como resultado do acesso ao crédito, a que não podemos deixar de apontar, também, fatores positivos, nomeadamente uma certa democratização do consumo, as famílias e as empresas contraíram dívidas para largas décadas. Logo, a facilitação do acesso ao crédito, o entendimento da habitação como um bem especulativo, permitiu, durante alguns anos, a sua valorização crescente. Assim sendo, a habitação passou a ser entendida, tendencialmente, como um

investimento seguro que muitas famílias faziam (quando compravam, por exemplo, uma segunda habitação), mas que, posteriormente, em caso de venda poderiam recuperar não só o valor, mas também obterem algum lucro. Note-se que a valorização constante de um bem acaba por ter efeitos nocivos a longo prazo, particularmente quando está assente na sobrevalorização desse próprio bem e não na evolução e capacidade de resposta da economia e da sociedade.

A “crise” socioeconómica vivida recentemente pelo país, particularmente entre 2011 e 2015, demonstrou as fragilidades de um sistema económico assente no crédito, na especulação e na financeirização da habitação. A habitação foi um dos setores mais afetados por essa crise, simbolizada e patente nas milhares de casas que foram entregues e penhoradas aos bancos, às empresas, ao Estado. No caso das empresas afetou, severamente, o setor da construção, quer em termos de desemprego, quer em termos de falências e de acentuada diminuição do volume de negócios. Mas a verdade é que o setor construtivo já estava saturado há vários anos, podendo e devendo a sua ação recentrar-se, já não na construção, mas na reconstrução, reabilitação e regeneração urbana. Contudo, tal como em todos os outros setores de atividade, a “crise” afetou com mais intensidade as pequenas e médias empresas de construção, assim como as do setor imobiliário, sendo notório que as grandes empresas tiveram a capacidade para se reestabelecerem. Por outro lado, a regeneração urbana não deve ser uma mera operação de cosmética, assente na especulação do preço do espaço e das casas, mas no procurar dar respostas aos problemas habitacionais (graves) que as pessoas enfrentam – que não se resumem à degradação dos edifícios e reparação de fachadas, mas que integram dimensões e dinâmicas sociais de base. As casas alicerçam-se nas pessoas, não o contrário.

A “crise” veio demonstrar que a noção de posse é relativa, nomeadamente porque a casa (no seio deste modelo economicista) pode e deve ser vista, não apenas como dívida, mas também como meio de pagamento dessa mesma dívida. Traduz, assim, a dualidade ambígua do objeto – simultaneamente causa e consequência, meio e fim em si. A “crise” demonstrou, também, que a instabilidade em termos de emprego, ou de dinâmicas de vida, característica da maior parte das novas gerações (bastante diferente do que sucedeu com as gerações mais velhas que

conseguiam ter emprego e carreiras mais estáveis) não é compatível com dívidas a 20, 30, ou a 40 anos, dívidas, convém notar, “localizadas”, ou “territorializadas”, na casa comprada. A questão é que as dinâmicas das novas gerações são, tal como o próprio nome indica, cada vez mais dinâmicas, móveis, enquanto os países, as cidades, os bairros, as casas, são imóveis.

Como resultado de políticas centradas, exclusivamente, no mercado, na compra e venda, soluções habitacionais mais coerentes com as dinâmicas atuais, nomeadamente o arrendamento, foram completamente desconsideradas. Como sintomas dessa realidade, observamos que existe pouca e cara oferta no mercado do arrendamento, assim como a degradação habitacional de muitas casas que se encontram para arrendar. Embora diferentes programas nacionais, tanto de foro nacional, como de foro municipal, assentem numa retórica focada no arrendamento, no âmbito de um discurso centrado na “sustentabilidade” urbana, este é apenas entendido enquanto “alternativa” e não como “solução”, circunscrito a famílias que não têm acesso, por não terem posses, ou estrutura, para poderem comprar. Esta lógica é, aliás, similar à retórica inerente aos postulados para o acesso à habitação social. O resultado do discurso é o entendimento do arrendamento enquanto uma situação transitória, sendo o “normal” a compra de casas (recorrendo, obviamente, ao crédito). Por outro lado, tal como na regeneração urbana, o risco de especulação no mercado do arrendamento é elevadíssimo, sendo um dos principais exemplos atuais o debate em torno do alojamento local. A questão central é que o arrendamento deve ser uma opção credível, quer para quem não pode, quer para quem não quer, comprar, não podendo ser desvirtuado com base em interesses unicamente económicos (tais como o turismo).

Embora a partir de 2015 a situação socioeconómica apresente sinais de recuperação, a par de algumas políticas públicas que conseguiram, parcialmente, “travar” as penhoras sistemáticas de habitações e, nesse sentido, combater a exclusão social, a verdade é que a lógica anterior continua a estar subjacente. Ou seja, a retoma económica entendida, também, enquanto “confiança” determina o retorno ao crédito à habitação e ao endividamento de várias gerações. O que deveria ser prioritário em termos de confiança, nomeadamente a confiança nas

instituições do Estado, é entendido enquanto confiança no mercado. Contudo, embora a lógica da compra e do crédito tenha retornado nestes últimos anos, as dinâmicas construtivas, apesar de revelarem algum aumento, não demonstram a mesma dinâmica que em anos transatos. Logo, embora se reconheçam mais-valias em todos os programas que tenham como postulado a sustentabilidade dos territórios, que integrem novos pressupostos ambientais na construção, no planeamento urbano, no edificado, na lógica do arrendamento, enquanto não se “travar”, realmente, o modelo assente na compra e no crédito, existe um grande risco de rutura do sistema. Sendo os ciclos económicos cada vez mais curtos, sujeitos, fundamentalmente, à acentuada flutuação dos mercados nacionais, as possibilidades de se viver uma situação semelhante à dos “tempos da crise” é bastante elevada.

No âmbito destas considerações respondemos à primeira das nossas questões secundárias: De que forma as políticas de habitação em Portugal se têm pautado por uma lógica de sustentabilidade para os territórios e para as populações? De facto, elas não se têm pautado por essa lógica. A análise dos períodos históricos vem comprovar essa mesma ausência. Por sua vez, a análise dos indicadores quantitativos, inerentes à habitação no contexto da edificação, sociodemográfica e financeira, vem reforçar a mesma visão. Ou seja, não obstante a existência de um padrão demográfico de envelhecimento, de estabilização/perda de população, as dinâmicas construtivas e bancárias continuaram a ser constantes e preponderantes. Ainda em termos demográficos, constata-se que a edificação não acompanhou as evoluções socioculturais inerentes à alteração da estrutura das famílias e da sociedade. Contudo, a lógica financeira teve, essa sim, a capacidade para se readaptar a um contexto demográfico em que faria menos sentido a aposta na construção ou na venda. Sendo assim, depreende-se a assunção de um princípio inerente ao marketing que é, fundamentalmente, a transformação de uma necessidade num desejo. Não procuramos fazer nenhuma crítica direta a este princípio, o que se coloca em causa são, exatamente, as consequências que a construção intensiva, assim como a lógica da especulação imobiliária e promoção (facilitação) bancária, se refletem num território.

Os resultados estão longe de se inscreverem numa lógica de sustentabilidade para os territórios e para as populações. A responsabilidade não pode, contudo, ser imputada, de forma particular, a este ou àquele setor. As políticas do Estado, do Poder Local, compactuaram com essa lógica. Por exemplo, embora existam diversos programas de apoio à habitação, dinamizados, quer pelo Estado Central (maioritariamente através do IHRU), quer pelos gabinetes municipais do Poder Local, a maior parte dos cidadãos desconhece-os por completo. Contudo, conhece, por via da publicidade na televisão e das redes sociais os programas de atribuição de crédito por parte dos bancos e de outras entidades do setor financeiro. Logo, o lado comunicacional, a publicidade institucional, seria preponderante para uma inversão de tendência. A questão que se coloca é se é isso que, realmente, se pretende.

Como resultado dessa “ausência”, a realidade portuguesa, quando comparada com países da União Europeia com indicadores socioeconómicos/qualidade de vida mais positivos, não apenas demonstra uma elevada percentagem de proprietários, mas, também, uma elevada percentagem de proprietários hipotecados, bastante acima, aliás, da média europeia. Demonstra, também, percentagens bastante reduzidas de pessoas que se encontram no mercado do arrendamento. Observamos que a incorporação dos princípios de sustentabilidade é circunscrito, não existindo a compreensão do território como um todo social e habitacional.

Relacionando com a questão anterior, podemos ensaiar a resposta à segunda questão secundária: De que forma as políticas de habitação têm sido integradas nos postulados de planeamento urbano? Consultando diversos programas e projetos, tanto de âmbito nacional, como local, observa-se que a habitação é inerente à estruturação de um território. Se atendermos à análise realizada aos municípios, reparamos que muitos programas municipais tentam dar resposta a problemas habitacionais relacionados com o desordenamento urbano, a exclusão social ou a demografia. Por exemplo, municípios como a Amadora enfrentam problemas de base, fomentados pela existência de bairros clandestinos, pela situação periférica em termos periurbanos, ou pela inerente exclusão social de uma percentagem significativa da sua população. Por sua vez, municípios como Castelo Branco enfrentam as problemáticas da interioridade, associadas ao

envelhecimento ou à menor capacidade de fixação de população, quando comparados com Coimbra, Lisboa e Porto, por exemplo. O turismo é determinante no desenho urbano de Faro, assim como a preservação do Centro Histórico é uma prioridade em Évora. De facto, a habitação está omnipresente em todos os documentos de planeamento urbano e estratégico.

Na lógica da territorialização, outro conceito de Dasi, ou na lógica do capital territorial, conceito de Davoudi *et al*, todos os municípios procuram reforçar a sua presença estruturante e fixar pessoas e capitalizar investimento. Contudo, a análise demonstra que, não obstante a existência de programas e políticas de habitação “ligeiramente” diferentes, a mesma lógica assente na construção, na compra, no endividamento, acaba por ser a preponderante quando se analisam os indicadores. Ou seja, embora com diferenças, o Local tende a replicar o Central, não deixando de ser um reflexo do mesmo. Da mesma forma, os municípios não têm grande capacidade para inverterem a lógica da financeirização, podendo ser discutível se existe (ou não) uma real vontade para tal. Aliás, é nesse sentido que se assiste à gentrificação das zonas históricas das cidades do Porto ou de Lisboa, conducentes à especulação imobiliária e ao afastamento das populações (maioritariamente pobres e idosas) que as habitam. No âmbito da competição entre cidades, que no caso de Lisboa e Porto, extrapola a realidade nacional, a capitalização de fluxos turísticos é determinante. A mesma realidade está inerente a todos os municípios. Évora e Coimbra, à escala das cidades médias, ou Faro, em termos de turismo de massas sazonal, vivem a mesma realidade.

Por sua vez, a necessidade de capitalização de investimento empresarial, principalmente nos grandes centros urbanos, assenta de forma mais incidente na construção ou na regeneração urbana, não só para fins habitacionais, mas também comerciais. Assim sendo, o urbanismo deixa de ser inclusivo, nomeadamente quando acarreta como pressupostos a valorização do espaço urbano (seja ele público ou privado). A habitação deixa, também ela, de ser inclusiva, sustentável, porque não é acessível para a maior parte da população. Como resultado, as populações vão-se deslocando para as zonas periféricas, condicionando os fluxos interurbanos, densificando os territórios limítrofes e “esvaziando” as cidades, municípios, centrais e nucleares. Sendo assim, podemos afirmar que embora as

políticas de habitação estejam a ser integradas nos postulados do planeamento urbano, elas não estão integradas nas “práticas”, nomeadamente porque a lógica financeiro-mercantil é transversal. Por sua vez, embora a sustentabilidade habitacional esteja presente, muitas vezes, em termos discursivos, a realidade vem demonstrar que ela é desapropriada do que é o seu significado real.

Atendendo ao objetivo geral do nosso modelo de análise, nomeadamente a observação do cenário da habitação em Portugal no séc. XXI, depreendemos que este foi atingido. A compreensão das dinâmicas do séc. XXI estão inerentes à linha de evolução histórica, na senda dos princípios que se mantiveram como determinantes e na forma como a lógica mercantil e financeira teve a capacidade de predominar sobre o que seria a função social da habitação, patente nos princípios da Constituição da República Portuguesa de 1976. Aliás, é questionável se esse princípio constitucional não foi violado, particularmente nos anos da “crise”, quando as famílias foram penhoradas e obrigadas a abandonar as casas onde habitavam, não só por dívidas em relação aos bancos, como também por dívidas para com instituições do Estado, tais como a Segurança Social.

Relativamente aos objetivos principais – aferir os critérios de “sustentabilidade” subjacentes às políticas de habitação e de planeamento; assim como definir o conceito de sustentabilidade habitacional – depreendemos que estes terão sido atingidos. Discriminando o primeiro objetivo, depreende-se que existe a apropriação discursiva do conceito de sustentabilidade, assim como uma tendência crescente para a incorporação da dimensão ecológica, quer na habitação, quer no planeamento urbano. Da mesma forma, sendo isso visível na análise realizada aos municípios, existe uma maior tendência para a ponderação da dimensão social (demografia, socioeconomia, combate à exclusão, etc.) no âmbito da sustentabilidade. Trata-se de uma tendência recente, nomeadamente porque estes princípios estiveram ausentes durante muitos anos. Basta recordar que as políticas de habitação apenas tinham como alvo a habitação social, não enquadrando outros grupos sociais, nem a instabilidade do cenário económico, particularmente no âmbito do emprego. Contudo, tal como referido anteriormente, as debilidades do sistema são transversais, ou seja, a lógica financeira é sempre a preponderante e

possui uma maior capacidade de implicar o todo coletivo do que qualquer política urbanística de âmbito municipal ou nacional.

Correlacionando com o segundo objetivo principal, depreende-se a definição do conceito de sustentabilidade habitacional como evolutivo devendo incorporar não só as dimensões sociais, económicas e ecológicas, mas outras três dimensões que entendemos serem prioritárias. Deve integrar o Planeamento e o pensamento estratégico do território como um todo integrado – mas que, obviamente, pressupõe a participação direta dos cidadãos na esfera de tomada de decisões políticas, assim como a capacidade do setor público (mas também dos grupos privados) resistirem às pressões da especulação imobiliária e “construírem”, realmente, cidades inclusivas para todos, no âmbito do “*social mix*” e do entendimento das alterações demográficas e culturais na sociedade portuguesa. Devemo-nos lembrar que “não existem casas sem pessoas, mas existem pessoas sem casas”. O planeamento estratégico deve ser realmente reequacionado para políticas que criem emprego e promovam a natalidade, sendo o risco da não inversão do cenário atual, a existência de um elevado número de casas, grande parte sem ninguém lá a viver, ocupadas por uma população cada vez mais idosa.

A sustentabilidade habitacional deve, também, integrar a Participação Cívica – entendida na sua relação com a dimensão anterior, mas em níveis que potenciem uma verdadeira governança territorial, em que os indivíduos são agentes ativos na tomada de decisões relativamente à estruturação urbana e à habitação. Seria, então, necessário implementar modelos similares aos denominados Orçamentos Participativos, mas alargando o leque de temáticas que deveriam estar sob auscultação, incluindo aspetos tão simples quanto a pertinência da construção de um condomínio de luxo, ou a existência de tetos máximos para os preços de venda ou de arrendamento. Seria, igualmente, necessário, ainda no âmbito da governança territorial, recentrar a temática da habitação na génese e nas particularidades de cada habitante, na diferença de modelos de vida e nas expectativas individuais.

Neste sentido, abordamos a terceira dimensão essencial, determinante para a compreensão da sustentabilidade habitacional, que enquadra a lógica da subjetividade aqui apelidada de Metafísica e próxima do sentido aristotélico de

realização, de felicidade. Em suma, a habitação só é sustentável se os indivíduos sentirem, no seio dela, essa realização humana. É algo que extrapola a lógica da mera ecoeficiência, dos materiais e, também, a lógica do mercado. A realização subjetiva é a dimensão transcendental patente em Heidegger, mas que encarna a noção do Eu, ou do Ser, em harmonia com o espaço. Nesta lógica, o Planeamento pressupõe a visão do território, complementada na Participação Cívica que pressupõe a participação de todos e que, por sua vez e interrelacionada, determina a realização do indivíduo.

Relativamente aos objetivos específicos, ou secundários, o primeiro determinava uma abordagem centrada nos fins do séc. XIX até aos dias de hoje, no sentido de contribuir para o entabulamento de uma história da habitação em Portugal. Entendemos que esse objetivo foi atingido, quer em termos da delineação dos períodos históricos, da leitura de indicadores, ou através das entrevistas realizadas aos especialistas.

O segundo objetivo específico, nomeadamente o diagnóstico das principais problemáticas do cenário habitacional português, traçando, também, comparações com outros países da União Europeia, também foi atingido. Contudo, realçamos que seria possível uma análise mais especificada em termos de apresentação de indicadores. No nosso entendimento, nunca assumindo esta investigação como um observatório, no âmbito do que constituía este objetivo, as suas premissas essenciais foram cumpridas, sendo possível traçar um retrato realista e atual do cenário da habitacional em Portugal.

Relativamente ao terceiro objetivo específico, analisar indicadores de habitação socio territoriais de 7 municípios portugueses (Amadora, Castelo Branco, Coimbra, Évora, Faro, Lisboa e Porto), entendemos que foi atingido de forma parcial. A maior dificuldade prendeu-se com o facto de os municípios não constituírem estudos de caso (o que implicaria uma análise mais aprofundada), mas sim apontadores de natureza territorial. De todas as formas, entendemos que a análise possibilita um maior entendimento acerca das problemáticas que afetam não só o território nacional como um todo, mas a generalidade dos seus municípios. A análise

possibilita, também, sinalizar problemáticas, assim como comparações e tendências.

Outro objetivo específico apontado era analisar a funcionalidade e pertinência dos instrumentos de planeamento urbano existentes para a delimitação e eficiência das políticas de habitação. Neste caso, entendemos que também foi atingido, embora de forma parcial. Mas a verdade é que, tal como a análise indica, a questão não se prende, propriamente, com a operacionalidade, ou inoperacionalidade, dos instrumentos de planeamento urbano. A principal problemática prende-se com a constatação de que a lógica financeira e mercantilista tende a predominar sobre o planeamento urbano. Ou seja, a força do mercado, da pressão construtiva e da especulação imobiliária (enraizada, quer em termos de práticas, quer em termos de “mentalidade”), aliada à necessidade de os territórios serem competitivos (discurso, muitas vezes, assente numa visão estratégica que almeja uma “sustentabilidade” de pendor, unicamente, económico) é muito mais incidente do que as políticas e instrumentos de planeamento urbano.

Relativamente a outro dos objetivos específicos, nomeadamente o propor de estratégias para a incorporação de princípios de sustentabilidade nas políticas de habitação e de planeamento urbano, entendemos que a delimitação do conceito de sustentabilidade habitacional – no seu sentido prático/operativo, em tudo o que implica em termos de pressupostos – fundamenta que este objetivo tenha sido atingido.

Atendendo às hipóteses formuladas, a primeira hipótese era se as políticas de habitação em Portugal têm seguido uma orientação tendencialmente centrada na construção e na ocupação extensiva. Esta hipótese confirma-se. Embora o panorama dos últimos anos seja o de retração das dinâmicas construtivas, os fatores de decréscimo estão relacionados com o esgotamento do modelo e não no entendimento de que ele conduz a problemáticas agravadas que se refletem nos territórios, nas casas e nas pessoas.

A segunda hipótese prendia-se com o facto de o cenário habitacional português estar ancorado na financeirização e no endividamento das famílias. Esta hipótese confirma-se. A lógica centrada na compra e na contração de dívida assenta na

financeirização, na especulação habitacional e, como consequência, em riscos bastante elevados. Mais do que isso, a análise revela (embora não fosse um dos seus objetivos iniciais) que mesmo perante um contexto pós “crise”, de retoma económica, não existe aprendizagem social – ou seja, o modelo que potenciou a “crise” volta a ser o modelo padrão.

Outra hipótese apresentada era a existência de uma cultura portuguesa assente na propriedade e na compra da habitação. Esta hipótese não é confirmada através da análise. O que se pressupõe é que a compra, a posse, a propriedade, são lógicas recalcadas de políticas de marketing, assentes na produção, na compra e venda e, em suma, no entendimento de que a habitação é apenas um bem de consumo. É nesse sentido que se entende que num país em que existem mais casas do que pessoas, situação atingida a partir da década de 90, as políticas de atribuição de crédito, a par das campanhas de publicidade, passaram a ser mais agressivas. Ou seja, é, mais uma vez, a força do mercado que condiciona a cultura. Poderíamos traçar uma analogia relativamente ao mercado dos telemóveis. O desafio comercial não é o de cada pessoa ter um telemóvel, mas, sim, que compre o último modelo de ano para ano. É, também, esta a lógica predominante que induz as famílias (existindo, é claro, um mínimo de posses, ou de vontade de risco, para a contração de mais empréstimos) a comprarem uma segunda e terceira habitação, apelidada de casa de férias, casa de praia, etc., construída, maioritariamente, em municípios que se vão transformando em cidades fantasmas de betão e que apenas “têm vida” de forma sazonal.

Outra das hipóteses traçadas procurava aferir se o cenário da habitação reflete as fragilidades socioeconómicas e os desequilíbrios estruturais da sociedade portuguesa. Esta hipótese confirma-se. Mas também se constata que não só reflete essas mesmas fragilidades, como também as potencia.

Relativamente à hipótese acerca da inexistência de diferenças significativas entre os 7 municípios em termos de políticas de habitação, esta confirma-se parcialmente. Ou seja, embora cada um dos 7 municípios procure adotar a sua estratégia territorial e de políticas de habitação em função das suas singularidades, a lógica transversal assente na compra, na construção, no recurso ao crédito,

acaba por estar inerente à realidade dos seus habitantes, não obstante o foco das políticas poder ostentar algumas diferenças. Saliente-se, contudo, que grande parte dessas diferenças se deve a condicionamentos geográficos, tais como a interioridade, a centralidade, ou a metropolização, e não ao entendimento real do que deveria ser a sustentabilidade habitacional.

Por sua vez, confirma-se a hipótese que depreendia a existência de perspectivas diferentes acerca do que deve ser uma habitação, ou um território, sustentável. Estas estão sempre subjacentes, sendo um dos principais exemplos a reemergência de movimentos sociais que lutam pelo direito à habitação (a exemplo do que aconteceu nos anos 70), ou a existência de associações e grupos de interesses que lutam, no caso do arrendamento, pelos direitos dos inquilinos ou pelos direitos dos proprietários. Por sua vez, todos os agentes económicos implicados, empresas, municípios, Governo, ostentam perspectivas diferenciadas sobre o que é a habitação e quais é que devem ser as suas políticas.

Nesta lógica, confirma-se a última hipótese. De facto, a sustentabilidade habitacional é um conceito complexo de definir. Entendemos que, no âmbito dos nossos objetivos, mas também das nossas limitações, contribuimos para o seu delineamento concetual, na lógica de construção de territórios, de habitações e de sociedades, realmente, sustentáveis.

Conclusion

Conclusion

Responding to our question of departure - What are the criteria underlying housing policies in Portugal in the XXI century? - we conclude that housing is a complex subject, where different theories, practices, and different visions of the world converge.

The inhabit is one of the main elements of the human dimension, boasting a very pressing semiotic load. The dwelling is understood not only in a "metaphysical" but also physical, earthly, spatial sense, meaning that we understand housing, an empirical and "objectified" concept in the houses, which is evident in Heidegger's view that we explored in the Introduction.

In turn, understanding the reality of housing in Portugal is nothing more than a dialogue in which history, the oldest, or most recent, is one of the main interlocutors. Housing cannot be "detached" from human lives, from the inhabitants of the houses, and hence from the necessary social effort to achieve more just, more inclusive societies within the framework of what was advocated by Engels and other forerunners of the studies in this area. One of the main complexities is the fact that when we look back we find, almost always, the present and the future. That is, although there are undeniable advances in terms of the social function of housing (in terms of comfort, fewer people living on the streets or in tents, for example), there remain, however, common and replicated logics throughout the decades of Portuguese experience, which are currently reflected.

Analyzing the history of housing in Portugal since the end of the 19th century, principles of the century XX, lived in the midst of the "timid" industrialization, we realized that an economicist principle was based on a market logic that would later lead to the financial logic that is evident in the current reality. The successive historical moments, from the beginnings of the Estado Novo to the Revolution of 1974, conditioned different responses, both from the market, from the State, and from civil society, to solve housing problems. For example, if the 1960s were marked by state responses to social phenomena, such as migration from the countryside to

the city at the advent of urbanization and "second" industrialization, the early 1970s are underlined by experiences (emergence of housing cooperatives) and the State (in the transfer of powers to municipalities in the context of the democratization of the country), or even governance (with SAAL projects as the main example). If we follow the logic of housing sustainability, the 1970s, although limited to projects and initiatives temporarily located, are closer to this principle - implying that the perception of housing sustainability takes into account economic, social and environmental dimensions, but fundamentally the participation of all in the process of decision-making, in the genesis of the concept of territorial governance addressed by Dasi. From the 90's onwards, the demographic problem was not to place urban dynamics and, fundamentally, economic dynamics were already based on the logic of construction.

Existing a country where people no longer need, *a priori*, houses (since the number of dwellings already exceeds the number of inhabitants), although the problems of urban disorder were far from over, the banks began to have a weight each more and more preponderant, enabling and facilitating access to credit, promoted through housing and territorial marketing, but anchored in public policies that supported and encouraged it, such as subsidized interest rates. Families, as well as companies (particularly those in the construction sector) have found in credit a form of access to the market, which has become increasingly dynamic, both nationally, both in terms of the municipality. The 1990s and 2000s are strongly marked by the solidification of this culture.

As a result of access to credit, which we cannot fail to point out, also positive factors, namely a certain democratization of consumption, households and companies have contracted debts for many decades. Therefore, the facilitation of access to credit, the understanding of housing as a speculative asset, allowed, for some years, its increasing appreciation. As a result, housing tended to be understood as a safe investment that many families made (when they bought, for example, a second home), but later on, in case of a sale, they could recover not only the value but also to make a profit. It should be noted that the constant valuation of a good ends up having long-term harmful effects, particularly when it is based on the overvaluation

of that good and not on the evolution and responsiveness of the economy and society.

The socioeconomic "crisis" experienced in the country, particularly between 2011 and 2015, has demonstrated the fragility of an economic system based on credit, speculation and the financialization of housing. Housing was one of the sectors most affected by this crisis, symbolized and evident in the thousands of houses that were delivered and pledged to banks, companies, to the State. In the case of companies, it has severely affected the construction sector, both in terms of unemployment, and in terms of bankruptcies and a marked decrease in turnover. But the truth is that the construction sector was already saturated for several years, and its action may and should refocus itself, not on construction, but on reconstruction, rehabilitation and urban regeneration. However, as in all other sectors of activity, the "crisis" has affected more and more small and medium-sized construction companies, as well as those in the real estate sector, and it is well known that large companies have had the capacity to reestablish themselves. On the other hand, urban regeneration should not be a mere cosmetic operation, based on speculation of the price of space and houses, but should not seek to respond to the (serious) housing problems that people face - which are not limited to the degradation of buildings and repair of facades, but that integrate basic social dimensions and dynamics. The "crisis" has shown that the notion of ownership is relative, particularly because the house (within this economic model) can and should be seen, not only as debt but also as payment for the same debt. It thus translates the ambiguous duality of the object - simultaneously cause and consequence, means and end in itself.

The 'crisis' also demonstrated that the instability in employment or livelihoods characteristic of most new generations (quite different from what happened with the older generations who were able to have jobs and more stable careers) did not is compatible with debts of 20, 30, or 40 years, debts, it should be noted, "localized" or "territorialized" in the house purchased. The point is that the dynamics of the new generations are, as the name implies, increasingly dynamic, mobile, while countries, cities, neighborhoods, houses, are immobile.

As a result of policies focused exclusively on the market, on the purchase and sale, housing solutions more coherent with the current dynamics, namely the lease, were completely disregarded. As symptoms of this reality, we observe that there is a small and expensive supply in the rental market, as well as the housing degradation of many houses that are for rent. Although different national programs, both national and municipal, are based on rhetoric focused on renting, within a discourse centered on urban "sustainability", this is understood only as an "alternative" and not as a "solution", circumscribed to families that do not have access, because they do not have the possessions, or structure, to be able to buy. This logic is, moreover, similar to the rhetoric inherent in postulates for access to social housing. The result of the speech is the understanding of the lease as a transitory situation, the "normal" being the purchase of houses (obviously using credit). On the other hand, as in urban regeneration, the risk of speculation in the rental market is very high, one of the main current examples being the debate on local housing. The central issue is that leasing should be a credible option, either for those who cannot or for those who do not want to buy, and cannot be distorted based on purely economic interests (such as tourism).

Although the socio-economic situation shows signs of recovery from 2015 onwards, alongside some public policies that have partially managed to 'curb' systematic homesteads and, in this sense, combat social exclusion, the to be underlying. That is, the economic recovery understood, also, as "confidence" determines the return to the mortgage credit and indebtedness of several generations. What should be a priority in terms of trust, namely trust in state institutions, is understood as trust in the market. However, although the purchasing and credit logic has returned in recent years, the constructive dynamics, although showing some increase, do not show the same dynamics as in the past years. Therefore, although there is added value in all the programs that have as a postulate the sustainability of the territories, that integrate new environmental assumptions in construction, urban planning, building, leasing logic, as long as it does not the purchase and credit model, there is a great risk of system breakdown. As economic cycles are increasingly short, subject, fundamentally on the great oscillation of national markets, the chances of experiencing a situation similar to that of "times of crisis" are quite high.

At the heart of these considerations, we answer the first of our secondary questions: How do housing policies in Portugal have been guided by a logic of sustainability for the territories and for the populations? In fact, they have not been guided by this logic. The analysis of historical periods confirms this same absence. On the other hand, the analysis of the quantitative indicators, inherent to the housing in the context of the building, sociodemographic and financial, reinforces the same vision. That is, despite the existence of a demographic pattern of aging, of stabilization/loss of population, the constructive and banking dynamics continued to be constant and preponderant. Still in demographic terms, it is verified that the building did not follow the sociocultural evolutions inherent to the alteration of the structure of the families and the society. However, the financial logic did have the capacity to adapt to a demographic context in which the construction or sale bet would make less sense. Thus, the assumption of an inherent principle of marketing is fundamentally the transformation of a need into a desire. We do not seek to make any direct criticism of this principle, what is at stake is precisely the consequences that the intensive construction, as well as the logic of real estate speculation and bank promotion (facilitation), are reflected in a territory.

The results are far from being part of a sustainability logic for territories and populations. The responsibility cannot, however, be attributed in a particular way to this or that sector. The policies of the State, of the Local Power, have compacted with this logic. For example, while there are a number of housing support programs that are energized, both by the Central State (mostly through the IHRU) and by the Local Government offices, most citizens are completely unaware of them. However, through the publicity in television and in the social networks, it knows the programs of credit attribution by the banks and other entities of the financial sector. Therefore, the communicational side, institutional advertising, would be preponderant for a reversal of the trend. The question that arises is whether this is what is really intended.

As a result of this "absence", the Portuguese reality, when compared with European Union countries with more positive socio-economic indicators of quality of life, not only shows a high percentage of owners, but also a high percentage of mortgaged owners, well above, moreover, the European average. It also shows very small

percentages of people in the rental market. We observe that the incorporation of the principles of sustainability is circumscribed, and there is no understanding of the territory as a whole social and housing.

Relating with the previous question, we can rehearse the answer to the second secondary question: How housing policies have been integrated into the postulates of urban planning? Consulting various programs and projects, both nationally and locally, it is observed that housing is inherent to the structuring of a territory. If we look at the analysis of municipalities, we noticed that many municipal programs try to respond to housing problems related to urban disorder, social exclusion or demography. For example, municipalities such as Amadora face basic problems, fomented by the existence of clandestine neighborhoods, by the peri-urban peripheral situation, or by the inherent social exclusion of a significant percentage of its population. On the other hand, municipalities such as Castelo Branco face the problems of interiority, associated with aging or the smaller capacity of population fixation, when compared with Coimbra, Lisbon and Porto, for example. Tourism is decisive in the urban design of Faro, just as the preservation of the Historic Center is a priority in Évora. In fact, housing is ubiquitous in all urban and strategic planning documents.

In the logic of territorialization, another concept of Dasi, or in the logic of territorial capital, a concept of Davoudi *et al*, all municipalities seek to strengthen their structuring presence and fix people and capitalize investment. However, the analysis demonstrates that, despite the existence of "slightly" different housing programs and policies, the same logic based on construction, purchase, and indebtedness, turns out to be the preponderant one when analyzing the indicators. That is, although with differences, the Local tends to replicate the Central, not ceasing to be a reflection of it. In the same way, municipalities do not have a large capacity for the logic of financialization, and it may be arguable whether or not there is a real will to do so. In fact, it is in this sense that the gentrification of the historical zones of the cities of Porto or of Lisbon, leading to real estate speculation and the removal of the populations (mostly poor and elderly) that inhabit them. In the competition between cities, which in the case of Lisbon and Porto, extrapolates the national reality, the capitalization of tourist flows is decisive. The same reality is

inherent in all municipalities. Évora and Coimbra, on the scale of medium-sized cities, or Faro, in terms of seasonal mass tourism, live the same reality.

In turn, the need for capitalization of business investment, especially in large urban centers, is based more on urban construction or regeneration, not only for housing but also commercial purposes. Thus, urbanism ceases to be inclusive, especially when it entails the valuation of urban space (be it public or private) as presuppositions. Housing also leaves it to be inclusive, sustainable because it is not accessible to the majority of the population. As a result, populations are moving to peripheral areas, conditioning inter-urban flows, densifying neighboring territories and "emptying" cities, municipalities, central and nuclear. Therefore, we can say that although housing policies are being integrated into urban planning postulates, they are not integrated into "practices", particularly because the financial-mercantile logic is transversal. In turn, although housing sustainability is present, often in discursive terms, reality comes to demonstrate that it is expropriated of what its real meaning is.

Taking into account the general objective of our analysis model, namely the observation of the housing scenario in Portugal in the XXI century, we can see that this has been achieved. The understanding of the dynamics of the XXI century are inherent to the line of historical evolution, in the path of the principles that remained as determinants and in the way in which the mercantile and financial logic had the ability to predominate over what would be the social function of housing, evident in the principles of the Constitution of the Portuguese Republic from 1976. It is also questionable whether this constitutional principle was not violated, particularly in the years of the "crisis", when families were locked up and forced to leave their homes, not only for debts to banks, but also for debts to State institutions, such as Social Security.

With regard to the main objectives - to benchmark the "sustainability" criteria underlying housing and planning policies; as well as define the concept of housing sustainability - we infer that these have been achieved. Discriminating the first objective, it can be deduced that there is a discursive appropriation of the concept of sustainability, as well as a growing tendency to incorporate the ecological

dimension, both in housing and in urban planning. In the same way, as this is visible in the analysis of municipalities, there is a greater tendency to consider the social dimension (demography, socioeconomics, fight against exclusion, etc.) in the scope of sustainability. This is a recent trend, in particular because these principles have been absent for many years. It is enough to remember that housing policies were only targeted at social housing, not by framing other social groups, nor by the instability of the economic scenario, particularly in employment. However, as mentioned previously, the weaknesses of the system are transversal, that is, the financial logic is always the preponderant and has a greater capacity to imply the collective whole than any urban or municipal urban policy.

Correlating with the second main objective, it is clear that the definition of the concept of housing sustainability as evolutionary must incorporate not only the social, economic and ecological dimensions, but other three dimensions that we consider to be priorities. It should integrate the planning and strategic thinking of the territory as an integrated whole - but which obviously presupposes the direct participation of citizens in the sphere of political decision-making, as well as the capacity of the public sector (but also of private groups) to resist the pressures of real estate speculation and to "construct", in fact, cities that are inclusive for all, within the scope of the "social mix" and understanding demographic and cultural changes in Portuguese society. We must remember that "there are no houses without people, but there are people without houses". Strategic planning must really be re-aligned with policies that create jobs and promote birth rates, with the risk of not reversing the current scenario, the existence of a high number of houses, largely without anyone there to live, occupied by an increasingly elderly population.

Housing sustainability should also integrate Civic Participation - understood in its relation to the previous dimension, but at levels that foster real territorial governance, in which individuals are active agents in the decision making process regarding urban structuring and housing. It would then be necessary to implement models similar to the so-called Participative Budgets, but to widen the range of topics that should be under auscultation, including aspects as simple as the pertinence of the construction of a luxury condominium, or the existence of maximum ceilings for the prices of sale or lease. It would also be necessary, still

within the scope of territorial governance, to refocus the housing theme on the genesis and particularities of each inhabitant, on the difference of models of life and on individual expectations.

In this sense, we approach the third essential dimension, determining for the understanding of housing sustainability, which fits the logic of subjectivity here called "Metaphysics" and close to the Aristotelian sense of achievement and happiness. In short, housing is only sustainable if individuals feel within it that human achievement. It goes beyond the logic of mere eco-efficiency, of materials, and also of the logic of the market. The subjective realization is the transcendental dimension patent in Heidegger, but that embodies the notion of the Self, or the Being, in harmony with the space. In this logic, Planning presupposes the vision of the territory, complemented in Civic Participation that presupposes the participation of all and that, in turn and interrelated, determines the realization of the individual.

With regard to specific or secondary objectives, the first set out an approach centered at the end of the 19th century to the present, in order to contribute to the development of a housing history in Portugal. We understand that this objective has been achieved, either in terms of the delineation of historical periods, the reading of indicators, or through interviews with specialists.

The second specific objective, namely the diagnosis of the main problems of the Portuguese housing scenario, also drawing comparisons with other countries of the European Union, was also reached. However, we emphasize that a more detailed analysis in terms of the presentation of indicators would be possible. In our understanding, never assuming this research as an observatory, within the scope of what constituted this objective, its essential premises were fulfilled, being possible to draw a realistic and current picture of the housing scenario in Portugal. With regard to the third specific objective, we analyze the socio-territorial housing indicators of 7 Portuguese municipalities (Amadora, Castelo Branco, Coimbra, Évora, Faro, Lisbon and Oporto). The greatest difficulty was that municipalities did not constitute case studies (which would imply a more in-depth analysis), but rather territorial indicators. In any case, we understand that the analysis allows a greater understanding of the problems that affect not only the national territory as a whole,

but the generality of its municipalities. The analysis also makes it possible to point out problems, as well as comparisons and trends.

Another specific objective was to analyze the functionality and relevance of the existing urban planning instruments for the delineation and efficiency of housing policies. In this case, we understand that it was also achieved, albeit partially. But the truth is that, as the analysis indicates, the issue does not properly relate to the operability, or inoperability, of urban planning instruments. The main problem is the finding that the financial and mercantilist logic tends to predominate over urban planning. That is, market strength, constructive pressure and real estate speculation (rooted both in terms of practices and in terms of "mentality") coupled with the need for territories to be competitive (discourse, often based on a vision a "sustainability" that is only economically important) is much more incident than the policies and instruments of urban planning.

In relation to another of the specific objectives, namely the proposal of strategies for the incorporation of sustainability principles in the policies of housing and urban planning, we understand that the delineation of the concept of housing sustainability - in its practical / operational sense, in all that implies in terms of assumptions, the first hypothesis was whether housing policies in Portugal have an orientation tending centered on construction and extensive occupation. This hypothesis is confirmed. Although the panorama of recent years is the retraction of the constructive dynamics, the factors of decrease are related to the exhaustion of the model and not in the understanding that it leads to aggravated problems that are reflected in the territories, in the houses and in the people.

The second hypothesis was that the Portuguese housing scenario is anchored in financialization and household indebtedness. This hypothesis is confirmed. The logic centered on the purchase and contraction of debt is based on financialization, housing speculation and, as a consequence, on very high risks. More than that, the analysis reveals (although it was not one of its initial objectives) that even in a post-crisis context, of economic recovery, there is no social learning - that is, the model that fostered "crisis" be the default template.

Another hypothesis presented was the existence of a Portuguese culture based on property and the purchase of housing. This hypothesis is not confirmed by the analysis. What is assumed is that the purchase, ownership and ownership are logically repressed marketing policies, based on production, buying and selling and, in short, the understanding that housing is just a consumer good. It is in this sense that it is understood that in a country where there are more houses than people, a situation reached since the 90's, credit policies, along with advertising campaigns, become more aggressive. That is, it is, again, the market force that conditions culture. We could draw an analogy with the market for mobile phones. The commercial challenge is not for each person to have a mobile phone, but rather to buy the latest model from year to year. It is also the predominant logic that induces families (there being, of course, a minimum of possessions, or willingness to risk, to contract more loans) to buy a second and third dwelling, called a vacation home, beach house, etc., mostly built in municipalities that are transformed into ghost towns of concrete and that only "have life" in a seasonal way.

Another hypothesis was designed to assess whether the housing scenario reflects the socioeconomic fragilities and structural imbalances of Portuguese society. This hypothesis is confirmed. But it is also noted that not only reflects these same weaknesses, but also power.

Regarding the hypothesis about the lack of significant differences between the seven municipalities in terms of housing policies, this is partially confirmed. That is to say, although each of the 7 municipalities seeks to adopt their territorial strategy and housing policies in function of their singularities, the transversal logic based on the purchase, the construction, the use of credit, ends up being inherent to the reality of its inhabitants, although the focus of the policies may bear some differences. It should be noted, however, that a large part of these differences are due to geographical constraints, such as interiority, centrality, or metropolization, and not to the real understanding of what housing sustainability should be.

In turn, the hypothesis that suggests the existence of different perspectives on what should be a sustainable housing or territory is confirmed. These are always underpinnings, one of the main examples being the reemergence of social

movements fighting for the right to housing (as in the 1970s), or the existence of associations and interest groups that, in the case of rights of tenants or the rights of landlords. In turn, all the economic agents involved, companies, municipalities, Government, have different perspectives on what housing is and what their policies should be.

In this logic, the last hypothesis is confirmed. In fact, housing sustainability is a complex concept to define. We understand that, within the scope of our objectives, but also of our limitations, we contribute to its conceptual design, in the logic of building territories, housing and societies that are truly sustainable.

Capítulo IX - Limitações do Estudo

Capítulo IX - Limitações do Estudo

A análise do panorama habitacional em Portugal, embora pareça simples de compreender em termos do que são as suas linhas de força/fraqueza, ostenta algumas dificuldades. Uma das principais dificuldades prende-se com a conjugação entre indicadores de base quantitativa, bibliográfica, histórica e qualitativa. Embora a metodologia se tenha revelado como a mais eficaz, a natureza da análise não pressupunha um observatório de recolha sistemática de indicadores estatísticos, assim como a repetição de entrevistas a especialistas nas temáticas da habitação, urbanismo, arquitetos, sociólogos e economistas, entre outros responsáveis. Optámos por atualizar alguns dados, mas não seria viável reformular a natureza do estudo, nem construir outros instrumentos de pesquisa. Logo, reinterpretámos e contextualizámos a informação no sentido de a conjugar com a atualidade.

Quando começámos a trabalhar na nossa investigação e partimos para a recolha de indicadores no terreno, nos finais de 2012, inícios de 2013, Portugal ainda estava no período da “crise” económica, sob a “lupa” internacional e sob a vistoria direta da “Troika” no âmbito do programa de assistência económica e financeira. Ou seja, grande parte da investigação foi realizada em período de retração económica, em que existia um quadro social marcado pelo forte desemprego, emigração, cortes nos salários, nas pensões e em muitas prestações sociais. Não deixando todos estes fatores de estarem relacionados diretamente com a habitação, vivia-se um cenário agravado de falência de empresas de construção, diminuição do crédito atribuído pelos bancos e, fundamentalmente, alimentado pelo medo constante de muitas famílias verem as suas casas serem penhoradas, muitas vezes por dívidas irrisórias para com os bancos, entidades financeiras, outras empresas das mais diversas áreas e, fundamentalmente, para com o Estado – independentemente de este ser o principal edifício que assegura os limites mínimos essenciais para uma vida condigna e sustentável. A par da “crise” económica - que nunca deixou de ser uma falência do sistema financeiro, do Estado, dos mercados internacionais, bem mais do que das famílias, mas que as arrastou, também, nessa

falência - vivia-se um período marcado pelo discurso em torno da internacionalização e da emigração.

Foi no seguimento desse cenário que muitas empresas da área da construção civil, assim como muitos profissionais de todas as áreas, mas, neste caso em concreto, muitos engenheiros, arquitetos e outros cuja atividade se relaciona diretamente com a construção, partiram em busca de oportunidades de trabalho ou de investimento, em países como Angola ou o Brasil. O resultado dessa internacionalização não pôde ser aferido. Contudo, deixa-se aqui o desafio para futuras investigações. Saliente-se, no entanto, que o cenário socioeconómico nos países citados, que na altura era favorável, é, atualmente, marcado pela instabilidade social e pela crise económica.

A génese da “crise” esteve na lógica da investigação, tendo sido muitos indicadores recolhidos nessa altura. O que a investigação não poderia prever era a rápida inversão do ciclo económico. Logo, tivemos que reajustar e reinterpretar os indicadores em função de um quadro social e habitacional diferente. Contudo, salientamos e sublinhamos que, embora exista uma inversão do ciclo, os pressupostos que conduziram à falência do sistema e à, subsequente, “crise” da habitação continuam bastante evidentes.

Outra das limitações do estudo prende-se com a análise dos indicadores territoriais, nomeadamente a realizada aos 7 municípios (Amadora, Castelo Branco, Coimbra, Évora, Faro, Lisboa e Porto). A par das questões acima levantadas, os municípios são entendidos como indicadores, não se tratando de estudos de caso. Logo, a análise não consegue, visto não ter essa finalidade, aprofundar suficientemente algumas dimensões que seriam relevantes. Deixa-se, mais uma vez, esse desafio para futuras investigações, particularmente porque nos permitiria ter um diagnóstico social e habitacional mais conciso. Contudo, entendemos que revela indicadores interessantes e pertinentes para a compreensão da realidade das cidades e municípios portugueses.

Por último, embora a pesquisa aponte e defina os pressupostos inerentes à construção do conceito de sustentabilidade habitacional, torna-se necessário

operacionaliza-lo, algo que não seria possível atendendo à dimensão e à natureza do estudo. Este é, aliás, o principal desafio.

Capítulo X – Recomendações

Capítulo X – Recomendações

Estando a análise assente na construção do conceito de sustentabilidade habitacional, a principal recomendação prende-se com a incorporação deste princípio nas políticas estatais e municipais de habitação e de planeamento urbano.

Contudo, pretende-se que este não se cinja às dimensões sociais, ecológicas e económicas, mas que possa ser alargado e repensado num âmbito mais vasto. Da mesma forma, depreende-se que as três dimensões inerentes à sustentabilidade, aliás, bastante evidenciadas na área dos estudos sobre a Sustentabilidade Social e Desenvolvimento, assim como em muitos documentos estratégicos de foro municipal, nacional e internacional, carecem de uma aplicação prática, que as “desamarre” da simples retórica e dos chavões propagandeados, mas com poucos resultados visíveis.

Essas medidas necessitam de ser conjugadas com indicadores de sustentabilidade e de resiliência. A somar às três dimensões elencadas, recomenda-se não só a sua aplicação, mas a sua conjugação com as outras três dimensões por nós apontadas para a definição do conceito de sustentabilidade habitacional – Planeamento, Participação Cívica e Metafísica – não só em termos de projetos futuros, mas também no âmbito da leitura global do edificado existente, independentemente de se tratar de um bairro clandestino, de um bairro social, de propriedade pública ou privada, ou de um condomínio de luxo.

Uma leitura de base alargada implica, também, aferir necessidades reais para o setor da construção, recentrando-o na lógica da regeneração e reabilitação urbanas (sem cair na gentrificação) no sentido de evitar uma cada vez maior densificação habitacional e a degradação do edificado e do espaço público. Por sua vez, implica a travagem da especulação imobiliária impondo tetos máximos para a venda, assim como para o valor e anos de endividamento das famílias. A atividade financeira deveria estar mais focada no financiamento de projetos, de emprego, de empreendedorismo e não na atribuição de crédito à habitação aos particulares. Da mesma forma, o arrendamento deve ser entendido como uma opção e não apenas

como uma alternativa para pessoas migrantes ou com menos posses. Também aqui os incentivos devem ser maiores, nomeadamente porque embora tenha menos dinamismo do que o mercado da compra, também não deixa de estar sujeito aos riscos da especulação. As políticas de habitação têm que ser alargadas e transversais, baseadas em estudos e diagnósticos pluridimensionais, compreendendo que as formas de habitar não se restringem nem à compra, nem ao arrendamento, mas que englobam uma pluralidade de situações: habitação social, bairros marginais, pessoas sem-abrigo, populações migrantes, entre outras. O Estado, os municípios, os diversos agentes económicos e a sociedade civil devem repensar o território numa lógica inclusiva, assente nos princípios do “*social mix*”, nomeadamente porque existe uma responsabilidade comum e de todos perante o espaço e as suas habitantes. Aliás, nunca se poderá falar em sustentabilidade habitacional se esse princípio não estiver subjacente. Relativamente às famílias, estas têm de sentir que espaço público e privados se intersejam, sendo também elas responsáveis pela manutenção e preservação desse mesmo espaço.

Por último, torna-se necessário “aprender” realmente. A sociedade, os seus atores sociais têm de sentir isso. Infelizmente, não obstante a “crise”, a má experiência recente, a insistência e o retorno ao mesmo modelo financeiro e mercantil que a potenciou vêm demonstrar isso. Que não se aprendeu.

Bibliografia Geral

Abrantes, Patrícia, Fernando Bação, Victor Lobo, José António Tenedório (2005). “Spatial Modelling of Metropolization in Portugal – Exploratory Analysis of Spatial Metropolitan Áreas”, 14.º European Colloquium on Theoretical and Quantitative Geography. Faculdade de Economia da Universidade do Porto. Tomar.

Abreu, Pedro (2013). “A ideia de habitação”, Comunicação apresentada no Congresso Internacional de Habitação no Espaço Lusófono. LNEC, 13 a 15 de março de 2013. Lisboa.

Agência de Energia do Porto (2009). Estratégia para a sustentabilidade da cidade do Porto.

Alvo, Susana Filipa Soeiro de (2014). O centro histórico de Faro: a arquitectura e as suas influências, Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Arquitetura, Faculdade de Arquitetura e Artes, Universidade Lusíada de Lisboa.

Amado, Miguel José das Neves Pires (2002). O Processo do Planeamento Urbano Sustentável. Dissertação para a obtenção do grau académico de doutor em Ciências da Engenharia do Ambiente na especialidade de Planeamento e Ordenamento do Território, Universidade Nova de Lisboa.

Amaral, Luciano (2010). Economia Portuguesa, as últimas décadas. Fundação Francisco Manuel dos Santos. Lisboa.

Amaro, Fausto (2007). “Metodologias Qualitativas: Introdução à Grounded Theory”. *in* Martins, Manuel Meirinho (org.).

Amílcar, Anselmo, Marina Carreiras, Bárbara Ferreira, Jorge Malheiros (2013). “Social Mix, Utopia or Reality: Portuguese Cases”, *In* Duxbury, Nancy et al (org.) Rethinking Urban Inclusion: Spaces, Mobilizations, Interventions, Coimbra: Cescontexto | Debates nº. 2 – ISSN no. 2192-908X, Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra, 16-31.

Área Metropolitana do Porto (2015). AMP 2020 – Estratégia de base territorial, Área Metropolitana do Porto.

Augusto Mateus e Associados/CIRIUS, Geoldeia/CEPREDE (2005). Competitividade Territorial e a Coesão Económica e Social, Volume 3 – Competitividade, coesão e convergência: a óptica específica das regiões portuguesas, Região de Lisboa e Vale do Tejo.

Baía, João (2012). SAAL e Autoconstrução em Coimbra – Memórias dos moradores do Bairro da Relvinha 1954-1976. 100 Luz. Castro Verde.

Baía, João *in* Rita Ávila Cachado e João Baía (2012). “Novos tempos, muitas vontades”, Políticas de habitação e construção informal, Mundos Sociais, Lisboa.

Bandeira, Mário Leston, Alda Botelho Azevedo, Cristina Sousa Gomes, Lídia Patrícia Tomé, Maria Filomena Mendes, Maria Isabel Baptista, Maria João Guardado Moreira, Manuel Villaverde Cabral (2014). “Dinâmicas demográficas e envelhecimento da população portuguesa (1950-2011): evolução e perspectivas”. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Baker, Susan (2006). “Sustainable Development”. Routledge Taylor & Francis Group.

Belo, Alexandra Paisana (2011). “Em busca da(s) centralidade(s) urbana(s): Planeamento e reabilitação urbana em Castelo Branco.”, *Cidades, Comunidades e Territórios*, 32 (Jun/2016), pp. 51 – 79.

Bloom Consulting (2017). Portugal City Brand Ranking 2017: Municípios Portugueses.

Borja, J. (1998): “Ciudadanía y espacio público”, *Ambiente y Desarrollo*, XIV, 3, p. 13-22.

Bourdieu, Pierre (2004). “Sobre el poder simbólico”, Google Scholar.

Brito, Jorge de, António Vilhena, João Branco Pedro (2013). “O estado de conservação do parque de arrendamento nacional, avaliado no âmbito do regime de aumento de rendas extraordinárias de rendas do NRAU”, *Comunicação*

apresentada no 2.º CIHEL - Congresso Internacional da Habitação no Espaço Lusófono e 1.º CCRSEEL – Congresso Construção e Reabilitação Sustentável de Edifícios no Espaço Lusófono, Lisboa.

Caria, Telmo (2002). “Da estrutura prática à conjuntura interactiva – relendo o esboço de uma teoria da prática de Pierre Bourdieu”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 64, 135-143.

Câmara Municipal da Amadora (2014). Relatório do Estado do Ordenamento do Território.

Câmara Municipal da Amadora (2016). Revisão do Plano Director Municipal.

Câmara Municipal de Castelo Branco (1994). Plano Director Municipal.

Câmara Municipal de Castelo Branco (2012). 7ª Alteração ao Plano Director Municipal de Castelo Branco.

Câmara Municipal de Castelo Branco (2015). Estratégia de Desenvolvimento do Concelho de Castelo Branco, Relatório Final (versão preliminar).

Câmara Municipal de Évora/Universidade de Évora (2009). Projecto Plano de Desenvolvimento Estratégico de Évora Relatório Final.

Câmara Municipal de Faro (2013). Plano Estratégico Faro 2025.

Câmara Municipal de Lisboa (2011). Revisão do PDM.

Campos, Maria dos Anjos (2004). “Os encargos e as rendas das famílias com a habitação”, *Revista de Estudos Demográficos*, n.º 35, pp.91-117.

Caria, Maria Carminda (2013). “Caminhos da habitação social”, comunicação apresentada no Congresso Internacional de Habitação no Espaço Lusófono. LNEC, 13 a 15 de março de 2013. Lisboa.

Carmo, Hermano (2006). “Intervenção Social: um novo paradigma?” *in* Sandra Alves, *Filhos da madrugada: percursos adolescentes em lares de infância e juventude*. Lisboa. ISCSP/UTL.

Carmo, Hermano (2007). “Sociologia de intervenção – introdução” in Hermano Carmo, *Desenvolvimento Comunitário*. Lisboa. UAB. Pp. 147-156.

Carmo, Hermano, Ferreira (2008). *Ferramentas metacognitivas para a investigação, Metodologia da investigação: guia para auto-aprendizagem*, Lisboa: UAB.

Carmo, Hermano (2010). “Ciências sociais e intervenção social” in Hermano Carmo, *Rumos da intervenção social com grupos no início do séc. XXI* in Barata (coord.) *Política Social e Sociologia*. Lisboa. ISCSP Pp. 105-111.

CET-ISCTE/IRIC-UPORTO/A. Mateus Associados (2008). “Contributos para o plano estratégico de habitação – 2008/2013”.

CET-ISCTE/IRIC-UPORTO/A. Mateus Associados (2008). “Contributos para o plano estratégico de habitação – 2008/2013”. Relatório II.

Coimbra, Carla (2000). “Uma Análise dos Padrões Regionais do Parque Habitacional”, *Cadernos Regionais - Região Centro - nº 11*, INE-DRC, pp. 35-56.

Comissão das Comunidades Europeias (2005). *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu. Reexame da Estratégia em favor do Desenvolvimento Sustentável, uma plataforma de acção*. Bruxelas.

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região de Lisboa e Vale do Tejo (2011). *Lisboa 2020 – Uma estratégia de Lisboa para a Região de Lisboa*.

Comissão Europeia (2010). *A contribuição da UE para os objetivos de desenvolvimento do milénio, alguns resultados importantes dos programas da União Europeia*.

Commission of the European Communities (2009). *Mainstreaming sustainable development into EU policies: Review of the European Union Strategy for Sustainable Development*. Bruxelas.

Competitividade Territorial e Coesão Económica e Social (2005). *Volume I. II Parte – um índice sintético de competitividade e coesão territorial para as regiões portuguesas: as grandes linhas metodológicas*. QREN.

Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra/ Sociedade de Consultores Augusto Mateus & Associados (2014). Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região de Coimbra 2014-2020.

Correia, A. Lopes, V. Murtinho, L. Simões da Silva (2013). "Housing industrialization, success and failure, universal and local: Limits for housing globalization", Structures and Architecture: Concepts, Applications and Challenges – Cruz (ed), Taylor & Francis Group, London, pp.999-1006.

Costa, Pedro (1993). "Cidades e Urbanização em Portugal: Uma Sociologia, Geografia, ou Economia urbanas?", Socius – Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações. Socius Working Papers, n.º 4. Lisboa.

Council of the European Union (2006). Review of the EU Sustainable Development Strategy (EU SDS) – Renewed Strategy. Bruxelas.

Council of the European Union (2009). Review of the EU Sustainable Development Strategy- Presidency Report. Bruxelas.

Czarniawska, Barbara (2008). "Alterity/Identity Interplay in Image Construction". *in* Barry: The sage handbook of new approaches to organization studies. SAGE Publications LDA. Londres.

Daly, Herman (1991). "Operational Principles for Sustainable Development. Earth Ethics.

Dammert, L. (2004). "Reseña de la ciudad conquistada de Jordi Borja", EURE, 30 (090), 124-126

Dasí, J.F. (2008). "Gobernaza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda", Boletín de la AGE, 46, 11-32

Davoudi, S. Evans, N. Governa, F. y Santangelo, M. (2008). "Territorial governance in the making. Approaches, methodologies, practices", Boletín de la AGE, 46, p. 33-52.

Deloitte (2007). Plano Estratégico de Coimbra, Enquadramento Geo-Estratégico.

Dematteis, G. y Governa, F. (Eds.) (2005). Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT, Milán, FrancoAngeli.

Diligenti, Marcos Pereira (2013). "Sustentabilidade e habitação de interesse social: Lisboa/Porto Alegre. Uma nova racionalidade?", Comunicação apresentada no Congresso Internacional de Habitação no Espaço Lusófono, LNEC, 13 a 15 de março de 2013, Lisboa.

Estanque, Elísio (2012). A Classe Média: Ascensão e Declínio. Fundação Francisco Manuel dos Santos. Lisboa.

Esteves, J., Isabel Ramos, João Carvalho (2002). "Use of Grounded Theory in Information Systems Area: An Exploratory Analysis", European Conference on Research Methods on business and management. Reading, 129-136.

European Commission (2009). Sustainable development in the European Union, 2009 monitoring report of the EU sustainable development strategy.

Ferreira, Bruno André Macedo (2013). "Optimist Suburbia – o início da metrópole contemporânea", *in* Habitação, Cidade, Território e Desenvolvimento, 113-4, LNEC, Lisboa.

Ferrão, João, João Mourato, Luís Balula, Olívia Bina (2012). Regiões Funcionais, Relações Urbano-Rurais e Política de Coesão pós-2013, Relatório Final, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-UL).

Fortuna, Carlos e Peixoto, Paulo (2002). "A recriação e reprodução de representações no processo de transformação das paisagens urbanas de algumas cidades portuguesas" *in* Carlos Fortuna e Augusto Santos Silva (orgs.), Projecto e circunstância. Culturas urbanas em Portugal. Afrontamento. Porto.

Fujita, T. Mori (1995). "Why are most great cities port cities? Transport nodes and spatial economic development". Working Papers in Regional Science, N. 175. University of Pennsylvania. Pennsylvania.

Ganilho, Eduardo Simões (2013). "As cidades no contexto de uma economia verde", comunicação apresentada no Congresso Internacional de Habitação no Espaço Lusófono. LNEC, 13 a 15 de março de 2013. Lisboa.

Gaspar, Jorge (1995). “Conceito de ordenamento do território”, Grupo de Ordenamento do Território.

Gato, Maria Assunção (2013). Recensão do livro “Casa e Mudança Social: uma leitura das transformações da sociedade portuguesa a partir da casa”, *Cidades, Comunidades e Territórios*, 26 (Jun/2013), pp. 108 – 110, DINÂMIA’CET-IUL.

Gonçalves, Teresinha Maria (2009). “Habitação e Sustentabilidade Urbana”, *Revista INVI* n.º 65, Maio 2009, Volume n.º 24, 113-136.

Gowdy, Jonh, Jon Erickson (2005). “Ecological economics at a crossroad”. *Ecological Economics* 53, 17-20.

Grabow, S., Hilliker, M. y Moskal, J. (2001). *Comprehensive Planning and Citizen Participation*, University of Wisconsin.

Grande, Nuno (2002). *O verdadeiro Mapa do Universo – Uma leitura diacrónica da cidade portuguesa*. Eldlarq. Coimbra.

Grupo Interministerial para la Revisión de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea (2007). *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible 2007*, Ministerio de la Presidencia, Madrid.

Guerra, Isabel (2009). “As políticas de habitação em Portugal: à procura de novos caminhos ” *in* *Cidades Comunidades e Territórios*, nº 22, 2011. Lisboa. ISCTE.

Hardin, G. (1968). “The Tragedy of the Commons”. *Science*, vol. 162.

Henderson, J.V. “The sizes and types of cities” (1974). *American Economy Review*, American Economic Association.

Hespanha, Pedro, Ana Isabel Alves (1995). “A construção da habitação em meio rural: Um domínio da Sociedade-Providência”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, N.º 42, Maio 1995. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Hopwood, Bill, Mary Mellow, Geoff O’Brien (2005). “Sustainable Development: Mapping Different Approaches”. Wiley InterScience.

Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (2009). “Relatório dinâmica do Mercado”.

Instituto Nacional de Estatística (2017). Anuário Estatístico da Área Metropolitana de Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, I.P.

Instituto Nacional de Estatística (2013). Anuário Estatístico de Portugal, Instituto Nacional de Estatística, I.P.

Instituto Nacional de Estatística (2017). Anuário Estatístico de Portugal, Instituto Nacional de Estatística, I.P.

Instituto Nacional de Estatística (2013). Anuário Estatístico da Região Alentejo, Instituto Nacional de Estatística, I.P.

Instituto Nacional de Estatística (2013). Anuário Estatístico da Região Alentejo, Instituto Nacional de Estatística, I.P.

Instituto Nacional de Estatística (2013). Anuário Estatístico da Região Algarve, Instituto Nacional de Estatística, I.P.

Instituto Nacional de Estatística (2017). Anuário Estatístico da Região Algarve, Instituto Nacional de Estatística, I.P.

Instituto Nacional de Estatística (2013). Anuário Estatístico da Região Centro, Instituto Nacional de Estatística, I.P.

Instituto Nacional de Estatística (2017). Anuário Estatístico da Região Centro, Instituto Nacional de Estatística, I.P.

Instituto Nacional de Estatística (2013). Anuário Estatístico da Região Lisboa, Instituto Nacional de Estatística, I.P.

Instituto Nacional de Estatística (2013). Anuário Estatístico da Região Norte, Instituto Nacional de Estatística, I.P.

Instituto Nacional de Estatística (2017). Anuário Estatístico da Região Norte, Instituto Nacional de Estatística, I.P.

Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (2007). Atlas da Habitação em Portugal.

Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (2015). Estratégia Nacional para a Habitação.

Leal, João (2008). Arquitectos, Engenheiros, Antropólogos: Estudos sobre arquitectura popular no século XX português, Conferência Arquitecto Marques da Silva, Fundação Marques da Silva.

Lynch, Kevin (2007). A boa forma da cidade. Edições 70. Lisboa.

Marques, Carlos Almeida (2012). Habitação, da Indústria à Fábrica da Cidade. Caleidoscópio. Casal de Cambra.

Marques, Ricardo André MSM (2009). “A construção da imagem de Coimbra no contexto das hierarquias urbanas das cidades portuguesas”, Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Sociologia – Cidades e Culturas Urbanas pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Universidade de Coimbra.

Marques, Ricardo André MSM (2011). “O voluntariado na dialética Estado/Igreja em Portugal – princípios da substituição da complementaridade”, e-cadernos CES, 13, 2011: 09-35, Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

Marques, Ricardo André MSM (2016), “Habitação em Portugal: Mercantilização e Políticas Públicas”, Comunicação apresentada no IX Congresso Português de Sociologia, Portugal, território de territórios, Faro.

Marques, Teresa Sá, Paula Guerra, Fátima Loureiro de Matos, Diogo Ribeiro (2013). “Morfortipologias habitacionais a nível nacional: para uma política de habitação territorializada”, ”, comunicação apresentada no Congresso Internacional de Habitação no Espaço Lusófono. LNEC, 13 a 15 de março de 2013. Lisboa.

Mateus, José Diogo da Silva (2006), Contributos para a criação de um sistema de qualidade (de vida) urbana, Dissertação apresentada para a obtenção do grau de Mestre em Urbanismo, Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Departamento de Arquitectura, Geografia e Urbanismo, Lisboa.

Mela, Alfredo (1999). A sociologia das cidades. Editorial Estampa. Corroios.

Merton, R.K., P.L. Kendall (2008). "The focused interview", *The American Journal of Sociology*, vol.51, n. °6, 541-557

Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente, IHRU (2010). *Guia Prático da Habitação*.

Morais, A. (2009). "Era Uma Vez Uma Cidade Chamada Amadora...", *PSI Logos, Revista do Serviço de Psiquiatria do Hospital Prof. Doutor Fernando Fonseca, EPE*, pp. 120-126

Morais, Ana Maria, Isabel Pereira Neves (2010). *Fazer investigação usando uma abordagem metodológica mista. (Versão pessoal revista do texto final publicado em Revista Portuguesa de Educação, 20 (2), 75-104 de 2007), Estudos Sociológicos da Sala de Aula. Faculdade de Ciências da Universidade de Lisboa.*

Morin, Edgard (1982). "Por la ciência". *Le Monde*.

Mota, José Carlos Batista da (2013). "Planeamento do Território: metodologias, actores e participação", tese apresentada à Universidade de Aveiro para a obtenção do grau de Doutor em Ciências Sociais. Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território. Universidade de Aveiro.

OHRU/IHRU (2009). "Linhas de Intervenção Urbana Integradas 2007-2008".

OHRU/IHRU (2009). "Relatório-síntese da evolução dos preços de venda e arrendamento dos apartamentos em Portugal continental: Novembro de 2008 a Março de 2009".

Organização das Nações Unidas (ONU) (2015). *Guia sobre Desenvolvimento Sustentável, 17 objetivos para transformar o nosso mundo*.

Ostrom, Elinor ((1986). "An agenda for the study of institutions". *Public Choice*, Vol. 48, N. °. 1, pp. 3-35.

Pedro, João Branco (2013). *Habitação em Portugal: evolução e tendências*, LNEC.

Pereira, Diogo Carrasqueiras (2011). *A Evolução da Habitação de Interesse Social no Município do Porto*, Dissertação de Mestrado em Economia e Gestão das Cidades, Faculdade de Economia da Universidade do Porto.

Pereira, Sandra Marques (2012). Casa e Mudança Social – uma leitura das transformações da sociedade portuguesa a partir da casa. Caleidoscópio. Casal de Cambra.

Pereira, Sandra Marques, Ana Ferreira, Marta Coto, Vasco Ramos (2012). “Dinâmicas sociais da metropolização: uma abordagem longitudinal das trajectórias residenciais da população da AML”, Actas do VII Congresso Português de Sociologia, Porto.

Pinheiro, Manuel Duarte (2014). Imobiliário Sustentável – Mudar o paradigma e integrar a sustentabilidade de forma proactiva. Imoedições. Porto.

Ribeiro, Helena Sofia da Silva Nunes Jales (2010). Outras Casas Portuguesas Uma reflexão sobre o momento de revisão crítica da arquitectura moderna dos anos 50 e o seu contributo na arquitectura contemporânea, Dissertação de Mestrado, Departamento de Arquitectura da FCTUC.

RFSC (The Reference Framework for Sustainable Cities) (s.d.). “5 Dimensions and 30 Objectives for a European Vision of Tomorrow’s Cities”.

Quintais, Ana Pires *in* Nancy Duxbury (2013). Contexto Debates, n.º 2, CES.

Rodrigues, E.V., Florbela Samagaio, Hélder Ferreira, Maria Manuela Mendes, Susana Januário (1999). “A pobreza e a exclusão social: teorias, conceitos e políticas sociais em Portugal”, Google Scholar.

Rodrigues, Fátima Sofia de Almeida (2009). “Avaliação da Qualidade dos Edifícios de Habitação após ocupação em Portugal: uma proposta”. Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro.

Rosa, Maria João Valente, Paulo Chitas (2010). Portugal: os Números. Fundação Francisco Manuel dos Santos. Lisboa.

Salgueiro, Teresa Barata (2002). “Desenvolvimento urbano de Lisboa”, Revista de Estudos Regionais nº 5/2002, pp.7-22, INE, Direcção regional de Lisboa e Vale do Tejo.

Sambricio, Carlos (s.d). Arturo Soria y la Ciudad Lineal, Temas Urbanos, pp.22-30.

Santos, Ana Cordeiro, Nuno Teles, Nuno Serra (2014). “Finança e habitação em Portugal”, Cadernos do Observatório n.º 2, CES/Observatório sobre Crises e Alternativas. Universidade de Coimbra.

Santos, Norberto *in* José Alberto V. Rio Fernandes e Maria Encarnação Beltrão Sposito (Org.) (2013). A nova vida do velho centro nas cidades portuguesas e brasileiras, “Coimbra: a organização da cidade e o centro histórico urbano”, pp. 189-209, Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território.

Sassen, Saskia (1994). “Cities in a World Economy”. Pine Forge Press, Thousand Oaks, California.

Sern, Amartya (1997). Editorial: Human Capital and Human Capability. World Development, Vol. 25, N.º 12, pp. 1959-1961.

Serra, Nuno (1997). “Território e Habitação em Portugal”, Oficina do CES, n.º 101, Centro de Estudos Sociais, Coimbra.

Seixas, J. (2008). “Dinámicas de governanza urbana y estructuras del capital sócio-cultural en Lisboa”, Boletín de la A.G.E, 46, 121-142.

Silva, Tiago Antero de Sousa (2013). Porto: [Re]Habitar a Cidade Obsolescência urbana e a readaptação habitacional à cidade contemporânea, Dissertação de Mestrado Integrado em Arquitectura, Departamento de Arquitectura da FCTUC.

Simão, João Miguel (2011). “Sustentabilidade e desenvolvimento: conceitos e políticas emergentes” (roteiro de estudo do Doutoramento em Sustentabilidade Social e Desenvolvimento). Universidade Aberta.

Simmel, Georg (2001). “As grandes cidades e a vida do espírito”. *in* Carlos Fortuna (org.). Cidade, cultura e globalização. Celta Editora. Oeiras.

União Europeia (2007). Carta de Leipzig sobre as Cidades Sustentáveis.

Simplício, Domingas *in* José Alberto V. Rio Fernandes e Maria Encarnação Beltrão Sposito (Org.) (2013). A nova vida do velho centro nas cidades portuguesas e brasileiras, “A cidade de Évora e a relevância do Centro Histórico”, Faculdade de Letras da Universidade do Porto / CEGOT.

Villaverde, Manuel (2013). "The Other Inhabitants of Bourgeois Dwellings: The Case of the Iberian Boulevards in Late Nineteenth and Early Twentieth Centuries", *In* Nancy Duxbury (Org.) *Rethinking Urban Inclusion: Spaces, Mobilizations, Interventions*, Coimbra: Cescontexto | Debates nº. 2 – ISSN no. 2192-908X, Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra, 636-642.

Anexos

Anexo 1 – Guião de entrevista semiestruturada

Dimensões em análise

D1 – Cenário atual da habitação em Portugal
1- A habitação ocupa um lugar central na vida das famílias. Que leitura faz deste setor relativamente às necessidades e às expectativas atuais das famílias portuguesas?
D2 – Planeamento urbano
2- De que forma as políticas de habitação têm sido integradas nas políticas de planeamento urbano dos municípios ou a nível nacional? Tem existido um planeamento estratégico para este setor?
3- Considera que os instrumentos de planeamento urbano existentes estão adequados às necessidades habitacionais das famílias?
D3 – Habitação e setores transversais (banca, imobiliária e construção)
4- O setor da habitação está substancialmente ancorado em três subsectores: banca (crédito para a habitação), setor imobiliário (venda e arrendamento) e setor da construção. De que forma estes três setores têm contribuído (de forma positiva ou negativa) para a solução das necessidades habitacionais?
D4 – Delineação do conceito de “sustentabilidade habitacional”
5- Hoje em dia tem-se debatido o conceito de “sustentabilidade habitacional”, ou seja, espera-se que as políticas de habitação, assim como a construção de novas habitações, incorporem princípios apelidados de “sustentáveis”. Na sua ótica, que leitura faz da realidade portuguesa atual nessa vertente e de que forma se pode definir esse conceito?
D5 – Sinalização de boas práticas
6- Pode indicar boas práticas (planeamento, ambiente, construção, etc.) nacionais, ou internacionais, que têm sido implementadas no setor da habitação?

Anexo 2 – Constituição da República Portuguesa – Habitação e Urbanismo

CAPÍTULO II Direitos e deveres sociais

(...)

Artigo 65.º Habitação e urbanismo

1. Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.
2. Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado:
 - a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social;
 - b) Promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais;
 - c) Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada;
 - d) Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respectivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução.
3. O Estado adoptará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria.
4. O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, e procedem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística.
5. É garantida a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território¹⁴³.

¹⁴³ <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>

Anexo 3 – Manifesto pelo Direito à Habitação (Portugal)

“(…)

O Manifesto¹⁴⁴ lança estes oito pontos, de forma a contribuir para a criação de uma Agenda Nacional Pelo Direito a uma habitação digna para todos e todas, sem excepção:

Revogação do Regime de Arrendamento Urbano (Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto, retificada pela Declaração de Retificação n.º 59-A/2012, de 12 de outubro); e da Lei n.º 81/2014 – que estabelece o novo regime do arrendamento apoiado para a habitação.

Promover a reabilitação da habitação pública dos centros urbanos em detrimento das actuais políticas de “fachadismo” nos blocos de habitação social promotoras da exclusão social;

Criação de instrumentos legais para agilizar a libertação das pessoas perante as hipotecas das casas e penhoras, quando único bem da pessoa;

Garantir uma política de socialização dos solos em articulação com as taxas sobre imóveis devolutos, em ruína ou em abandono nos centros das cidades de forma a evitar a especulação e a gula imobiliária;

Combater os fenómenos de expulsão da população dos centros urbanos através do controlo dos arrendamentos turísticos. Temos assistido a uma rápida substituição dos arrendamentos residenciais para arrendamentos turísticos, conduzindo à forte discrepância entre valores praticáveis para arrendamento turístico e arrendamento corrente. Perante a substituição do arrendamento para habitação pelo destinado a turismo, propõe-se o estabelecimento de cotas de arrendamento para habitação permanente, controlando desta forma, os fenómenos de turistificação e inflação do mercado de arrendamento;

Promover o arrendamento público, não só garantindo menor especulação do mercado do arrendamento e, conseqüentemente, maior acesso a rendas controladas, como também a abolição do estigma associado à habitação dita social;

Garantir uma taxa de esforço na habitação equitativa e adequada às condições socioeconómicas hoje verificadas”.

¹⁴⁴ O Manifesto, dinamizado em 2015 pelo Habita – Associação pelo Direito à habitação e à cidade integra diversas associações e coletivos nacionais, tais como a Marcha Mundial das Mulheres – PT, Movimento uma Vida como a Arte (luta contra a melhoria de condições da população sem abrigo), Precários Inflexíveis, SOS Racismo, Comissão de Moradores do Bairro da Boavista, entre outros, assim como internacionais, tais como A Housing Acting Now (Irlanda), London Group of participants in European Housing Rights (Inglaterra), ou a Plataforma de Afectados por la Hipoteca (Espanha). <http://www.habita.info/search/label/manifestos>

Promover o direito à habitação com a implementação de políticas de trabalho socialmente digno e estável. Com uma especial atenção para os problemas dos idosos e dos jovens no direito à habitação.

Anexo 4 – Caravana Pelo Direito à Habitação (notícia)

Publicada no portal Notícias de Coimbra em 07/09/2017 sob o título “*Caravana pelo Direito à Habitação*” vai identificar problemas dos bairros sociais¹⁴⁵

“Associações cívicas vão a partir de sexta-feira visitar vários bairros do país com o projeto “Caravana pelo Direito à Habitação” para ouvir as populações, identificar problemas e recolher propostas nesta área, avançou hoje o coletivo Habita.

“No final de setembro, vamos reunir todo esse trabalho de recolha de problemas e de propostas e vamos entregar ao Governo e à Assembleia da República como um contributo não só para o próximo Orçamento do Estado como também para a alteração da atual legislação”, disse à agência Lusa a presidente do coletivo Habita – Associação pelos Direitos à Habitação e à Cidade, Rita Silva.

Neste âmbito, o projeto pretende “colocar o direito à habitação e o direito a uma cidade para todos na agenda da discussão pública”, bem como reforçar as redes de solidariedade entre bairros diferentes e promover a participação de todos os habitantes nas propostas para a área da habitação.

“Uma política feita com as pessoas é sempre melhor e desafiamos o Governo e as autarquias a aceitar as propostas da ‘Caravana’ quando tomarem as suas decisões”, lê-se no programa do projeto.

A jornada da “Caravana pelo Direito à Habitação” começa na sexta-feira, com a visita a três bairros da Amadora, em Lisboa, nomeadamente o Casal da Boba, o Bairro da Cova da Moura e o Bairro 6 de Maio.

Além da Amadora, o projeto vai passar, ao longo das três semanas de viagem, por bairros de Almada, do Seixal, de Loures, de Lisboa, de Beja, do Porto, de Coimbra e de São Miguel, na Região Autónoma dos Açores.

O roteiro da “Caravana pelo Direito à Habitação” incide nos bairros do país “onde persistem grandes problemas de habitação, carências e precariedade”, afirmou Rita Silva.

Para a presidente do coletivo Habita, o país precisa de “uma política pública de habitação que responda às necessidades sociais”.

¹⁴⁵ <https://www.noticiasdecoimbra.pt/caravana-pelo-direito-habitacao-vai-identificar-problemas-dos-bairros-sociais/>

Neste sentido, a responsável defendeu que é necessário haver orçamento disponível para a área da habitação, bem como “mais habitação pública”.

A organização do projeto “Caravana pelo Direito à Habitação” é da responsabilidade de assembleias de moradores dos bairros, do coletivo Habita – Associação pelo Direito à Habitação e à Cidade, do Gestual – Grupo de Estudos Sócio Territoriais e de Ação Local da Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa, do Chão – Oficina de Etnografia Urbana, do SOS Racismo, da Associação Torre Amiga, da Associação do Desenvolvimento Social do Vale dos Chicharos (ADSVC) e de três investigadores do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa: Roberto Falanga, Andy Inch e Simone Tulumello”.

Anexo 5 – Encontro Jurídico Internacional: “Onde está o Direito à Habitação? (fotos)”

Figura 55 – Encontro jurídico internacional 1¹⁴⁶



Fonte: Foto do autor

¹⁴⁶ Realizado a 18 de abril de 2015 nas instalações do IGOT em Lisboa. Foram abordadas questões relativas à problemática dos bairros autoconstruídos (entre os quais o Sta. Filomena, 6 de Maio, Estrela d'África e Cova da Moura na Amadora e o Bairro do Zambujal em Loures); crédito à habitação (dívida e arrendamento); e soluções para a população sem-abrigo. O encontro dinamizado pela HABITA, no qual pudemos participar, contou com a presença de especialistas e ativistas nacionais e internacionais, entre os quais a espanhola PAH.

Figura 56 - Encontro jurídico internacional 2



Fonte: Foto do autor

Figura 57 - Encontro jurídico internacional 3



Fonte: Foto do autor

Figura 58 - Encontro jurídico internacional 4



Fonte: Foto do autor