

A POLÍTICA DE HABITAÇÃO DO ESTADO E OS SEUS EFEITOS SOCIAIS NO PORTO CONTEMPORÂNEO: UMA PERSPECTIVA SINTÉTICA E PANORÂMICA

VIRGÍLIO BORGES PEREIRA*

INTRODUÇÃO

Os problemas habitacionais da cidade do Porto são um elemento relevante da história do respectivo espaço físico e social contemporâneo¹. Tomando por referência a centralidade dos regimes políticos na sua definição, o presente texto procura identificar, a partir de um ponto de vista de sintético, os efeitos sociais das políticas habitacionais dinamizadas pelo Estado na cidade do Porto ao longo do século XX. Com um tal propósito, acentua-se a importância, na definição da acção do Estado (central e local), (a) das principais propriedades políticas e ideológicas que caracterizam cada um dos regimes políticos, destacam-se (b) os principais objectivos e grupos-alvo que tais opções políticas visam, nomeadamente, em matéria urbana, relevam-se (c) os instrumentos de política habitacional gizados no papel e aplicados na realidade, analisam-se (d) os seus efeitos urbanos e (e) destacam-se os seus principais efeitos sociais, o aspecto que constitui a referência principal do presente texto. Produzido

* Professor do Departamento de Sociologia e Investigador do Instituto de Sociologia da Faculdade de Letras; Professor, em regime de colaboração, da Faculdade de Arquitectura e Investigador Associado do Centro de Estudos de Arquitectura e Urbanismo da mesma Faculdade; Universidade do Porto.

¹ Este texto apresenta elementos de reflexão suscitados por uma investigação desenvolvida no Instituto de Sociologia da Universidade do Porto (Projecto PTDC/SDE/69996/2006, Ilhas, bairros e classes laboriosas: um retrato comparado da génese e estruturação das intervenções habitacionais do Estado na cidade do Porto e das suas consequências sociais (1956-2006), financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia) e retoma um conjunto de argumentos e conteúdos originalmente produzidos para um trabalho publicado em língua inglesa da autoria de Pereira e Queirós (2009). Entre os conteúdos retomados do trabalho citado encontra-se o Quadro Sinóptico que acompanha, em versão portuguesa, o presente texto.

com objectivos de síntese, o exercício de leitura assim produzido não dispensa uma análise da acção do Estado e das propriedades dos diferentes regimes políticos que se estruturam no país desde finais do século XIX. Consagrando os resultados de investigação histórica e sociológica sobre a configuração dos regimes políticos no país, e cujos detalhes justificativos, por razões de economia do texto remeteremos para trabalhos posteriores, retemos uma configuração do Estado que destaca a importância dos processos que conduzem ao (i) fim da Monarquia e à afirmação da República, (ii) à queda da República e à afirmação do Estado Novo, (iii) à reconfiguração da acção do Estado Novo, (iv) à transição para a Democracia, (v) à respectiva institucionalização e (vi) estabilização.

1. Ainda que seja um problema recorrente na história da cidade, os problemas habitacionais do Porto oitocentista agravam-se à medida que se acentua o processo de industrialização. Seja no núcleo antigo medieval, seja sobretudo no território imediato de expansão da cidade a que hoje corresponde à área central, a cidade ganha, progressivamente, fábricas, muitas oficinas, habitações e população, sem que, no entanto, estejam reunidas as condições de salubridade mínimas para o aglomeração de um tão grande conjunto de actividades e de pessoas em espaços tão restritos. Numa cidade que cresce alimentada por um importante processo de migração interna, será muito lento o reconhecimento público da necessidade de regulação da situação urbana (Teixeira, 1996; Matos, Salgueiro, 2005). O liberalismo económico dominante e a instabilidade política e institucional conduzem a uma regulação estatal fraca que permitirá, mesmo com a queda da Monarquia e o correlativo triunfo da República, o crescimento da «questão social» e o acentuar de um debate que, não obstante a sua crescente expressão pública e a ampliação decorrente de processos como os da peste no Porto de 1899 (Jorge, 2011 [1899]), terá um conjunto limitado de realizações sociais e habitacionais como resposta aos problemas de que a cidade, então, padece. Visando regular minimamente o crescimento urbano e, com um tal procedimento, procurando evitar a generalização de doenças, dos descontentamentos e dos conflitos, a acção dos poderes públicos, nas primeiras décadas do século XX, será marcada por uma visão limitada dos poderes do Estado e, na hipótese mais favorável, por uma concepção filantrópica do horizonte da respectiva capacidade de acção no domínio habitacional. Quando, a custo, os poderes públicos reconhecem a necessidade de uma intervenção mais regular, para além de orientarem as suas prioridades para aspectos de índole mais infra-estrutural, como o muito necessário saneamento básico, os seus horizontes de acção terão sobretudo nas classes médias urbanas – que, a partir de 1910, serão o suporte, não sem hesitações (desde logo, a Norte) da República implantada – o seu principal referencial. Com preocupações, no domínio habitacional, que estarão sobretudo orientadas para a prevenção do crescimento das rendas urbanas,

as prioridades da acção do Estado darão uma resposta muito limitada aos problemas de alojamento a que a maioria dos habitantes do Porto, mas também os de Lisboa, estarão sujeitos nestes anos; promovendo a construção de casas de baixo custo para os trabalhadores do sector público e para famílias das classes trabalhadoras, tais iniciativas, articulando-se com outras que os jornais da época dinamizavam, eram socialmente selectivas e resultavam numa produção de fogos abaixo das necessidades sociais tanto em termos de quantidade de edificado (não mais do que 400 entre finais de 1800 e os anos 1940) como no acesso económico a que as casas estão sujeitas, já que o custo da habitação assim construída estava globalmente fora da capacidade aquisitiva do operariado modal da cidade. Nesse sentido, num período crucial, de cerca de setenta anos, que medeia entre os anos 1870 e o final dos anos 1930, os núcleos antigos e central da cidade do Porto conhecerão um crescimento habitacional e populacional substantivo e, fundamentalmente, desregulado, que, em 1939, já em pleno Estado Novo, David Moreira da Silva, na prova de inspiração bergsoniana que defenderá no *Instituto de Urbanismo da Universidade de Paris*, não hesitará em qualificar da forma mais assertiva: «A habitação, órgão essencial de uma cidade, oferece-nos no Porto um dos seus mais miseráveis e trágicos aspectos e é uma das causas graves que contribuem muito largamente para a enorme mortalidade que aí se constata. Diz-se, correctamente, de resto, que o Porto era enquanto cidade o mais vasto cemitério da Europa» (2009 [1939]: 75).

O Porto medieval e as ilhas operárias da urbe em expansão constituem-se em contextos marcantes da sobrelocação citadina e da sua insalubridade, mas também em lugares relevantes de interconhecimento e solidariedade vicinal: «A ilha é eminentemente um espaço colectivo e ao mesmo tempo um espaço fechado sobre si mesmo. O portal de entrada comum, bem como os espaços e equipamentos colectivos (corredor, lavadouro, poço, retretes, etc.), facilitam a formação de um espírito de comunidade, fundado em relações intensas de vizinhança, onde o acesso de estranhos, não sendo vedado, não deixa também de ser inibido ou mesmo hostilizado» (Pereira, 1995: 135).

As parcas realizações da República em matéria de habitação social e as subscrições dos jornais, não obstante o seu número limitado, introduzirão novos bairros e colónias operárias na cidade. As mais conhecidas resultantes da acção do Estado são as que se desenvolverão na Arrábida, mas outras realizações houve com algum relevo, nomeadamente, pela inovação e debate que suscitam do ponto de vista arquitectónico, como as que decorrerão da acção do Arquitecto Marques da Silva, de que é exemplo o conjunto de casas-jardim do Bairro do Comércio do Porto do Monte Pedral (Gonçalves, 2010). Contudo, as densidades de ocupação no núcleo antigo e nas ilhas da área central da cidade continuarão a intensificar-se sem que existam alternativas viáveis de alojamento para o operariado, permanecendo, assim, sem resposta um conjunto vasto de problemas sociais da cidade.

2. O Estado Novo implementou no país um regime autoritário e paternalista marcado por um arregaçado conservadorismo moral que se veio a traduzir, do ponto de vista da acção política, numa crescente actividade de regulação estatal. Tal regulação não deixou de se confrontar com as contradições e tensões decorrentes da necessidade da modernização capitalista e da vontade política, veiculada pelo Estado e por Salazar, de seguir uma via «ruralista» para o desenvolvimento do país. Ancorada, nos primeiros anos do regime, num temor efectivo relativamente ao processo de industrialização, uma tal opção articulou-se com um reforço do controlo repressivo sobre as classes trabalhadoras, tidas como «classes perigosas», e com uma naturalização conservadora das desigualdades sociais. Para além de tempos de consolidação ideológica, a década de 1930 representa, para o regime, uma época de intensa actividade legislativa e de reorganização institucional que se materializa não só na produção de uma Constituição mas também no equacionar pelo Estado, e num registo que visava ser sistemático, de respostas relativamente aos grandes problemas económicos, urbanos e sociais que afectam o país (Patriarca, 1995). Não sem contradições no interior do campo do poder, a cidade do Porto constituirá território elegível para estas preocupações. Procurando resolver as enormes carências habitacionais que caracterizam as grandes cidades portuguesas e regular o respectivo crescimento, com uma preocupação especial com o descongestionamento das áreas centrais, o Estado, através do «Programa das Casas Económicas» de 1933, assumirá o papel de urbanizador e promotor habitacional. No final de uma grande controvérsia ideológica em torno do modelo habitacional mais ajustado ao país, o Estado recusa o modelo de habitação colectiva e promove um programa, dependente do Ministério das Corporações, estruturado na figura da casa independente, com jardim e quintal. No caso do Porto, o programa dará origem à constituição de bairros residenciais de tamanho médio situados em zonas periféricas da cidade ainda não urbanizadas e estará sujeito a um dispositivo de controlo social e moral assegurado pela presença de um *fiscal*. Tratando-se de iniciativas configuradas em torno do regime de propriedade resolúvel, o respectivo povoamento será bastante selectivo do ponto de vista social, privilegiando-se os funcionários públicos e os membros dos sindicatos nacionais (Gros, 1982).

Se do ponto de vista urbano se garantirá, desta forma, a integração na cidade de um conjunto significativo de grandes áreas periféricas (não havendo, por isso, grandes efeitos decorrentes de tal política no congestionado centro da cidade), as principais consequências sociais passarão por uma melhoria significativa das condições de habitação de grupos sociais específicos que se distinguem, globalmente, pela distância que os separa do operariado modal da cidade; nesse sentido, a primeira das medidas de política de habitação social produzida pelo Estado Novo será orientada para os grupos que mais próximos se encontram dos valores de referência moral e política do regime (Almeida, 2010). Um tal quadro social contribuirá não só para a

reificação de diferenças sociais, já que a política assim concebida estava organizada em torno de um processo muito hierarquizado de recrutamento dos habitantes, mas será também largamente responsável pela reprodução das condições de vida dos habitantes pobres das ilhas operárias da cidade durante as décadas seguintes. Durante os anos 1930 e 1940 são construídas aproximadamente 2000 casas económicas; em 1939 existiam na cidade 14000 habitações em *ilhas*; a ausência de resposta para os problemas habitacionais da cidade reproduzia-se.

3. O final da Segunda Guerra Mundial coincide com o início de um importante processo de reconfiguração do Estado Novo que, não alterando as propriedades mais relevantes do regime, implicará, contudo, um aumento da regulação burocrática do Estado e o reforço da capacidade empreendedora deste, em articulação com um projecto modernizador da sociedade estruturado em torno dos posicionamentos sociais capitalistas do país. Mantendo-se o controlo repressivo como traço fundamental da acção do regime, sobretudo no que diz respeito ao tratamento da «questão social» e ao entendimento do lugar das classes trabalhadoras nesta, o Estado favorecerá de um modo mais claro a implementação de processos de urbanização capitalista, encarando os projectos habitacionais como elementos cruciais do desenvolvimento das maiores cidades.

Mantendo-se o programa das «Casas Económicas» como eixo central da acção do Estado neste domínio, no final de um processo que se prolongará pelas décadas de 1930 e 1940 (com episódios contraditórios como aquele que estará na origem do Bloco de Duque de Saldanha, em São Vitor), não deixa este de reconhecer que os problemas habitacionais das grandes cidades do país estão longe de estar resolvidos no âmbito de um tal programa; tal é precisamente o caso da cidade do Porto, cujas *ilhas* e habitat insalubre se tornam num elemento de preocupação política com maior reconhecimento no interior do campo do poder nacional e local. No quadro de uma política habitacional ainda mais segmentada socialmente, gizam-se planos habitacionais para diferentes grupos sociais: programa de «Casas Económicas» melhorado para as classes médias (mantendo-se a opção pelas casas individuais de propriedade resolúvel localizadas na periferia mais enobrecida da cidade); projectos habitacionais promovidos pelo Estado central para os trabalhadores da função pública e para os segmentos mais qualificados da classe operária (arrendados ou em propriedade resolúvel em bairros de estilo mais orientadamente «moderno») (Tavares, 2010); grandes bairros de habitação colectiva com fins sociais (construídos e geridos pelos municípios, com financiamento do Estado central) para o operariado (regularmente grandes, de baixa qualidade, pouco equipados e localizados em zonas periféricas da cidade).

O «Plano de Melhoramentos para a Cidade do Porto» de 1956, o programa que envolverá, finalmente, os moradores das *ilhas* do Porto é feito em nome da salubridade

e libertação dos espaços congestionados da área central, prevendo a demolição de *ilhas* e a transferência da população para zonas libertas de pressão urbana na periferia citadina. No quadro de uma procura deliberada de espaços socialmente separados, serão edificados grandes bairros de habitação colectiva que garantirão a urbanização de áreas periféricas e a expansão dos limites da cidade habitada. Entre 1956 e o final do Estado Novo, cerca de 25000 pessoas, geralmente habitantes das *ilhas* da área central, serão alojadas nestes contextos. Produzidos no interior de uma lógica social e política repressiva, que diluía as solidariedades de vizinhança trazidas das *ilhas*, e tendo por base um entendimento limitado sobre o lugar da habitação na cidade contemporânea, os novos bairros não contemplarão, à partida, respostas de apoio social, sendo a Igreja católica chamada a assumir uma parte destas responsabilidades através da criação da Obra Diocesana de Promoção Social, entidade especialmente criada com tais fins em 1967 e que capitalizava experiência adquirida no terreno desde 1964 (Fernandes, 2010). O Estado desempenhava assim um papel activo na realocação de actividades e de pessoas na cidade e contribuía para a redefinição das suas lógicas urbanas e sociais: declinavam as funções de residência e industriais do centro da cidade, aumentava a segmentação da estrutura urbana (através de uma redefinição restritiva das áreas funcionais da cidade) e continuavam a reificar-se e a territorializar-se as diferenças sociais. A política de habitação social hierarquizada produzida pelo Estado garantia condições razoáveis de habitação para os grupos sociais mais qualificados e assegurava, pela primeira vez de um modo mais sistemático, alojamento com condições sociais mínimas, mas com controlo moral forte, para um segmento do operariado da cidade. Em simultâneo, e dadas as limitações dos processos de construção dos novos bairros, a habitação insalubre continuava a existir na cidade e mantinham-se ainda importantes problemas habitacionais.

4. A profunda transformação política que decorre da revolução de Abril de 1974 rapidamente se viu informada pelos problemas sociais que persistiam por resolver na sociedade portuguesa. No Porto, tal como noutros contextos urbanos do país, esses problemas sociais passavam pela habitação e cedo as contradições sociais em torno desta se fizeram sentir com forte expressão pública. A tensão política no interior do campo do poder e a instabilidade revolucionária que vão caracterizar o país nos primeiros anos depois de Abril serão, não obstante, fortemente marcadas por um processo crescente de intervenção do Estado não só na economia mas também na sociedade, a partir de uma matriz de acção de tipo basista e popular. A dinâmica do processo revolucionário em curso, com as ocupações e as nacionalizações, toca a agricultura e a indústria, redefine aspectos fundamentais das políticas sociais públicas, com destaque particular para a saúde e a segurança social, e não deixa também de tocar a educação e a habitação através, nomeadamente, de movimentos organizados

de promoção da educação e habitação populares. Com as prioridades políticas e ideológicas posicionadas na esquerda do espectro político, serão favorecidas opções estruturadas em torno de movimentos de «urbanização contra-capitalista» (Vilaça, 1994) e promovido o «direito à cidade» (Rodrigues, 1999). A receptividade relativa do Estado para tais opções, através, nomeadamente, da acção da Secretaria de Estado da Habitação, e o forte movimento reivindicativo dinamizado pelas associações organizadas de moradores, desde logo, e no caso do Porto, das *ilhas*, mas também dos bairros do município, farão da contenção das transferências das classes trabalhadoras para a periferia da cidade e da promoção da permanência destas no centro citadino prioridades de acção. Será este o quadro de relações sociais que permitirá o desenvolvimento mais efectivo da renovação do centro histórico da cidade, a acção das brigadas do SAAL e a implementação de uma dinâmica que, partindo, frequentemente, da ocupação e da auto-construção, rapidamente vai evoluir para um trabalho de projecto e construção participados (Bandeirinha, 2007). As políticas habitacionais eram assim domínio forte de participação descentralizada, orientavam-se para os seus beneficiários e, não sem dificuldades, várias serão as associações de moradores que conseguirão materializar os seus objectivos de construção de casas novas, com recurso a soluções habitacionais social e arquitectonicamente inovadoras (Machado, 2010).

Contudo, também rapidamente se constatará que os projectos construídos se revelavam nitidamente abaixo das necessidades sociais: a maioria dos projectos do SAAL não foram concluídos e os que são representam uma quantidade pequena de casas para os habitantes da cidade que mais dela necessitavam, a classe operária; por seu turno, as iniciativas do CRUARB no centro histórico do Porto foram limitadas em número e em relevância social. Ainda assim, é inegável reconhecer-se que, para um número ainda significativo da população mais carenciada da cidade, o acesso às casas novas, seja devido à construção de novos bairros seja ainda pelo que resultou do movimento de ocupação de casas devolutas que eram propriedade do Estado, se revelou numa melhoria substantiva das condições de habitação. A manutenção da habitação no centro da cidade significou, desde logo, para muitos a possibilidade de se manterem preservados os laços sociabilitários que caracterizavam as vivências quotidianas de tais contextos e, com isso, a atenuação do movimento de centrifugação e de segregação social que continuava a organizar-se na cidade; a mudança de população para os bairros sociais de mais débil qualidade construídos na periferia citadina não tinha, entretanto, terminado.

5. A progressiva normalização democrática e a consolidação da acção das instituições do Estado no período posterior a 1977 foram informadas pela recuperação da configuração capitalista da economia e pelo reposicionamento do papel do Estado nesta. Acrescenta-se, como sabido, a todo este processo uma relevante crise econó-

mica e financeira que, em articulação com os efeitos da crise petrolífera de meados da década de 1970, redundará em duas intervenções do FMI no país e, desde logo, numa limitada capacidade de acção económica da parte do Estado. Por outro lado, reflectindo clivagens sociais e políticas herdadas do período revolucionário, as políticas sociais, num tal quadro social e político, assumem uma configuração frequentemente contraditória (Pinto, 1997). Permanecendo, no essencial, o país numa situação de crise habitacional e num quadro geral caracterizado pelo congelamento do mercado de arrendamento e por uma relevante ausência de habitação, a acção do Estado no domínio da habitação continua a reconhecer-se como necessária. Contudo, a acção do Estado orienta-se preferencialmente para o apoio ao investimento dos sectores privado e cooperativo, consagrando, em termos gerais, uma transferência progressiva das responsabilidades com a promoção e o acesso à habitação para a administração local, para as cooperativas de habitação e para o próprio sistema de crédito bancário. No que diz respeito à habitação social, o Estado central admite assumir-se como financiador e gestor/vendedor de habitação, mas recusa, paulatinamente, o papel de construtor. Doravante, as opções políticas centrais, decorrentes dos processos que conduzirão ao fim do Fundo de Fomento da Habitação (FFH), em 1982, e da acção de instituições como o Instituto Nacional da Habitação (INH), fundado em 1984, serão orientadas pelo princípio da promoção da propriedade habitacional para as classes médias e para os segmentos mais estáveis da classe operária, com novas facilidades de crédito, com incentivos às cooperativas e, progressivamente, com venda de habitação social aos seus inquilinos, tal como decorrerá da extinção do FFH e da criação, já quase no fim da década de 1980, do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE). Materializam-se, assim, políticas diferentes, com promotores diferentes e com casas diferentes para grupos sociais diferentes: bairros de média e de grande escala na periferia da cidade para os mais pobres (a que se acede mediante arrendamento social) e para as fracções mais estáveis da classe operária (para quem se criam mecanismos de propriedade resolúvel); alojamento cooperativo na periferia da cidade ou em zonas suburbanas para as classes médias (propriedade resolúvel ou financiamento a crédito); mercado privado de alojamento (financiado pelo crédito) no interior dos limites da cidade ou em áreas suburbanas para as classes médias ou para a burguesia. Uma inovação importante nas políticas de habitação social passa pela associação destas com outras medidas de política social, ainda que de forma intermitente.

Os efeitos urbanos e sociais das políticas de habitação social assim implementadas na cidade do Porto, para além de se articularem crescentemente com um movimento de saída dos agregados domésticos mais dotados em capital económico para os concelhos limítrofes da cidade, continuarão a garantir transferências populacionais dos agentes sociais mais fragilizados para os bairros periféricos da cidade, aumentando,

por esta via, a respectiva densidade populacional, já que, frequentemente, será também na contiguidade de bairros sociais mais antigos que novos empreendimentos de igual vocação serão construídos. No centro histórico da cidade inicia-se um movimento de despovoamento que se associa a um processo de renovação lento e que não consegue evitar a degradação de uma parte substancial do edificado. A cidade assiste, por isso, a um processo de recomposição em que se reforça, à escala da cidade, a importância dos grandes bairros sociais periféricos para a classe operária e para as franjas mais pobres da população urbana; a habitação cooperativa assume-se como modalidade relevante de acesso à habitação para segmentos das classes médias e mesmo para certos segmentos da burguesia. Por seu lado, os bairros de habitação social adquirem características novas, passando a ser marcados por processos de segmentação interna, como os que separam arrendatários de proprietários, assegurando alguma mistura social e cultural relativa mas também algumas tensões na gestão de problemas comuns. Não se pode, por outro lado, deixar de registar que em determinados bairros sociais, fruto da gestão dos empreendimentos e da história da actividade económica local, se assiste a processos de empobrecimento da respectiva população (os residentes mais afluentes com acesso ao crédito procuram novas casas no mercado) e ao reforço de processos de estigmatização em resultado, por exemplo, dos primeiros passos do movimento de desindustrialização da cidade e do recrudescimento das actividades económicas informais que dão lugar a territórios psicotrópicos (Fernandes, 1998).

6. O período que se inicia com a adesão do país à Comunidade Económica Europeia abre um ciclo de estabilidade política e governativa que vai sistematizar o processo de redefinição do papel do Estado na sociedade portuguesa e que se materializará, fundamentalmente, numa mudança para políticas orientadas para o mercado, que se traduzirão num movimento de privatização da actividade económica e de maior flexibilização das relações salariais. Dando corpo a um processo de adaptação de políticas europeias, desenvolvem-se novas políticas sociais e novas instituições do Estado social (apoiadas, com frequência, por financiamentos da Comunidade Europeia); os horizontes de acção e os objectivos políticos oscilam entre perspectivas ora mais (neo)liberais ora mais social-democratas, acentuando-se, no entanto, em tempos mais recentes a tendência liberalizante. Do ponto de vista das políticas habitacionais reforça-se a centralidade das políticas de promoção da propriedade e consolidam-se, ainda que sem relevante sucesso prático, as iniciativas de alienação da habitação pública. Introduzem-se igualmente, sobretudo a partir de meados dos anos 1990, algumas inovações importantes em matéria de habitação social; as mais relevantes passarão pelo programa de erradicação de barracas nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto (Plano Especial de Realojamento, PER), dinamizado com o objectivo de resolver de forma permanente o problema da habitação em Portugal, pela promoção

de bairros de habitação social como parte de uma estratégia integrada de inclusão social dirigida aos pobres urbanos e pela promoção da renovação urbana do centro histórico, através do favorecimento do investimento privado nas áreas centrais e do «regresso à cidade». As soluções para a habitação social aparentam possuir uma configuração mais diversificada: bairros de dimensão média na periferia da cidade (perto de bairros de grande escala já existentes) para as classes trabalhadoras e famílias mais empobrecidas (principalmente, arrendamento social); bairros de grande e de média dimensão na periferia da cidade para famílias do operariado e da classe média (arrendamento social e habitação de baixo custo para venda); bairros de pequena escala localizados no centro da cidade, em pequeno número, fruto regular da articulação da acção do Estado central e local com antigas associações de moradores organizadas sob a forma de cooperativa, inovadores do ponto de vista arquitectónico e normalmente bem integrados, mas nem sempre acessíveis aos moradores com menor volume de capital económico. Parte desta diversificação é o resultado da integração na acção do Estado de filosofias programáticas estruturadas em torno de projectos de «reabilitação urbana» que seguem políticas europeias e beneficiam de fundos comunitários (ainda que com resultados limitados).

A primeira década do século XXI vê, assim, redefinir-se a acção do Estado na cidade; esta é, agora, marcada pelo desenvolvimento de estratégias de indução de *gentrificação* na área central; ao mesmo tempo, equacionam-se e levam-se a cabo medidas de pendor mais radical, como as que passam pela demolição de «bairros sociais problemáticos» vistos, pelos poderes dominantes, como marcados por situações sociais «irreversíveis» («bombas-relógio»); as *ilhas* municipais que ainda existem na cidade são também demolidas, bem como outros contextos residenciais marginalizados; contudo, e ainda que habitadas por uma população envelhecida, as *ilhas*, fruto das recomposições do mercado de arrendamento, continuam a albergar um conjunto populacional relevante que sofre também alguns processos de transformação. Acentuando-se as transferências de população do centro da cidade para a periferia (onde novos bairros sociais estavam novamente a ser construídos) e, com estas, a suburbanização do Grande Porto (em resultado da evolução do mercado de trabalho e das condições de crédito à habitação durante a década de 1990 e a primeira metade dos anos 2000), assiste-se a uma profunda perda demográfica da cidade, com especial impacto no centro histórico, que se despoeva, envelhece e degrada (Pinto, Pereira, 2007). Acentuando-se, por seu lado, o processo de desindustrialização da cidade, as taxas de desemprego crescem nesta, tendo impacto muito relevante nos bairros de habitação social, cuja vulnerabilidade à pobreza, em muitas situações, se acentua (Pimenta *et al.*, 2001).

CONCLUSÃO

Identificaram-se no presente texto um conjunto de coordenadas para a interpretação da relação entre regimes políticos, produção de políticas de habitação social e efeitos urbanos e sociais das mesmas no Porto contemporâneo. Ainda que produzido num registo sintético, foi possível ilustrar a vinculação entre as grandes propriedades ideológicas de cada um dos regimes e as opções em matéria de política habitacional; as inevitáveis diferenças de regime político consagram o peso específico da acção estatal nas diferentes modalidades de relação com a precariedade habitacional. Analisados, ainda que exploratoriamente, os potenciais efeitos sociais das principais medidas políticas implementadas, importará, agora, aperfeiçoar o respectivo conhecimento a partir de um ponto de vista estruturado em torno das trajectórias sociais das famílias e dos respectivos membros. Esse será um problema central a interrogar em investigação futura.

Quadro sinóptico: Políticas habitacionais do Estado na cidade do Porto, características e resultados principais

Período	Final 1800-1930	1930-1940	Anos 1950-1974	1974-1976	1977 – Meados Anos 1980	Meados dos Anos 1980 até à actualidade
Regime político	Transição para o republicanismo, governos republicanos e ditadura militar	«Estado Novo»: ditadura fascista, primeira fase	«Estado Novo», ditadura fascista (segunda fase)	Democracia: os anos da revolução	Democracia: institucionalização num contexto de clivagens sociais e políticas	Democracia: estabilização política e redefinição do papel do Estado
Principais propriedades políticas e ideológicas e opções dominantes	Liberalismo político e económico. Instabilidade política e constantes mudanças governativas. Fraca regulação estatal. Crescimento da 'questão social' e das primeiras iniciativas estatais ('filantrópicas, socialmente selectivas e sempre abaixo das necessidades sociais). Políticas privilegiavam grupos sociais e políticos que apoiavam o regime, as classes médias urbanas.	Autoritarismo e paternalismo. Conservadorismo moral. Regulação estatal crescente. Tensão entre modernização capitalista (investimentos públicos, urbanização) e «ruralismo». Controlo repressivo sobre as classes trabalhadoras (vistas como «classes perigosas»). Naturalização de desigualdades sociais; ausência de respostas à «questão social» (preservação do <i>status quo</i>).	Burocratização. Forte regulação estatal e empreendedorismo capitalista de pendor estatal (projectos de desenvolvimento industrial e urbano de larga escala). Crescimento de uma classe capitalista urbana. Controlo repressivo sobre as classes trabalhadoras (reflectidas nas novas respostas à «questão social»). Tensões no interior do <i>campo do poder</i> entre «modernização capitalista» e «tradicionalismo».	Instabilidade revolucionária e tensões sérias no interior do <i>campo do poder</i> (entre «revolucionários» e «forças reacionárias»). Forte intervenção económica e social estatal (reforma agrária, novas políticas habitacionais, expropriações, nacionalizações, etc.), intimamente articuladas com exigências sociais de base. Novas políticas sociais estatais (SNS, Segurança Social) e respostas a partir da base à «questão social» (ocupações, educação popular).	Normalização democrática e consolidação das instituições democráticas (incluindo Segurança Social e instituições afins). Recuperação capitalista e reposicionamento do papel do Estado (transferência de funções da «sociedade civil» para o mercado). «Crise económica e financeira» e restrições do orçamento de Estado. Políticas sociais consuetudinárias, reflectindo clivagens sociais e políticas herdadas do período revolucionário.	Estabilidade política. Redefinição do papel do Estado: mudança para políticas orientadas para o mercado (privatizações, desregulação do mercado de trabalho). Novas políticas sociais e novas instituições do Estado social (segundo políticas da UE e beneficiando de fundos comunitários); políticas sociais oscilando entre visões mais (neo)liberais e mais social-democratas. Mudanças recentes para agendas de pendor mais neoliberal.

A POLÍTICA DE HABITAÇÃO DO ESTADO E OS SEUS EFEITOS SOCIAIS NO PORTO CONTEMPORÂNEO: UMA PERSPECTIVA SINTÉTICA E PANORÂMICA

<p>Principais objectivos em política urbana e grupos sociais de referência da acção estatal</p>	<p>Regular o crescimento urbano e evitar a generalização de doenças, descontentamento e conflitos Prevenir o crescimento das rendas urbanas, reduzindo assim o custo de vida das classes médias urbanas. Resolução dos problemas habitacionais das classes menos ricas: casas de baixo custo em Lisboa e no Porto para os trabalhadores do sector público e para famílias das classes trabalhadoras.</p>	<p>«Resolver o problema das classes urbanas menos afluentes: casas económicas em Lisboa, Porto e outras cidades para funcionários públicos e membros mais qualificados da classe trabalhadora (registados nos sindicatos nacionais fascistas). Regulação e indução de crescimento urbano, através da promoção da urbanização de novas áreas da cidade; com o objectivo de descongestionar o «excessivamente povoado» e potencialmente «promiscuo» centro da cidade. O Estado assume o papel de urbanizador e de promotor habitacional.</p>	<p>Favorecimento da urbanização capitalista: projectos habitacionais do Estado encardados explicitamente como factores chave para o desenvolvimento urbano das maiores cidades. Resposta a procura habitacionais de diferentes grupos sociais: casas para as classes médias mais favorecidas; Casas para trabalhadores dos sectores públicos e privados; empobrecidos das classes trabalhadoras. «Resolver o problema moral, social e político das ‘ilhas’ do Porto»: demolição das ilhas da cidade e transferência de vastos segmentos da classe operária para grandes empreendimentos de habitação social localizados na periferia da cidade.</p>	<p>Favorecimento de «urbanização contra-capitalista» e promoção do «direito à cidade». Contenção das transferências das classes trabalhadoras para a periferia da cidade e promoção da permanência das classes trabalhadoras no centro cittadino. «Resolver os problemas sérios de alojamento das classes trabalhadoras, através do apoio a iniciativas de habitação popular», tal como a auto-construção, novos bairros operários no interior da cidade, ocupações, etc. (apoio técnico, financeiro e legislativo). Promoção da renovação urbana do centro histórico (rejeição da transferência permanentemente de residentes na cidade para outras áreas da cidade).</p>	<p>«Ultrapassar a crise do mercado da habitação», acrescentando investimento público à acção dos investidores privados e cooperativos. Transferência das responsabilidades com a promoção e o acesso à habitação do Estado para administração local, cooperativas de habitação e sistema de crédito bancário (o Estado como financiador e gestor/vendedor de habitação social e não como construtor). Promoção da propriedade habitacional das classes médias e dos segmentos mais estáveis da classe operária (novas facilidades de crédito, incentivos às cooperativas, venda de habitação social aos seus inquilinos).</p>	<p>Promoção da propriedade habitacional (...). Erradicação de barracas nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, com o objectivo de resolver e permanentemente o problema da habitação em Portugal. Promoção de bairros de habitação social como parte de uma estratégia integrada de inclusão social dirigida aos pobres urbanos. Promoção da renovação urbana do centro histórico, através do favorecimento do investimento privado nas áreas centrais das cidades e do «regresso à cidade».</p>
---	--	--	---	--	---	---

<p>Principais propriedades das políticas de alojamento implementadas</p>	<p>Pequenos conjuntos de casas independentes localizadas em zonas periféricas e não urbanizadas das cidades. Projectos construídos muito abaixo das necessidades sociais: no Porto, entre finais de 1800 e os anos 1940, não mais do que 400 casas novas. Iniciativas selectivas (casas para funcionários públicos e para segmentos mais qualificados das classes médias).</p>	<p>Casas independentes, com jardim e quintal, propriedade dos seus habitantes em zonas residenciais de tamanho médio situadas em zonas periféricas não urbanizadas até ao momento. Iniciativas socialmente selectivas e segregativas (casas para funcionários públicos e para famílias de trabalhadores 'normalizadas' em locais periféricos e socialmente homogéneos). Controlo social e moral sobre os habitantes. Número de projectos construídos abaixo das necessidades sociais; durante os anos 1930 e 1940 foram construídas aproximadamente 2000 casas (em 1939, existiam aproximadamente 14000 habitações nas ilhas da cidade...). Projectos de habitação social heterodoxos esporádicos configurados para receber populações das ilhas do centro da cidade.</p>	<p>Políticas, promotores e tipos de habitação diferentes para grupos sociais diferentes: - programa de Casas Económicas melhorado para as classes médias (casas individuais de propriedade resolúvel localizadas na periferia mais enobrecida da cidade); - projectos habitacionais promovidos pelo Estado central para os trabalhadores da função pública e para os segmentos mais qualificados da classe operária (arrendados ou em propriedade resolúvel em bairros de estilo «moderno»); - grandes bairros de habitação social (construídos e geridos pelos municípios, com financiamento do Estado central) para o operariado (regularmente grandes, de baixa qualidade, pouco equipados e localizados em zonas periféricas da cidade). Iniciativas socialmente segregativas (internamente homogéneas e externamente diferenciadas de novas zonas residências). Coerção e controlo repressivo sobre os novos ocupantes dos bairros (especialmente nos bairros mais pobres da classe operária); falta de respostas de política social (em complemento dos bairros sociais).</p>	<p>Políticas habitacionais participadas e orientadas para a classe operária (consagração das procuras de alojamento de base e acção política resultando em respostas políticas e legislativas). Descentralização institucional e territorial das iniciativas de promoção habitacional. Soluções habitacionais social e arquitectonicamente inovadoras: pequenos aglomerados localizados em áreas centrais, perto das zonas de residência originais dos moradores; experiências ao nível de construção. Projectos construídos abaixo das necessidades sociais: a maioria dos projectos do SAAL não foram concluídos e os que foram concluídos representam uma quantidade pequena de casas para a classe operária; iniciativas do CRUARB no centro histórico do Porto foram limitadas em número e em relevância social.</p>	<p>Políticas diferentes, promotores diferentes para grupos sociais diferentes: - bairros de média e grande escala na periferia da cidade para os mais pobres (arrendamento social) e para as fracções mais estáveis da classe operária (casas de propriedade resolúvel); - alojamento cooperativo na periferia da cidade ou em zonas suburbanas para as classes médias (propriedade resolúvel ou financiamento a crédito); - Mercado privado de alojamento (financiado pelo crédito) no interior dos limites da cidade ou em áreas suburbanas para a burguesia. Políticas de financiamento ao sector privado e cooperativo, mais do que construção de habitação pública; iniciativas de venda de habitação pública (alienação). Políticas de habitação começam a associar-se a outras medidas de política social.</p>	<p>Políticas de financiamento aos sectores privado e cooperativo, em lugar de construção de habitação pública; iniciativas de alienação de habitação pública. Soluções habitacionais «mistas»: - bairros de dimensão média na periferia da cidade (perto de bairros de grande escala já existentes) para as classes trabalhadoras e mais pobres (principalmente, arrendamento social); - Bairros de grande e de média dimensão na periferia da cidade para famílias do operariado e da classe média (arrendamento social e habitação de baixo custo para venda); - bairros de pequena dimensão localizados no centro da cidade, inovadores do ponto de vista arquitectónico e bem integrados. Diversificação de programas de «reabilitação urbana», seguindo políticas europeias e beneficiando de fundos europeus (ainda que com resultados limitados). Gentrificação promovida pelo Estado na área central das cidades (anos mais recentes). Medidas radicais (demolições) relativamente a situações sociais «irreversíveis» dos «bairros problemáticos» («bombas-relógio»).</p>
--	--	---	---	---	---	--

A POLÍTICA DE HABITAÇÃO DO ESTADO E OS SEUS EFEITOS SOCIAIS NO PORTO CONTEMPORÂNEO: UMA PERSPECTIVA SINTÉTICA E PANORÂMICA

Efeitos urbanos com pouca relevância (salvo a urbanização de algumas áreas periféricas da cidade).	Urbanização de grandes áreas periféricas da cidade. Expansão dos limites da cidade. Grandes transferências populacionais do centro da cidade para os novos bairros periféricos. Segmentação da estrutura urbana. Ausência de efeitos urbanos de relevo no centro da cidade.	Urbanização de grandes áreas periféricas da cidade. Expansão dos limites da cidade. Grandes transferências populacionais do centro da cidade para os novos bairros periféricos (no Porto, cerca de 25000 pessoas entre 1956 e 1974). Declínio das funções de residência e industriais do centro da cidade (agora perspectivado sobretudo como centro de serviços«CBD»). Aumento da segmentação da estrutura urbana (redefinição restritiva das áreas funcionais da cidade).	Ocupações, em resultado das transferências populacionais no interior da cidade (das ilhas e outros locais degradados para habitações em bairros recentemente reconstruídos ou ainda em construção em zonas periféricas da cidade). Expropriação de algumas áreas na zona central da cidade e construção de alguns bairros sociais novos, por vezes inovadores do ponto de vista arquitectónico (ainda que limitados em tamanho e em número). Primeiras iniciativas de renovação habitacional no centro histórico do Porto.	Transferências populacionais do centro da cidade para os bairros periféricos (prolongando o processo iniciado 20 anos antes). Densificação das áreas residenciais periféricas (novos bairros de habitação social ao lado de bairros sociais já existentes). Suburbanização (como resultado da evolução do Mercado de habitação e das condições de crédito). Degradação e despovoamento do centro histórico do Porto (iniciativas de renovação/gentrificação incapazes de contrariar tais tendências, devido ao seu número e âmbito limitado).	Eliminação das ilhas municipais que ainda existiam na cidade e de outros contextos residenciais marginalizados. Transferências de população do centro da cidade para a periferia (onde novos bairros sociais estavam novamente a ser construídos) e suburbanização (em resultado da evolução do mercado de trabalho e das condições de crédito). Degradação e despovoamento do centro histórico do Porto (iniciativas de renovação/gentrificação incapazes de contrariar tais tendências, devido ao seu número e âmbito limitado).
Efeitos urbanos					

<p>Consequências sociais: algumas hipóteses</p>	<p>Sem grandes consequências sociais: a «questão social» permaneceu por resolver</p>	<p>Reificação e territorialização de diferenças sociais (crescentemente inscritas na estrutura do espaço urbano, como consequência de processos de segregação social conduzidos pelo Estado). Melhoria das condições de habitação para os grupos sociais que sustentam moral e politicamente o regime. Reprodução das condições de vida dos habitantes pobres das ilhas operárias da cidade.</p>	<p>Reificação e territorialização de diferenças sociais (crescentemente inscritas na estrutura do espaço urbano, como consequência de processos de segregação social conduzidos pelo Estado). Melhoria das condições de habitação para os grupos sociais que sustentam moral e politicamente o regime. Melhoria das condições de vida para segmentos alargados da classe operária – em contextos altamente segregados. Controlo repressivo reforçado sobre as classes trabalhadoras – e «perigosas» – (políticas habitacionais como meio de controlo social e político).</p>	<p>Melhoria de condições habitacionais para um número significativo de famílias operárias e outros grupos sociais, como o que regressam com a libertação das colónias africanas (em resultado de ocupações e da construção de novos bairros sociais). Nas áreas centrais, alguns laços familiares e comunitários são preservados e impedem intensificação da segregação social. Alguns processos de ocupação terminam assegurando uma mistura social e cultural relativa em alguns novos bairros sociais. Contudo, a territorialização das diferenças sociais continua (uma vez que as famílias da classe operária continuam a mudar-se para os bairros sociais de baixa qualidade, pobremente equipados, que continuavam a ser consuetudinários na periferia).</p>	<p>Territorialização crescente das diferenças sociais (grandes bairros sociais periféricos para a classe operária e para as franjas mais pobres da população urbana; habitação cooperativa para segmentos das classes médias e para a burguesia). Segmentação interna dos bairros de habitação social (arrendatários/proprietários), assegurando mistura social e cultural relativa mas também algumas tensões na gestão de problemas comuns. Empobrecimento dos bairros de habitação social (os residentes mais afluentes com acesso ao crédito procuram novas casas no mercado).</p>	<p>Empobrecimento dos bairros de habitação social (residentes mais afluentes com acesso a crédito procuram novas habitações no sector privado). Marginalização de «bairros problemáticos» e das suas populações (metáforas como a da «bomba-relógio» justificam medidas repressivas de tipo «preventivo»). Envelhecimento do interior citadino e empobrecimento; Gentrificação possível e empobrecimento da área central da cidade.</p>
---	--	--	--	---	--	---

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Paulo Rogério de Sá Pinto Marques de (2010) – *Favor, Recompensa e Controlo Social: bairros de casas económicas do Porto (1935-1965)*. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Dissertação de Mestrado em História Contemporânea.
- BANDEIRINHA, José António (2007) – *O Processo SAAL e a Arquitectura no 25 de Abril de 1974*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- FERNANDES, António Teixeira (2010) – *A Igreja e a ‘Questão Social’ na cidade do Porto*. In PEREIRA, Virgílio Borges – *Ilhas, Bairros Sociais e Classes Laboriosas na Cidade do Porto (1956-2006)*. Porto: Instituto de Sociologia da Universidade do Porto. Relatório Científico Final.
- FERNANDES, Luís (1998) – *O Sítio das Drogas*. Lisboa: Editorial Notícias.
- GONÇALVES, Eliseu (2010) – *O alojamento operário portuense nas primeiras décadas do século XX: da Casa Familiar ao Bloco Comunitário*. In PEREIRA, Virgílio Borges – *Ilhas, Bairros Sociais e Classes Laboriosas na Cidade do Porto (1956-2006)*. Porto: Instituto de Sociologia da Universidade do Porto. Relatório Científico Final.
- GROS, Marielle Christine (1982) – *O Alojamento Social sob o Fascismo*. Porto: Afrontamento.
- JORGE, Ricardo (2011) [1899] – *A Peste Bubónica no Porto*. Porto: Deriva.
- MACHADO, Idalina (2010) – *Pelo direito à cidade. Contributos para o estudo das formas de organização popular do pós-25 de Abril de 1974: apontamentos sobre a génese do Bairro da Bouça*. In PEREIRA, Virgílio Borges – *Ilhas, Bairros Sociais e Classes Laboriosas na Cidade do Porto (1956-2006)*. Porto: Instituto de Sociologia da Universidade do Porto. Relatório Científico Final.
- MATOS, Fátima Loureiro de; SALGUEIRO, Teresa Barata (2005) – *Habitar nas cidades portuguesas*. In MEDEIROS, Carlos Alberto, dir. – *Geografia de Portugal: sociedade, paisagens e cidades*. Lisboa: Círculo de Leitores, p. 313-342.
- PATRIARCA, Fátima (1995) – *A Questão Social no Salazarismo 1930-1947*. Lisboa: ICS.
- PEREIRA, Gaspar Martins (1995) – *Famílias Portuenses na Viragem do Século (1880-1910)*. Porto: Afrontamento.
- PEREIRA, Virgílio Borges; QUEIRÓS, João (2009) – *State, housing and the «social question» in the city of Porto (1956-2006): an analysis on the making of ‘doxa’, ‘orthodoxy’ and ‘alloxia’ in the (re)production of state housing policies*. ISA Housing Conference «Housing Assets, Housing People», Glasgow, 1-4 September 2009. Disponível em <http://www.gla.ac.uk/media/media_129729_en.pdf>.
- PIMENTA, Manuel; FERREIRA, José António; FERREIRA, Leonor Vasconcelos (2001) – *Estudo Socioeconómico da Habitação Social*. Porto: Câmara Municipal do Porto/Pelouro de Habitação e Acção Social.
- PINTO, José Madureira (1997) – *A sociedade urbana*. In *Colóquio a Política das Cidades*. Lisboa: Conselho Económico e Social.
- PINTO, José Madureira; PEREIRA, Virgílio Borges (2007) – *Classes, relações de habitus e efeitos de lugar: um estudo sobre sociabilidades, estilos de vida e anomia no centro do Porto*. «Cadernos de Ciências Sociais», 24, p. 113-148.
- RODRIGUES, Maria (1999) – *Pelo Direito à Cidade: o movimento de moradores do Porto (1974-1976)*. Porto: Campo das Letras.
- SILVA, David Moreira (2009) [1939] – *Les Villes qui meurent sans se dépeupler*. Porto: Fundação Marques da Silva.

VILAÇA, Helena (1994) – *As associações de moradores enquanto aspecto particular do associativismo urbano e da participação social*. «Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto – Sociologia», 4, p. 49-96.

TAVARES, Maria (2010) – *Casas a Norte: as Habitações Económicas num processo de continuidade*. In PEREIRA, Virgílio Borges – *Ilhas, Bairros Sociais e Classes Laboriosas na Cidade do Porto (1956-2006)*. Porto: Instituto de Sociologia da Universidade do Porto. Relatório Científico Final.

TEIXEIRA, Manuel (1996) – *Habitação Popular na Cidade Oitocentista*. Lisboa: FCG/JNICT.

