

INTRODUÇÃO

1- APRESENTAÇÃO DO TEMA E DEFINIÇÃO DE OBJECTIVOS

A habitação não pode ser analisada à margem de outros elementos como as dinâmicas urbanas e territoriais, o mercado de emprego, as estruturas e rendimentos familiares, os investimentos, etc. A sua análise não pode ser reduzida a uma mera relação de desequilíbrio entre a oferta e a procura. Esta questão é muito mais complexa, pois a habitação possui um conjunto de dimensões que lhe conferem a sua própria identidade e a sua própria função social, na sociedade em que está integrada.

Na verdade, na sociedade actual, a habitação mais do que um elemento determinante para atingir o limiar mínimo das necessidades humanas - sendo vital para a sua sobrevivência - tem vindo progressivamente a ser chamada a satisfazer um leque variado de requisitos, que vão muito além da mera protecção contra situações hostis. Encarando o conceito de habitar numa lógica mais abrangente, como aquela que defenderemos ao longo deste trabalho, deixamos de reconhecer a habitação como mera mercadoria e passamos a observá-la como um facto social.

A habitação é, sem dúvida a expressão mais imediatamente visível da condição social das populações. No limiar do século XXI, o combate às condições degradantes de habitação, que ainda existem, como por exemplo, - as barracas, as *ilhas*, os edifícios em ruína, sem as mínimas condições de habitabilidade -, é, entre outros, um passo essencial na luta contra a pobreza e exclusão social. A erradicação destas situações habitacionais e o realojamento das famílias em habitações condignas tem sido, nos últimos anos, uma das prioridades dos Governos, contudo, este combate ainda está longe do seu fim.

Tão importante como construir mais habitação, é necessário construir melhor habitação, sem esquecer a reabilitação do parque mais antigo com os indispensáveis requisitos funcionais e de conforto e a conservação regular dos edifícios. Estes aspectos, como veremos, têm sido, bastante esquecidos e só serão possíveis através de uma gestão patrimonial eficiente, que produza as receitas necessárias à manutenção e melhoramentos do parque habitacional, através da implementação de medidas estruturantes que compatibilizem os objectivos de justiça e apoios sociais com a responsabilização pessoal e comunitária. É pois fundamental passar-se de uma política de habitação social para uma política social de habitação, o que implica a reformulação

dos modelos arquitectónicos, de integração e gestão do parque habitacional, sobretudo do social.

Reconhecendo, os diferentes tipos de necessidades que a habitação é chamada a cumprir e estando consciente que as soluções urbanísticas e arquitectónicas influenciam e condicionam, de forma decisiva, o uso e apropriação do espaço habitacional pelos residentes, propiciando graus diferenciadores de identificação/rejeição, de posse e de sociabilidades, procuraremos ao longo deste trabalho, descortinar algumas das características mais valorizadas na habitação.

Deste modo, a temática abordada, implicou escolhas decorrentes, quer dos aspectos que consideramos mais importantes, quer das condicionantes relativas aos instrumentos de análise disponíveis.

Parece-nos, pois, fundamental, reflectirmos em primeiro lugar sobre o objectivo do trabalho, sobre o território escolhido e sobre o modelo de análise.

O estudo que agora apresentamos decorreu, em parte, das reflexões iniciadas no nosso primeiro trabalho, então dedicado à construção clandestina, o qual pretendeu demonstrar a importância desse fenómeno na AMP (Área Metropolitana do Porto). Este tipo de construção foi particularmente importante como resposta ao défice habitacional e a um certo modelo de habitat - a moradia individual¹, a que nem a promoção privada nem o Estado conseguiram responder, numa conjuntura socio-demográfica marcada pela expansão da economia, pelo aumento do poder de compra da população e consequente explosão demográfica urbana.

Das reflexões decorrentes desse trabalho subjacentes à temática da habitação, uma primeira questão se nos colocou, a de perceber as mudanças das condições de habitação no Grande Porto², no âmbito do processo de expansão deste aglomerado urbano (fig. 1).

¹ Este modelo não é só exclusivo do mercado de construção clandestina, mas também se associa a outras formas individuais de produção de habitação, para habitação própria, realizada por pequenas empresas de construção, com incorporação de trabalho familiar ou com recurso à contratação de operários especializados, trabalhando por conta-própria.

² Consideramos apenas os concelhos de Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Valongo e Vila Nova de Gaia, apesar de em termos institucionais a Área Metropolitana incluir, também, os concelhos de Póvoa de Varzim, Vila do Conde e Espinho. A exclusão destes três últimos concelhos deve-se, fundamentalmente, à sua relativa independência face aos efeitos polarizadores do Porto, com uma taxa de crescimento populacional inferior às dos cinco concelhos mais próximos do Porto e com uma estrutura territorial alicerçada, fundamentalmente, nas funções de lazer, turismo e agrícola, o que os excluí, de certo modo, do chamado núcleo duro ou "cidade aglomeração", como é designado, por vários autores, o conjunto populacionalmente mais denso constituído pelos seis municípios considerados neste trabalho.

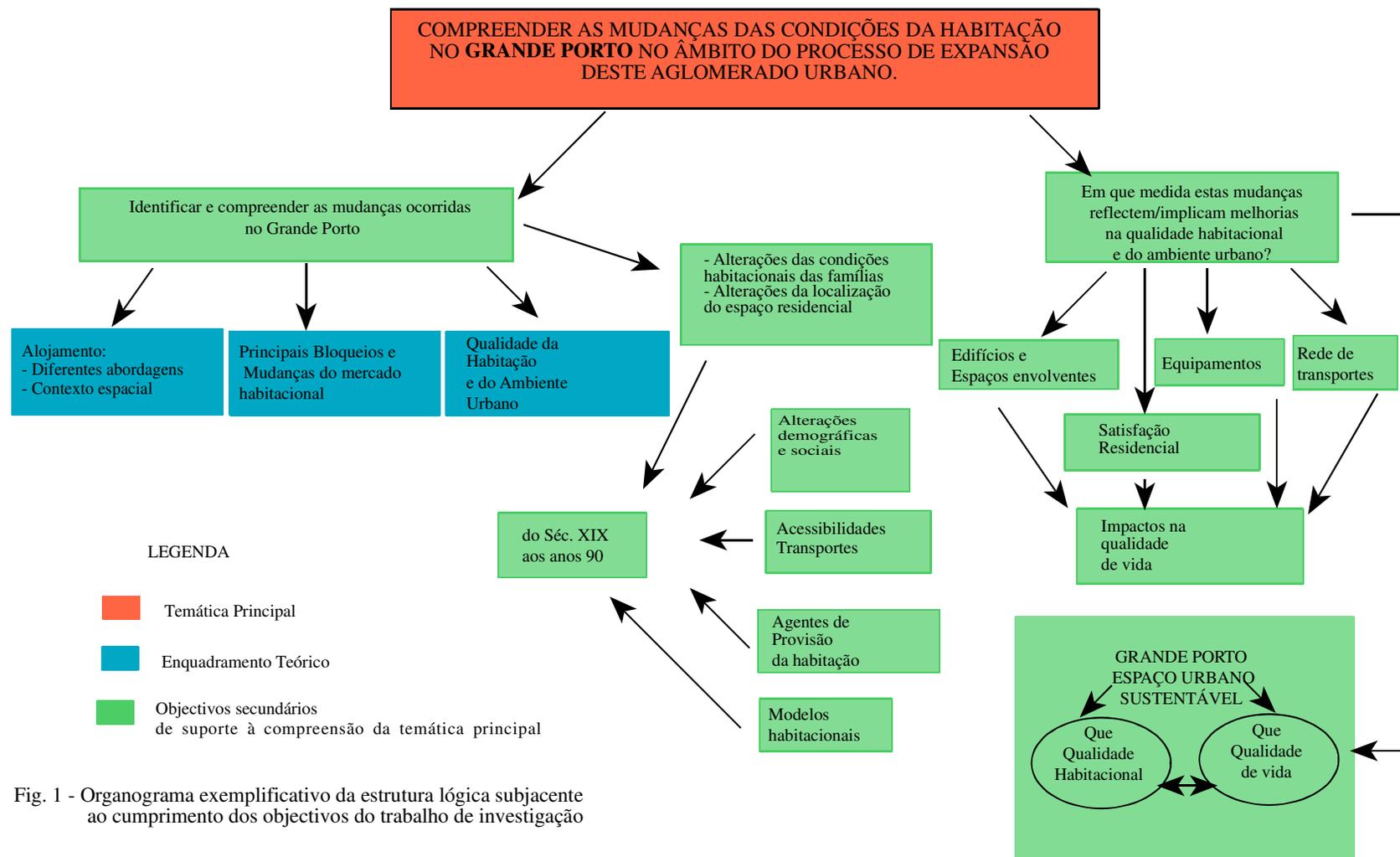


Fig. 1 - Organograma exemplificativo da estrutura lógica subjacente ao cumprimento dos objectivos do trabalho de investigação

O Grande Porto possui características muito próprias e o seu modelo territorial, no que toca particularmente à habitação, é ainda profundamente marcado por formas que provêm da ruralidade, sendo a moradia unifamiliar com pequeno quintal³ um dos traços fundamentais da "paisagem" que podemos observar mesmo dentro da própria cidade do Porto⁴.

Este modelo assenta numa imagem de dispersão do povoamento e mistura de usos do solo, resultante de processos espontâneos de urbanização que a gestão municipal não foi capaz de regular⁵, favorecendo um modelo de urbanização pulverizado, apoiado nas infra-estruturas existentes ao longo das principais estradas e caminhos rurais, dando origem a malhas urbanas com pouca legibilidade, onde faltam equipamentos, serviços e espaços públicos. Como resultado, o tecido urbano apresenta uma generalizada desqualificação (em que a falta de espaços públicos de apoio à habitação é particularmente crítica) e uma sobre-utilização das infra-estruturas pré-existentes⁶.

Este modelo territorial, segundo a tese defendida por Isabel Breda Vazquez⁷, sobre o processo de suburbanização no Grande Porto, resultou da autonomia relativa de cada um dos municípios no processo de descentralização da população, suportado, sobretudo, no dinamismo natural da população autóctone, no carácter endógeno do desenvolvimento da base produtiva, destacando-se, particularmente, a industrialização rural difusa (como a têxtil, a alimentar, as madeiras, a cortiça ou o calçado)⁸ e a pequena exploração agrícola,

³ A sua importância tem vindo a diminuir sendo progressivamente substituída, após os finais dos anos 70, por outras formas de carácter mais denso, os conjuntos de prédios multifamiliares.

⁴ Imagem, contudo, muito diferente das periferias das classes médias dos países anglo-saxónicos, onde predominam as moradias unifamiliares próprias, mas onde existe uma imagem de monotonia e maior segregação entre os vários usos do solo.

⁵ Refira-se que os Planos Directores Municipais só foram iniciados nos anos 80 e aprovados em meados dos anos 90.

⁶ Estes aspectos estão a mudar significativamente fruto de vários investimentos em curso e projectados para os próximos anos, quer públicos, quer em parceria com os agentes privados.

⁷ VÁZQUEZ, Isabel Breda - *O Processo de Suburbanização no Grande Porto - A evolução da cidade do Porto e a estruturação territorial dos concelhos periféricos*. Porto: F.E.U.P., 1992, Tese de Doutoramento

⁸ Situação que é extensível a outros concelhos do NW fortemente industrializados que envolvem a área metropolitana.

associadas a formas individuais de produção de habitação. Este cenário, segundo a autora, manifesta-se através de uma forma de descentralização residencial indirecta⁹.

A partir dos anos 50, como refere a mesma autora, esta autonomia relativa do processo de descentralização da população, é condicionada por outras tendências de carácter já mais nitidamente suburbano, isto é, processos dominados por lógicas centrais¹⁰ e que se materializam, no caso da habitação, através de formas de descentralização residencial directa, com ampliação das classes sociais envolvidas¹¹.

Perante este quadro, ainda muito geral e que será desenvolvido no decurso deste trabalho, importa reflectirmos sobre algumas questões subjacentes ao objectivo do trabalho:

- Porquê optarmos pela habitação como objecto de análise?
- Porquê escolher o Grande Porto? Será este território, no que toca à habitação, diferente de outros espaços?
- Terá realmente havido alterações ao longo deste século nas condições e modelos habitacionais da população desta área?
- As dificuldades existentes actualmente no que toca ao alojamento - particularmente o défice habitacional e o estigma negativo de certas áreas habitacionais (bairros degradados, bairros sociais) - serão novas? Diferentes? Mais graves?

⁹ Esta forma de descentralização resulta da atracção exercida pelo mercado de trabalho da cidade do Porto sobre a população dos concelhos periféricos, que optam por empregos no sector secundário ou no terciário, sem mudar de local de residência.

¹⁰ Refira-se, particularmente, a progressiva terciarização da cidade, que conduz, progressivamente, as novas famílias a procurar casa nos concelhos periféricos sem, contudo, ser significativo o efeito de dormitório destes concelhos (como acontece em outras áreas metropolitanas) dado que os movimentos casa-trabalho são ainda dominados pelas deslocações com origem e destino no próprio concelho. Veja-se as conclusões dos trabalhos de CARDOSO, Nuno - *Os sistemas de transportes - da cidade para a AMP. Porto de Encontro*. Porto: Câmara Municipal do Porto, nº 5 (1992), p. 15-24; PEREIRA, Eduardo; PRATA, Jorge - *Meios de Transportes e Duração do Percurso Casa-Trabalho. Estatísticas & Estudos Regionais*. Porto: INE Direcção Regional do Norte, nº 6 (Set./Dez. 1994), p. 6-9; PEREIRA, António Eduardo - *Emprego e Deslocações Casa-Trabalho na Região Norte. Estatísticas & Estudos Regionais*. Porto: INE Direcção Regional do Norte, nº 8 (Mai./Ago. 1995), p. 6-35 e PEREIRA, António Eduardo - *Alguns Dados sobre Deslocações Pendulares na A.M.P. Estatísticas & Estudos Regionais*. Porto: INE Direcção Regional do Norte, nº 10 (Jan. /Abr. 1996), p. 52-57.

¹¹ Os factores principais que terão contribuído para este cenário foram, essencialmente, os investimentos em infra-estruturas (via Rápida, via Norte, ponte da Arrábida e respectivo troço da A1), o Plano de Melhoramentos do Porto, a política de arrendamento urbano, bem como o processo de modernização económica, com reflexos na localização do emprego, quer na indústria, quer no sector terciário.

- Que factores terão contribuído para alterar essas condições habitacionais? Factores económicos? Socio-demográficos? Políticos? Ideológicos?

- Quais os agentes responsáveis pelas mudanças? Que papel têm assumido na resolução dos problemas habitacionais? Quais as alterações verificadas internamente nesses agentes que terão contribuído para as alterações detectadas no modelo habitacional?

- Será que os problemas habitacionais, particularmente o défice, se manterão nos próximos anos, ou estes atingirão novas dimensões (a qualificação)¹²?

- Quais as aspirações dos vários grupos sociais quanto aos modelos habitacionais?

- Quais as dimensões da satisfação residencial?

Avaliar a importância destas diferentes questões não é fácil. Historicamente, se a questão do alojamento tem sido permanente, a diversidade de abordagens que lhe é feita é exemplo da sua natureza complexa e problemática. A habitação e os problemas que esta coloca têm de ser entendidos num quadro de multidisciplinaridade, de integração das acções e de parceria entre os vários agentes intervenientes: Estado, população, autarquias, empresas e técnicos, num quadro de uma acção global e não, somente, sectorial.

Atendendo a este quadro de interrogações são, então, objectivos deste trabalho:

- identificar e compreender as mudanças ocorridas no território metropolitano, no que toca à habitação, apresentando um primeiro quadro de referência para o entendimento das alterações da localização e das condições habitacionais das famílias;

- reflectir sobre algumas medidas a serem consideradas no futuro, sobretudo no que toca à questão da qualidade habitacional inserida numa perspectiva de qualidade do ambiente urbano¹³, mobilizando, de forma mais eficaz, os recursos e os meios existentes.

¹² Refira-se que países como, por exemplo, o Reino Unido e a França, onde o Estado teve um papel muito activo na resolução do défice habitacional construindo grandes conjuntos habitacionais nas periferias urbanas, se defrontam hoje com graves problemas de exclusão social, que exigem novas acções de qualificação e de revitalização. Essas acções são do tipo "Banlieus 89"; "Quartiers em Crise"; programa comunitário URBAN; intervenções de recuperação e reconversão de centros históricos e demolições de blocos de apartamentos sociais construídos em algumas cidades inglesas. Em Manchester, por exemplo, os apartamentos sociais construídos durante os anos 60, foram totalmente destruídos no início dos anos 90 e substituídos por bairros de moradias unifamiliares concebidas, segundo o desejo das populações, através de formas de parceria em que participaram o Estado, as "Housing Association" e empresas privadas.

¹³ A qualidade ambiental está subjacente a uma maior consciencialização colectiva face aos problemas do ambiente (poluição, ruído, excesso de desperdícios, congestionamento da circulação urbana, falta de espaços verdes, degradação do parque habitacional mais antigo, densificação do espaço construído, falta de locais para estacionamento automóvel, ineficiência dos sistemas de transportes, etc.), que afectam a qualidade de vida das populações, com fortes implicações na imagem da cidade e no seu desenvolvimento económico. A

É num quadro de grandes transformações metropolitanas¹⁴ e de inter-relação entre concelhos, sem contudo perder de vista as suas identidades e características próprias, que procuraremos integrar este trabalho. Mas, porque se pretende estudar uma realidade inserida numa dinâmica que não é estática, que evoluiu ao longo dos tempos, faz-se apelo a um percurso histórico que auxilie à compreensão da situação actual.

Os tipos de *habitat* revelam o contexto económico-social da época. Na verdade, o espaço construído é uma realidade para a qual contribui um conjunto de factores socioeconómicos, políticos e culturais, inerentes a cada época histórica.

Parte-se da segunda metade do século XIX porque se considera importante avaliar o impacto de uma forma específica de construção, aliada ao desenvolvimento industrial Oitocentista da cidade do Porto - as *ilhas*, que marcaram fortemente este espaço urbano, como forma de alojamento da classe operária sendo, mais tarde, denunciadas como focos insalubres que era necessário destruir o que, como veremos, só acontecerá já em pleno século XX (anos 40-50).

No período pós-revolucionário do 25 de Abril de 1974, é também das *ilhas* que partem os movimentos reivindicativos por melhores condições habitacionais, sendo ainda um número significativo de *ilhas* incluídas no Programa Especial de Realojamento (PER) criado nos anos 90 e, sem dúvida, com impactos socio-espaciais que se prolongarão para 2000.

É, no entanto, o longo período de tempo que medeia entre a viragem do século e o final do mesmo, que constitui a dimensão temporal privilegiada deste trabalho.

No decorrer deste período de tempo, como veremos, dão-se alterações significativas, não só no mercado habitacional, como ainda, na sua qualidade. Na verdade, a difusão de

qualidade do ambiente urbano condiciona a captação de novos investimentos, quer nacionais, quer internacionais e a fixação de novos quadros no seio de um sistema urbano internacional cada vez mais competitivo.

¹⁴ As novas acessibilidades introduzidas pelas novas vias de comunicação e infra-estruturas de transporte, abrem novas frentes de urbanização, particularmente na área oriental, permitindo novos investimentos na habitação e a criação de um novo cenário metropolitano estruturante das tendências urbanas difusas do passado. Os investimentos nas infra-estruturas de saneamento básico e abastecimento de água; os projectos de requalificação urbana em curso ou previstos; os grandes projectos mistos, que incluem escritórios, habitação, hotéis, centros comerciais, já concluídos ou em fase de construção; os condomínios fechados; as alterações do poder de compra das populações; o aumento do desemprego e do emprego parcial; um maior investimento na habitação social e alterações recentes na política habitacional de financiamento à habitação e fundiária; a possibilidade criada por novos programas da União Europeia de apoio à modernização das pequenas e médias empresas, que pode ser aproveitado pelas empresas de construção, de forma a melhorar a sua produtividade e competitividade, são algumas das dimensões dessa transformação.

novos materiais construtivos (o tijolo, os blocos de cimento, a utilização do fibrocimento nas coberturas, o betão armado, as caixilharias de ferro e alumínio, os revestimentos cerâmicos, etc.), aliada a uma industrialização crescente do processo construtivo e a uma reestruturação e expansão da construção civil, contribuíram para a difusão de novos modelos habitacionais. Cite-se, como exemplo, os edifícios multifamiliares, isolados ou fazendo parte de urbanizações mais ou menos densas para as classes médias; as moradias unifamiliares em urbanizações de maior ou menor qualidade; os prédios luxuosos; os empreendimentos mistos, que englobam habitação, comércio e áreas de lazer; os condomínios fechados e as urbanizações de 2ª residência localizadas, sobretudo, no litoral.

Estas mudanças são também o reflexo das alterações ocorridas no contexto socioeconómico do país, salientando-se um aumento do rendimento das famílias, alterações do seu estilo de vida e uma maior mobilidade destas.

Apesar do dinamismo do mercado habitacional, particularmente do mercado privado que é o maior responsável pela oferta habitacional, ainda existe um número significativo de famílias que se encontram mal alojadas¹⁵ e se caracterizam pelas suas dificuldades de acesso a este mercado. É, por isso, necessária uma intervenção directa do Estado, na promoção de habitação social, ou indirecta, através de subsídios e facilidades de crédito.

Em Portugal, e contrariamente àquilo que aconteceu em outros países Europeus, onde houve uma intervenção muito grande do Estado na habitação¹⁶ não só para os estratos mais pobres, a intervenção do Estado tem sofrido de uma constante indefinição e instabilidade desde 1974. Nunca existiu uma política de habitação definida de forma explícita e coerente,

¹⁵ Tendência que se poderá agravar se o desemprego e o emprego precário se acentuarem.

¹⁶ É claro que esta intervenção não foi uniforme. Após a II Guerra Mundial, as políticas de habitação na Europa atravessaram três grandes períodos: 1 - o período keynesiano e da construção do Estado - Providência (1945-75), caracterizado por um grande intervencionismo do Estado no sector da habitação; 2 - o período do neoliberalismo (1975/90), posterior ao choque petrolífero, que conduziu a uma política de desintervenção do Estado no mercado habitacional; 3 - o período actual, caracterizado por uma nova síntese entre as teses keynesianas e liberais, em consequência do fim da Guerra fria, do reforço da UE e do eclodir de novos fenómenos sociais, particularmente o aparecimento de bolsas de pobreza e de exclusão social (aliadas ao aumento do desemprego, emprego precário, tráfico e consumo de drogas e aumento da criminalidade). Esta situação conduz à procura de novas soluções, requerendo, não só, uma intervenção activa do Estado na produção de habitação, em parceria com as autarquias, promotores privados e outros (como, por exemplo, cooperativas, "housing associations", instituições de solidariedade social), como também uma política de ajuda à pessoa. Em suma, a nova tendência em matéria de política habitacional parece ser "mais Estado e mais mercado".

existindo apenas medidas e programas avulsos, patentes, aliás, no facto da oferta habitacional do Estado e das cooperativas¹⁷, continuar a ser insignificante.

Assim, a sociedade portuguesa tem-se caracterizado por uma crónica falta de alojamentos, que é mais grave nas áreas metropolitanas, onde o crescimento demográfico foi mais acentuado e mais rápido¹⁸, contribuindo para um forte desequilíbrio do mercado habitacional.

Não pensemos, contudo, que as necessidades habitacionais são apenas fruto de fortes acréscimos populacionais. Na verdade, mesmo em situações de uma certa desaceleração ou estabilização das taxas de crescimento da população¹⁹, procuras adicionais de habitação e até de novos modelos, são geradas por alterações sociais, culturais e demográficas. Cite-se, por exemplo, o aumento do divórcio, maior emancipação dos jovens que saem da casa dos pais antes do casamento, multiplicação de casos de celibato desejado, envelhecimento da população, aumento do nível de vida, alterações do local de trabalho, posição no ciclo de vida familiar, alterações do consumo e do estilo de vida aliados a uma maior escolarização da população, ou ainda, devido à degradação crescente do parque habitacional mais antigo.

Estes exemplos reflectem-se sobre as características da habitação e sobre a mobilidade habitacional. Exigem quer um maior número de alojamentos (novos ou usados e com preços compatíveis aos rendimentos das pessoas), que respondam ao aumento dos isolados, às alterações da dimensão e rendimento familiar, às alterações dos locais de trabalho, à degradação do parque; quer novos modelos, que respondem não somente à necessidade de alojamento, mas também a razões culturais relacionadas, sobretudo, com a *moda*.

A importância crescente deste elemento no mercado habitacional, materializa-se na obtenção de uma casa própria, com melhor qualidade (interna²⁰ e dos espaços

¹⁷ As cooperativas nos últimos anos têm concluído mais de 5 000 fogos/ ano, aproximando-se de 10% a sua taxa de participação na produção total do sector habitacional. As cooperativas apresentam potencialidades e características que lhes conferem um papel importante na oferta de habitação para os estratos populacionais com menores rendimentos, desde que lhes sejam concedidos alguns apoios, nomeadamente, ao nível do acesso aos solos, do arrendamento, e condições de financiamento mais realistas e menos burocráticas (ideias estas contidas quer no Livro Branco da Política da Habitação em Portugal de 1993, quer na Jornada de Reflexão sobre Cooperativismo Habitacional promovido pelo INSCOOP e pela FENACHE em 26 de Junho de 1996).

¹⁸ Em consequência quer do crescimento natural, quer do êxodo rural.

¹⁹ Tendência verificada a partir da década de 60, acentuando-se nos anos 80-90, em consequência da diminuição da fecundidade, natalidade, mortalidade, aumento da esperança de vida e diminuição do êxodo rural.

²⁰ Como por exemplo, os "duplex", os quartos "suite", os materiais de luxo, a existência de lareira, de aquecimento central, etc.

envolventes²¹), no aumento da segunda residência, para os fins-de-semana e para as férias, nos condomínios fechados, na localização em áreas menos poluídas ou com paisagens mais agradáveis na periferia ou no interior da cidade, geralmente em bairros "típicos" das áreas antigas (recuperados ou sujeitos a processos de "gentrification"), aspectos estes, que favorecem o aumento dos preços, e, por isso, só podem ser usufruídos pelos grupos com maiores disponibilidades financeiras. Estas novas formas habitacionais desenvolvem-se tanto no interior da cidade como na periferia, gerando um novo padrão de distribuição da habitação dos estratos com maior rendimento, facto que acaba por condicionar também a própria distribuição e os modelos habitacionais dos estratos que lhe estão abaixo.

Como o alojamento, para além de ser uma necessidade básica insubstituível, tem também um valor de troca, sendo o seu acesso condicionado pelo nível de rendimento de cada família, o mercado do alojamento decompõem-se em vários sub mercados de acordo com o nível de rendimentos dos utentes a que se destinam, correspondendo, também, cada um desses sub mercados a tipos de promotores específicos, acabando por originar uma segregação espacial da residência²². Apesar de podermos constatar este facto em algumas áreas do Grande Porto, sobretudo as situadas junto à faixa litoral, como por exemplo, a Foz, Antas, Sudoeste da cidade de Matosinhos, Leça, Aguda, Granja e Miramar, este território apresenta um certo grau de promiscuidade, onde se misturam as várias actividades e classes sociais (indústria, agricultura, bairros sociais, clandestinos, bairros residenciais das classes sociais mais elevadas) que, como afirma Jorge Gaspar, tem "vantagens que se traduzem na maior robustez da economia, na diminuição da conflitualidade social, na flexibilidade necessária para ultrapassar as crises, bem como num activo processo de mobilidade social"²³.

Como refere este autor, o esforço de planeamento económico e territorial em curso²⁴ e os novos comportamentos dos agentes sociais, têm contribuído para uma maior especialização funcional e uma tendência para a segregação social do espaço, patente, recentemente, em algumas iniciativas privadas no âmbito do mercado habitacional, como é o caso do aparecimento de empreendimentos de luxo, quase todos com nome próprio, assim como os condomínios fechados. Estes últimos são o modelo acabado da segregação social,

²¹ Jardins, parques infantis, sauna, piscina, segurança interna, etc.

²² SALGUEIRO, Teresa Barata - *Mercado de Habitação e Estrutura Urbana na Área Suburbana de Lisboa*. Separata do Boletim Cultural, Lisboa: Assembleia Distrital de Lisboa. Vol II, nº 89, (1983), p.3-373

²³ GASPAR, Jorge - *Geografia e Ordenamento do Território - dos Paradigmas aos Novos Mapas*. Colóquio Ciências. Lisboa, nº 13 (Set. 1993), p. 61.

²⁴ Caso do PDM (Plano Director Municipal); PMOT (Plano Municipal de Ordenamento do Território); PROT (Plano Regional de Ordenamento do Território) e ainda Planos de Pormenor e de Urbanização.

pois trata-se de espaços fechados usufruídos apenas por certos grupos de determinados rendimentos²⁵. São espaços fortemente publicitados pelos luxuosos panfletos que promovem estes empreendimentos, que, segundo as próprias promotoras, são os que mais se vendem.

Estamos hoje confrontados com variadíssimas formas urbanas:

- os bairros planeados do Estado Providência e do planeamento racionalista, com alguma visibilidade na cidade do Porto²⁶;

- a periferia "espontânea", fruto de investimentos privados para ocupação pelo próprio, como foi o caso : (1) da construção clandestina ou da auto-construção difusa ao longo da malha viária rural; (2) da construção por adições sucessivas ao longo das principais vias de saída da cidade ou à volta de alguns "núcleos de condensação" dotados de elementos de centralidade, como, por exemplo, as estações de caminho-de-ferro, concentrações industriais e, recentemente, os novos espaços comerciais ou de serviços²⁷, frequentemente com alteração/substituição de usos e tipologias construtivas. Um espaço construído não consolidado, alternando índices de densificação elevados com vazios intersticiais, resultante da intervenção de vários agentes, destacando-se, particularmente, as cooperativas, a promoção mista (pública/privada) ou só privada realizada pelas empresas de construção;

- as áreas em recuperação dos centros históricos, ou as áreas industriais abandonadas²⁸, ocupadas quer por estratos populacionais de menores recursos, quer por famílias de nível socioeconómico mais alto;

- os empreendimentos de luxo, que surgem quer no centro, quer na periferia.

Estamos, pois, perante várias formas urbanas em que, por vezes, existe uma mistura de actividades, outras vezes, surgem enclaves especializados, gerados pela nova malha rodoviária (vias rápidas, auto-estradas, nós, circulares,...), que se sobrepõem aos vários fragmentos resultantes das anteriores intervenções, quer públicas, quer privadas. É um cenário urbano que não é uniforme, que tem deficiências (falta de equipamentos, em que existem excluídos, má qualidade ambiental, um défice de cidadania, a marginalidade e a

²⁵ Estas novas formas de habitar têm vindo a surgir, não só, nas duas Áreas Metropolitanas mas, também, em espaços de turismo, como o Algarve ou mesmo no Litoral Norte.

²⁶ Fruto, essencialmente, do Plano de Melhoramentos de 1956.

²⁷ Hipermercados, Centros Comerciais, Parques de Exposição, Centros de Congressos, etc.

²⁸ Por exemplo, o Projecto de Matosinhos Sul ou ainda a construção em vários pontos da cidade do Porto de empreendimentos habitacionais de gama média-alta, em terrenos anteriormente ocupados por indústrias.

insegurança crescente, o individualismo²⁹,...) e no qual há que intervir de forma diferenciada e a várias escalas.

Um aspecto que importa realçar é a maior diversificação das tipologias habitacionais, sobretudo para dois grupos específicos - o dos ricos, (acima referido), e o dos mais pobres. Para este último grupo, saliente-se, a recuperação, ainda que muito incipiente, dos edifícios antigos do centro, uma maior dispersão e menor dimensão dos novos conjuntos de habitação social, bem como, novos modelos arquitectónicos, que possuem uma maior qualidade, quer das habitações, quer dos espaços envolventes (ajardinamento, parqueamento), quer ainda dos equipamentos de apoio directo às populações.

Sintetizando, podemos afirmar que a habitação no Grande Porto, se caracteriza pela presença dos factos seguintes:

- alteração da localização, sendo significativa, a partir dos anos 50, uma maior descentralização da habitação no espaço metropolitano, fruto de um conjunto de investimentos infraestruturais, do aumento dos preços do solo e do processo de modernização económica, com reflexos na localização da indústria e no sector terciário;

- presença, significativa de formas habitacionais de outras épocas, como as *ilhas* (no interior dos quarteirões e nas traseiras de habitações das classes médias) e outros tipos de alojamento operário à face da rua, particularmente junto das estações de caminho-de-ferro, ou ao longo das principais estradas de saída da cidade do Porto; edifícios habitacionais com características rurais (que permanecem quer na cidade quer nos concelhos periféricos), ou ainda, os bairros de "casas económicas" fruto da política habitacional do Estado Novo³⁰ ;

- degradação de uma parte significativa deste parque habitacional mais antigo, fazendo aumentar as carências habitacionais, ainda que, nos anos 90, se comece a verificar algum investimento, quer público, quer privado, na sua recuperação;

- insuficiência do número de alojamentos para certas famílias, particularmente as de menores recursos, materializada, ainda, na presença de um número significativo de alojamentos precários e sua concentração em certas freguesias do Porto e Matosinhos;

- alteração, sobretudo a partir dos anos 70, dos regimes de propriedade, passando a predominar os alojamentos propriedade dos ocupantes, em vez do arrendamento, em parte devido à política de congelamento das rendas, à melhoria dos níveis de vida e ao papel crescente do crédito à habitação;

²⁹ Materializado "in extremis" pelos condomínios fechados das classes mais elevadas ou, ainda, pelas urbanizações em "cul-de-sac" das classes médias.

³⁰ Estes sofrendo actualmente uma forte reabilitação e procura dado o seu modelo construtivo e a sua localização.

- novas tipologias habitacionais, cuja presença se intensifica, a partir dos anos 50, que substituem as antigas formas, assentes na estrutura em rua, formando quarteirões e que se caracterizam quer por um maior número de pavimentos, quer de alojamentos, quer ainda, por adquirirem a forma de "urbanizações", com arruamentos internos, com edifícios isolados ou em banda dotados de unidade arquitectónica, englobando, também, espaços verdes, equipamentos e comércio;

- construção, sobretudo a partir de meados dos anos 80, em terrenos ocupados anteriormente por grandes indústrias, de empreendimentos habitacionais e/ou mistos de gama média-alta;

- novos modelos de luxo - os condomínios fechados - cuja presença se intensifica nos anos 90, fruto, não só, do aumento de rendimentos de alguns estratos sociais, como ainda, de novas exigências da procura, em que se destacam a maior qualidade e o acesso a serviços complementares à habitação, como os de lazer e segurança;

- estes novos modelos habitacionais são reflexo, não só, do aumento dos preços do solo e das alterações dos modos de vida e do comportamento dos consumidores, particularmente as exigências crescentes em termos de conforto e qualidade, como ainda, da alteração dos principais investidores na habitação destacando-se o peso crescente das empresas privadas;

- indícios, a partir de meados dos anos 80, de uma capacidade significativa de investimento na habitação, patente no aumento do número dos fogos vagos disponíveis no mercado e dos de uso sazonal;

- o elevado custo dos novos alojamentos construídos ou das rendas praticadas em comparação com as possibilidades económicas de certos estratos sociais, facto que não favorece a necessária mobilidade residencial, quer em termos geográficos, quer em termos de adequação das casas à dimensão das famílias;

- número significativo de fogos superlotados e sub lotados, fruto da fraca mobilidade habitacional, associada, sobretudo, aos níveis baixos das rendas mais antigas e ao fraco investimento em habitação social ;

- falta de infra-estruturas, de arruamentos, de espaços verdes e de equipamentos complementares de vizinhança, patente, sobretudo, nas áreas de construção clandestina ou nos espaços promovidos por auto-construção legal;

- presença, significativa, de empreendimentos de qualidade construídos por cooperativas de habitação, particularmente a partir dos anos 80 e sua concentração em certos concelhos, caso de Matosinhos e Porto;

- indícios de um maior investimento público na habitação, a partir de finais dos anos 90, na sequência do Programa Especial de Realojamento e de outros Programas que visam a reabilitação do parque público mais antigo;

- presença, de fenómenos de exclusão social e até de fraca qualidade habitacional (como teremos oportunidade de desenvolver ao longo do trabalho) que são mais evidentes nos grandes bairros sociais, construídos entre finais dos anos 50 até 80 e nas áreas mais degradadas.

A partir de finais dos anos 80 alcançou-se a estabilidade governativa, verificou-se um apreciável crescimento económico e desencadearam-se acções significativas no âmbito do ordenamento do território destacando-se, particularmente, os Planos Directores Municipais, condições essenciais para a definição e execução de uma política de habitação mais produtiva e eficaz. Contudo, apesar dos avanços que se têm verificado recentemente no nosso país em matéria de ordenamento do território, com implicações fundamentais na questão do uso do solo e na melhoria da qualidade de vida das populações, no que diz respeito à habitação, continua a fazer-se sentir o efeito bloqueador da questão da disponibilização de terrenos para a sua construção.

Na verdade, a questão da produção do solo urbano e, particularmente, o domínio da actividade privada no sector fundiário, faz com que esta oriente as "regras do jogo", impondo preços e áreas para a construção num processo nitidamente especulativo. Por isso, é fundamental, num estudo sobre a habitação, questionarmo-nos sobre o processo de uso e de transformação do solo, análise que incidirá, particularmente, sobre a legislação e sobre o planeamento do território, visto que este, ao ditar as regras de ocupação do solo, introduz alterações na sua valorização e, conseqüentemente, nos preços.

Para além da questão do solo, os estudos existentes sobre a habitação apontam outros factores bloqueadores da produção habitacional com reflexos nos preços das casas³¹, como é o caso do sistema de financiamento, a política fiscal, a política de arrendamento urbano e a excessiva burocracia que envolve todo o processo de construção e aquisição do alojamento.

Por vezes, como referimos anteriormente, a existência de quantidade suficiente de alojamentos, não significa, só por si, a resolução desse problema, uma vez que muitos dos modelos de *habitat*, de edifícios e/ou de urbanizações, criaram novos problemas de exclusão social ou de insatisfação, devido, em parte, a um défice de espaços de comunicação entre os técnicos que projectam e os futuros moradores³².

³¹ Aliás, bastante mais elevados do que os praticados nos restantes países europeus, onde os salários são mais altos do que os existentes em Portugal.

³² Refira-se contudo, que mesmo em alguns países, como, por exemplo, a França, que hoje se deparam com graves problemas sociais associados aos modelos do "Grand Ensemble", houve experiências de participação, particularmente dos sociólogos, arquitectos e moradores, na elaboração dos projectos habitacionais. Em Portugal, experiências deste tipo foram protagonizadas pelo SAAL (Serviço Ambulatório de Apoio Local) e, ainda, por algumas cooperativas de habitação. Mais recentemente, os municípios têm

A carência habitacional é um dos mais graves problemas da nossa sociedade que afecta, sobretudo, os estratos com menor rendimento, que vivem em alojamentos precários, em coabitação e em fogos sobrelotados ou degradados.

Os jovens em situação de emancipação e os estratos populacionais urbanos com rendimentos médios, são forçados a localizações cada vez mais periféricas onde os alojamentos são mais baratos, aumentando os movimentos pendulares quotidianos, o congestionamento das vias de circulação e a desertificação dos centros urbanos.

Todas estas vertentes de análise se encontram interligadas, sendo difícil fazer um estudo isolado de cada uma delas, na verdade, para haver habitação é preciso solo, investimento, trabalho, possibilidades de acesso e capacidade de manter, ao longo do tempo, as condições de habitação. Daí que, a compreensão dos processos e a discussão do que se pode fazer, não será alheia à preocupação pela forma como estes processos, de investimento, de distribuição e de gestão, se relacionam, sendo estas relações fundamentais para percebermos os problemas habitacionais, como teremos oportunidade de referir ao longo do trabalho.

2 - ESTRUTURA DO TRABALHO

A complexidade dos problemas que se vivem actualmente nas áreas urbanas, particularmente aqueles que dizem respeito, mais directamente, aos espaços residenciais do Grande Porto e que tentamos sintetizar nos anteriores parágrafos, levou-nos a optar, neste trabalho, pela caracterização do mercado habitacional deste território, salientando o processo de descentralização crescente da residência, associado ao crescimento e descentralização da população, às condições de acesso ao solo e aos investimentos em vias de comunicação. Procuraremos, ainda, analisar o papel desempenhado pelos diferentes agentes responsáveis por diferentes formas de *habitat*, que dão uma característica peculiar à paisagem urbana e periurbana do Porto quando comparada com formas muito mais uniformes dos países que, mais cedo, sofreram o processo de suburbanização.

Analisaremos as estratégias dos diversos agentes (promotores, construtores, mediadores e consumidores) envolvidos no mercado habitacional, bem como os factores mais gerais que as condicionam, com a finalidade de tentar esclarecer o que se constrói, como, quando e onde se constrói.

procurado conceber bairros sociais e outras formas de apoio aos moradores que permitam uma melhor satisfação residencial.

A análise que iremos desenvolver ao longo dos próximos capítulos, terá sempre subjacente uma questão principal - como vive a população do Grande Porto.

O presente estudo encontra-se dividido em três partes (ver fig. 1). A primeira parte é dedicada ao enquadramento teórico em que procuramos articular as diferentes abordagens da questão do alojamento com o processo de expansão da cidade, (Capítulo I) para depois analisarmos os principais bloqueios estruturais da produção habitacional (Capítulo II) e finalmente, procuramos avaliar o significado da qualidade habitacional no contexto da qualidade e sustentabilidade do ambiente urbano (Capítulo III).

Na segunda parte propomo-nos analisar as condições habitacionais da população do Grande Porto, desde a segunda metade do séc. XIX até aos anos 90. Este longo período de análise justifica-se, como veremos, para percebermos as mudanças ocorridas a partir da revolução industrial e dos transportes, com impacto, não só, no crescimento desta aglomeração, mas também nas alterações do padrão de distribuição da população e da habitação e nas condições habitacionais (provisão, disponibilidade, preços, qualidade, modelos, formas de ocupação) salientando, a cada momento, o papel dos vários agentes que intervêm no mercado habitacional e que são responsáveis por essas alterações.

Neste período de tempo são evidentes mudanças significativas na distribuição e modelos habitacionais, em parte, devido, entre outros aspectos, às alterações da rede viária e de transportes, regulamentações relativas à construção e ao uso do solo³³, a factores económicos e políticos (por exemplo, a política de arrendamento urbano, as condições de financiamento à habitação própria, os impostos e os subsídios à construção e aquisição, etc) à intervenção mais ou menos acentuada de certos agentes³⁴ e às alterações socio-demográficas (da estrutura familiar, dos seus rendimentos, do consumo, do estilo de vida, etc.).

³³ Destaque-se a regulamentação quanto aos coeficientes de ocupação do solo, a regras de construção ou ainda sobre loteamento urbano.

³⁴ Destaque-se, por exemplo, o papel desempenhado pelo Plano de Melhoramentos da cidade do Porto, por um lado, na descentralização da residência dos estratos populacionais de fracos rendimentos para as freguesias periféricas da cidade e, por outro, na introdução de um novo modelo habitacional - o empreendimento que, segundo Abílio Cardoso, " consiste na construção sem relação directa com a rua-via pública de um conjunto de edifícios normalmente de habitação, dotados de unidade arquitectónica, com ou sem garagem e vias pedonais internas e separadas por espaços deixados livres, que geralmente, deviam ser cobertos de vegetação", CARDOSO, Abílio - *De Ponte a Ponte: o Processo de Urbanização da Área Metropolitana do Porto desde os anos cinquenta*. Porto: CCRN, Perspectivas nº 4, 1990, p.21. Este modelo vai-se difundir não só na cidade, como também nos concelhos periféricos, promovidos quer pelas empresas privadas, quer pelas cooperativas.

A subdivisão desta parte do trabalho em períodos de tempo mais pequenos, que coincidirão com a sua apresentação em dois capítulos (IV e V), é justificada pela necessidade de se fazer salientar os diferentes factores que intervêm mais directamente nas mudanças ocorridas e, de nos referirmos às condicionantes relativas às fontes de informação disponíveis³⁵.

Na terceira parte deste trabalho (Capítulo VI), a partir de um estudo de caso (os bairros de custos controlados de iniciativa pública e cooperativa), procuraremos avaliar a qualidade habitacional no contexto da qualidade do ambiente urbano, tendo em conta um conjunto de parâmetros de avaliação dessa qualidade, que incidirão, fundamentalmente, sobre os edifícios e espaços envolventes dos bairros. Desde 1970, tem havido um vasto avanço no conhecimento científico acerca das questões relativas ao ambiente. Sabemos, hoje, que a energia utilizada nos edifícios tem uma importância bastante significativa no total de energia que é consumida a nível nacional, regional e local. Os equipamentos de refrigeração e de combustão existentes nos edifícios contribuem também para o "efeito de estufa", na medida em que emitem para a atmosfera, dióxido de carbono e outros poluentes. Consequentemente, não podemos deixar de discutir as questões da qualidade habitacional sem considerarmos as relações recíprocas entre as características dos edifícios residenciais e as condições mais vastas do ambiente.

Ligada a esta questão da qualidade habitacional, têm vindo a desenvolver-se, nos últimos anos, vários estudos no campo médico, particularmente na área da epidemiologia, psicologia e psiquiatria, acerca do chamado "síndrome dos edifícios doentes"³⁶, chamando a atenção para o desenvolvimento de certas patologias³⁷ ligadas às más condições de construção dos edifícios habitacionais, como é o caso das questões ligadas à má drenagem dos terrenos, à emissão de gases, ao uso de materiais tóxicos, à ventilação inadequada dos edifícios e ao inadequado isolamento acústico e térmico promovendo o aparecimento de humidades e degradação das estruturas e revestimentos.

³⁵ Recenseamentos, estatísticas da construção, dados fornecidos pelas cooperativas, pelo INH, Câmaras Municipais, entrevistas a actores privilegiados, entre outras, que serão analisadas ao longo do trabalho.

³⁶ Saliente-se, entre outros: BURRIDGE, R. ; ORMANDY, D. - *Unhealthy Housing: Research, remedies and Reform*. London: E.& F.N. Spon, 1993; INEICHEN, B. - *Homes and Health: How Housing and Health Interact*. London: E.&F.N. Spon, 1993 (citado em LAWRENCE, Roderick J. - *Housing Quality Research, Urban Studies*. Vol. 32, nº 10 (Dez. 1995), p. 1663)

³⁷ São exemplos a asma, as alergias respiratórias e cutâneas, o cancro e a "Multiple Chemical Sensitivity" (Síndrome de Alergia Múltipla), doença já diagnosticada nos Estados Unidos, mas que em Portugal ainda não se conhecem casos.

Além destes aspectos, saliente-se ainda, que grande parte do parque habitacional, público e privado, se apresenta muito degradado possuindo, também, deficiências ao nível das instalações sanitárias, infra-estruturas e compartimentos muito reduzidos.

As questões referidas fazem aumentar o número dos alojamentos deficientes, ou seja, aqueles que seria necessário substituir ou reabilitar para se proporcionar uma melhoria da qualidade de vida às famílias a residir nestas condições.

Mas a qualidade habitacional não depende, unicamente, da qualidade do alojamento e dos edifícios, já que não podemos esquecer, também, os aspectos que se prendem quer com a sua inserção urbanística, quer com os espaços envolventes de vizinhança. É pois fundamental, para que aquela qualidade seja uma realidade, a existência de espaços verdes e de equipamentos para a prática de lazer e desporto, a questão da segurança desses espaços, o seu estado de conservação e conforto, a acessibilidade aos serviços públicos e comerciais de apoio à residência, a existência de estacionamento automóvel, um sistema de transportes eficiente e até menos poluentes, para além de uma recolha e tratamento de resíduos e efluentes eficaz.

Outro aspecto que não podemos deixar de salientar, é o facto de certas populações serem excluídas do acesso a uma qualidade habitacional efectiva, geralmente a população mais carenciada economicamente, como a população idosa com pequenas reformas, desempregados de longa duração, população com empregos precários e mal remunerados, com problemas de alcoolismo, doenças crónicas e toxicodpendência. Portanto, uma população fragilizada em termos económicos e sociais, que não consegue aceder a habitações condignas, aumentando, também, o número dos sem abrigo. Aliás, este fenómeno parece estar a alastrar nos países Europeus, particularmente nas grandes cidades (Paris, Madrid, Londres, Lisboa, Porto.....)³⁸.

A questão da qualidade habitacional e do ambiente, é pois fundamental para o próprio desenvolvimento harmonioso das áreas urbanas e para a qualidade de vida das suas

³⁸ Saliente-se, entre outros: GREEN, A. - *The Geography of Poverty and Health* : Institute for Employment Research, University of Warwick, 1994; MCGREGOR, Alan ; MCCONNACHIE, Margaret - *Social Exclusion, Urban Regeneration and Economic Reintegration*. *Urban Studies*, Vol. 32, nº 10 (1995), p. 1587-1600; COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS - *Towards a Europe of Solidarity: Combating Social Exclusion*. *Social Europe*, sup. 4/93, 1993, p. 3-27. Devido ao aumento dos sem abrigo na cidade do Porto, a Câmara Municipal lançou em Maio de 2000, um projecto intitulado "Porto, Cidade Solidária", em colaboração com algumas instituições de apoio aos sem abrigo, que visa a criação de uma estratégia comum para dar respostas a este problema.

populações num quadro de desenvolvimento sustentável³⁹, presente, aliás, na própria filosofia actual do planeamento estratégico e nas próprias campanhas de *marketing* urbano promovido por algumas cidades - "cidade de cidadãos"; "cidade solidária"; "cidade aberta"; "cidade saudável"; "cidade património"; "cidade museu"⁴⁰.

O previsível reforço das condições de competitividade nacional e internacional do Grande Porto, pressupõe, naturalmente, uma maior coesão territorial e sociocultural desta área - um espaço sustentável e saudável, que consideramos, como veremos ao longo do trabalho, não ser uma utopia, mas sim, um desafio para o próximo milénio.

³⁹ Numa perspectiva ambiental, económica e sociocultural, que não ponha em risco o futuro das próximas gerações.

⁴⁰ Veja-se, entre outros, os exemplos apresentados em PEIXOTO, Paulo - *Gestão estratégica das imagens das cidades: Análise de mensagens promocionais e de estratégias de marketing urbano*. Revista Crítica de Ciências Sociais. Coimbra, nº 56 (Fev. 2000), p. 99-122.