

CAPÍTULO II

EXPANSÃO URBANA - BLOQUEIOS E MUDANÇAS DO MERCADO DA HABITAÇÃO

2.1- Introdução - A situação dos mercados de habitação na União Europeia

Enquanto competência comunitária, o alojamento não figura em nenhum dos documentos de base, nem no Tratado de Roma de 1957, nem no Acto Único de 1985, nem sequer nos Tratados da União Económica e Monetária e União Política. Os serviços da Comunidade e Fundos Estruturais Europeus (FEOGA¹, FEDER² e FSE³), também não contemplam este assunto. Somente em três domínios sectoriais o alojamento é referido de forma muito restrita:

- o alojamento dos trabalhadores das áreas relativas ao tratado CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço);
- o alojamento de deficientes, essencialmente para estudos e acções experimentais⁴;
- e os alojamentos para imigrantes⁵.

A política dos Estados membros considera o alojamento como uma competência nacional, regional ou local, segundo os países, em função dos seus regimes jurídicos, administrativos e financeiros.

¹ Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola.

² Fundo Europeu de Desenvolvimento Económico Regional.

³ Fundo Social Europeu.

⁴ A acção da UE nesta matéria tem consistido, fundamentalmente, quer no financiamento e subsídios a operações locais de adaptação dos alojamentos e outros espaços (como, por exemplo, os de circulação e os edifícios públicos) às necessidades específicas dos deficientes, quer ainda através de trocas de experiência neste domínio, por forma a analisar este problema e definir soluções operacionais.

⁵ A recomendação de 7 de Junho de 1965, e o artigo 9 do regulamento da CEE n° 1612/68, confere os mesmos direitos aos imigrantes, em matéria de alojamento, que os que estão estabelecidos para os cidadãos nacionais de cada Estado membro. Reforçando, posteriormente, a sua acção nesta matéria através, nomeadamente, da resolução do Conselho Europeu de 21 de Janeiro de 1974 e de 9 de Fevereiro de 1976 (referidos em GHEKIERE, Laurent - *Les Politiques du Logement dans L' Europe de Demain*. Paris: La Documentation Française, 1992, p. 94).

Contudo, as grandes mutações económicas e sociais dos anos 90, associadas aos problemas do desemprego, aumento da pobreza e da exclusão social, levaram à necessidade de se incluir, mesmo que indirectamente, a questão do alojamento em vários programas comunitários de intervenção social (programas de luta contra a pobreza e exclusão social, de luta ao desemprego de longa duração, de desenvolvimento social urbano, etc).

Podemos detectar três níveis de intervenção da Comunidade no que toca ao alojamento:

- ao nível político, por iniciativa do Parlamento Europeu, foram adoptadas várias medidas relativas à questão do alojamento⁶, chamando ainda a atenção para a necessidade de se definir uma política comunitária nesta matéria;

- ao nível operacional, pelo desenvolvimento de programas empreendidos pela União Europeia, no sentido de reforçar a dimensão social da União, nos quais o alojamento surge como uma componente fundamental e indissociável das acções de inserção, de formação, de desenvolvimento urbano e de luta contra a exclusão⁷; através, também, do financiamento de estudos sobre o alojamento; de projectos-pilotos nesta matéria e apoio a organizações europeias do sector, como por exemplo, o CECODHAS (Comité Europeu de Coordenação do Habitat Social, criado em 1988);

- ao nível regulamentar, quer através do Livro Branco da Comissão sobre o mercado interno quer, ainda, através de directivas europeias transpostas para os Estados membros, que, por sua vez, originam modificações dos sistemas jurídicos e financeiros que regulamentam o mercado habitacional.

Em resumo, apesar das políticas de alojamento serem uma competência exclusiva dos Estados membros, a intervenção da UE neste sector, quer ela se faça de forma directa, quer indirecta, não pode ser negligenciada. Ela tende a desenvolver-se, por um lado, no quadro de um reforço da dimensão social da União e do papel potencial que o alojamento aí pode assumir e, por outro lado, através de um processo de aproximação das legislações nacionais, contribuindo para coordenar a organização do mercado habitacional e a responsabilidade dos diferentes actores que nele participam.

⁶ Saliente-se a Resolução sobre o alojamento dos Sem Abrigo de 16/6/87; Resolução sobre a necessidade de uma acção comunitária no sector da construção, de 13/10/88; Resolução sobre o alojamento das famílias a viver na Praça da "Réunion" em Paris de 12/07/90, consagrando o direito ao alojamento; Resolução sobre os acontecimentos violentos ocorridos nos subúrbios franceses e belgas, que conduziram à morte de 5 imigrantes, de 24/12/90 (transcritos em GHEKIERE, Laurent, Op.cit, anexo III, p.273 a 287).

⁷ Caso dos programas de Luta Contra a Pobreza, Programa HORIZON, Programas de Desenvolvimento Local e de Emprego (LEDA), de luta contra o desemprego de longa duração (ERGO) e Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas (URBAN).

No princípio dos anos 70 os países Europeus já haviam conseguido atingir um certo equilíbrio entre as necessidades habitacionais e a oferta devido, fundamentalmente, a uma forte intervenção do Estado⁸. Tal facto permitiu melhorar, substancialmente, as condições habitacionais aumentando, significativamente, o número de famílias proprietárias quer pela via privada, quer social. Apenas a Holanda e a ex-RFA⁹, apresentam valores de arrendamento superiores à ocupação própria, fruto das reconstruções após a 2ª Guerra, que tiveram como base políticas de construção intensivas de casas para arrendamento social.

Actualmente, a difusão do acesso à propriedade do alojamento é uma tendência generalizada dos países da UE. O aumento do poder de compra das famílias e a valorização do alojamento como destino de aplicação das suas poupanças são, entre outras, as causas principais deste fenómeno (quadro 1).

O afastamento dos investidores privados do mercado de arrendamento é outra das tendências comuns à maioria dos países da Comunidade¹⁰ (quadro 1).

Nos últimos anos, os governos europeus têm procurado contrariar esta tendência para a retracção do mercado de arrendamento, através de leis que visam a liberalização das rendas antigas e a flexibilização dos regimes de arrendamento¹¹.

Esta crise dos mercados de arrendamento é comum em toda a Europa, apesar de alguns países, como a Alemanha e a Holanda, terem conseguido manter este mercado activo, na medida em que adoptaram, uma política de transparência nas rendas e conseguiram captar investidores institucionais como, por exemplo, fundos de pensões, companhias de seguros e mutualidades. A tendência para a retracção do arrendamento não existe apenas no sector privado, também os sectores locativos sociais têm vindo a retrair-se, em consequência das políticas de venda das casas aos locatários e da menor intervenção do Estado na promoção habitacional, particularmente na década de 80¹².

⁸ Refira-se por exemplo a política francesa, iniciada após a 2ª Guerra, que permitiu o aumento do parque imobiliário e um melhoramento considerável das condições de alojamento. Permitiu, também às famílias, desenvolverem trajectórias residenciais ascendentes, ao fazer corresponder a ascensão do status socioprofissional a uma forma de *habitat* mais valorizada, havendo, portanto, uma equivalência entre promoção social e mobilidade residencial.

⁹ Ver, entre outros, BALCHIN, Paul (ed) - *Housing Policy in Europe*. London: Routledge, Part I, 1996.

¹⁰ Ver, nomeadamente, BALCHIN, Paul (ed.), *idem, ib.*, part III, 1996; MCCRONE, G.; STEPHENS, M. - *Housing Policy in Britain and Europe*. London: UCL Press, 1995.

¹¹ Como foi o caso, para a Inglaterra, do "Housing Act" de 1988.

¹² Na Grã-Bretanha, por exemplo, "The most important in numerical terms has been the "Right to Buy" given to council tenants. A total of 1 636 094 houses have been sold under these provisions between 1980 and 1994. (...) Local councils have been denied the opportunity to borrow money to build new

Após a II Guerra Mundial, as políticas de habitação na Europa atravessaram três grandes períodos:

- o período Keynesiano e da construção do Estado Providência (1945-75);
- o período neo-liberal, protagonizado pela política da Primeira Ministra Margaret Thatcher (1975-90);
- e o período actual, caracterizado por uma nova síntese entre as teses keynesianas e liberais.

Quadro 1- Percentagem de Alojamentos segundo a forma de ocupação na Europa (1995)

Países	Ocup. Própria %	Arrend. Privado %	Arrend. Social %	Total do Arrend. %	Outras Formas %
Arrendamento Privado superior à Média Europeia					
Suíça (a)	31	60	3	63	6
Alemanha	38	36	26	62	-
Luxemburgo	67	31	2	33	-
Bélgica	62	30	7	37	-
Arrendamento social superior à Média Europeia					
Holanda	47	17	36	53	-
Áustria	41	22	23	45	14
Suécia	43	16	22	38	19
Dinamarca	50	24	18	42	8
França	54	21	17	38	8
Ocupação Própria superior à Média Europeia					
Irlanda	80	9	11	20	-
Espanha	76	16	2	18	-
Finlândia	72	11	14	25	3
Grécia	70	26	0	26	4
Itália	67	8	6	14	19
Reino Unido	66	10	24	34	-
Portugal	65	28	4	32	3
Noruega (b)	60	18	4	22	18
Média da UE	56	21	18	39	5

Notas: (a) 1990; (b) 1988

Fonte: BALCHIN, Paul (ed) - *Housing Policy in Europe*. London: Routledge, 1996, p.11

Os *Trinta Gloriosos*, que se seguiram à II Guerra, foram o período áureo do intervencionismo do Estado no sector da habitação. Os Estados europeus lançaram vastos programas de construção habitacional destinados à população em geral e assentes no investimento público directo.

Os meios financeiros vinham, quer do Orçamento do Estado, quer ainda das contribuições para a Segurança Social. Destaque-se, por exemplo, a "lei do 1%" em

housing. The total size of the local authority sector has decline considerably in past few years. The number of local authority sector and housing association dwellings in Britain has decline from 6.8 m in 1980 to 5.5 m in 1994" in, CLAPHAM, David - *Housing and Economy: Broadening Comparative Housing Research*. *Urban Studies*, Vol. 33, nºs 4-5 (1996), p.631-632.

França, que obrigava os trabalhadores e as empresas a contribuir com 1% da massa salarial para fundos nacionais de apoio à construção habitacional. A gestão destes fundos, bem como a própria actividade pública de promoção e construção, era confiada a estruturas centralizadas do Estado que estabeleciam as rendas sociais e os preços de venda das habitações.

Deste modo, foi desenvolvida uma política de habitação para todos e não apenas para os mais pobres, através do investimento público directo e centralizado, numa óptica de substituição dos mecanismos do mercado, facto que originou, quer a construção de importantes parques de arrendamento social, quer ainda, um apoio à ocupação própria, através de fundos, subsídios e créditos às famílias, ou através da mobilização de poupanças familiares pelas cooperativas e mutualidades (como, por exemplo, as "housing associations" inglesas).

Com o choque petrolífero, ocorrido em finais dos anos 70, o modelo do Estado Providência e a sua política económica Keynesiana foram postos em causa, originando grandes perturbações económicas e sociais associadas ao aumento da inflação e do desemprego. Com efeito, o sistema organizacional de tipo fordista entra em crise, não só enquanto método dominante do processo produtivo, como também nas vertentes da política social proteccionista e da intervenção reguladora do Estado na economia, mostrando-se incapaz de, como até então, aumentar os níveis de produtividade e promover o aumento dos salários e do consumo. O desemprego aumenta e o emprego precário assume também cada vez maior importância.

Criaram-se, assim, condições para as ideias neo-liberais, protagonizadas na Europa pela 1ª Ministra Britânica M. Thatcher, passarem a liderar a economia dos países ocidentais, no período de 1975 a 1980. Ao nível da política de habitação, a tendência é no sentido da redução dos custos com as ajudas à habitação e alteração da sua estrutura, no sentido de uma diminuição substancial da intervenção do Estado no mercado habitacional. Esta inflexão, é pressionada pelas restrições da gestão de importantes défices públicos numa conjuntura político-económica de não agravamento da carga fiscal, facto que conduziu, não só, a uma progressiva redução dos investimentos públicos na habitação, como também a um apoio à promoção do acesso à propriedade privada do alojamento.

Assim, a lógica do período de 1945-75 de produção pública directa da habitação, foi progressivamente substituída por uma lógica de mercado, expressa na redução da construção de habitação social nova, na venda aos ocupantes de uma parte do património de arrendamento social e revisão periódica das rendas sociais de modo a aproximá-las, tanto quanto possível, dos valores do mercado. O Estado passou, ainda, a dividir com as Autarquias e Regiões, a promoção e construção de habitação social.

Outra mudança significativa foi a substituição de uma política de ajuda à construção por uma política de ajuda à pessoa, através de subsídios de renda e à

aquisição de casa própria, particularmente dirigida a certos escalões sociais, beneficiando sobretudo os pequenos e médios, os jovens e imigrantes.

Quanto ao financiamento do mercado habitacional, este passou a estar sujeito às regras normais dos mercados financeiros. O crédito hipotecário foi liberalizado, deixando de haver protecções para as "building societies" ou monopólios reservados às Instituições Especiais de Crédito. A concorrência bancária passou a imperar no crédito à habitação, limitando-se o Estado a atribuir bonificações de juros e prémios de investimento.

O final dos anos 80 trouxe consigo a exigência de um novo modelo para as políticas económicas e sociais dos países do mundo ocidental. Na verdade, com o fim da guerra fria e da dicotomia Leste-Oeste, os países Europeus verificaram que as políticas desintervencionistas do período de 75/80 tinham deixado em situação precária os sistemas de saúde, segurança social e equipamentos públicos, para além de terem criado importantes bolsas de pobreza e de degradação social. Verificou-se uma incapacidade do Estado em enfrentar fenómenos novos, que surgiram na área social, em consequência da forte imigração do Leste e Norte de África para os países da UE; da globalização da economia; da maior competição entre os vários países, entre as regiões e até mesmo entre as cidades; da expansão da toxicodependência; da criminalidade e de novas bolsas de pobreza que estão associadas quer ao aumento do desemprego, quer a uma maior instabilidade do emprego, afectando, particularmente, os jovens e as áreas metropolitanas.

Com a maior globalização da economia, o agravamento da competição entre os vários territórios e o aumento do desemprego, o Estado central e local passa a intervir ao nível económico, de forma a criar condições para captar empresas criadoras de emprego para o seu território através, por exemplo, de investimentos em infra-estruturas, operações de "marketing" urbano e isenções fiscais.

Ao mesmo tempo, o Estado central descentraliza para os níveis regionais e municipais algumas das suas competências tradicionais ligadas à esfera da redistribuição social, como a educação e a habitação.

Saliente-se, ainda, que os principais parâmetros das políticas económicas e social surgem fortemente condicionados pelos processos de integração europeia. Com a formação do Mercado Único e o desencadear dos processos de harmonização e de convergência, que conduzirão à União Económica e Monetária e à União Política Europeia, os governos nacionais perderam uma boa parte da sua autonomia em matéria económica e social.

Na verdade, hoje em dia, qualquer país membro da UE não pode, por exemplo, aumentar, substancialmente, o investimento público na habitação sem que isso esteja de acordo com as políticas de redução dos défices orçamentais e de combate à inflação que estão em curso na União.

No início dos anos 90, já se afirmavam em vários países europeus as novas tendências de uma política de habitação de conteúdo pós-liberal.

Perante os novos fenómenos sociais, desencadeados quer pela imigração de Leste e Norte de África, quer pelo aparecimento de bolsas de pobreza e de exclusão social em regiões europeias atingidas pela reconversão industrial, o Estado vê-se obrigado a retomar uma política de maior intervenção, através da construção de novas casas, ou ainda, reabilitando anteriores bairros, de forma a responder a esses problemas sociais. Geralmente estes novos planos são liderados pelas Autarquias e Regiões, como acontece, por exemplo, na França¹³ e na Alemanha¹⁴.

Noutros países, como por exemplo, na Espanha¹⁵, na Grécia e na Itália¹⁶, o investimento em habitação é maior, visando acabar com as carências quantitativas que ainda possuem.

Outras medidas implementadas foram, por um lado, uma política de ajuda à pessoa, apostando-se fortemente em subsídios aos utentes (subsídios de renda, de aquisição ou remodelação de casa própria), havendo ainda uma maior segmentação social dessa política e, por outro, a concessão de incentivos fiscais e subsídios aos

¹³ Neste país o objectivo de coordenação das intervenções sectoriais, conduziram à implementação de estruturas locais de coordenação e concertação. Os "Plans d' Occupation du Patrimoine Social" e os "Plans Locaux de L' Habitat", constituem dois exemplos previstos, respectivamente, na lei Besson sobre o direito ao alojamento e no projecto de lei de orientação para a cidade. Estes Planos Locais inscrevem-se no objectivo de reforço da coerência das operações realizadas com financiamento central e na criação de condições de mobilização das colectividades territoriais, através de acordos directos com o Estado.

¹⁴ Neste país, a nova política de alojamento inscreve-se num contexto de partilha de competências, em matéria de urbanismo e habitação, entre o Estado Federal (*Bund*) e as regiões autónomas (16 *Länder*). A execução efectiva da política habitacional é da responsabilidade das regiões autónomas, que controlam "sociedades de habitação" das quais detêm o capital social e o terreno onde serão desenvolvidos os programas habitacionais.

¹⁵ Em Espanha foi instituído o "Plano das 460 000 casas", publicado em finais de 1991, cujo objectivo era acabar com o défice habitacional em 5 anos, construindo, sobretudo, nas periferias urbanas mais atingidas pelo processo de reconversão industrial. Este plano é concebido em termos de partilha entre os vários agentes administrativos (Central, Regional e Local) e os promotores independentes (cooperativas e empresas privadas), no âmbito do qual o esforço financeiro e de investimento é partilhado por todos, tendo, contudo, o Governo a função de liderança, com base num conjunto de incentivos fiscais e financeiros.

¹⁶ Neste país e na Grécia foram criados Fundos Nacionais de apoio à habitação social com base em contribuições obrigatórias dos trabalhadores e empresas, os quais têm tido um papel relevante no financiamento do esforço de recuperação em curso nestes países.

promotores privados em troca de contrapartidas no preço de venda ou valor da renda, pretendendo-se, desta forma, mobilizá-los para os objectivos da política habitacional.

Em conclusão, podemos dizer que a orientação geral para que apontam as tendências de evolução da política habitacional, a nível europeu, é a de mais Estado e mais mercado.

O Estado mantém a intervenção no sector dentro dos limites da sua função correctora dos desequilíbrios não resolvidos pelo mercado. Quando estes atingem uma maior dimensão social e estrutural, o Estado intervém activamente sobre o mercado, partilhando esta intervenção com todos os agentes económicos e sociais que possam ser úteis à eliminação desses desajustamentos.

A tendência é, contudo, para subordinar cada vez mais as intervenções do Estado à lógica dos mecanismos do mercado, um exemplo deste facto é o esforço de aproximação das rendas sociais ou das rendas antigas, aos valores de mercado. Outras iniciativas têm também sido utilizadas como esquemas mais flexíveis de aquisição dos alojamentos, caso por exemplo, da "renda resolúvel" ou do "leasing".

No que respeita às carências habitacionais, os países da UE dividem-se segundo a classificação da CECODHAS em três grandes grupos¹⁷:

- países mais desenvolvidos - Ex-RFA, França, Bélgica, Dinamarca, Reino Unido, Holanda e Luxemburgo - países estes onde as necessidades habitacionais estão globalmente satisfeitas em termos quantitativos, havendo apenas alguns problemas qualitativos de adaptação do parque habitacional às novas exigências de conforto das famílias, aos novos fluxos migratórios e às necessidades de renovação do parque;

- países intermédios - Itália, Espanha e Grécia - países onde ainda existem carências quantitativas, principalmente a nível regional e no que respeita ao sector locativo social; contudo, estes países tendem a aproximar-se do primeiro grupo, na medida em que têm posto em prática políticas habitacionais muito activas;

- países atrasados - Irlanda e Portugal - são os únicos países da UE onde subsistem graves carências habitacionais. Na Irlanda, estas são mais de ordem qualitativa, devido quer ao grau de degradação do parque existente quer ao fraco nível de conforto dos alojamentos; no caso português, além do grave défice habitacional, o mais elevado ao nível europeu, existe também carências qualitativas, devido quer à degradação do parque, principalmente o mais antigo, quer ainda, pela falta de infra-estruturas, equipamentos, espaços públicos e fraca qualidade das construções.

Portugal aparece-nos pois na cauda dos países da UE em matéria de carências habitacionais. Procuraremos, de seguida, perceber quais as razões deste facto.

¹⁷ Referido em *Livro Branco sobre a Política da Habitação em Portugal*. Lisboa: Encontro Nacional de Habitação, 1993, p.53-54.

2.2 - A situação habitacional em Portugal - principais bloqueios e mudanças do mercado

A partir dos anos 60, pensava-se que a industrialização da construção, a ajuda pública e o planeamento urbanístico, iriam permitir o desenvolvimento de soluções globais e duráveis para a crise habitacional portuguesa. Na verdade, foi a partir dos anos 70, que a qualidade habitacional, o seu conforto e o crescimento do parque habitacional próprio¹⁸ melhorou consideravelmente.

Mas as soluções revelaram-se não só insuficientes, perante o forte crescimento populacional, como insatisfatórias, gerando novos problemas. Cite-se, a exemplo, a expansão da construção clandestina, dos bairros de barracas, a degradação dos prédios antigos, a superlotação dos alojamentos, o aparecimento de urbanizações densificadas e massificadas, resultantes quer dos grandes projectos de habitação social previstos nos Planos de Fomento (os Planos Integrados) quer, mais tarde, dos Contratos de Desenvolvimento Habitacional e das habitações produzidas por iniciativa privada, que ocorrem, principalmente, nas áreas suburbanas. Estas áreas debatem-se com graves carências urbanísticas, sobretudo em termos de espaços públicos, equipamentos, infra-estruturas e arruamentos.

Em finais dos anos 60, o défice nacional foi avaliado em cerca de 500 000 fogos. Segundo os estudos preparatórios dos Planos de Fomento, esta carência tinha uma natureza estrutural e as principais razões dessa situação prendiam-se com quatro factores fundamentais:

- o rápido crescimento das duas áreas metropolitanas, de Lisboa e do Porto, associado ao processo de industrialização, à concentração espacial do investimento económico e ao êxodo rural;
- os baixos salários praticados, sendo estes, o principal factor de sustentação do crescimento económico;
- o prolongado congelamento das rendas nestas duas cidades;
- o forte crescimento natural da população;

¹⁸ A nível Nacional, em 1960, 45 % das famílias eram proprietárias do alojamento em que residiam habitualmente, sendo uma parte significativa de famílias rurais, vivendo em aldeias, geralmente em casas rudimentares, antigas e com pouco conforto. Em 1970, as famílias proprietárias atingem 48%, em 1981, 57% e em 1991, 65%. Não só aumentam os valores, como também se adquire uma nova dimensão social, pois os agregados residentes em alojamentos próprios passam a ser, em proporção significativa, urbanos, vivendo em apartamentos construídos na sua maioria depois de 1960. Na verdade, em 1981, 24 % dos alojamentos próprios concentravam-se nas duas Áreas Metropolitanas e em 1991, este valor passa para 33%. Entre 1981 e 1991, o aumento dos alojamentos propriedade dos ocupantes, nas duas Áreas Metropolitanas é de 75%.

- as limitações das políticas urbanísticas e habitacionais do Estado Novo, condicionadas pelas flutuações da política económica, funcionando normalmente como política auxiliar no combate ao desemprego e à inflação, que geraram uma grande especulação fundiária, o aumento rápido dos preços das casas, o aparecimento de bairros de lata, a expansão da construção clandestina, da sublocação e da superlotação dos fogos.

Ao crescimento natural da população acrescenta-se, ainda, após 1974, o retorno de cerca de 150 000 famílias das antigas colónias portuguesas, facto que veio agravar, significativamente, as carências habitacionais, particularmente aonde elas já eram mais graves, isto é, nas duas áreas metropolitanas.

O défice habitacional existente afecta, particularmente, os jovens em idade de emancipação e os estratos populacionais urbanos, com rendimentos médios. Estes são "empurrados" para as áreas periféricas, geralmente para urbanizações com graves problemas urbanísticos, obrigando-os a um grande esforço financeiro para conseguirem pagar os empréstimos contraídos com a compra da casa. O desaparecimento do mercado de arrendamento, após 1974, foi também responsável por esta situação, provocando outras implicações graves, como é o caso da desertificação dos centros urbanos, o aumento dos movimentos pendulares quotidianos e consequente congestionamento dos acessos.

A expansão e reestruturação das actividades económicas, que se vem verificando deste finais dos anos 80, tende a aumentar as necessidades habitacionais. A reestruturação do sector produtivo e dos serviços, tem implicado uma relocalização espacial induzindo uma mobilidade residencial da população activa que, contudo, tem sido dificultada devido à escassez e altos preços da produção habitacional e à imobilidade das famílias. Estas não mudam facilmente de residência devido ao facto de pagarem rendas antigas ou por estarem "presas" aos empréstimos contraídos com a compra de uma casa própria.

Segundo os dados do último recenseamento existe, a nível nacional, um excedente de alojamentos em relação ao número de famílias recenseadas. Paralelamente, sobretudo nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e em algumas outras cidades, somam-se carências que têm sido estimadas em 500 000 fogos¹⁹. Este, valor, exige que durante os próximos anos tenham de ser construídos cerca de 85 000 fogos/ano, valor "perfeitamente comportável pela economia, e realizável pelos meios disponíveis, se convenientemente enquadrados numa política de habitação como a que se preconiza nas

¹⁹ Sendo ainda necessário reabilitar cerca de 240 000 habitações existentes. *Livro Branco sobre a Política da Habitação em Portugal*. Lisboa: Encontro Nacional da Habitação, 1993, p.7.

propostas [que foram apresentadas no Livro Branco sobre a Política da Habitação em Portugal] "20.

É na sequência destas propostas que o Ministério das Obras Públicas lança o Programa Especial de Realojamento (PER - DL. 163/93 de 7 de Maio posteriormente alterado pela Lei 34/96 de 29 de Agosto) e o Programa de Construção de Habitações Económicas (PCHE - DL. 164/93 de 7 de Maio e posteriormente alterado pelo DL. 181/94 de 29 de Junho), para as duas Áreas Metropolitanas, prevendo a construção ou aquisição, de 48 416 fogos (número correspondente às famílias recenseadas pelas Câmaras Municipais) de custos controlados até ao ano 2000²¹. Este número, contudo, parece não ser suficiente para eliminar o défice existente, contemplando, apenas, as duas áreas metropolitanas e deixando de fora os restantes municípios, que também possuem carências de alojamento, apesar de menos críticas²².

Vejamos então quais terão sido as principais causas responsáveis por esta situação.

2.2.1.- A produção de solo urbano - análise da legislação e do planeamento urbanístico

A análise das características do mercado habitacional não se pode desligar do contexto mais amplo da expansão urbana em geral, processo este, por sua vez, ligado às transformações recentes da sociedade portuguesa.

Factores como a diferenciação e a especialização funcional do espaço urbano, a especulação fundiária, a falta de solos urbanizados e de habitação de baixo custo, contribuíram para a crescente descentralização residencial, cujo impacto nas áreas periféricas aos centros urbanos é facilitado pela extensão da rede de transportes públicos e das vias de comunicação, particularmente flagrante, no caso do Grande Porto, a partir de finais dos anos 60, acentuando-se nos anos 80-90 com a construção de um conjunto de novas vias rápidas, indutoras de um novo surto urbanístico.

²⁰ Idem, Ib., p.4, ver ainda, o quadro apresentado com a programação até ao ano 2000 do Plano das 500 000 casas e Plano de reabilitação de 240 000 fogos, in *Livro Branco sobre a Política da Habitação em Portugal. Versão Preliminar*. Lisboa: Encontro Nacional da Habitação, 1993, p.17 e 18.

²¹ Segundo os acordos assinados com o INH, entre 1993 e 1995. Algumas autarquias devidas, a um conjunto de factores, tiveram que ultrapassar este prazo, nomeadamente a Amadora (ano 2009), Loures (ano 2004), Vila Nova de Gaia (ano 2003) e Barreiro (ano 2002).

²² Saliente-se, ainda, que estes dois programas aquando do seu lançamento foram fortemente criticados, pelos agentes ligados ao sector habitacional (Municípios, Associação Nacional de Municípios, Associações do sector da construção civil e obras públicas, cooperativas e FENACHE), mais à frente referiremos algumas das críticas mais pertinentes.

Globalmente, a evolução socioeconómica do país, a partir de finais da década de 60, saldou-se na acentuação das assimetrias litoral/interior, com o conseqüente e simultâneo acelerar do crescimento demográfico das duas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.

No quadro geral do "atraso" da economia portuguesa, reflexo das desarticulações internas do sistema produtivo e das dificuldades de inserção internacional, desenvolveram-se, no entanto, dinâmicas pontuais independentes, de crescimento industrial, nomeadamente e sobretudo, nas áreas metropolitanas.

O aumento da oferta de emprego criada pela diversificação industrial, o subseqüente efeito multiplicador no comércio e nos serviços, juntamente com as remessas de poupanças provenientes da emigração, provocou uma procura habitacional crescente, sobrecarregando os sistemas de produção existentes, ao mesmo tempo que determinava uma profunda modificação urbana, com reforço da diferenciação funcional do espaço e invasão das áreas periféricas rurais, quer pela habitação, quer por outras actividades económicas.

Esta procura habitacional caracteriza-se por um peso significativo de estratos sociais com grau de solvência reduzido, devido ao níveis salariais serem baixos. Seria, então, de pensar que, ou a promoção privada se reestruturava internamente (aumentando a produção através de um produto mais barato), ou o Estado desenvolveria mecanismos financeiros de apoio à promoção privada e/ou aumentaria a produção de habitação social, tal como aliás aconteceu em outros países europeus, como referimos anteriormente. Em Portugal, no entanto, tal não aconteceu, pelo menos com o alcance que era necessário para fazer face à crescente procura de alojamentos, não conseguindo evitar o aumento do défice habitacional e do preço das casas e até mesmo o aparecimento de formas ilegais de expansão das áreas urbanas, como é o caso da urbanização clandestina.

Procuraremos, então, em primeiro lugar posicionar a questão da crise habitacional na questão geral da produção de solo urbano enquanto suporte do sector habitacional. Na verdade, quando queremos caracterizar a habitação, não podemos esquecer que esta se prende com o problema essencial da produção de solo urbanizado.

A maioria dos trabalhos que têm sido desenvolvidos em Portugal sobre o mercado habitacional português, particularmente da sua crise, apontam como uma das principais causas a crónica escassez de solos infra-estruturados em áreas adequadas e a preços acessíveis.

Esta situação advém do facto de o solo ser um recurso escasso, sujeito às pressões derivadas de fenómenos como a concentração urbana, a internacionalização da economia, a reestruturação industrial e as modificações demográficas, além de haver um grande peso ideológico e uma forte protecção institucional da propriedade fundiária,

fazendo com que esta seja o suporte real do poder económico e político, impondo o "primado da renda sobre a produção"²³.

Com efeito, a posse privada do solo é um dos principais instrumentos tradicionais de acumulação de riquezas e de entesouramento tendo, deste modo, significativas repercussões sociais, podendo ainda constituir um importante condicionamento à intervenção pública no mercado de solos.

A crescente pressão da procura de novos espaços para usos urbanos, torna indispensável o controlo e intervenção da administração pública no mercado de terrenos, seja em termos da sua posse, ocupação, uso ou transformação.

O uso do solo deve ser definido e controlado, primordialmente, de acordo com os interesses de longo prazo da comunidade, tendo em especial atenção as decisões de localização das actividades e, conseqüentemente, de usos do solo, uma vez que essas decisões têm efeitos duradouros nos padrões e na estrutura dos aglomerados populacionais.

A política de solos em Portugal tem sido caracterizada pela não explicitação e pela inconsistência. Sem esquecermos o que se passou até 1970, sendo habitualmente de salientar nesse período a acção desenvolvida pelo Ministro Duarte Pacheco, a primeira Lei de Solos (D.L. 576/ 70) foi, sem dúvida, arrojada, destacando-se, particularmente, a figura da expropriação sistemática. Os anos seguintes mostraram a hesitação da administração pública em recorrer a esse instrumento legal, para além do facto da introdução das figuras de direito de superfície e proibição de alienação em posse plena do património fundiário (D.L. 794/76), terem gerado uma retracção e um certo desnorteamento das autarquias locais.

Com o 25 de Abril de 1974 foram criadas novas circunstâncias, mas nem por isso foram amplamente aproveitadas por este sector. Antes ou depois desta data, poucos foram os pedidos de expropriações por parte das Câmaras Municipais. Nem mesmo a iniciativa do Ministério do Equipamento Social de 1976 em conceder um largo subsídio às autarquias para a aquisição de terrenos, foi por estas aproveitada, salvo algumas excepções²⁴. Com a comparticipação financeira deste Ministério, foram segundo Fonseca Ferreira²⁵, adquiridos (por via comercial ou com recursos à expropriação) pelos municípios, 2 538 ha em 1976, 2 445 ha em 1977 e 888 ha em 1978, em parte devido à

²³ FERREIRA, António Fonseca - *Por uma Nova Política de Habitação*. Porto: Afrontamento, 1987, p. 34.

²⁴ CORREIA, Paulo V. D. - *Políticas de Solos no Planeamento Municipal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993, p. 21. Uma dessas excepções, foi sem dúvida, o da autarquia de Matosinhos que promoveu várias expropriações que permitiu às cooperativas de habitação construírem um número significativo de fogos neste município, como veremos na segunda parte deste trabalho.

²⁵ FERREIRA, António Fonseca, op. cit., 1987, p.36.

persistência de muitos dos autarcas, cooperativas e associações de moradores, que se bateram contra a oposição e burocratização de diversos sectores da Administração Central.

Esta falta de controlo do mercado de solo pelas autarquias locais tem tido como principais consequências: a especulação fundiária ao sabor das conjunturas; a dificuldade em obter áreas para equipamentos colectivos em tempo e local oportuno; a falta de terrenos públicos para poder realizar trocas ou proporcionar alternativas à iniciativa privada; a dispersão incontrolada do crescimento urbano e periurbano, consentido ou clandestino e os elevadíssimos custos adicionais acumulados para infra-estruturação e reabilitação destes espaços.

A especulação com os terrenos não se coaduna com as necessidades de construir casas acessíveis às famílias de mais fracos recursos e origina atrasos sempre inconvenientes na execução dos programas de habitação social. Assim a actuação sobre o mercado fundiário poderá permitir a obtenção prévia de terrenos devidamente localizados e a construção oportuna das infra-estruturas essenciais e do equipamento urbano elementar.

É geralmente aceite a noção de que o solo tem um papel único e diferente no seio de todos os aspectos da vida económica, social e política.

Na verdade, o solo é um recurso originalmente natural, é ainda único nas suas qualidades como factor de produção: é fixo quanto à sua localização, imóvel e só é possível aumentar o volume da sua oferta potencial através da renovação e reconversão de uso. O solo tem também um papel importante na sociedade que associa poder político à sua posse, utilização, jurisdição e administração. Finalmente, porque se trata de um recurso de que todos precisam, o contraste entre o papel passivo dos proprietários do solo e o papel activo dos agentes utilizadores e daqueles que promovem a transformação do seu uso tem sempre levantado questões da maior importância.

O conceito de solo é variável, ele não só é o suporte físico das actividades económicas como também é um recurso insubstituível e natural e, como tal, não tem custos de produção. O solo, tal como os outros recursos, faz parte da vida económica, como um bem sobre o qual cada investidor despende custos de produção com vista à obtenção de bens e serviços para consumo sendo-lhe, por esta via, associado um custo, valor e preço.

Do conflito entre a liberdade de uso do solo pelos seus proprietários ou utilizadores, de acordo com os seus objectivos e com as consequências que daí advêm para a sociedade, resulta a necessidade imprescindível do exercício de um controlo social sobre a ocupação do solo.

São vários os factores que explicam o desejo individual da posse do terreno e o seu significado como bem de investimento e de entesouramento. Existe uma tendência

culturalmente enraizada em considerar a posse do solo como desejável, associando-lhe poder e prestígio.

O solo urbano sempre teve um importante significado económico, mas é sobretudo a partir dos anos 50, que esse valor torna-se mais expressivo quando a conjugação de um conjunto de factores desencadearam uma forte expansão urbana, em Portugal. Entre esses factores destacam-se: a expansão industrial e o forte crescimento populacional das duas áreas metropolitanas, devido ao êxodo rural, o que gerou uma forte pressão sobre os terrenos rurais adjacentes a esses pólos de crescimento e, conseqüentemente, sobre os seus valores, proporcionando um maior lucro. Este aumento da procura de terreno para fins urbanísticos, nomeadamente, para a construção de habitações, para a realização de infra-estruturas, para a instalação de equipamentos e de outras actividades, não foi acompanhada de uma oferta de solos, devido não só à escassez, por natureza, destes bens, como também devido à tendência dos proprietários dos solos (particularmente dos urbanizáveis) para conservá-los durante largo tempo, normalmente com o objectivo de beneficiarem do aumento contínuo do seu preço, fenómeno conhecido por retenção dos solos ou especulação fundiária.

Este desequilíbrio entre a oferta e a procura de solos urbanos e urbanizáveis originou um crescimento progressivo do preço destes bens, ao qual se associam múltiplos efeitos negativos. Tais conseqüências nefastas, são aliás caracterizadas na introdução da Lei de Solos (D.L. nº 576/70 posteriormente alterada pelo D.L. 794/76 de 5 de Novembro):

" (...) O encarecimento dos terrenos conduz a soluções aparentemente mais económicas, mas técnica e socialmente inapropriadas, tais como a implantação de bairros em zonas afastadas, que origina inconvenientes de vária ordem, desde o desordenado crescimento das infra-estruturas urbanísticas e dos equipamentos sociais, com o agravamento dos seus custos de instalação e funcionamento, até ao excessivo afastamento dos locais de trabalho dos habitantes, com as inevitáveis repercussões nos orçamentos familiares e na economia geral (...)

Também os elevados valores atingidos pelos terrenos levam ao seu máximo aproveitamento, quer ultrapassando os limites adequados na densidade de ocupação do solo - por uma construção em altura superior à conveniente e pela diminuição dos espaços verdes e dos destinados a serviços e equipamentos sociais -, quer pela redução da área das habitações (...)

Além disso, o aumento dos preços dos terrenos provoca o aumento do custo total das construções e, como conseqüência, a elevação constante das rendas, levando também os construtores a diminuir os restantes encargos, designadamente à custa da qualidade dos edifícios, com prejuízo da conservação e até da sua duração.

Por fim, (...) o progressivo e intenso aumento dos preços dos terrenos suscita o encaminhamento de muitas economias para o entesouramento de terrenos urbanizáveis,

ou que como tais se julgam, ocasionando a imobilização, por períodos mais ou menos longos, de capitais que bem melhor poderiam ser utilizados em investimentos de utilidade social"²⁶.

Tal situação reclama a intervenção da Administração Pública no mercado de solos, através do recurso a diversas normas tendentes a resolver o problema da disponibilidade de solos para efeitos de urbanização e conseqüente construção.

O valor do solo resulta do valor dos bens e serviços que as diversas actividades possam produzir para cada localização e será função da sua distribuição territorial. A renda é a diferença entre o preço de mercado e os custos de produção, dependendo o seu preço da procura, em função dos rendimentos prováveis obtidos pela utilização do terreno.

O mercado fundiário é um mercado caracterizado pela sua particular imperfeição²⁷, caracterizando-se a oferta de terrenos pela sua total rigidez, poderia até considerar-se a existência de tantos mercados quantos os terrenos a transaccionar. Na verdade não encontramos dois terrenos idênticos, quer no que toca às suas características geomorfológicas, quer no que respeita às diferenças de valor decorrentes da sua localização. O reduzido número de agentes intervenientes no mercado fundiário, assim como a sua desigual informação, leva-nos a falar de situações de concorrência monopolística, para todos os efeitos, longe da concorrência perfeita das situações ideais de mercado. O mercado fundiário apresenta-se, pois, como um mercado fortemente especulativo, um mercado em que a oferta é praticamente inelástica, além de ser um mercado directamente subordinado ao mercado imobiliário. Com efeito, é a perspectiva de poder vender a habitação ou outros produtos imobiliários a um preço determinado que explica o crescimento dos preços fundiários.

O mercado fundiário e imobiliário é muito lento na concretização de uma oferta operativa perante uma procura crescente e rápida, trata-se de um mercado pouco transparente, característica esta que o torna, por um lado, atractivo para a mobilização de certos recursos financeiros e, por outro, perverso, dificultando um adequado controlo público. Trata-se, ainda, de um mercado segmentado social e territorialmente de acordo

²⁶ Introdução do D.L. nº 576/70.

²⁷ Veja-se entre outros as análises desenvolvidas por GRANELLE, J. J. - *Èspace urbain et prix du sol*. Paris: Éd. Sirey, "Recherches Économique et Financières", 14, 1970; CLAVAL, Paul - *La Logique des villes - Essai d'urbanologie*. Paris: Litec, 1981 (capítulos IV e V); DERYCKE, P. H. - *Economie et Planification Urbaines*. Paris: PUF, 1982; SALGUEIRO, Teresa Brata - *Mercado de Habitação e Estrutura Urbana na área suburbana de Lisboa...* 1983; MANGADA, Eduardo - *Las Políticas del suelo: control de la especulación y dinamismo económico*, in BORGA, Jordi; CASTELLS, Manuel; DORADO, Roberto; QUINTANA, Ignacio (eds) - *Las Grandes Ciudades en la década de los noventa*. Madrid: Editorial Sistema, 1990, p.175-200 e CORREIA, Paulo V.D., Op.cit.

com os vários tipos de agentes imobiliários, com as características geográficas ou paisagísticas, com as infra-estruturas existentes, etc..

Estas características que configuram a especificidade do mercado fundiário não podem ser ignoradas quanto se necessita formular qualquer política de solo, que pretenda implementar um desenvolvimento territorial em que se conjugue eficácia e qualidade. Muitos dos fracassos dos planos, como expressão de uma determinada política de solo, resultam da ignorância deste tipo de comportamento e características do mercado fundiário.

A localização no tecido urbano é um factor determinante do valor do solo, directamente, pela acessibilidade associada a cada localização e, indirectamente, pelo controlo social exercido sobre cada parcela que é, por sua vez, função dessa mesma localização. A raiz do problema do solo é a transformação de um "bem natural" numa mercadoria. O seu valor não é inerente a ele próprio, mas resulta das actividades que necessitam dele como suporte, isto é, não é o solo que se compra e se vende mas sim o direito e obrigações que a sua propriedade concede (portanto um valor residual ou derivado). São, portanto, os atributos que se localizam em cada parcela de terreno que lhe conferem um valor.

Com efeito, são os promotores privados e públicos, isto é, os agentes que transformam o solo para satisfazer a procura, que compram os solos quer através da sua acção directa, quer por mecanismos institucionais estabelecidos, por exemplo, a expropriação.

No caso dos agentes privados é a relação entre a procura-oferta que estabelece o preço do produto fundiário. De uma forma simplificada, segundo Eduardo Mangala²⁸, o preço final resulta do seguinte mecanismo: 1) o promotor calcula o preço do produto final; 2) contabiliza os custos de produção, incluindo os gastos financeiros e os benefícios; 3) incorpora nestes custos, uma percentagem de risco; 4) a diferença entre [1-(2+3)] será o máximo que pode pagar pelo solo.

Neste cálculo surgem claramente vários submercados, quer em função do uso ou actividade que se quer implementar, quer em função do estrato social que constitui a sua clientela potencial, quer, ainda, em função da área geográfica onde se localiza. É claro que este cálculo é também influenciado por causas externas ao processo de transformação dos produtos imobiliários procurados. Influências que, por vezes, alteram fortemente o preço ligado ao valor residual, o que acontece, por exemplo, quando certas políticas fiscais agravam os impostos que recaem sobre o solo. Outra das razões pode prender-se com o entesouramento de terrenos.

Na óptica do vendedor, ou seja, do proprietário fundiário, o preço de venda num primeiro momento do processo terá que ser superior ao rendimento da exploração

²⁸ MANGADA, Eduardo - idem ib. p.178.

agrícola, no caso do solo rústico que passa a urbano, ou dos edifícios existentes, no caso de uma reutilização de um solo já urbanizado. Posteriormente, o proprietário tentará captar o total da diferença entre o valor de mercado do produto imobiliário e o custo da sua produção, facto que encarece o mercado e o torna imperfeito, entre outras razões porque sendo o solo um valor imóvel, não perecível, em muitos casos o proprietário pode retê-lo sem que para isso dispense de muitos custos, a não ser os fiscais. Deste modo o proprietário detém o monopólio do terreno. Nesta lógica de mercado o melhor preço será fixado pelo promotor que pode construir o produto mais caro.

Dentro desta lógica esquemática da formação dos preços do solo, a mobilização dos recursos económicos e empresariais faz-se perante a expectativa de alterações da procura, isto é, quando se vislumbram novas procuras de produtos imobiliários, sejam fábricas, habitações, comércio, etc.

Assim, especular neste processo é apostar num valor potencial incerto. Perante o valor actual do solo ou do stock imobiliário existente, especular supõe um risco e, de certo modo, é uma actividade legítima e necessária para a mobilização dos recursos. Esta atitude inclui, nos cálculos dos compradores e vendedores, uma mais-valia especulativa para os promotores, e uma mais-valia de preço especulativo para os vendedores. Neste sentido, a especulação pode produzir efeitos negativos, provocando o encarecimento do produto²⁹.

Outro conceito inerente ao mercado fundiário é o da apropriação de rendas parasitárias, as quais resultam das mais-valias que os proprietários do solo, ou dos bens imobiliários, iniciais ou intermediários, conseguem obter explorando o monopólio do solo ou determinadas rendas de posição (acessibilidade, vistas, proximidade de transportes, equipamentos, infra-estruturas - a chamada renda diferencial I³⁰), sem terem realizado qualquer alteração real sobre os bens originais para satisfazer as novas procuras. Estas rendas que surgiram de situações que não foram criadas directamente pelo mercado mas sim, quase sempre, por investimentos públicos, devem ser devolvidas, pelo menos em parte, à sociedade, através dos mecanismos fiscais enquadrados no planeamento urbanístico.

Assim, a compreensão do funcionamento do mercado de solos implica a caracterização dos seus agentes e dos mecanismos de controlo da transformação do seu uso, ou seja, aquilo que se designa como planeamento urbanístico. Entendendo-se este, como a definição de um conjunto articulado de objectivos e meios de natureza pública, com vista a proporcionar uma oferta de solos urbanos e urbanizáveis que corresponda à respectiva procura, de modo a que os utilizadores tenham ao seu dispor terrenos a preços razoáveis. Os pressupostos de uma tal política aceita, simultaneamente, a existência de

²⁹ Ideias apresentadas por MANGADA, Eduardo - idem ib., p. 179-180.

³⁰ SALGUEIRO, Teresa Barata - op. cit, p. 43.

um mercado de terrenos urbanos e urbanizáveis privado e uma intervenção correctora por parte dos poderes públicos dos efeitos negativos do funcionamento desse mercado.

Quanto aos objectivos da política de solos são, essencialmente, os seguintes:

- combater a especulação fundiária, através de medidas de estímulo ao aumento da oferta de solos por iniciativa privada dos particulares e de medidas desincentivadoras da retenção de solos urbanos e urbanizáveis que, conseqüentemente, contribuam para a abolição de rendas diferenciais e de monopólio;

- satisfazer as necessidades de terrenos para espaços verdes públicos e de utilização colectiva - infra-estruturas e equipamentos públicos;

- constituir reservas de solos públicos com um duplo fim, o de introduzir no mercado do solo um factor de correcção das suas disfunções, através da colocação à disposição dos promotores privados ou cooperativos de terrenos a preços não especulativos e possibilitar a realização de operações urbanísticas por iniciativa e responsabilidade públicas permitindo, assim, uma maior eficácia da gestão urbanística;

- preservar e proteger determinadas áreas de terreno, quer as com características ecológicas específicas (os ecossistemas) quer, ainda, as de melhor aptidão agrícola .

Através, por exemplo, da fixação de tipos de usos, de níveis de intensidade de uso, da localização do investimento público e da tributação, a administração pública pode interferir na formação das rendas referidas anteriormente. Outras acções a implementar podem ser o controlo do uso do solo, através de medidas cautelares, e a produção de solo urbanizado com aquisição por parte da administração pública (aquisição amigável, expropriação, direito de preferência, cedência compulsiva, etc.), e a sua cedência em direito de superfície³¹. Estas medidas possibilitam a intervenção sobre os solos orientada para a apropriação de rendas diferenciais.

Uma vez que a renda diferencial não é formada em mercado, mas o preço do solo corresponde ao valor de uso do solo para fins produtivos, a apropriação pública da renda diferencial, ou a intervenção pública para a sua não formação, interferem, directamente, na descida do seu preço enquanto valor de uso para fins habitacionais. Conseqüentemente, a concessão de licenças de construção contra garantia de preços finais (recuperando rendas de monopólio), o aumento da produção cooperativa e pública, ou ainda, a cedência de terreno para autoconstrução, podem contribuir para o controlo da formação dos valores fundiários, entrando em concorrência com o mercado privado.

Apesar de muitas destas medidas estarem previstas na legislação portuguesa, elas não têm sido eficazes, devido quer às dificuldades financeiras dos municípios, que limitam a prática de aquisição sistemática de solo urbano, quer à morosidade do processo de expropriação. Para além disso a fixação de uso ou de índices de construção,

³¹ Esta medida, cujos efeitos nos custos finais da habitação é muito vantajosa, permitiu a muitas cooperativas oferecerem produtos iguais aos do mercado privado a preços muito mais baixos.

bem como de medidas cautelares, podem não impedir a subida da renda diferencial nas áreas adjacentes.

Deste modo, intervenções directas ou indirectas sobre o mercado fundiário, são insuficientes para provocar o abaixamento de preços, pelo que, para que fosse exequível a apropriação pública de rendas diferenciais, era necessário um património fundiário municipal, de tal modo vasto, que se pudesse verificar realmente um monopólio municipal de solo urbanizado. Em qualquer dos casos, a escassez de recursos públicos parece constituir um obstáculo decisivo à existência de um património fundiário municipal realmente útil.

Outro aspecto a ter em conta é a influência política e económica dos agentes intervenientes no mercado fundiário. Com efeito, o controlo público do uso do solo acarreta prejuízos para os agentes sempre que a administração pública limite a valorização fundiária, uma vez que frustra as expectativas criadas com a valorização persistente da propriedade fundiária urbana ou urbanizável. Assim, a administração urbanística terá, portanto, uma oposição tanto mais forte quanto maiores forem os interesses prejudicados ou quanto maior for a influência política que os agentes afectados podem mover.

Deste quadro podemos retirar duas conclusões:

- a dificuldade de realizar o controlo administrativo directo do uso do solo em áreas sujeitas a fortes pressões urbanísticas, sempre que se procura contrariar o comportamento tendencial dos agentes (de reterem, alterarem, ou intensificarem o uso a dar à propriedade fundiária) subjacentes à transformação das estruturas territoriais;

- a impossibilidade de dissociar o físico do económico, em planeamento territorial, sempre que se procure uma abordagem global e compreensiva do território sobre o qual se pretende planear.

Os agentes intervenientes no mercado de solos nas áreas centrais dos aglomerados urbanos, podem ser subdivididos em dois grupos: aqueles que procuram aumentar o valor do solo através da reconversão do seu uso e aqueles que procuram aumentar o valor do solo através do aumento dos índices de utilização, ou ocupação, que pode, também, incluir alterações de uso.

Os agentes intervenientes na periferia podem ser subdivididos em três grupos: os proprietários rurais que aguardam que a subida de preços dos seus terrenos atinja valores vantajosos para então venderem a outros; os proprietários (por vezes sucessivos) que compram e retêm solo rústico sem lhes darem, geralmente, qualquer utilização, mantendo-os expectantes, conservando-os como uma aplicação segura de capital e, finalmente, os proprietários que desencadeiam eles próprios o processo de transformação de uso, procedendo ao loteamento do terreno e posterior venda de lotes - os loteadores.

Nas áreas urbanas centrais dos aglomerados urbanos em expansão, sobretudo nas áreas metropolitanas, os proprietários dos edifícios habitacionais mais antigos procuram

obter a mais-valia dos seus terrenos que resulta, principalmente, da sua centralidade através da reconversão do seu uso, substituindo os edifícios habitacionais por edifícios novos, geralmente com um coeficiente de ocupação superior ao anterior, ou ainda, para outros usos que não o habitacional, principalmente comércio e serviços.

Num sistema político-administrativo como o do nosso país, em que coexiste a intervenção pública no mercado (reguladora dos usos ou envolvendo a sua posse) e o mercado livre, só através da antecipação ao sector privado é possível aos poderes públicos garantirem a existência de terrenos disponíveis em localizações, custos e características físicas para os usos cuja implementação lhes cabe assegurar³². Cabe igualmente à administração pública assegurar a redistribuição da riqueza, por via fiscal, controlando a apropriação individual das mais-valias e dos rendimentos imobiliários.

A nível económico, o solo urbano apresenta-se como um recurso cada vez mais escasso e mais caro. O seu valor de uso funcional é, muitas vezes, acrescido dum valor correspondente à expectativa de usos futuros, distorcendo o mercado em benefício dos locais de melhor acessibilidade, melhor equipados, de melhor qualidade ambiental, incluindo nesta as componentes social e cultural, ou simplesmente melhor situados em termos de estratégias previsíveis, por exemplo, áreas em que se prevê grandes investimentos públicos, como vias de circulação, meios de transportes novos, equipamentos, etc.

Em termos financeiros, o solo urbano é um activo financeiro quer das empresas, quer do sector público. Estando os mercados financeiros e imobiliários intimamente ligados, qualquer perspectiva de instabilidade num deles provoca perturbações no outro. Por isso, qualquer medida que vise controlar os preços do solo urbano, não pode ignorar possíveis efeitos secundários na contabilidade das empresas.

A nível jurídico assiste-se a uma separação crescente entre direito de propriedade e direito de construção. O solo que se transacciona no mercado não é simplesmente uma extensão de terreno é, também, um conjunto de direitos com ele relacionados. Assiste-se ao desenvolvimento dum novo direito do urbanismo, que lida com questões como a compatibilização entre direito de propriedade e ordenamento do território, ou entre direito à igualdade dos particulares perante a Administração e o possível exercício do direito de preferência reservado aos poderes públicos.

Quanto às questões do ordenamento do território e da protecção ambiental, constata-se inter-relações entre as práticas do planeamento, as ocupações do solo existentes ou previstas e a variação dos valores do solo. A salvaguarda de áreas

³² Cite-se, os equipamentos sociais e as infra-estruturas bem como a necessidade de possuírem uma acção supletiva do sector privado na produção de solo urbano e de habitação, constituindo reservas de terreno em áreas de expansão urbana, numa política de antecipação das necessidades, evitando carências e custos futuros mais agravados.

históricas, a requalificação das periferias ou a recuperação de áreas industriais abandonadas, por exemplo, introduzem expectativas que no geral contribuem para aumentar os preços no mercado de terrenos, enquanto que, a criação de reservas ecológicas ou a localização de actividades poluentes ou incómodas, podem provocar desvalorizações nos terrenos atingidos.

Estes efeitos do planeamento territorial são muitas vezes ignorados na elaboração dos planos e podem mesmo verificar-se antes da vigência dos mesmos. Para além disso, constituem uma das matérias mais delicadas da gestão urbanística, que se tem procurado corrigir por mecanismos de fiscalidade autárquica ou com a prática de compensações várias entre os valores dos direitos de propriedade atingidos e os direitos de construção concedidos, nomeadamente, condicionando as licenças de construção com contrapartidas de obras de urbanização ou outras externalidades³³.

Ao nível político e ideológico, o mercado fundiário é influenciado pelas mudanças relativas ao binómio poder público/iniciativa privada. Quanto maior for a carência do Estado, particularmente flagrante a partir da década de setenta, com as políticas de austeridade e de cortes orçamentais, mais se procuram soluções ao nível da iniciativa privada. A flexibilidade que estas permitem, contudo, nem sempre garante um mínimo de equidade, conduzindo a distorções agravadas por se estar a transaccionar um recurso escasso e fortemente condicionado. Uma tendência inovadora neste campo, tem sido, no contexto europeu, as entidades de urbanização mista, em que os poderes públicos e os interesses privados se aliam, proporcionando aqueles o quadro legal, financeiro e fiscal, de suporte às iniciativas e estes mobilizando capitais, informação e oportunidades³⁴.

Tal como em outros países da União Europeia, também em Portugal a formação do direito do urbanismo foi lenta e ocorreu ao longo de vários séculos. Contudo, foi sobretudo após a II Guerra Mundial, que, em consequência do fenómeno da explosão da urbanização, se foi constituindo um verdadeiro corpo de normas e de princípios

³³ Um exemplo deste tipo de actuação é o caso das licenças de construção concedidas a grandes projectos imobiliários mistos, como os hipermercados e os centros comerciais, dos concelhos periféricos do Porto, cujos promotores realizaram ou melhoraram um conjunto de vias de ligação a estes empreendimentos, como forma de compensação ao grande volume construído e às pressões exercidas sobre o tecido construído envolvente, ou no caso da cidade do Porto, a construção de um empreendimento misto (centro comercial e escritórios) na área da Boavista que implicou a recuperação de um imóvel com valor patrimonial municipal, no caso, uma pequena capela.

³⁴ Como é o caso por exemplo das "Enterprise Zone", das "Urban Development Corporations", inglesas criadas nos anos 80 ; das "Empowerment zones" americanas; ou ainda, no caso português, alguns planos de reconversão urbanística, como por exemplo, o Parque Expo 98, em Lisboa, ou ainda, o caso do recente Programa Polis.

jurídicos, em quantidade e complexidade crescentes, tendo como objecto específico a resolução dos problemas urbanísticos.

A política de solos tem constituído um palco de aceso debate ideológico centrado, essencialmente, na questão do papel ou grau de intervenção do Estado e das Autarquias Locais no domínio dos solos urbanos e urbanizáveis, defendendo vários autores a municipalização de solos, uma maior tributação fiscal sobre os solos expectantes ou, ainda, a figura de "solo programado" como sendo fundamental para a execução eficaz do ordenamento do território e para a implementação da política habitacional³⁵.

No que toca à política de solos do nosso país, podemos afirmar que esta apresenta dois princípios fundamentais: de um lado, a garantia constitucional do direito de propriedade privada dos solos urbanos e urbanizáveis³⁶ e, do outro lado, o reconhecimento ao Estado e às Autarquias Locais de um poder de efectivo controlo sobre aqueles tipos de solos, assim como a competência para realizarem as expropriações desses bens que se revelem necessárias ou para procederem à expropriação colectiva dos mesmos, quando tal for exigido pelo interesse público³⁷.

Assim, o nosso aparelho jurídico rejeita quer a ideologia liberal - que acredita sem reservas nas virtualidades da propriedade privada daquelas classes de solo e nos benefícios do livre funcionamento do mercado e defende, conseqüentemente, a não intervenção da Administração Pública na correcção das disfunções sociais que eles originam no processo de urbanização e, em geral, no aproveitamento do território - quer ainda a ideologia socialista, defensora de uma nacionalização ou municipalização geral do solo urbano e urbanizável e, por isso, da abolição da propriedade privada que incide sobre estas categorias de bens. A figura de expropriação e apropriação colectiva dos solos urbanos, segundo o disposto na Constituição, são apenas admissíveis quando tal for necessário para a realização de um interesse público específico de natureza urbanística³⁸.

³⁵ Estas ideias têm sido apontadas em vários trabalhos, desde o *Colóquio sobre Política da Habitação* em 1969, nos trabalhos preparatórios do *Plano 1977-80*, nas *Jornadas Luso-Suecas sobre Habitação* em 1981, nas *Jornadas realizadas sobre Loteamentos Clandestinos*, em 1981 e 1983, no *Encontro Nacional de Habitação* realizado em 1992, ou ainda, as *Jornadas de Reflexão sobre Cooperativismo Habitacional*, realizadas em 1996, promovidas pelo Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo e pela FENACHE, entre outras iniciativas.

³⁶ Artigo 62º nº 1, da *Constituição da República Portuguesa*.

³⁷ Artigos 65º, nº 4 e 80º, alínea c) da *Constituição da República Portuguesa*.

³⁸ Ver ainda o novo *Código de Expropriações*, aprovado pelo D.L. 309/91 de 9 de Novembro. A declaração de utilidade pública, para efeitos de expropriação, a favor das autarquias locais, passa a estar a partir de 1993, subordinada à existência de PDM aprovado (artigo 32º do D.L. 69/90 - nova

Quanto aos mecanismos de intervenção da Administração Pública nos solos, destacam-se como principais os seguintes:

- as medidas de estímulo e de controlo da oferta de solos por iniciativas particulares, através da realização por parte dos municípios de obras de urbanização, como a abertura de arruamentos ou a construção de infra-estruturas de abastecimento de água e saneamento. Quanto ao controlo, este faz-se através da observância das normas urbanísticas gerais e das dos planos para fins de urbanização e de construção (atribuição de alvarás de licenças de loteamento e de obras de urbanização e de alvarás de licença de construção);

- as formas de colaboração da Administração com os proprietários do solo no reparcelamento e urbanização de solos que visam um aumento da oferta de lotes de terreno para construção, destacando-se a figura jurídica da "Associação da Administração com os proprietários de solo"³⁹;

- os meios de desincentivo à retenção de solos urbanos ou urbanizáveis pelos proprietários, de modo a incrementar a oferta destes solos. Em termos fiscais, os instrumentos existentes⁴⁰ não se têm mostrado suficientemente eficazes para desestimular o fenómeno de retenção de solos. Em termos jurídicos, existe um mecanismo de combate à retenção de solos que é a obrigatoriedade de construção nos terrenos para tal aptos, no prazo de 18 meses a contar da notificação feita ao proprietário, sob pena de expropriação (artigo 48º da Lei de Solos), além da caducidade da licença de loteamento se, no prazo de 15 meses após a data de emissão do alvará, não for requerido o licenciamento de qualquer construção⁴¹ e da caducidade da licença de construção⁴²;

regulamentação dos *Planos Municipais de Ordenamento do Território*). Situação que veio limitar a utilização desta figura, uma vez que em 1993, apenas 12 municípios dispunham de PDM aprovado.

³⁹ Figura prevista na *Lei de Solos* - D.L. 794/76, alterado pelo D.L. 313/80, bem como, nos D.L. 15/77, diploma que regulamenta aquelas disposições e D.L. 152/82, sobre alienação de terrenos pela Administração, artigos nº 8, nº 1, alínea a), 10º e 11º, nº 2.

⁴⁰ Tributação dos "encargos de mais-valia" (substituído a partir de 1989 pelo IRS e IRC) Sisa, IRS e IRC, conforme os casos, taxas municipais de urbanização, Contribuição Predial Rústica e Urbana, que vigorou até 1988, sendo substituída pela Contribuição Predial Autárquica (esta última apenas incide num número muito pequeno de propriedades, estando a grande maioria isenta, sendo também os seus valores considerados muito baixos, situações que as autarquias têm tentado ver revistas). Refira-se, ainda, que o actual Governo criou uma Comissão para estudar a reforma da tributação do património imobiliário, estando previsto uma actualização dos registos prediais, assim como a criação de um único registo, avançando-se mesmo a hipótese de acabar com a Sisa, sendo esta substituída pelo IVA.

⁴¹ Artigo 38º, nº1, do D.L. nº 448/91, sobre os loteamentos urbanos, situação que se manteve no mesmo artigo do novo regime de loteamento instituído pelo D.L. 334/95.

- os elementos jurídicos de aquisição de solos urbanos e urbanizáveis pelo Estado e pelas Autarquias Locais, constituídos pelo contrato de compra e venda e a permuta de solos; a expropriação; o direito de preferência urbanística da Administração nas transmissões, a título oneroso, entre os particulares de terrenos ou de edifícios e a cedência obrigatória gratuita ao município de parcelas para espaços verdes públicos e de utilização colectiva, caso de arruamentos viários ou pedonais e equipamentos públicos, nos processos de loteamento e reparcelamento urbanos e nas urbanizações realizadas por "Associação entre a Administração e os proprietários do solo";

- cedência a terceiros pela Administração, da propriedade do solo ou do direito à sua utilização mediante a constituição do direito de superfície (contempladas na Lei de Solos e no Código Civil), sendo também possível a cedência de terrenos em propriedade plena de terrenos da Administração Pública, como por exemplo, os pertencentes ao Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE), por concurso público, a promotores de construção de habitações económicas, no âmbito do Programa de Construção de Habitações Económicas (PCHE).

Perante o que foi dito importa realçar a importância fundamental em termos práticos da intervenção da Administração sobre o mercado fundiário e o espaço construído, regulamentando aspectos essenciais da vida do homem e da sociedade. Com efeito, através da regulamentação da ocupação, uso e transformação do solo, da regulamentação da expansão e renovação dos aglomerados urbanos, bem como, da protecção e valorização do património histórico-construído, das áreas protegidas, das áreas verdes, de recreio, lazer, desporto e as de vocação agrícola e florestal, ou ainda, com a definição dos requisitos respeitantes à segurança, estética e salubridade e conforto das edificações, a intervenção da Administração permite garantir a qualidade de vida dos aglomerados populacionais.

Após esta breve introdução acerca dos mecanismos de funcionamento do mercado fundiário e das principais linhas de intervenção da Administração Pública, importa agora analisar a evolução histórica dos principais instrumentos jurídicos que regulamentam a ocupação, uso e transformação do solo, no nosso país.

2.2.2 - Evolução histórica do quadro legislativo que regulamenta a ocupação, uso e transformação do solo

No séc. XVIII o Estado, após o terramoto de 1755, aprovou um conjunto de normas jurídicas que impunham fortes restrições, por motivos de interesse público, ao princípio da liberdade de edificação que vigorava até então, normas que apenas

⁴² Nos termos do artigo 23º, nº 1, alínea b), do D.L. 250/94, sobre o regime jurídico de licenciamento de obras particulares.

vigoraram na cidade de Lisboa, continuando nas demais cidades e povoações do reino a vigorar o referido princípio da liberdade de construção.

No séc. XIX assistiu-se a um agravamento das limitações ao princípio da liberdade de edificação, através do reconhecimento, aos municípios, de funções importantes no domínio do urbanismo, como nos comprovam os sucessivos Códigos Administrativos que se sucederam, em Portugal, após a revolução liberal. Às Câmaras Municipais foram dadas competências para a elaboração de posturas e regulamentos sobre o alinhamento dos edifícios dentro das povoações; sobre a cedência ou aquisição de terrenos em consequência dos alinhamentos; sobre a emissão de licenças para edificação e reedificação junto das ruas e dos lugares públicos; sobre saneamento dos aglomerados populacionais e sobre a ordenação de demolição ou reparação das habitações insalubres ou que ameaçassem ruína. É de realçar, que as Câmaras Municipais não gozavam de completa autonomia no exercício destas competências, visto que estavam previstas diferentes modalidades de intervenção tutelar por parte do Governo ou de órgãos dele dependentes.

No domínio do planeamento urbanístico, os instrumentos dominantes, durante o séc. XIX, foram os Planos de Alinhamento, salientando-se ainda para o caso das cidades de Lisboa e do Porto, e outras cidades, os Planos Gerais de Melhoramentos (Decreto de 31 de Dezembro de 1864), cujo objectivo fundamental era programar a construção e abertura de novas ruas, praças, jardins e edificações, de modo a garantir as condições de higiene, estética, comodidade e liberdade de circulação da população. Mais tarde, já em 1903, é criado o Regulamento de Salubridade das Edificações Urbanas, que pretendia regulamentar as condições higiénicas a observar na construção de edifícios, de forma a prevenir e combater os vários surtos de epidemias surgidos no século XIX.

O desenvolvimento do direito do urbanismo português no nosso século assenta, fundamentalmente, nas seguintes ideias-força: "evolução na concepção do plano urbanístico; reforço das atribuições das autarquias locais no domínio do urbanismo; disciplina legislativa dos diferentes aspectos da actividade urbanística; aumento da intervenção da Administração estadual no campo do urbanismo e surgimento de um direito do urbanismo qualitativo e de concertação"⁴³.

Atendendo á primeira destas ideias, passou-se da concepção do plano urbanístico como instrumento com objectivos limitados e circunscrito apenas a determinadas áreas, para um entendimento mais abrangente, incluindo todos os fins relacionados com a ocupação, uso e transformação do solo e abarcando todo o espaço municipal ou ainda áreas territoriais mais vastas.

Como etapas principais desta evolução podemos destacar:

⁴³ CORREIA, Fernando Alves - *Estudos de Direito do Urbanismo*. Coimbra: Almedina, 1997, p.104-105.

- o D.L. 24802 de 21 de Dezembro de 1934, que obriga, pela primeira vez, as Câmaras Municipais a promover a elaboração de Planos Gerais de Urbanização das sedes dos seus municípios e outras localidades com mais de 2 500 habitantes, passando a controlar as transformações de uso do solo, definindo os usos possíveis;

- o D.L. 33921 de 5 de Setembro de 1944, que criou as figuras dos Planos de Expansão e dos Planos Parciais de Urbanização.

As normas que disciplinam a ocupação, uso e transformação do solo são, essencialmente, de dois tipos: normas legais, que estabelecem um regime jurídico particular para certos tipos de solo e normas de valor infra-legal, constantes dos vários tipos de planos urbanísticos.

As normas legais sobre utilização do solo contêm uma disciplina jurídica dos solos que deve ser observada pelos planos e, simultaneamente, um conjunto de prescrições.

A partir de 1936, passou a ser obrigatório o licenciamento para a construção ou a reconstrução de edifícios marginais a vias ou a outros espaços públicos. As disposições do Código Administrativo de 1940 tornam obrigatório o licenciamento de terrenos de construção, e não apenas o licenciamento das construções em si, sempre que se localizem ao longo de vias ou junto a outros espaços públicos.

As operações de transformação de uso do solo, isto é, a sua passagem de rural a urbano, fazem-se, essencialmente, pelo processo de loteamento urbano, carecendo de licença obrigatória dentro dos perímetros urbanos definidos por planos de urbanização (D.L. 33921 de 5 de Setembro 1944). Em 1951, são introduzidas novas alterações com vista a estender o licenciamento às áreas rurais de protecção em volta dos aglomerados urbanos (D.L. 38382), sendo também, neste ano, aprovado o primeiro Regulamento Geral de Edificações Urbanas (RGEU).

Fora destas áreas, eram permitidas construções isoladas de apoio à agricultura, desde que fossem servidas por arruamentos e respeitados os limites mínimos das unidades de cultura, não necessitando de autorização municipal para se efectuarem (artigos 1376 e seguintes do Código Civil).

É, somente, a partir da publicação do D.L. 46647 de 29 de Novembro de 1965 que se reconhece aos particulares o direito de lotearem os seus terrenos, de acordo com planos por eles elaborados. Este diploma veio definir, pela primeira vez, o conceito de loteamento urbano como sendo o fraccionamento por venda ou locação de terrenos situados em áreas urbanas ou rurais, desde que destinados à construção, fazendo-os depender de licença camarária. Os loteamentos que não tivessem licença camarária, seriam considerados ilegais.

A administração pública revela-se no entanto incapaz de elaborar e aprovar, em tempo oportuno, os planos de urbanização e os loteamentos privados, conduzindo ao aparecimento de um mercado paralelo de loteamento de terrenos rústicos em lotes potencialmente urbanos - o processo de loteamento clandestino.

No início da década de 70, com o reforço dos principais grupos financeiros ligados à promoção imobiliária, dá-se uma reformulação geral da legislação ligada à construção e urbanismo, surgindo então um conjunto de diplomas legais, que determinam as condições em que o solo rural pode ser destinado a usos urbanos: D.L. 576/70 (primeira Lei dos Solos) diploma que contém instrumentos legais inovadores e, sem dúvida, arrojados para a época, particularmente a figura de "expropriação sistemática"⁴⁴.

Estes diplomas legais criaram um quadro jurídico que veio permitir ao capital financeiro dominar, em parte, a produção de solo urbano e a promoção de habitação, particularmente nas áreas de concentração urbano-industriais e nas áreas turísticas.

O insucesso destas medidas legislativas foi manifesto, contribuindo para uma maior valorização das áreas centrais dos aglomerados urbanos em detrimento das áreas periféricas, através da qualificação diferenciada entre solos urbanos e rurais. Impuseram padrões de infra-estruturas demasiado exigentes e um processo burocrático incompatível com a capacidade de organização dos pequenos promotores, para além de manterem a total dependência das autarquias relativamente à Administração Central, sendo ainda retirado, às autarquias, a possibilidade destas cobrarem mais-valias pela realização das obras de urbanização. Outro aspecto a salientar é o facto de esta nova legislação não conseguir simplificar o processo de loteamento e licenciamento, de modo a permitir enquadrar o processo de autoconstrução evolutiva, que em termos práticos já existia - o processo clandestino.

Com a publicação do já citado DL 289/73 (e as Portarias 678/73 e 679/73), este passa a anular a validade de qualquer loteamento executado fora dos preceitos legais então estabelecidos, tornando-o num acto nulo ou de nenhum valor. O conceito de loteamento ilegal passa então a ser mais claro e aplica-se a todas as iniciativas de subdivisão da propriedade para fins urbanos que escapem ao controlo e aprovação pela administração pública. Este diploma, contém ainda a disposição inovadora de cedência de áreas para equipamentos colectivos e espaços públicos próprios de cada loteamento, com base em valores unitários mínimos de área de cedência por fogo.

Contudo, na prática, esta nova legislação não consegue, mesmo assim, conter o fenómeno clandestino, os tempos e as dificuldades processuais e burocráticas de elaboração e aprovação das operações de loteamentos necessários à concessão do respectivo alvará traduzem-se em aumentos dos custos de produção do solo urbano, o que se reflecte nos custos da habitação.

⁴⁴ D.L. 560/71 e 561/71 (regulamentação sobre Planos de Urbanização e de Pormenor) e D.L. 289/73 (Loteamentos Urbanos que substitui o D.L. 46673).

Deste modo, nas áreas periurbanas das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, os loteadores clandestinos⁴⁵ continuam a ter um papel importante na satisfação da procura de lotes para construção para camadas populacionais com um nível de poupança suficiente para garantir a aquisição de terrenos e construção evolutiva de casa própria. Para tal, servem-se da figura dos avos indivisos, a qual na realidade, não oferece ao comprador o direito sobre determinado lote de terreno, mas apenas um direito em comunhão com todos os outros co-proprietários.

Também em áreas turísticas ou de segunda residência, os processos clandestinos assumem proporções importantes perante a passividade ou impotência dos poderes públicos⁴⁶.

Se em termos jurídicos os loteamentos clandestinos são considerados ilegais, pois não existe alvará de loteamento nem licença de construção, em termos fiscais, não o são, pois eles pagam os impostos relativos à propriedade urbana, como é o caso da Sisa e Contribuição Predial Urbana. Este aspecto comprova a grande ambiguidade e falta de articulação existente ao nível da legislação, que regulamenta a propriedade fundiária.

No fim do Estado Novo, a situação urbanística das principais áreas urbanas era de caos, com loteamentos ilegais, falta de infra-estruturas básicas, falta de habitações (cerca de 70 000 fogos, segundo os dados do Recenseamento da Habitação de 1970) e níveis de conforto insatisfatórios devido, essencialmente, ao êxodo rural e ao congelamento das rendas e conseqüente acentuar da degradação do parque habitacional.

A expansão urbana a partir de finais dos anos 50 foi conduzida, essencialmente pelos particulares, as Câmaras Municipais apenas tinham um papel de controlo e

⁴⁵ Veja-se os vários estudos dedicados a este assunto, nomeadamente: SALGUEIRO, Teresa Barata - *Bairros Clandestinos na Periferia de Lisboa*, 1972; LOBO, Margarida Sousa - *Marginal Housing in the Lisbon Area*, 1976; Ministério da Habitação e Obras Públicas - *O sistema Informal de Construção e Habitação - Situação da Construção Clandestina*, 1978; *1ª Jornadas sobre Loteamentos Clandestinos*, 1981; *Novas Jornadas sobre Loteamentos Ilegais*, 1983; *Revista Sociedade e Território*, nº 1, 1984; LOBO, Isabel Sousa - *Construção Não - Formal Contribuição para uma Análise Quantitativa a Nível Regional*, 1986; *Grupo Habitat - Perfil Social e Estratégia do Clandestino*, 1985; RODRIGUES, Carlos M. [et al] - *Clandestinos em Portugal*. Lisboa: Livros Horizontes, 1989; MATOS, Fátima Loureiro de - *A construção clandestina em Vila Nova de Gaia - o caso dos bairros do Picão e Madalena Nascente*, 1990.

⁴⁶ Refira-se, por exemplo, o caso da Costa da Caparica, da Ilha Formosa ou ainda do Litoral Centro e Norte. Contudo, alguns destes bairros clandestinos de segunda residência foram já demolidos, particularmente os que se encontravam em áreas entretanto definidas como de *Reserva Ecológica* (D. L. 93/90 de 19 de Março, alterado pelo D.L. 316/90 de 13 de Outubro e pelo D.L. 213/92 de 12 de Outubro).

fiscalização, que contudo não funcionava, permitindo a expansão do mercado ilegal de solos e construções.

Apenas 89 municípios possuíam Planos Gerais de Urbanização aprovados antes de 1970, sendo a grande maioria municípios rurais e aprovados antes de 1960⁴⁷. No caso da nossa área de estudo, apenas os municípios de Vila Nova de Gaia, Gondomar, Valongo, e Porto, possuíam planos aprovados anteriores a 1970, que contudo se demonstraram pouco operativos perante o rápido crescimento populacional ocorrido nesta altura, não conseguindo responder de forma eficaz às pressões urbanísticas⁴⁸.

Relativamente aos planos de âmbito supra municipal, as primeiras tentativas de planeamento deste tipo, ocorreram entre os anos 30 e 40, por iniciativa directa da administração central em áreas onde a pressão urbanística era forte, ou "onde a salvaguarda dos necessários equilíbrios era condição prioritária para as actividades que nelas pretendia desenvolver ou preservar, [como] o turismo"⁴⁹. Assim surgem, o Plano da Costa do Sol (Lei 1909, de 22 de Maio de 1935) e o Plano de Moscavide-Vila Franca de Xira, sendo apenas o primeiro aprovado em 1948 e em 1959, o Plano Director da Região de Lisboa, sendo depois nos anos 60, iniciados outros quatro Planos Regionais pela Direcção Geral dos Serviços de Urbanização, entre estes o Plano Regional do Porto, elaborado pelo Gabinete de Urbanização da Câmara Municipal do Porto e o Plano Regional do Noroeste Português⁵⁰.

Em 1971 (D.L. 560/71 e D.L. 561/71) é criada a figura do Plano Geral de Urbanização de Áreas Territoriais (PGUAT), da responsabilidade da Direcção Geral de Planeamento Urbanístico, que foram lançados em "áreas em que o Estado tinha grandes projectos de investimento planeados ou em curso (regadio da Cova da Beira, complexo do Alqueva, complexo mineiro de Moncorvo, projecto do Baixo-Mondego) e (ou) em áreas cujas características urbanísticas ou tipo de actividades económicas, impunham

⁴⁷ Ver a fig. 1 de SILVA, Carlos Nunes - *As determinantes económicas e políticas do planeamento municipal em Portugal*. *Finisterra*. Lisboa: CEG, Vol. XXVIII, nº 55/56 (1993), p. 33, com a distribuição dos Planos Gerais de Urbanização aprovados até 1978.

⁴⁸ Refira-se contudo o papel importante do Plano de Melhoramentos da cidade do Porto (aprovado pelo D.L. nº 40616 de 1956), como experimentação de uma política de solos eficaz, que esteve na base da implantação dos bairros camarários para as famílias provenientes das *ilhas*, constituindo ainda um instrumento urbanístico importante, permitindo a libertação e renovação de áreas centrais, onde se encontravam as *ilhas* e ocupação controlada e planeada das freguesias mais periféricas.

⁴⁹ SILVA, Carlos Nunes, op. cit., p. 36.

⁵⁰ Ver a fig. 2 de SILVA, Carlos Nunes, op. cit., p. 35, com a distribuição dos Planos Regionais anteriores a 1971.

uma coordenação urbanística supra municipal"⁵¹. Contudo, nenhum destes PGUAT's foram aprovados e implementados, situação que acabou por condicionar a elaboração dos planos gerais de urbanização dos principais aglomerados urbanos.

Após o 25 de Abril são publicados um conjunto de diplomas que visam melhorar e tornar mais eficaz a produção de solo urbano, nomeadamente no processo de aprovação dos loteamentos, tentando reduzir a excessiva burocracia que incidia sobre este. Esta nova legislação procurou, também, dotar as autarquias de instrumentos que lhes permitissem ter acesso ao solo necessário à implementação de uma política municipal de produção de solo urbano, a fim de poder levar a cabo a satisfação das carências habitacionais, de equipamentos e infra-estruturas. É assim, que surge a nova Lei de Solos (D.L. 794/76) seguida do Código de expropriações (D.L. 845/76), a qual introduz a figura de "direito de preferência" sobre transacções onerosas entre particulares.

Ao nível do planeamento, em 1976, com o então Secretário de Estado Nuno Portas, inicia-se um processo de revisão da legislação, sendo criadas várias comissões e grupos de trabalho, que se sucederam durante os Governos constitucionais do PS e nos Governos seguintes, que só em 1982 se concretiza com a legislação relativa ao Plano Director Municipal (D.L. 208/82 de 26 de Maio; Portaria 989/82 de 21 de Outubro e D.R. 91/82 de 29 de Novembro).

É também em 1976 que surge o D.L. 804/76 de 6 de Novembro (alterado em parte pelo D.L. nº 90/77 de 9 de Março), que introduz um conjunto de regras importantes aplicáveis à reconversão de áreas clandestinas, prevendo estas áreas como Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanísticas (A.C.R.R.U.), feitas pelas Câmaras, através da sua solicitação ao Ministério da tutela do urbanismo e a elaboração de projectos de urbanização e reconversão, para as A.C.R.R.U. delimitadas. Nesses projectos são definidos os equipamentos e infra-estruturas a instalar, correcções nos lotes, participações nas despesas a assumir pelos proprietários dos terrenos e construções, permitindo ainda, associações entre a Autarquia e os proprietários, para uma melhor execução de todo o projecto.

Os resultados obtidos pela aplicação deste diploma foram, contudo, muito poucos, devido, em parte, ao mau funcionamento da Administração Central, em consequência da sucessão de vários Governos que então ocorre, facto que não possibilitou a necessária estabilidade política e administrativa para o planeamento. Contribuíram também para o fracasso daquele diploma, as várias situações existentes nas áreas clandestinas, nem sempre ajustáveis ao esquema previsto na lei.

⁵¹ Idem, ib, p. 36 e fig. 3, p. 37, com a localização geográfica dos PGUAT's, iniciados pela DGPU.

Entre 1976 e 1980 foi proibida a alienação de solo municipal em posse plena, ficando assim os municípios numa situação de desvantagem, relativamente ao sector privado, quanto à oferta de solo no mercado.

Em 1982, o D.L. 152/82 de 3 de Maio (alterado pelo D.L. 210/83 de 23 de Maio), consagra pela primeira vez a necessidade de delimitação e planeamento de áreas especiais de intervenção, as Áreas de Desenvolvimento Urbano Prioritário, cujo objectivo era dotar os aglomerados urbanos de áreas de expansão planeadas através da produção de solos urbanizados, de forma a ultrapassar as manobras de retenção e especulação do sector privado em áreas críticas para o desenvolvimento urbano, estabelecendo, aqueles diplomas, regras de substituição da administração pública ao sector privado, mediante adequada remuneração dos terrenos.

O novo regime de loteamentos (D.L. 400/84) introduziu várias alterações na transmissão dos processos de loteamento e nas condições de combate aos loteamentos clandestinos, não obstante manter a dependência da Administração Local em relação à Administração Central, uma vez que, não existindo Plano Director Municipal aprovado, os loteamentos carecem de parecer e aprovação da Direcção Geral de Planeamento Urbanístico e da Direcção Geral de Ordenamento.

Saliente-se entre as medidas mais positivas as seguintes:

- obrigatoriedade de parecer das Câmaras para o registo de todas as transacções em que surja a constituição de co-propriedade ou ampliação do número de compartes, como forma de dificultar a venda em avos;
- direito de preferência dado às Câmaras nas transmissões por título oneroso de terrenos vendidos em co-propriedade;
- agravamento das sanções pecuniárias e prisionais, em relação ao loteamento clandestino;
- possibilidade da posse administrativa ser passível de registo na Conservatória do Registo Predial;
- possibilidade dos Municípios aplicarem uma taxa municipal pela realização de infra-estruturas;
- cedência a título gratuito, à Câmara, pelos proprietários ou titulares de direitos reais sobre o terreno, de parcelas destinadas a espaços verdes, de circulação, estacionamento e equipamentos públicos;
- possibilidade de um pedido de informação prévia, quanto à possível realização de loteamento por parte de qualquer interessado na sua realização;
- criação da figura de Contrato de Urbanização, sempre que as obras de urbanização previstas necessitem da intervenção de outras entidades, além do interessado e da Câmara (artigos 44º, 45º e 46º).

O Plano Director Municipal (P.D.M. - D.L. 208/82; Portaria 989/82 e Decreto Regulamentar 91/82), alarga a todo o território municipal as acções de planeamento,

tratando-se ainda, de uma figura que reúne conceitos de plano de estrutura e de planeamento socioeconómico. O zonamento segregado de usos do solo, consagrados nos Planos de Urbanização, é alterado para noções de classe de uso e categorias de uso, cobrindo todos os tipos de uso do solo definidos num plano urbanístico.

Relativamente à legislação ligada ao problema do loteamento e construção clandestina, esta sofre importantes transformações, passando-se de uma filosofia essencialmente repressiva, para uma nova filosofia de recuperação destas áreas. É assim que surge a Portaria 243/84 de 17 de Abril, que estabelece as condições mínimas de habitabilidade das construções clandestinas, sendo também implementados pelas Câmaras Municipais, vários projectos de recuperação destas áreas em associação com os moradores.

O período de 1982 a 1984, com os Governos da Aliança Democrática e do Bloco Central, apresenta-se de certa forma paradoxal, em que houve por uma lado, um reforço do papel dos municípios no planeamento urbanístico, com consequente aprovação de leis que há muito eram exigidas, como é o caso da 1ª Lei das Autarquias Locais e do P.D.M., mas que, por falta de recursos financeiros (devido à austeridade económica imposta pelo F.M.I), não se impôs a sua implementação.

Na década de oitenta todo o sistema legal reflecte uma política de desinvestimento e de menor intervenção⁵², a qual é patente na alteração da Constituição, em que o dever de "nacionalizar e municipalizar solos" desaparece para dar lugar às "expropriações necessárias", "quando não existir qualquer possibilidade de aquisição amigável.... O Estado deverá primeiramente esgotar todas as vias que a lei lhe concede, incluindo as vias contratuais próprias do direito privado, a fim de evitar a supressão pura e simples do direito de propriedade privada dos cidadãos"⁵³. Ao nível da política de ordenamento, faz-se um esforço na sua imposição, com a criação, quer do P.D.M., quer ainda da Reserva Agrícola Nacional (R.A.N.)⁵⁴, Reserva Ecológica Nacional (R.E.N.)⁵⁵ e Plano

⁵² Em consequência da política económica de contenção da inflação e diminuição da dívida pública, necessária para a integração do país na Comunidade Económica Europeia.

⁵³ Introdução do novo Código de Expropriações D.L. 438/91 de 9 de Novembro, o qual introduz, também, algumas inovações em matéria da justa indemnização a atribuir aos particulares pela expropriação dos seus terrenos .

⁵⁴ D.L. 451/82 de 16 de Novembro, alterado pelo D.L. 196/89 de 14 de Junho, alterado pelo D.L. 274/92 de 12 de Dezembro.

⁵⁵ D.L. 321/83 de 5 de Julho, alterado pelo D.L. 93/90 de 19 de Março, alterado pelos D.L. 316/90 de 13 de Outubro e D.L. 213/92 de 12 de Outubro.

Regional de Ordenamento do Território (PROT)⁵⁶, condicionantes de todo o planeamento territorial da competência da Administração Central.

O período compreendido entre 1975 e 1985, é, assim, caracterizado pela progressiva conquista pelos municípios do direito de intervir no processo de tomada de decisão relativa aos diversos sectores do planeamento local, através da elaboração dos seus PDM's e criação de novas formas de gestão urbanística, como Associações de Municípios, os Gabinetes Locais para a recuperação de áreas degradadas, os Serviços Municipais, de abastecimento de água e saneamento básico, de habitação, etc. Paralelamente, a Lei das Atribuições e Competências das Autarquias⁵⁷ e a Lei das Finanças Locais⁵⁸, vieram explicitar a opção por uma política de descentralização do poder.

Contudo, a situação de indefinição do que compete a quem decidir foi gerando conflitos entre as administrações central e local em consequência da sobreposição de acções incidentes sobre o território concelhio, muitas vezes não interligadas e/ou com objectivos contraditórios (veja-se por exemplo as sobreposições entre o PROT e o PDM). As muitas entidades com competência de intervenção no território concelhio, seja directamente, ou como entidades tutelares da administração central na aprovação de acções de planeamento de iniciativa municipal, cujas competências não eram claras e/ou se sobrepunham, também contribuiu para a burocratização da elaboração e aprovação dos planos, patente no número reduzido de planos em elaboração durante os anos 80⁵⁹.

Ao nível central destaque-se, o papel inovador do Ministério do Ambiente e Qualidade de Vida, que lança a RAN e a REN e implementa os Parques e Reservas Naturais.

A partir de 1985/86, com o primeiro Governo PSD, o país entra num período de recuperação económica em consequência de uma conjuntura internacional favorável e da adesão à Comunidade Económica Europeia, o que permitiu uma disponibilização de recursos financeiros destinados à construção de infra-estruturas e equipamentos⁶⁰ e uma vontade política de controlo urbanístico. Contudo, a maior globalização da economia e o

⁵⁶ D.L. 338/83 de 20 de Julho, alterado pelos D.L. 176-A/88 de 18 de Maio, D.L. 367/90 de 26 de Novembro, D.L. 249/94 de 12 de Outubro e D.L. 309/95 de 20 de Novembro.

⁵⁷ Lei 79/77 de 25 de Outubro, alterada pelos D.L. 100/84 de 29 de Março, D.L. 25/85 de 12 de Agosto, D.L. 18/91 de 2 de Junho, Lei 35/91 de 27 de Julho e Lei 23/97 de 2 de Junho

⁵⁸ Lei 1/79 de 2 de Janeiro, alterada pela Lei 1/87 de 6 de Janeiro e D.L. 470-B/88 de 19 de Dezembro.

⁵⁹ "Em 1983, apenas 49 municípios estavam envolvidos no PDM, dos quais 78% eram rurais... O ritmo de crescimento foi lento, pois em 1986 havia apenas mais 20 municípios envolvidos", SILVA, Carlos Nunes, op. cit., p. 42.

⁶⁰ Através dos Fundos Estruturais Comunitários, como é o caso do FEDER e do FEOGA.

investimento estrangeiro, contribuíram para uma maior pressão sobre os mercados imobiliários, facto que agravou a sua tendência especulativa, reflectindo-se nos preços do solo e da habitação.

Assim, nos anos 90, o Governo inicia uma revisão da legislação urbanística, surgindo as figuras de Plano Municipal de Ordenamento do Território⁶¹ (P.M.O.T - D.L. 69/90 de 2 de Março, alterado pelos D.L. 211/92, D.L. 155/97 de 24 de Junho e D.L. 156/97 de 24 de Junho - alteração na sequência dos projectos de construção de habitação social -), os planos de âmbito territorial mais alargados (Planos Regionais de Ordenamento do Território - P.R.O.T.⁶²), os Planos Especiais de Ordenamento do Território (P.E.O.T.)⁶³ e os Planos de Ordenamento da Orla Costeira (P.O.O.C)⁶⁴.

Ainda no domínio supra municipal, importa realçar a elaboração dos Programas Integrados de Desenvolvimento Regional (PIDR), as Operações Integradas de Desenvolvimento e os Programas Operacionais, no âmbito do 1º Quadro Comunitário de Apoio (1989-1993), por forma a justificar projectos e candidaturas aos fundos comunitários e assim absorver as verbas que lhe estavam destinadas.

No âmbito do regime jurídico dos loteamentos, das obras de urbanização, das obras particulares e da reconversão das áreas de construção clandestinas, altera-se os diplomas que os regulamentavam, tendo por objectivo principal desburocratizar e simplificar os processos administrativos⁶⁵, enquadrando-os, também, no novo quadro legislativo definido para o P.M.O.T..

No que toca ao processo de loteamento e obras de urbanização, as alterações introduzidas consistiram na alteração do regime do direito dos particulares à informação, criando a figura do pedido de informação prévia, sendo a sua deliberação favorável por parte da Câmara, constitutiva de direitos, reduzindo o prazo de licenciamento de loteamento e de obras de urbanização. Limita-se a realização das operações de

⁶¹ Constituem a designação de três espécies de planos: os Planos Directores Municipais, que abarcam todo o território municipal; os Planos de Urbanização, que abrangem áreas urbanas ou urbanizáveis e os Planos de Pormenor, que tratam em detalhe áreas específicas do município (o D.L. 295/95 regulamenta estes dois últimos tipos de planos).

⁶² Criado em 1983, (D.L. 338/83), como salientamos, mas que não tinha sido implementado e veio a ser disciplinado pelo D.L. nº 176 - A/88 e alterado, sucessivamente, pelos D.L. nº 367/90, D.L. 249/94 e D.L. 309/95.

⁶³ Regulados pelo D.L. nº 151/95 de 24 de Junho e alterado pela Lei nº 5/96 de 29 de Fevereiro.

⁶⁴ Regulados pelo D.L. nº 302/90 e D.L. nº 309/93.

⁶⁵ Loteamento e obras de urbanização - D.L. nº 448/91, alterado pela Lei 25/92, DL. 302/94, D.L. 334/95, Lei 26/96 e D.L. 555/99; obras particulares - D.L. nº 445/91, alterado pela Lei nº 29/92, pelo D.L.250/94, pela Lei nº 22/96 e pelo D.L. 555/99; processo de reconversão das áreas urbanas de génese ilegal - Lei nº 91/95.

loteamento às áreas que forem classificadas, pelos Planos Municipais de Ordenamento, como urbanas, urbanizáveis ou industriais. Estabelece-se a cedência gratuita à Câmara Municipal de terreno para espaços verdes públicos e a realização de obras de urbanização. Garante-se ainda, a protecção de terceiros adquirentes dos lotes, de imóveis construídos nos lotes ou de fracções dos mesmos, através de medidas que garantem a execução das obras de urbanização, em conformidade com os projectos aprovados e condições fixadas no licenciamento.

Relativamente aos encargos a suportar pelos promotores de loteamentos e de obras de urbanização, aqueles devem ser equivalentes ao efectivo impacte decorrente da realização da operação de loteamento nas infra-estruturas existentes ou a executar (taxas pela realização de infra-estruturas urbanísticas e pela concessão do licenciamento do processo de loteamento).

Quanto ao licenciamento municipal de obras particulares, em Portugal vigora há mais de um século e meio, o princípio segundo o qual é proibido construir sem autorização. Contudo, actualmente, a licença de construção tem um sentido bem diferente daquele que tinha no século passado e início do século XX. Durante este período histórico, a Administração apenas se limitava a verificar se a construção respeitava as regras relativas à segurança, estética e salubridade das edificações. Actualmente, a Administração exerce uma dupla função, controla não apenas o cumprimento daquelas e de outras normas respeitantes ao direito de construção, como também controla o respeito pelas regras disciplinadoras da ocupação, uso e transformação do solo, em especial as decorrentes dos planos urbanísticos, além de, responsabilizar mais os técnicos e os agentes promotores-construtores no cumprimento de todas as normas legais relativas à promoção e construção, definindo os seus direitos e obrigações.

A aplicação das licenças de construção tem um carácter geral, aplicando-se a todo o território municipal e a todas as obras de construção civil, com excepção das obras efectuadas pelo Estado⁶⁶, cujos projectos apenas estão sujeitos a parecer, não vinculativo, da Câmara Municipal. As obras de construção ou de outros trabalhos que impliquem a alteração da topografia local sem licença de construção ou em desacordo com o projecto aprovado, constitui um acto ilícito e desencadeia, conforme as situações, ordens de embargo das obras ou a sua demolição e de reposição do terreno nas condições em que se encontrava antes do início daquelas obras.

A vontade política dos Governos do PSD, em introduzir novas regras no ordenamento do território, leva a que, a elaboração do P.D.M. passe a ser obrigatória⁶⁷,

⁶⁶ Aspecto este que tem levantado várias dúvidas e tem sido bastante criticado.

⁶⁷ Os municípios deveriam possuir PDMs aprovados até 1992, prazo que foi adiado depois para 1993.

sob pena de os municípios sem planos aprovados não poderem aceder aos Fundos Estruturais ou aos apoios estaduais especiais através de Contratos-Programa⁶⁸. As principais inovações introduzidas por esta nova legislação, foi, por um lado, a facultatividade da componente socioeconómica, por outro, o aligeirar do processo de elaboração e maior flexibilidade do seu conteúdo técnico, de forma a permitir uma maior rapidez na sua conclusão e aprovação⁶⁹.

Apesar das atribuições e competências legais das autarquias locais em matéria de planeamento terem sido reforçadas, o controlo planeado do desenvolvimento urbano, sobretudo nas áreas metropolitanas, tem vindo a ceder perante as grandes pressões dos promotores privados⁷⁰, sendo evidentes os desvios entre os objectivos dos planos e a realidade. Na verdade, apesar da Administração Pública deter o monopólio do planeamento, ela não tem um papel determinante na sua implementação, sobretudo nas áreas de maior crescimento, onde os loteadores e construtores privados são os principais responsáveis pela expansão urbana, numa óptica virada para o lucro e não para o cidadão, facto que acarreta graves consequências para a qualidade do espaço urbano.

Uma das razões mais referidas para esta incapacidade, está na falta de explicitação de uma política nacional e municipal que assegure a oferta de solo de modo a satisfazer, em tempo oportuno, a procura que resulta da expansão urbana, através da influência e do controlo sobre os mecanismos de mercado, de modo a evitar, quer a retenção de solo, quer ainda, a especulação pelos proprietários e promotores privados. Outros factores penalizadores desta situação são, a inexistência de uma informação cadastral actualizada, a falta da negociação e de estabelecimento de comparticipações dos proprietários fundiários e promotores, as dificuldades de reparcelamento da propriedade e falta de bolsas de terrenos municipais.

Acrescente-se, ainda, como factores que têm dificultado a implementação dos planos, os seguintes:

⁶⁸ "Estas medidas produziram resultados positivos que se traduziram num acréscimo do número de municípios envolvidos na elaboração de PDM: de 69 em 1986 e 94 em 1988 para 269 em meados de 1990, dos quais cinco eram intermunicipais", SILVA, Carlos Nunes, op. cit. p.44.

⁶⁹ Até 1992 foram ratificados 10 PDM's, entre 1993-1994 106, entre 1995-1997 129 e entre 1998-1999 26, encontrando-se, ainda, 4 em ratificação (dados da Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano).

⁷⁰ Veja-se, por exemplo, o grande número de autarquias que pedem alterações ao seus Planos Directores, particularmente a desafecção de parcelas integradas na R.A.N ou na R. E. N., para permitir a dilatação dos perímetros urbanos e o aumento dos índices de edificabilidade, não por escassez de áreas urbanizáveis (aliás estas, geralmente, aparecem nos planos sobre delimitadas) mas para dar resposta às pressões dos detentores do solo.

- a falta de articulação entre o P.D.M. e os planos de nível superior (P.R.O.T.), os quais têm vindo a ser elaborados muito mais lentamente, preconizando, por vezes, orientações antagónicas para o mesmo território⁷¹ ;

- os conflitos e atrasos existentes com a delimitação das áreas de reserva (RAN e REN) e do Plano Rodoviário Nacional, da responsabilidade da Administração Central⁷²;

- a falta de uma política de solos⁷³ e de recursos financeiros que permitissem a aplicação prática das propostas incluídas nos planos, por exemplo, as áreas que foram definidas nos P.D.M.s como de urbanização prioritária, deveriam ser colocadas no mercado num determinado prazo de tempo, se o não fossem, o município deveria substituir-se ao proprietário sem prejuízo deste. Outra medida que não é prevista, são as sanções fiscais que deveriam incidir sobre os solos expectantes em áreas consideradas de urbanização prioritária;

- a falta de plantas cartográficas actualizadas;

- a não articulação com a gestão urbanística corrente, uma vez que a maioria dos planos foram elaborados por equipas exteriores aos municípios e não estão a ser articuladas as acções previstas com os respectivos recursos financeiros necessários a incluir nos planos de actividade e programas de investimento dos municípios;

- a rigidez das regras previstas para a revisão dos planos, não permitindo, por vezes, alterar situações que, entretanto, se mostram insatisfatórias ou conflituais;

- a falta de coordenação institucional e por vezes conflitual, entre as várias entidades responsáveis pela elaboração dos planos, acompanhamento, sua implementação e execução⁷⁴;

⁷¹ Veja-se sobre este assunto, por exemplo, a análise desenvolvida por PEREIRA, Margarida - *Os planos de ordenamento: complementaridades e conflitos*. Sociedade e Território. Porto: Afrontamento, nº24 (Maio 1997), p.73-78. Em 1992, eram três os PROT's aprovados, até 1996, foi, apenas, aprovado mais um e em 1997, encontravam-se em elaboração mais quatro e dois a iniciar.

⁷² Situação esta que gerou algumas confusões, nomeadamente a não coincidência das manchas de reserva num e noutro lado das fronteiras concelhias dos PDMs e alterações sucessivas nos corredores de passagem dos itinerários principais e complementares.

⁷³ Na verdade, " se nos primeiros anos após 1974 os municípios até dispunham de instrumentos para a aquisição de solo mas não tinham planos, após a revisão das figuras de plano em 1990, passaram a ter planos mas a não ter instrumentos de política de solos. Ou seja, passaram a dispor de planos mas não lhes foram dados os meios para os implementar" - SILVA, Carlos Nunes - *As determinantes económicas e políticas do planeamento municipal em Portugal*. Finisterra. Lisboa: CEG. Vol. XXVIII, nº 55-56 (1993), p.50.

⁷⁴ A este propósito destaque-se particularmente, os conflitos entre propostas preconizadas pelas equipas técnicas que elaboraram os planos e as apreciações marcadamente ideológicas e académicas do texto legal feitas pelas Comissões de Acompanhamento, que desencadearam situações caricatas. Ver

- a escassa preocupação com a avaliação dos resultados das medidas preconizadas (apesar de nos últimos anos ter-se procurado incentivar esta vertente);

- a falta de clarificação dos grandes objectivos e prioridades definidas pelos planos com as intenções estratégicas de desenvolvimento municipal. Com este fim, várias Câmaras começaram a desenvolver os chamados Planos Estratégicos⁷⁵, que visam transpor as barreiras dum planeamento meramente regulador e policial (que diz o que não se pode/ou se pode fazer, mas não consegue mobilizar energias para o como se deve fazer) para plano mais operativo, que pretende actuar sobre as próprias condições socioeconómicas do desenvolvimento urbano e não apenas nas suas consequências.

Atendendo a este quadro e seguindo a tipologia de Nuno Portas⁷⁶, podemos classificar os P.D.M.s entretanto realizados da seguinte forma:

- o P.D.M. restritivo - corresponde aos que têm por base uma filosofia conservacionista dos recursos materiais ou culturais, que se apoiam no zonamento maximizando as áreas onde não se pode construir (solo não urbanizável, ou *non aedificanti* e na limitação defensiva da altura das construções), limitando, assim, a oferta de solo potencial para a construção;

- o P.D.M. expansionista - corresponde a uma filosofia que privilegia as dinâmicas de crescimento, por renovação ou expansão e a captação de oportunidades por antecipação e oferta de vantagens comparativas para investimentos públicos ou privados, zonificado por excesso. Estes P.D.M.s têm, contudo, dificuldade em evitar frentes de urbanização ou renovações desgarradas e prematuras, que acarretam custos acrescidos no que toca à infra-estruturação e transportes;

- o P.D.M. de regulação variável - corresponde a uma filosofia orientada para a gestão, que deixa margens de manobra quer à actuação por iniciativa pública quer nas respostas à iniciativa privada, mas com regras pré-determinadas, que delimitam áreas com perímetros mais rígidos e outras de expansão mais permeáveis que podem ser negociadas (o "solo condicionado") quando o estrangulamento da oferta ou outras oportunidades com interesse para o concelho o recomendem. Trata-se de um modelo que enquadra melhor os imprevistos da expansão urbana e que permite "uma variação de

alguns exemplos descritos em ABRUNHOSA, Maria José - *Os PDM's de 1ª geração - Planos cinzentos, ordenamento formal, resultado incerto*. Sociedade e Território Porto: Afrontamento, nº 22 (Set.1995), p. 33-37.

⁷⁵ Os primeiros planos deste tipo foram os de Lisboa e Évora, neste momento estão a ser elaborados outros, sobretudo para algumas cidades de média dimensão, em consequência da sua candidatura ao PROSIURB (programa de financiamento que visa o desenvolvimento urbano integrado das cidades de média dimensão e outros núcleos urbanos da rede complementar).

⁷⁶ PORTAS, Nuno - *Os Planos Directores como instrumentos de regulação*. Sociedade e Território. Porto: Afrontamento, nº 22 (Set. 1995), p.22-32.

graus de determinação/indeterminação (que se traduzirão, porventura, em variações de escalas e/ou sobreposição de layers com diferente tipo de informação)... que se traduziria nos projectos elegíveis para os Programas ou Contratos Programas ou mesmo futuros Contratos de Urbanização com privados"⁷⁷.

As políticas de ordenamento do território têm uma tão grande influência no mercado de solos que não podemos deixar de as referir.

Com efeito, os Planos de Ordenamento, ao estabelecerem um conjunto de regras que delimitam espacialmente os vários usos do solo, interferem directamente no seu valor, que será tanto mais alto quanto maior for a edificabilidade consentida. Por outro lado, ao definirem condicionantes e restrições à construção, criam desigualdades entre os proprietários dos solos atingidos que, se não forem compensados, podem desencadear situações de bloqueio aos planos.

Outro aspecto a considerar é o impacto gerado pela política de transporte e construção de infra-estruturas viárias no mercado de solos. Na verdade, a abertura de novas vias de comunicação ou de novos circuitos de transportes, preconizados nos planos⁷⁸, induzem uma valorização crescente dos terrenos adjacentes e uma forte pressão urbanística dos mesmos⁷⁹ dado alterarem as suas condições de acessibilidade, situação esta que, muitas vezes, não é acautelada nem corrigida pelos mecanismos fiscais.

Em termos de política fiscal relativa ao mercado fundiário, existem actualmente várias contradições e sobreposições que agravam, significativamente, os preços do solo e até mesmo da construção.

O mais importante é a incidência conjugada de Contribuição Predial Autárquica⁸⁰, Sisa, IRS (rendimentos prediais e mais-valias), IRC, Taxas Municipais de Urbanização e outros ónus previstos na lei⁸¹, destinados a custear o reforço das infra-estruturas

⁷⁷ PORTAS, Nuno, *idem ib.*, p. 24.

⁷⁸ Não só nos PDMs mas também no Plano Rodoviário Nacional, no programa de modernização dos caminhos-de-ferro e no caso da AMP, o Projecto do Metropolitano de Superfície.

⁷⁹ No caso do Grande Porto, um exemplo deste facto, foi o que aconteceu na sequência da construção da Ponte da Arrábida e da auto-estrada do norte, que levou a uma grande ocupação urbana das suas áreas adjacentes, caso das freguesias de Canidelo e Vilar do Paraíso, em Gaia. Ou, mais recentemente, os casos das novas vias rápidas e auto-estradas que têm provocado fortes pressões urbanísticas nos concelhos da Maia e Valongo.

⁸⁰ Considera como valor matricial o valor venal, variando esta taxa de município para município, entre 0,7% e 1,3% (valores estabelecidos em 1998).

⁸¹ Ver artigo 11º da Lei 1/87 de 6 de Janeiro (Lei das Finanças Locais) e artigo 32º da Lei nº 26/96 de 1 de Agosto (operações de loteamento e obras de urbanização).

municipais, para além de outros encargos legais resultantes dos pagamentos de escrituras e registos⁸².

Em cada terreno urbano há que distinguir três componentes no valor do terreno, as quais devem ser também consideradas quando se pretende determinar o seu valor em termos fiscais, são elas: o direito de propriedade, com um dado valor em função da área, localização, infra-estruturas existentes e qualidade ambiental envolvente; os direitos de construção, reais (edificabilidade já aprovada) ou virtuais (expectativa de edificabilidade) e finalmente a existência de qualquer rendimento por utilização do mesmo (existência de renda por uso de superfície ou utilização agrícola).

É claro que é extremamente difícil avaliar com justiça o valor destas componentes em cada terreno, mas dado o grande desfasamento actual entre os valores declarados nas matrizes prediais e o valor de mercado dos terrenos, é fundamental que o novo Código de Avaliações em estudo, defina critérios de avaliação que permitam estabelecer um mínimo de equidade, distinguindo bem o que é o valor do solo e o que é o valor dos direitos de construção que lhe podem estar associados.

Quanto às isenções relativas ao imposto de Sisa, elas devem também ser aplicadas às áreas de solo programado (ADUP's ou ACP's) de forma a implementar a sua constituição e operacionalidade.

Parece, portanto, que "é imprescindível completar a prioridade actualmente dada ao ordenamento do território com os meios de pôr em prática um real controlo do uso dos solos;... essa missão cabe constitucionalmente ao Estado e às Autarquias ...será necessário que os poderes públicos intervenham no mercado de solos urbanos de forma directa ou indirecta e a diversos níveis, ... visando reforçar os aspectos redistributivos desse mercado e corrigir as suas distorções"⁸³.

Na verdade, o solo é um factor estratégico de primordial importância, como suporte material de todas as realizações urbanísticas, "pretender planear as estruturas urbanas com um mínimo de coerência sem dispor de solo suficiente, assemelha-se a querer fazer um desenho sem dispor de papel"⁸⁴.

⁸² O apelidado pelos agentes imobiliários de "imposto burocrático", ver, a este propósito, CORREIA, António Godinho - *Habitação e Política Fiscal*. In: Livro Branco sobre a Política da Habitação em Portugal - Documentos Anexos. Lisboa: Encontro Nacional da Habitação, 1993

⁸³ ROSETA, Helena - *Política de Solos*. In: Livro Branco sobre Política da Habitação em Portugal, Documentos Anexos, Lisboa: Encontro Nacional de Habitação, 1993, p.9-10.

⁸⁴ PEREIRA, Raul da Silva - *Habitação e Urbanismo em Portugal - alguns aspectos actuais. Análise Social*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Univ. de Lisboa. Vol IV, nº 14 (2º trimestre 1966), p.243.

Nos últimos anos têm sido propostas várias medidas⁸⁵ para, não só, disponibilizar terrenos a preços acessíveis para a construção de habitações económicas pelas autarquias ou outros parceiros, como por exemplo, as cooperativas ou outras instituições, como também, para implementar formas de controlar a especulação fundiária. Entre essas medidas destacam-se:

- o aproveitamento do património fundiário pertencente a instalações militares desactivadas, à CP e a outras empresas públicas;

- nas áreas consideradas pelos P.D.M.s como de urbanização prioritária, deveria estabelecer-se o direito de preferência da Administração⁸⁶ e instituir-se medidas, anuais e progressivas, de agravamento fiscal para os proprietários que não coloquem os solos no mercado⁸⁷;

- penalizar em termos fiscais os terrenos em abandono⁸⁸ ou ocupados por construções abandonadas à vários anos;

- regulamentar e incentivar o mercado de crédito hipotecário de solos;

- criar condições mais expeditas de viabilização das linhas de apoio financeiro bonificado existentes no INH, possibilitando a aquisição e infra-estruturação de solos quer pelas autarquias, cooperativas, bem como por empresas promotoras de habitação a custos controlados;

- rever o quadro legal de expropriações, tornando-as mais operativas;

- implementação da figura de "solo programado" (aliás previsto na legislação relativa as ACP's e ADUP's), isto é, de solo cujo uso e disponibilidade são calendarizados de acordo com as prioridades do ordenamento do território e da política habitacional. Com este instrumentos as Câmaras podem identificar terrenos, estabelecer preços e exigir a sua urbanização num prazo fixo de tempo. O "solo programado",

⁸⁵ Quer no Encontro Nacional de Habitação de 1993, quer ainda, nas Jornadas sobre Cooperativismo Habitacional, realizada em 1996.

⁸⁶ Semelhante ao que acontece na Suécia em que existe a obrigatoriedade de qualquer vendedor ter de oferecer primeiro o seu terreno à Administração Pública a um preço pré-determinado, o que, permite às autarquias monitorizarem o mercado de terrenos e operarem eficazmente como compradores municipais, no caso de optarem por exercer o seu direito de preferência.

⁸⁷ A criação de uma taxa deste tipo foi prevista no âmbito das ADUP's e ACP's, que contudo não tem funcionado, dado exigir a aprovação dos planos para aquelas áreas especiais de intervenção, processo que tem sido muito lento.

⁸⁸ Trata-se duma taxa de penalização destinada a forçar a utilização do solo, particularmente em áreas urbanas, combatendo desta forma a especulação. O D.L. nº 375/74 introduziu uma taxa de penalização dos terrenos em subutilização ou em abandono de uso, no entanto, esta taxa não chegou a ser aplicada. Em países como os Estados Unidos e o Canadá, medidas deste tipo têm tido uma grande funcionalidade.

poderia incluir não só terrenos livres, como também, terrenos já construídos existentes em áreas do tecido urbano susceptíveis de renovação;

- implementação de "sociedades mistas", de âmbito local ou regional, envolvendo quer a Administração (central e local), quer outros parceiros, como os proprietários fundiários, promotores habitacionais (públicos, privados e sociais), bancos, seguradoras, ou outras instituições de investimento. Estas sociedades, deveriam beneficiar de um regime financeiro e fiscal adequado, tipo "régies" cooperativas;

- criação de um modelo jurídico para a titularidade dos solos diferente da sua titularidade plena, mas mantendo o proprietário a sua posse, tipo "arrendamento de longa duração" até ao termo da vida útil do imóvel edificado, semelhante ao direito de superfície usado pelas Autarquias e pelo Estado;

- medidas que permitissem refrear a especulação sobre os terrenos, por exemplo, através da publicação de "preços de referência" para diferentes áreas de certas cidades (criação de cartas de preços do terrenos) que funcionam como orientação para o mercado, influenciando compradores e vendedores⁸⁹, permitindo, assim, acompanhar as principais tendências de evolução dos preços;

- controlar o impacto das políticas de construção de grandes infra-estruturas viárias e de transporte na evolução do mercado de solos;

- rever a carga fiscal incidente sobre os solos urbanos, eliminando sobreposições e ambiguidades, privilegiando, ainda, finalidades sociais;

- criação de bolsas de terrenos municipais e de um ficheiro de parcelas desses terrenos⁹⁰;

- investir activamente, na modernização do sistema de cadastro.

Perante o exposto, torna-se clara a falta de uma lei de bases do urbanismo, que promova a "reunificação, organização e sistematização num Código do Urbanismo [ou

⁸⁹ Situação esta que tem sido utilizada no Japão, referido em *Les Marchés Fonciers Urbains : quelles politiques pour les années 90?* . Paris: OCDE, 1992, citado em ROSETA, Helena, op., cit, p.18. Em França existe o indicador "Bertrand" para a periferia de Paris, que classifica os anúncios de terrenos para construção e construções referindo localização, área da parcela de terreno e preço de venda; em Portugal existe o Ficheiro Construdata, que apresenta informações semanais, por distritos e concelhos, quanto ao número de projectos licenciados de valor superior a 10 mil contos, não fornecendo porém qualquer informação quanto a preços de terreno.

⁹⁰ Semelhante ao que foi instituído, em Inglaterra, com a criação do "Land Act" de 1980. As Autarquias Locais foram obrigadas a organizar e manter actualizado um ficheiro das parcelas de solo municipal. A Câmara Municipal de Braga desde 1977, conseguiu criar uma bolsa de terrenos municipais significativa, bastante superior às necessidades e ao crescimento habitacional do concelho, o que tem permitido um controle dos preços, através da tabela praticada pela Câmara, o mesmo será dizer que, quem quer negociar com terrenos tem de fazê-lo abaixo desses índices, sob pena de não encontrar comprador.

Lei-Quadro do Urbanismo]⁹¹ das normas gerais relativas ao urbanismo, à semelhança do que sucedeu noutros países da União Europeia (v.g. na França e na Alemanha)"⁹², integrando os instrumentos de planeamento e a política de solos.

Face aos problemas apontados torna-se urgente a implementação de uma política de solos mais activa, que permita um melhor aproveitamento deste escasso recurso natural e que não comprometa o futuro das próximas gerações. Aliás dentro desta linha de raciocínio, o D.L 380/99 de 22 de Setembro (novo regime jurídico relativo ao planeamento territorial), no seu artigo 72º, salienta que a reclassificação do solo rural como urbano passa a ter carácter excepcional, sendo limitada aos casos em que tal seja inequivocamente comprovado face à dinâmica demográfica, ao desenvolvimento económico e social e à indispensabilidade de qualificação urbanística. Para estes efeitos, serão estabelecidos critérios uniformes aplicáveis a todo o território nacional por decreto regulamentar, cuja publicação se aguarda.

Assim, deverá ser demonstrada a pressão urbanística sobre essas áreas, nomeadamente, através do número de pedidos de licenciamento de obras particulares e de loteamentos solicitados nos últimos anos para as áreas limítrofes, podendo perspectivar-se, tendo sempre em consideração a questão dos direitos adquiridos, um *trade-off* de solos que não o sendo deverão ser transformados em solos urbanos, por aqueles que nos actuais PDM são classificados como urbanos ou urbanizáveis e sobre os quais não se têm verificado qualquer pressão.

Este novo quadro legal relativo aos instrumentos de gestão territorial (D.L 380/99, de 22 de Setembro), revogou os Decretos-Lei nº 176-A/88, o 151/95 e o 69/90, introduzindo alterações quer no conteúdo material dos planos, quer, principalmente, na tramitação a que eles obedecem. Deverão retractar aquilo que as autarquias locais consideram fundamental para o concelho, ou seja, as opções estratégicas devidamente programadas e acompanhadas de sistemas de execução, por forma a que deixem de ser um simples conjunto de regras, e passem a configurar uma verdadeira política municipal de ordenamento do território.

⁹¹ A chamada *Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo* foi aprovada recentemente - Lei nº 48/98 de 11/08. Mas, como o afirma Helena Roseta as suas "vantagens são reduzidas ... sem política de solos, que envolva um conjunto de actuações que vão do plano legal ao fiscal, passando pela aquisição de terrenos pelas entidades públicas, não há plano que resista ... [esta Lei] tal como está, não ordena o território ... ordena apenas o poder de quem aprova os planos. Ficamos a saber "quem manda" - ROSETA, Helena - *Ordenar o território ou ordenar o poder? Visão*. Lisboa. nº 261 (19 a 25 de Março), 1998, p. 42.

⁹² CORREIA, Fernando Alves, op. cit. p. 107, opinião também defendida por CORREIA, Paulo V. D., op. cit. p.281.

Apesar da sua curta vida, apresenta-se como um diploma polémico, por várias razões.

Uma delas consistiu no facto, algo preocupante, de não ter sido estabelecido um regime transitório para todos os processos pendentes à data de entrada em vigor do novo regime. Com efeito, o regime transitório previsto no artº157º do D.L. 380/99, apenas abarca o acompanhamento da elaboração dos planos, pelo que, no que toca ao procedimento aplicável aos processos de revisão ou de aprovação em curso, se aplica o artº152º, que estabelece a aplicação directa das regras estabelecidas no diploma, implicando, o recomeço de todo o processo e respectivos prejuízos daí decorrentes para os municípios.

Outra controversa, é a que resulta de terem sido extintas determinadas figuras jurídicas que existiam no anterior regime legal, deixando sem solução alguns casos cujos procedimentos já decorriam há anos, e, que não podem, face ao actual quadro legal, ser terminadas, como por exemplo, o caso das normas provisórias, medida cautelar prevista no D.L. 69/90 e na Lei de Solos.

Um caso concreto é o do município do Porto, cujas normas provisórias encontravam-se em elaboração há cerca de 4 anos, devidamente avalizadas pelo Governo, que as considerou como medida cautelar adequada ao processo de revisão do PDM do Porto, e de um momento para o outro, o município viu-se na iminência de ter de reiniciar todo o processo, ao abrigo de outra figura jurídica com previsão no actual regime jurídico. Esta situação, acabou por ser ultrapassada com a alteração do artigo 157º pelo D.L. 53/2000, de 7 de Abril.

Por outro lado, a alteração de procedimentos no sentido de tornar mais morosos todos os processos de elaboração, alteração e revisão dos planos municipais de ordenamento do território, não foi bem acolhido pelas autarquias locais e pelos demais agentes envolvidos na sua elaboração, ainda que, se reconheça que tal procedimento poderá ser benéfico para evitar-se erros cometidos nos PDM's de 1ª geração, nomeadamente, as inerentes à cartografia de base⁹³, à inexistência de planos regionais de ordenamento do território, que fornecessem orientações globais para os PDM's, à falta de rigor e até de critérios de homogeneização, na delimitação, pelos organismos da administração central, quer da REN, quer da RAN, quer ainda, de outras servidões e restrições de utilidade pública.

Apesar destas críticas, o novo regime jurídico encontra-se imbuído de determinados princípios que são meritórios, designadamente os princípios da transparência, da participação, da concertação e da discussão pública.

⁹³ A cartografia disponível à data de início dos PDM 's e neles utilizada, encontrava-se, nas duas escalas mais utilizadas (a 1: 25 000 e 1: 10 000) desactualizada , o que levou, a serem produzidas plantas de ordenamento de difícil interpretação.

Na verdade, concretiza-se o princípio consagrado na revisão constitucional de 1997, de participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento territorial, na vertente da intervenção, alargando-se o dever de publicitação, através da comunicação social, das decisões de desencadear os processos de elaboração, alteração ou revisão, da conclusão das diversas fases e teor dos elementos a submeter à discussão pública, das conclusões desta, bem como dos procedimentos de avaliação.

O reconhecimento da importância decisiva de uma efectiva coordenação de intervenções, entre as várias entidades públicas intervenientes no processo de planeamento, fundamenta a opção consagrada quanto à configuração do acompanhamento da elaboração dos diversos instrumentos, estabelecendo-se como regra que o mesmo compete a uma comissão mista de coordenação, cuja composição deve traduzir a natureza dos interesses a salvaguardar e a relevância das implicações técnicas a considerar, bem como regras de funcionamento visando assegurar o contributo do mesmo para uma efectiva consideração, responsabilização e concertação dos interesses relevantes em presença, bem ainda como para uma efectiva discussão pública.

Alarga-se a publicitação dos instrumentos de planeamento territorial, quer por esta ser feita, agora, obrigatoriamente ao longo de todo o processo (publicitação da deliberação de elaborar ou rever o plano, período de recolha de sugestões, discussão pública, reuniões públicas das câmaras municipais e das assembleias municipais), quer por se ter alargado para o dobro o período de discussão pública.

Reafirma-se o direito de participação e as garantias dos particulares, reconhecendo-se-lhes, nomeadamente, o direito de acção popular, o direito de apresentação de queixa ao Ministério Público e o direito de apresentação de queixa ao Provedor de Justiça, bem como o direito de promover a impugnação directa dos PMOT's e PEOT's.

A concertação é assegurada através do vínculo imposto a todas as entidades envolvidas no acompanhamento da elaboração dos PMOT's, de a promover, no âmbito das comissões mistas de acompanhamento (composta por, técnicos da Administração Pública, técnicos do município, entidades públicas, representantes de interesses económicos, sociais, culturais e ambientais).

A transparência é assegurada, nomeadamente, através do direito à informação concedido a todos os interessados.

Quanto à nova lei de bases da política de ordenamento do território e urbanismo (Lei nº 48/98 de 11/08), ela assegura como fins a preservação do equilíbrio ambiental, a humanização das cidades e a funcionalidade dos espaços edificados, bem como, a defesa e valorização do património cultural e natural, apontando, ainda, para a racionalização, reabilitação e modernização dos centros urbanos, aspectos, sem dúvida, fundamentais para a melhoria da qualidade de vida.

Relativamente aos princípios a lei consagra e faz obedecer a política de ordenamento do território e urbanismo a alguns princípios que, embora já estivessem consagrados em documentos de âmbito internacional, não tinham sido até agora assumidos no quadro interno, salientando-se, entre outros:

- o princípio da sustentabilidade e solidariedade inter-geracional, assegurando a transmissão às gerações futuras de um território e de espaços edificados correctamente ordenados;

- o princípio da solidariedade, coordenando os procedimentos dos diversos níveis da Administração Pública, por forma a privilegiar o nível decisório mais próximo do cidadão;

- o princípio da participação, reforçando a consciência cívica dos cidadãos através do acesso à informação e à intervenção, desde a elaboração até à revisão dos instrumentos de gestão do território;

- o princípio da contratualidade, incentivando modelos de actuação baseados na concertação entre as iniciativas pública e privada dos instrumentos de gestão territorial.

Refira-se, ainda, que neste diploma, é institucionalizada a avaliação periódica do estado do ordenamento do território de 2 em 2 anos, a apresentar pelas entidades responsáveis por cada âmbito espacial às instâncias de que dependem.

2.2.3.- O mercado de arrendamento - consequências socio-espaciais do congelamento das rendas

O quadro legal que enquadra o mercado de arrendamento constitui uma estrutura formal que regulamenta as relações existentes neste mercado, impondo direitos e obrigações, quer aos inquilinos, quer aos senhorios, bem como, os procedimentos a cumprir na resolução dos conflitos que possam ocorrer.

O principal objectivo do quadro legal, quer ele seja mais favorável aos inquilinos, quer aos senhorios é, precisamente, o de limitar o potencial aumento de conflitos e estabilizar a forma e natureza da relação de arrendamento. Este quadro tem, assim, implicações políticas e sociais. Mas, uma vez que ele regulamenta, também, as relações de troca, através das quais o mercado de arrendamento funciona, o quadro legal tem, consequentemente, implicações económicas directas, particularmente no que toca ao investimento para arrendamento e, do ponto de vista do consumidor, as vantagens ou desvantagens que apresenta relativamente a outras formas de ocupação.

Em Portugal, a legislação relativa ao arrendamento é baseada no reconhecimento do princípio fundamental do direito à propriedade privada, em que os senhorios têm direitos absolutos sobre a sua propriedade. No entanto, a necessidade de assegurar a função social da propriedade, concretamente da habitação, ou seja, a necessidade de

proteger certos direitos dos inquilinos e evitar conflitos, determina que certas limitações sejam impostas aos direitos de propriedade.

Um dos direitos mais importantes consagrados na lei aos inquilinos é a segurança do arrendamento, que é imposto através de limitações dos direitos dos senhorios. Estes não têm o direito de anular o contrato de arrendamento, a não ser em casos especiais, previstos na lei. Assim, em termos gerais, os contratos de arrendamento não têm uma limitação temporal, são renovados automaticamente, a não ser que o inquilino não queira continuar a ocupar o alojamento.

A primeira lei do inquilinato foi publicada em 1910, a qual instituiu o contrato de arrendamento escrito, condicionando, ainda, os valores das rendas, o seu aumento e os despejos⁹⁴, apoiando, assim, directamente, a classe operária urbana que vivia maioritariamente em alojamentos arrendados, contribuindo para refrear a pressão sobre os salários e as lutas sociais.

Em 1914 e 1918, período marcado pela forte inflação e por movimentos populares contra a carestia de vida, os governos republicanos reforçaram o congelamento das rendas e sancionaram os actos de especulação com o arrendamento.

Com o advento do Estado Novo, este pôs fim ao congelamento e aboliu todas as restrições que incidiam sobre o arrendamento urbano, provocando um aumento das rendas das casas e a degradação das condições habitacionais das famílias operárias, particularmente nas áreas urbanas⁹⁵.

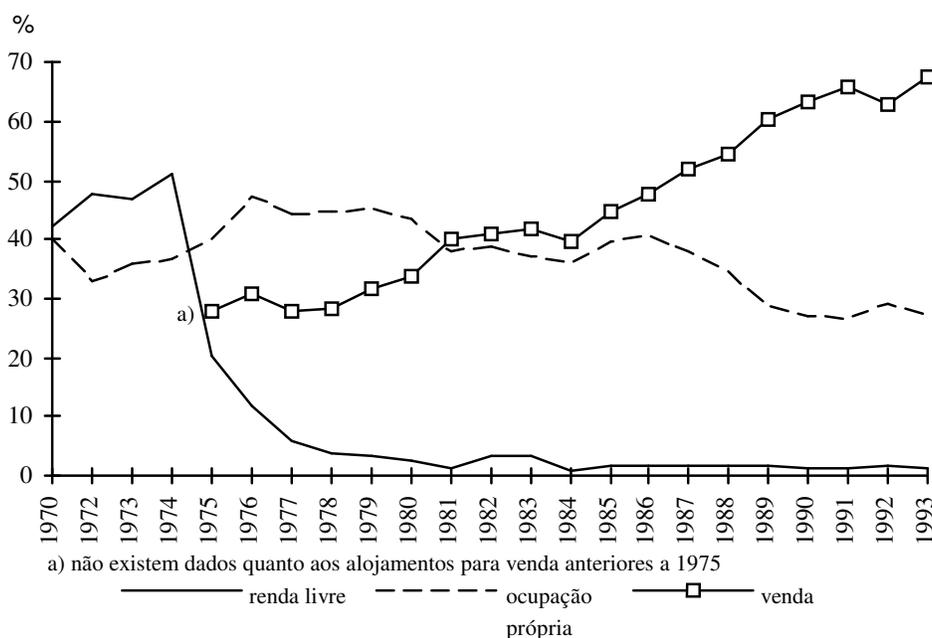
Em 1943, durante o período da Segunda Guerra, o aumento do custo de vida e a especulação com o arrendamento, levaram o regime salazarista a reintroduzir o congelamento das rendas e a condicionar os despejos, medidas necessárias ao arranque industrial então em curso, que viriam a ser alteradas com a Lei 2030 de 1948. Esta lei estabelece o congelamento das rendas apenas para as cidades de Lisboa e Porto, como forma de limitar os efeitos sociais da especulação imobiliária neste mercado, dado que era, nestas cidades, onde se concentrava a maioria dos fogos arrendados e onde existiam maiores pressões especulativas, devido à grande procura (a qual auferia rendimentos

⁹⁴ Situações estas que vinham sendo reivindicadas pela classe operária, como o demonstram as respostas dadas no Inquérito de 1909-1910 feito às Associações Operárias. Veja-se, entre outros, CABRAL, Manuel Villaverde - *Portugal na Alvorada do século XX*. Lisboa: Presença, 1988, p.220-221; GROS, Marielle C. - *O Alojamento Social sob o Fascismo*. Porto: Afrontamento, 1982, p. 65-67.

⁹⁵ "Há em Lisboa [nos anos 30] dezenas de milhares de famílias a viver em partes de casa ou apenas num quarto, há dezenas de milhares de indivíduos de sexo diferente a viverem em grande número no mesmo quarto e até na mesma cama, numa incrível promiscuidade. As rendas das novas casas em construção, oscilando entre 800\$ e os 3000\$ eram, naturalmente, uma miragem inatingível para o rendimento da família operária". ROSAS, Fernando [et col.] - *O Estado Novo (1926-1974)*. In MATOSO, José (dir.) - História de Portugal. Lisboa: Círculo de Leitores, Vol. 7º, 1994, p.99.

bastante baixos) originada pelo êxodo rural que acompanhou a expansão da economia, particularmente da indústria.

O mercado de arrendamento predominou em Portugal até meados dos anos setenta, período em que a inflação cresce fortemente, facto que vai provocar um desinvestimento crescente na habitação para arrendamento, na medida em que as rendas praticadas, devido ao congelamento⁹⁶, não compensavam o capital investido, acabando por este mercado desaparecer, praticamente, após 1974⁹⁷. As alterações legislativas ocorridas nos anos 80 e 90, particularmente o descongelamento das rendas e a sua actualização, não conseguiram, mesmo assim, alterar esta situação (fig. 5).



Fonte:INE, Estatísticas da Construção e da Habitação

Fig. 5 - Fogos Construídos no Continente segundo a modalidade

Esta evolução do mercado de arrendamento em Portugal corresponde ao que se passou em toda a Europa a partir da 2ª Guerra Mundial⁹⁸. Mas em nenhum dos países

⁹⁶ O congelamento das rendas, após 1974, é alargado a todo o país.

⁹⁷ Concordamos com Teresa Barata Salgueiro quando afirma que "com ou sem 25 de Abril teríamos chegado a idêntica situação e até à necessidade de desbloquear os alugueres". SALGUEIRO, Teresa Barata - *A Promoção Habitacional e o 25 de Abril*. Revista Crítica de Ciências Sociais. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, nº18/19/20 (Fev., 1986), p. 681.

⁹⁸ Ver, nomeadamente, GKEKIERE, Laurent - *Marchés et Politiques du Logement dans la CEE*. Paris: La Documentation Française, 1991; Gabinete de Estudos e Planeamento da Habitação e Obras Públicas - *Os sistemas de Arrendamento Urbano em Alguns Países Europeus*. Lisboa: Estudos Diversos 1/84; CUTURELLO, Paul (ed.) - *Regards sur Le Logement - Une Étrange Marchandise*. Paris:

européus, tal decréscimo foi tão rápido como em Portugal. Este facto é indicador da importância dos factores políticos, especialmente da política de habitação, embora um conjunto de efeitos combinados de outros factores contribuíssem, também, para esse declínio. Entre os mais significativos, destacam-se os seguintes:

- o controlo e congelamento das rendas e dos mecanismos impeditivos da recuperação da posse da habitação livre pelos senhorios, tornaram mais difícil a adaptação das rendas e a realização dos ganhos de capital das habitações;

- a aceleração rápida da inflação, tendo como efeito, e atendendo aos factores referidos em cima, o reforço da imobilidade habitacional e o aumento das rendas iniciais, por forma a garantir uma remuneração aceitável do investimento;

- a elevação gradual do poder de compra de várias camadas da população, combinada com a expansão do crédito à aquisição de casa própria até 1976, seguida da melhoria de condições desse crédito (com a criação do sistema de crédito bonificado). Estes factores, contribuíram para aumentar a atractividade da forma de ocupação própria, concorrencial ao arrendamento e relançar a indústria de construção que tinha sofrido uma forte quebra entre 1975-1976;

- a melhoria das condições de formas de investimento alternativos ao arrendamento, nomeadamente depósitos bancários e outros fundos de investimento⁹⁹, acompanhada da melhoria da segurança social das classes médias que eram o maior investidor em habitação arrendada¹⁰⁰, desincentivaram esta forma de aplicação de poupanças.

O quadro legislativo que regulamentou as relações de arrendamento privado até 1974 foi fixado nos anos 40 (Lei 2030 de 22 Junho de 1948), os elementos principais desse quadro eram:

L'Harmattan, 1992 (sobretudo cap. 1 e 2); BALCHIN, Paul - *Housing Policy-an introduction*. London: Routledge, 1995, (cap. 1, 5, 6, 7 e 8).

⁹⁹ Existe, actualmente, um conjunto diversificado de fundos de investimento imobiliário, e Sociedades de Investimento Imobiliário como também outras formas de aplicação de poupanças, quer na área da banca, quer dos seguros, quer ainda, acções de empresas cotadas na bolsa, bem como investimentos alternativos em espaços comerciais ou escritórios, que oferecem remunerações mais compensatórias que o arrendamento habitacional.

¹⁰⁰ Saliente-se, particularmente, que a instituição da propriedade horizontal permitiu "alargar os estratos investidores na propriedade urbana, pois há muita poupança que não tinha acesso ao prédio de rendimento e vai encontrar hipóteses de investimento no mercado de andares... Até 1973 a divulgação da propriedade horizontal permite a existência de um mercado de fogos novos para habitação própria ou para rendimento através do aluguer" SALGUEIRO, Teresa Barata - *A Promoção Habitacional e o 25 de Abril*, ... p. 680. Esta forma de investimento funcionava como uma garantia para o futuro, como meio de previdência familiar, uma vez que o sistema de segurança social era praticamente inexistente.

- regime legal baseado na figura de contrato vitalício, fortemente protector do inquilino, uma vez que o contrato de arrendamento só poderia ser cancelado pelo senhorio em casos especiais fixados pela lei, que regulamentava as figuras de "resolução do contrato"¹⁰¹ e de "caducidade e denúncia do contrato"¹⁰²;

- controlo das rendas estabelecido pela Lei 2030 e regulamentado pelo decreto 37021 de 21/8/48 e decreto 37784 de 14/3/50, com aplicação retroactiva a 1942, com as seguintes características: liberdade de fixação de rendas em novos contratos, quer de alojamentos novos, quer de alojamentos anteriormente ocupados; congelamento das rendas em permanência de contratos relativos a habitações novas ou já anteriormente ocupadas, nas cidades de Lisboa e do Porto; possibilidade de revisão periódica (de cinco em cinco anos) das rendas em permanência de contrato em todos os outros concelhos do país, esta revisão ocorria com as reavaliações dos edifícios para fins fiscais, de acordo com a área, tipo de construção, localização e outros factores que influenciassem o valor do edifício e de acordo com as melhorias efectuadas pelo senhorio.

Para além deste quadro geral do controlo das rendas instituído em 1948, saliente-se ainda, como aspectos importantes as rendas de sublocação que não estavam sujeitas a controlo, o que, em termos práticos, levou a que as famílias mais pobres acabassem por pagar rendas mais altas. Numa situação de forte imigração para as áreas metropolitanas, como a que ocorreu nos anos 50-60, este aspecto da política de arrendamento, funcionou como uma forma de contornar o congelamento das rendas instituído para as cidades de Lisboa e Porto, aumentando o número de fogos subarrendados nestas cidades nos anos 50 e 60 (quadro 2).

¹⁰¹ As razões invocadas na lei eram neste caso: (1) a do inquilino não ocupar a casa a mais de um ano, sem qualquer razão válida; (2) o inquilino não pagar a renda fixada no contrato e dentro do período por ele determinado; (3) o inquilino usar a casa para outro fim que não a habitação, ou por actividades consideradas ilegais, imorais ou desonestas; (4) o inquilino alterar a estrutura interna do alojamento sem o consentimento do senhorio; (5) o inquilino subarrendar a totalidade do fogo ou parte deste sem permissão do senhorio, ou quando tivesse tal permissão, o lucro obtido fosse superior a 20% da renda paga ao senhorio; (6) no caso do contrato de arrendamento estar dependente de um contrato de trabalho, no caso deste terminar, o inquilino era obrigado a abandonar a casa.

¹⁰² As razões invocadas neste caso eram: (1) no caso do inquilino ou da sua esposa morrerem e não deixarem herdeiros directos que vissem com eles à mais de um ano, que quisessem arrendar o alojamento; (2) no caso do senhorio possuir a propriedade do alojamento a mais de cinco anos e não tendo qualquer outro alojamento seu ou arrendado a mais de um ano, quisesse ocupar o alojamento; (3) no caso do senhorio querer alterar o edifício de forma a aumentar o número de alojamentos existentes (Lei 2088 de 30/6/57); (4) certos casos específicos em que a responsabilidade administrativa do edifício mudasse de mãos, sem qualquer mudança de propriedade.

Outras formas de contornar o congelamento encontradas pelos senhorios foi, por um lado, a demolição dos prédios e sua posterior reconstrução¹⁰³, geralmente aumentando o número de pisos para habitação ou outros fins e, por outro, o arrendamento para ocupação comercial ou para escritórios de alojamentos que entretanto iam ficando devolutos, situação esta, mais significativa, na área central daquelas duas cidades.

Foi neste quadro que se manteve o domínio absoluto do arrendamento privado nas duas áreas metropolitanas do país até meados dos anos 70, o que, conjugado com o aumento crescente da inflação, provocou alterações significativas no mercado de arrendamento, contribuindo para a diminuição da oferta nestas duas cidades, aumento crescente das rendas novas e crescente descentralização da habitação arrendada para os concelhos periféricos perante o acréscimo da procura habitacional, particularmente agravada após 1974, pelo retorno das famílias provenientes das antigas colónias portuguesas.

Assim a quebra do arrendamento teve um efeito espacial mais marcante nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, que constituíam os dois pólos de concentração desta forma de ocupação, já que nas restantes áreas do país, predominava sobretudo a ocupação própria.

Refira-se, por exemplo, que na Área Metropolitana do Porto, no início da década de 70, 70% da oferta do mercado habitacional era destinada ao arrendamento. Em 1994 esta situação apenas representa cerca de 1%. Paradoxalmente, aumentam o número de fogos devolutos, o que reflecte o desajustamento entre a oferta e a procura, desajustamento esse provocado pelos preços inflacionistas. O senhorio prefere suportar directa e integralmente os encargos de uma casa vazia do que transferir essa despesa para um potencial arrendatário, facto que diluiria a onerosidade do seu investimento. Os proprietários argumentam a este propósito, a influência ainda, insuficiente, das alterações provocadas pelo novo regime de arrendamento urbano criado em 1993-94.

¹⁰³ Situação permitida pela Lei 2088 (ver nota anterior) e comprovada, "pelo número crescente de edifícios demolidos na cidade de Lisboa : ano de 1958 - 233; 1959- 156; 1960 - 222, cerca de 4,5 % do stock habitacional da cidade" (Anais do Município de Lisboa - 1958 a 1960), citado em PEREIRA, Raul da Silva - *Problemática da Habitação em Portugal - I. Análise Social*, Vol 1, nº 1 (Jan. 1963), p.61. Este mesmo autor acrescenta ainda, "conforme o município da capital reconhece: " A progressiva valorização dos terrenos situados em zonas plenamente urbanizadas e as desactualizadas rendas que... proporcionam os prédios susceptíveis de serem ampliados, emprestando à solução de despejo,... demolição e posterior reconstrução, um maior benefício económico, pode ter justificado a sua preferência. As numerosas demolições que foram realizadas... (202 prédios demolidos [em 1960] para 207 edificações projectadas emprestam fundamento àquela presunção" Anais do Município de Lisboa, 1960, p. 399, citado em PEREIRA, Raul da Silva, *idem ib.* p. 61.

Quadro 2 - Número de famílias em alojamentos clássicos segundo a forma de ocupação, em percentagens (1950 a 1981)

Distrito	1950			1960			1970		
	oc. próp.	arrend.	subar.	oc. próp.	arrend.	subar.	oc. próp.	arrend.	subar.
Aveiro	64	22	6	56	32	6	64	29	1
Beja	50	22	9	44	38	4	52	34	1
Braga	42	42	7	39	50	5	50	41	2
Bragança	75	13	4	72	16	9	81	15	0
Castelo Branco	65	22	5	58	33	3	69	25	2
Coimbra	70	19	4	64	27	3	71	25	1
Évora	33	42	11	30	59	0	36	51	4
Faro	55	23	6	52	30	6	55	33	4
Guarda	69	21	2	62	29	3	72	20	2
Leiria	76	12	5	69	22	4	77	19	1
Lisboa	19	52	22	16	50	30	20	69	7
Portalegre	43	37	8	40	49	2	50	42	2
Porto	28	52	13	23	62	10	30	61	4
Santarém	65	49	6	58	31	3	64	27	2
Setúbal	25	47	14	19	63	9	24	67	2
Viana do Castelo	69	19	3	65	25	3	79	16	0
Vila Real	68	18	4	67	19	5	76	17	1
Viseu	69	20	3	65	25	3	76	18	1
Total do País	50	32	9	43	41	9	48	43	3
Cidade de Lisboa	5	62	28	4	50	43			10
Cidade do Porto	12	66	19	10	77	10	13	77	6
	1981								
Distrito	oc. próp.	arrend.	subar.						
Aveiro	69	27	0,2						
Beja	67	23	0,2						
Braga	56	38	0,2						
Bragança	82	14	0,1						
Castelo Branco	71	25	0,1						
Coimbra	73	24	0,2						
Évora	50	42	0,2						
Faro	60	32	0,3						
Guarda	77	19	0,1						
Leiria	78	20	0,1						
Lisboa	78	20	0,1						
Portalegre	57	37	0,2						
Porto	40	54	0,5						
Santarém	72	24	0,1						
Setúbal	44	50	0,1						
Viana do Castelo	80	16	0,1						
Vila Real	79	16	0,1						
Viseu	79	16	0,1						
Total do País	55	40	0,4						
Cidade de Lisboa	18	77	1,3						
Cidade do Porto	22	73	1,4						

Fonte: INE, Recenseamentos Gerais da População e da Habitação

As alterações introduzidas na legislação após 1974 (D.L. 445/74) reforçaram os direitos dos inquilinos¹⁰⁴ e o sistema de controlo, generalizando-se a todo o país o

¹⁰⁴ Passou a ser permitido quer aos filhos, quer a outros familiares directos, ou até mesmo a outras pessoas, ou sublocatários o direito de permanecer no alojamento, mesmo que o inquilino tivesse falecido,

congelamento das rendas, num período marcado por fortes pressões populares. Este diploma concedeu também maiores poderes às Autarquias, às quais passava a competir a fiscalização da obrigatoriedade de arrendar alojamentos devolutos. Este decreto acabou por ser responsabilizado pela retracção do investimento no mercado de arrendamento, pelo nível especulativo das novas rendas e pela degradação crescente do parque habitacional, transformando-se "no bode expiatório da crise que o sector imobiliário viveu a partir de finais de 1973"¹⁰⁵.

Este quadro legislativo acabou por ser alterado por nova legislação, publicada na década de 80 e 90, perante as fortes pressões dos senhorios e dos empresários da construção e as graves consequências económicas e sociais que o congelamento prolongado originou (D.L. 148/81¹⁰⁶, Lei 46/85, D.L. 13/86, D.L. 68/86, D.L. 9/88, D.L. 321-B/90, D.L. 278/93 e Lei 13/94). Estes diplomas permitiram a actualização anual das rendas com contratos em constância de arrendamento¹⁰⁷, instituiu o regime de contratos de duração limitada para os novos arrendamentos, impôs limitações à transmissão do direito do arrendamento e criou, também, subsídios de renda para as famílias mais carenciadas como forma de compensar os aumentos das rendas relativamente aos rendimentos auferidos pelas famílias, como no caso dos reformados¹⁰⁸.

sem qualquer alteração do contrato de arrendamento ou da renda, desde que estivessem a viver no alojamento à mais de cinco anos (D.L. 420/76 de 28/6; D.L. 230/77 de 23/6 e D.L. 293/77 de 20/6). Também foram suspensos os casos (2) e (3) referidos, acima, para a figura de "caducidade e denúncia de contrato" (D.L. 445/74 de 12/9) sendo contudo reintroduzidos em 1976, mas foram garantidos os direitos dos inquilinos. A suspensão do contrato podia ser adiada por um ano, até o inquilino encontrar novo alojamento. Os inquilinos com mais de 65 anos e ocupando o mesmo alojamento à mais de 20 anos não podiam ser despejados, mesmo que o senhorio quisesse a casa para si (D.L. 794/76, de 5/11; D.L. 293/77 de 20/6 e Lei 55/79 de 15/3). Foram, também, alterados os casos 4 e 5, referidos, acima, para a figura de "resolução do contrato" (D.L. 293/77).

¹⁰⁵ FERREIRA, António Fonseca - *Por uma Nova Política de Habitação*, 1987, p.215.

¹⁰⁶ Esta lei instituiu dois regimes de renda- a livre e a condicionada - para os contratos celebrados após 1981, não tocando, portanto, nos contratos em constância de arrendamento, pelo que os efeitos sobre o mercado de arrendamento foram praticamente nulos.

¹⁰⁷ Saliente-se, contudo, que as correcções introduzidas pela legislação se têm mostrado insuficientes dado os níveis iniciais das rendas serem muito baixos, datando a grande maioria dos anos 40 e 50, o que tem provocado graves distorções económicas e injustiças sociais entre os inquilinos antigos e os mais recentes. Os coeficientes de actualização das rendas antigas (anteriores a 1980, sofrem um factor de correcção extraordinário) e das novas são fixados anualmente pelo Estado, no mês de Outubro.

¹⁰⁸ Segundo dados do INH, em 1999 beneficiavam de subsídio de renda cerca de 7 000 famílias, das quais cerca de 58, 5% no regime especial para inquilinos deficientes, 29,7% no regime geral e as

A política de arrendamento originou vários efeitos socio-espaciais nas áreas metropolitanas, perante o aumento crescente e rápido da procura. Destacamos como os mais significativos:

- a grande desproporção criada entre as rendas antigas em constância de contrato e as rendas novas, uma vez que estas passam a ser mais altas¹⁰⁹, pois os custos de construção e dos terrenos tendem a aumentar mais rapidamente do que a inflação. No caso de casas que ficam vagas, o senhorio tem tendência a pedir uma renda que se aproxime das rendas das casas novas, facto que, provocou uma grande imobilidade habitacional de quem já estava instalado, com conseqüente sobrelotação (particularmente no caso de famílias com filhos) e sublotação (caso dos casais idosos) dos alojamentos;

- aparecimento de formas ilegais, de modo a rodear os condicionalismos impostos pela lei, como foi o caso da prática de os senhorios exigirem quantias extra-contrato a troco da entrega das chaves da casa, ou ainda, o aparecimento de "agências que anunciam casas baratas e exigem aos interessados um depósito para verem fogos existentes"¹¹⁰;

- ao nível do parque habitacional, o aumento de alojamentos devolutos¹¹¹, fruto da sua retenção quer pelos senhorios, quer pelos inquilinos e a sua degradação, uma vez que as rendas auferidas pelos senhorios inviabilizavam as necessárias obras de conservação;

- o adiamento da decisão dos filhos deixarem a casa dos pais, dadas as possibilidades de poderem vir a suceder os progenitores no arrendamento, o que contribuiu para um aumento da sobrelotação dos alojamentos;

- o aumento do arrendamento de partes da casa e da coabitação, como forma das populações insolventes resolverem o seu problema habitacional;

- aumento da procura de fogos arrendados promovidos pelo Estado, que contudo não "chega para as encomendas". Refira-se, como ilustrativo desta situação, o caso de no município de Lisboa entre 1976 e 1980 se candidataram a uma habitação social 60 mil

restantes no regime especial de carência. Acrescente-se, ainda, que em 1992 entrou em prática um programa de incentivo ao arrendamento jovem.

¹⁰⁹ "Por exemplo, nas cidades de Lisboa e do Porto, o crescimento dos valores dos novos arrendamentos entre as duas metades da década [de 70] situava-se em torno de, respectivamente, 60% e 80%". Jornadas Luso-Suecas de Habitação - *Produção de Nova Habitação. Monografia Base sobre a situação da habitação em Portugal - 1980*. Lisboa, Maio, 1981, p.13.

¹¹⁰ SALGUEIRO, Teresa Barata - *A Promoção Habitacional e o 25 de Abril*. 1986, p. 683.

¹¹¹ Refira-se, contudo, que após o 25 de Abril, muitos destes fogos, particularmente nas cidades de Lisboa e do Porto, foram ocupados por populações sem habitação ou com habitação precária, situação que acabou por ser mais tarde legalizada com o D.L. 198/75.

famílias, sendo apenas contempladas cerca de 45 000 e o caso do programa casas pré-fabricadas (CAR), criado pelo Fundo de Fomento da Habitação, destinado quase exclusivamente às populações provenientes das ex-colónias que, entre 1977 e 1980, distribuiu 5 219 fogos, tendo concorrido a este programa 13 500 famílias¹¹²;

- a venda de alojamentos aos inquilinos, como forma de rentabilizar o capital e libertar os senhorios dos futuros encargos relativos a obras de recuperação;

- a descentralização da oferta de alojamentos para arrendamento nos concelhos periféricos às cidades de Lisboa e Porto, uma vez que, com o aumento da inflação, o risco de investimento naqueles concelhos era menor, pois até 1974, as rendas podiam ser actualizadas ao ritmo da desvalorização monetária (quadro 3). O facto dos custos dos terrenos serem também mais baixos naqueles concelhos, o investimento que entretanto ocorre ao nível das infra-estruturas viárias e o alargamento da rede de transportes públicos, são também factores que terão contribuído para aquela descentralização (aspectos estes que desenvolveremos na segunda parte do trabalho);

- o aumento da construção clandestina e de alojamentos precários (barracas e outros alojamentos improvisados);

- o aumento crescente da oferta e aquisição de habitação própria, quer nas cidades de Lisboa e Porto, quer ainda nos concelhos periféricos a estas (sobretudo a partir de finais dos anos 70), tanto no mercado legal, como no ilegal (que a partir de 1977 surge como um mercado autónomo e paralelo ao mercado legal, quer para arrendamento, quer para ocupação própria), associado ainda, à melhoria dos níveis de vida, às alterações das aspirações familiares, à melhoria dos sistemas de segurança social, à reestruturação do sector da produção imobiliária, com uma forte participação dos bancos, através da criação do crédito à aquisição, promoção e construção de habitação.

Com o congelamento das rendas, o Estado diminui também as receitas que obtém através das taxas e impostos que recaem sobre os imóveis. Tal facto, limita a possibilidade do Estado investir no mercado habitacional, agravando a situação de carência das famílias insolventes, que só têm acesso ao mercado de habitação social.

Refira-se ainda que, no caso da Área Metropolitana do Porto, entre 1981 e 1991, se acentua o declínio dos alojamentos familiares arrendados, passando de 62% para 45%, tendência que predomina na cidade do Porto, onde se verificou um decréscimo da ordem dos 60%. Para esta situação muito terá contribuído o baixo nível das rendas praticado, havendo na AMP, em 1991, 37% dos fogos arrendados com rendas inferiores a 3 000\$00, enquanto que apenas 9% possuem rendas superiores a 30 000\$00.

¹¹² Referidos em Jornadas Luso-Suecas da Habitação, op. cit. p. 31 e 32.

Quadro 3 - Número de Alojamentos clássicos ocupados e vagos, entre 1960 e 1991

	1960			1970				
	Ocupados res. habitual	Vagos P/ arrend.	Outros	Ocupados res. habitual	P/ arrend.	Vagos P/ venda	Outros	
Lisboa	200 449	2 246	1 375	213 150	7 100	280	3 220	
Outros Conc. AML	167 708	7 411	3 823	252 380	16 685	5 265	10 800	
Área M. de Lisboa	368 157	9 657	5 198	465 530	23 785	5 545	14 020	
Porto	77 204	2 543	1 355	75 450	4 810	150	1 005	
Outros Conc. AMP	125 510	2 986	1 921	143 595	7 125	395	4 015	
Área M. do Porto	202 714	5 529	3 276	219 045	11 935	545	5 020	
	1981				1991			
	Ocupados res. habitual	Vagos P/ arrend.	Vagos P/ venda	Outros	Ocupados res. habitual	P/ arrend.	Vagos P/ venda	Outros
Lisboa	239 783	2 304	1 974	1 922	227 611	4 428	4 051	14 777
Outros Conc. AML	425 043	4 843	12 478	6 755	486 473	5 493	35 565	35 484
Área M. de Lisboa	664 826	7 147	14 452	8 677	276 084	9 921	39 616	50 261
Porto	90 288	790	1 603	1 109	94 657	1 283	2 685	7 511
Outros Conc. AMP	197 773	3 132	2 852	3 061	244 225	2 477	8 031	15 452
Área M. do Porto	288 061	3 922	4 455	4 170	338 882	3 760	10 716	22 963

Fonte: INE, Recenseamentos Gerais da População e da Habitação

Fomentar o mercado de arrendamento é um objectivo essencial a ter em conta na definição da política de habitação, sobretudo perante a crescente necessidade de mobilidade da população activa¹¹³ e da população jovem¹¹⁴, sendo ainda um factor essencial para a competitividade das áreas metropolitanas, particularmente para a fixação de quadros qualificados, nacionais ou estrangeiros.

Outro aspecto a realçar, que se prende directamente com a qualidade habitacional e do ambiente urbano, é a questão da degradação do parque habitacional arrendado mais

¹¹³ Numa conjuntura económica e de estratégia empresarial, em que a mobilidade das empresas é cada vez mais significativa, não só nas áreas metropolitanas, mas também em outras áreas urbanas e até mesmo rurais. Com efeito, a reestruturação do sector produtivo e dos serviços, ocorrido sobretudo nos finais dos anos 80, implicou uma forte realocação espacial das empresas, o que induz, consequentemente, uma maior mobilidade dos recursos humanos.

¹¹⁴ O recente Incentivo ao Arrendamento para Jovens, criado pelo D.L. 162/92, é um passo positivo nesse sentido, o qual tem sido reconhecido como uma das poucas medidas que, no âmbito da revitalização do mercado de arrendamento, tem alcançado algum sucesso nos últimos anos. Na verdade, segundo dados do IGAPHE, desde 1992 e até ao final de 1999, o número de beneficiários deste regime de arrendamento é de 89 396, sendo que nos últimos anos este programa tem apresentado uma significativa dinâmica, registando-se um aumento do número de beneficiados de 26% entre 1996 e 1999.

antigo, pelo que a adopção de medidas que promovam a sua requalificação¹¹⁵ e reocupação, poderão contribuir, não só, para a diminuição das carências habitacionais, como também para a melhoria das condições de vida urbana. Este requisito torna-se importante para aumentar a atractividade das áreas metropolitanas, particularmente dos seus centros, quer no que toca ao investimento em habitação, quer em outros tipos de investimento, nomeadamente na área comercial e serviços.

Contudo, o investimento em habitação para arrendamento, nunca conseguirá retomar os quantitativos alcançados na década de 50 e 60, uma vez que se alteraram quer as condições que propiciavam esse investimento, quer ainda, as próprias aspirações das famílias¹¹⁶, aspirações essas mais favoráveis à aquisição de casa própria e facilitada pela crescente descida das taxas de juro relativas ao crédito habitacional. Mas para certos estratos populacionais, como é o caso dos jovens em início de carreira, ou o caso, dos divorciados, o mercado de arrendamento pode ser uma alternativa mais vantajosa, pelo menos durante uma primeira fase do seu ciclo de vida, pelo que é importante criar condições e incentivos ao arrendamento.

Refira-se ainda que, relativamente à população insolvente e perante o aumento crescente do desemprego, do trabalho precário e maior instabilidade dos postos de trabalho, que originam condições económicas mais instáveis e mais difíceis àquelas populações, o regime de arrendamento de habitação social é a única forma de resolver o problema de alojamento destas famílias, pelo que, incentivar a promoção pública para arrendamento¹¹⁷, promovida pelos municípios, cooperativas e por outras entidades assistenciais (Misericórdias, Mutualidades, ou outras) deve ser um objectivo a ter em conta.

¹¹⁵ Como é o caso do RECRIA (Regime Especial de Participações na Recuperação de Imóveis Arrendados, criado pelo D.L. 4/88 de 14/1, posteriormente modificado pelos D.L. 197/92 de 22/9 e D.L. 104/96 de 31/7), do REHABITA (Regime de Apoio à Recuperação habitacional em Áreas Urbanas Antigas, declaradas áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística - D.L. 105/96 de 31/7) e do RECRIPH (Regime Especial de Participação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal - D. L. 106/96 de 31/7).

¹¹⁶ A posse do alojamento constitui um património e uma forma de poupança das famílias, uma forma de possuir um bem cuja valorização é crescente e que representa bem mais do que poderiam esperar economizar ao longo da sua vida activa apenas com os seus salários.

¹¹⁷ Medida, aliás, contemplada pelo programa PER (Programa Especial de Realojamento para as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, criado em 1993, pelo D.L. 163/93 de 7 de Maio e alterado pela Lei nº 43/96 de 29 de Agosto) e que algumas Câmaras gostariam de ver alargado a outras cidades do país, ou até a outros promotores, como é o caso das cooperativas de habitação económica.

Atendendo a este quadro, nos últimos anos, têm sido propostas várias medidas¹¹⁸ que visam criar um clima de maior confiança no mercado de arrendamento que permita fomentar o investimento neste mercado, entre essas medidas destacam-se:

- incentivos fiscais adequados para as Sociedades, Fundos de Investimento Imobiliário, Companhias de Seguros e Fundos de Pensões, de forma a captá-los para o investimento no mercado de arrendamento habitacional;

- linhas de financiamento a médio e longo prazo, com taxas de juro reduzidas, para a construção de empreendimentos para arrendamento pelas cooperativas;

- correcções das rendas antigas, actualizando-as progressivamente para valores de mercado, complementadas com subsídios à habitação para as famílias de baixos recursos;

- criação de subsídios de rendas a famílias de baixos rendimentos permitindo-lhes ter acesso ao arrendamento cooperativo ou a outras instituições assistenciais;

- redução da taxa do IVA e a isenção de quaisquer outros encargos fiscais durante e após a construção para arrendamento cooperativo/ ou de entidades assistenciais;

- agravamento da tributação fiscal (IRS e/ou Contribuição Predial Autárquica) para as habitações devolutas;

- reforço da promoção pública municipal em regime de arrendamento - habitações de renda económica e de renda limitada;

- aperfeiçoamento e ampliação do RECRIA (medida esta que, entretanto, já foi contemplada com a criação dos programas REHABITA e RECRIPH, criados em 1996) ponderando, ainda, a repercussão sobre as rendas do investimento feito pelos senhorios através destes processo;

- promover novas modalidades de financiamento à construção para arrendamento, que tenham em conta a figura de arrendamento com opção de compra, figura esta já existente no que toca ao arrendamento de espaços comerciais e escritórios.

Refira-se que, atendendo a algumas destas propostas, o actual Governo está a elaborar um conjunto de diplomas legais, que visam criar um sistema de apoios financeiros, a fundo perdido, para a recuperação do património habitacional arrendado¹¹⁹, que irá vigorar até que todo o parque esteja recuperado, o apelidado pela

¹¹⁸ Nomeadamente em FERREIRA, António Fonseca - *Por uma Nova Política de Habitação*, op. cit. ; *Livro Branco sobre a Política da Habitação*, op. cit. e *Jornada de Reflexão sobre Cooperativas de Habitação*, op. cit.

¹¹⁹ Segundo o estudo efectuado pelo INE e pela Secretaria de Estado da Habitação, intitulado *O sector da habitação no ano 2000*, 225 mil, ou seja 7% dos alojamentos residenciais, encontram-se em situação degradada ou muito degradada. A maioria, 95,2 % das fracções em causa, foram edificadas há mais de duas décadas, mais de 1/3 são propriedade dos ocupantes e 55% são propriedade de particulares ou de empresas privadas (sendo estes, na maioria, arrendados).

Secretaria de Estado da Habitação, "Pacote da Habitação"¹²⁰, que se encontra há mais de um ano para ser aprovado e que para 2000 teria uma verba de dez milhões de contos inscritas no Orçamento de Estado.

Estas novas medidas, têm por objectivos, não só, fomentar a reabilitação do parque arrendado, como ainda, o retorno das casas devolutas existentes ao mercado, financiando o Estado, a fundo perdido, a diferença entre o valor das receitas que o proprietário obtém das casas que tem arrendadas (e daquilo que receberia das que se encontram devolutas se estivessem no mercado) e o custo total das obras a realizar. No caso dos proprietários terem de recorrer à banca para financiar a sua quota parte do investimento, está a ser estudada a criação de um sistema de garantia de empréstimos a taxas de juro acessíveis, semelhantes às que se praticam no crédito à habitação, para que as obras não deixem de se realizar.

Segundo o recente estudo publicado pela Secretaria de Estado da Habitação, intitulado "O sector da habitação no ano 2000", o mercado de arrendamento parece estar a dar sinais de alguma retoma. Na verdade, segundo este estudo, na década de 80 havia 145 mil fogos arrendados e os últimos números de 1998 apontam para 219 mil, com especial destaque para a Região Norte. Este aumento do parque habitacional arrendado, deve-se não só, ao descongelamento das rendas, como ainda, às alterações introduzidas nos prazos dos contratos, o que originou maior liquidez neste segmento de mercado. Acrescente-se, também, o incentivo ao arrendamento jovem, que como já referimos, tem sido reconhecido como uma das poucas medidas que, no âmbito da revitalização do mercado de arrendamento, tem alcançado algum sucesso nos últimos anos.

2.2.4 - O funcionamento do mercado habitacional - produção e consumo da habitação

A partir dos anos 80, dão-se alterações significativas na produção habitacional e urbana, devido a mudanças de mercado decisivas e a rupturas importantes na política habitacional. A crise do modelo de desenvolvimento sobre o qual acentou o crescimento económico da maioria dos países ocidentais, o retorno das teorias liberais e neoliberais enfatizando o papel do mercado, o recuo das políticas habitacionais públicas, tiveram, na maioria dos países mais desenvolvidos, particularmente nos europeus, importantes incidências ao nível da oferta e das condições de produção dos alojamentos.

¹²⁰ Que inclui um conjunto de alterações ao RECRUA, ao REHABITA e ao RAU (Regime de Arrendamento Urbano) e outras medidas para incremento da reabilitação do parque habitacional, nomeadamente, redução da taxa de IVA, incentivo à realização de obras parciais para recuperação de telhados, possibilidade de demolição de fogos irrecuperáveis e ainda ocupados assegurando o direito à habitação dos arrendatários, entre outras.

Ao mesmo tempo, a tendência para a globalização da economia foi acompanhada por importantes mutações ao nível das cidades e por uma nova diferenciação espacial. A internacionalização dos mercados e das estruturas produtivas, a terciarização da economia, que se manifesta, particularmente, pelo papel crescente dos serviços de apoio à produção, a expansão das actividades financeiras, entre outros aspectos, conjugam-se na redefinição da estrutura dos grandes centros urbanos, no papel das metrópoles e no seu modo de inserção na rede de relações e de trocas que ultrapassam as fronteiras nacionais.

Este movimento desencadeou processos de sobrevalorização de certos espaços (particularmente os espaços centrais) e, simultaneamente, a desvalorização acelerada de outros (em grande parte os espaços periféricos). Mas, esta diferenciação, não se reduz somente a esta distinção clássica centro - periferia. As linhas de clivagem tornaram-se mais complexas à volta de uma interdependência acrescida entre as cidades, mas também numa nova hierarquia dos pólos urbanos, atravessada por uma dinâmica por vezes centralizadora ou descentralizadora¹²¹. De facto, por trás do "boom" imobiliário dos últimos anos, podemos ler muito mais do que uma simples alteração de conjuntura (a retoma que sucede à crise), para encontrarmos uma reestruturação urbana profunda.

No caso do mercado habitacional, um primeiro aspecto que importa esclarecer é o das mutações do sector da construção e a sua relação com as alterações da política habitacional, permitindo clarificar, quer as estratégias e as relações entre os actores, quer as consequências ao nível do *habitat* e da reestruturação urbana.

Nos anos 90, assistimos em Portugal a alterações importantes nas empresas de construção, particularmente nas grandes empresas, em que estas se definem cada vez menos como meras empresas de execução de obras, para se tornarem cada vez mais como prestadoras de serviços, trabalhando para uma multiplicidade de clientes, públicos ou privados, activas não só na construção, mas cada vez mais participando na produção e gestão das cidades.

Para se adaptar às mutações dos mercados da construção, as grandes empresas tiveram que redefinir as suas estratégias e os meios do seu desenvolvimento. Sob o efeito da aceleração das concentrações financeiras e das políticas de desenvolvimento assentes no crescimento interno e na diversificação, tornaram-se, não só, poderosos

¹²¹ O paradigma das áreas metropolitanas está a ser complementado pelo das redes urbanas regionais, em que a preocupação pelas cidades médias constitui um objecto de interesse crescente, que inspiram os novos modelos de gestão do território e do sistema urbano. Sobre estas questões ver, nomeadamente: ASHER, François - *Prospective des villes*. Paris: Plan Construction et Architecture, 1991; DUPUY, Gabriel - *Le urbanisme des réseaux, Théories et méthodes*. Paris: Ed. Armand Colin, col. U Géographie, 1991; CATTAN, N. (et al) - *Les système des villes européennes*. Paris: Ed. Antropos, 1994; PRECEDO LEDO, Andrés - *Ciudad y Desarrollo Urbano*. Madrid: Editorial Sintesis, 1996.

grupos multi-funcionais, mas também, importantes operadores urbanos. As estratégias que têm desenvolvido para se adaptarem às mudanças do meio e dos mercados, levaram-nas a ser hoje importantes parceiros urbanos e interlocutores privilegiados para as autarquias locais, ao nível dos projectos urbanos, ou até mesmo da gestão urbana, devido quer à capacidade técnica e económica que adquiriram, quer às sinergias retiradas da sua diversificação.

Sem dúvida que o partenariado entre as empresas e o poder local é importante para o financiamento e gestão de certos projectos urbanos. Mas a lógica de privatização que acarreta não conduzirá ao abandono e à desvalorização de certos espaços, menos lucrativos para as empresas, particularmente a habitação social¹²²?

Quais os efeitos que esta evolução poderá ter no resto da indústria de construção ou até mesmo em outros agentes do sector imobiliário, num sector em que o predomínio das pequenas e médias empresas é, ainda, significativo? As incidências da centralização das grandes empresas são, particularmente fortes, ao nível da execução dos projectos, ou seja, no estaleiro. O aumento da subcontratação de pequenas empresas, de mão-de-obra não especializada, de operários especializados que trabalham por conta própria, muitas vezes em situação ilegal e uma diminuição do número de operários nas grandes empresas a favor do aumento dos quadros, são algumas das alterações que a estratégia das grandes empresas têm desencadeado.

A redefinição de estratégias por parte das empresas de construção, num novo contexto económico, engloba várias acções. Essas acções vão desde o investimento em novos domínios de actividade, até à definição de novos tipos de relações contratuais destinadas a permitir, aos grandes grupos, enfrentar uma concorrência cada vez mais forte, que se desenvolve, não só, pela conquista de grandes obras, mas também na batalha pela participação na reestruturação das cidades, assim como, na concepção, realização e gestão de grandes equipamentos e infra-estruturas. As barreiras, à entrada, nestas grandes operações imobiliárias, não se limitam somente a alterações de escala e tamanho das operações, exprimem-se, sobretudo, em termos da capacidade de realizar associações e alianças com parceiros locais públicos ou outros.

A questão do uso colectivo do espaço urbano e, sobretudo, o uso do espaço privado da residência pelos habitantes, constituem um desafio permanente quer para o Estado, quer para o próprio mercado habitacional. A resposta a este desafio, a múltiplos níveis, engloba diferentes momentos de intervenção dos agentes interessados no longo e

¹²² Em Portugal, as experiências dos Contratos de Desenvolvimento Habitacional, são uma prova disso mesmo, manifestando o desinteresse das empresas por este sector do mercado, ainda que, sobretudo a partir da implementação do PER, a participação das empresas, via CDH, se tem demonstrado mais activa, ultrapassando a promoção cooperativa com financiamento do INH (na segunda parte do trabalho teremos oportunidade de desenvolver mais esta questão).

descontínuo processo de programar, conceber, construir e habitar, em circunstâncias mais ou menos favoráveis à intervenção pessoal num produto-casa cada vez mais estandardizado e industrializado.

O processo de uso do espaço habitacional inicia-se nas condições que definem o estatuto do residente face ao seu alojamento - proprietário, locatário privado ou social, cooperante - de acordo com o seu nível de solvência. O seu uso e produção podem exprimir-se a vários níveis, como: a escolha do local (centro/periferia, bairro antigo/bairro novo); do projecto - tipo de casa (antiga/nova, individual/colectiva, pronta/inacabada/evolutiva) e da relação entre o cliente potencial e os promotores ou construtores (passiva/activa, individual/colectiva, consumidor/auto construtor) ou ainda, face ao promotor institucional (auto promotor/cliente, indivíduo isolado/associação/delegação).

O consumo do espaço habitacional pelos utilizadores pode também tomar várias formas, derivadas da capacidade de escolha das várias hipóteses que dispõe o mercado, tendo em conta: a localização, o tipo, a dimensão, a qualidade e o preço da casa, o tipo de promoção (individual, empresarial, cooperativa, social) e a forma de ocupação (arrendamento, ocupação própria, auto promoção, legal ou clandestina).

Este conjunto de características é atravessado por um processo que é sobretudo cultural, num contexto de fragmentação de modelos e de conflitualidade de papéis ao nível das instituições, dos arquitectos e utilizadores. Estes últimos são, muitas vezes, considerados como "objectos" e não como sujeitos. Cada vez mais existe uma sofisticação ao nível dos decisores (promotores, projectistas e construtores), patente numa diversidade de modelos construtivos, enquanto que o utilizador é expropriado do seu direito de participação no processo de promoção-construção¹²³, sendo-lhe confinado, apenas, o papel de decorador do interior e de adaptação/apropriação do alojamento.

A preocupação com a apropriação/satisfação do alojamento tem sido quase sempre descurada pelas lógicas do mercado e pelas políticas habitacionais, que reduzem a habitação à mera satisfação de uma necessidade primária e cujos modelos construídos têm gerado, muitas vezes, significativas disfunções. Na verdade, quando o alojamento entra, como na nossa sociedade, na esfera da produção, torna-se uma mercadoria, cujos modelos reflectem cada vez menos os modelos culturais (particularmente as aspirações das populações) e cada vez mais os imperativos dessa produção.

Em Portugal, na história recente da oferta de alojamento pelo Estado, o problema da participação dos utilizadores na promoção/concepção do alojamento esteve presente em várias experiências, mais ou menos originais, com maior ou menor sucesso, mas que procuraram que os consumidores fossem considerados como actores. Entre os mais

¹²³ Saliente-se, contudo, algumas excepções, como é o caso da autopromoção legal e clandestina, o SAAL e os empreendimentos cooperativos.

emblemáticos, após o 25 de Abril, salientam-se o Serviço Ambulatório de Apoio Local (SAAL), que teve uma vida efémera mas que originou experiências positivas, muitas delas continuadas pelas cooperativas de habitação, ou ainda, o caso da operação de renovação da área Barredo-Ribeira na cidade do Porto, cujo projecto tem contado com a participação e acompanhamento das populações envolvidas.

O facto da habitação ser, ao mesmo tempo, um produto e um meio de consumo social, cria várias contradições ao nível das estratégias dos agentes envolvidos na produção e consumo da habitação, o que leva ao aparecimento de uma crise do sector, materializada numa oferta que não satisfaz a procura potencial, quer em termos de quantidade, quer de preços, quer, cada vez mais, em termos de qualidade e de novos modelos que respondam às novas exigências dos consumidores, a novos modos de vida, a uma maior mobilidade profissional e às alterações familiares.

No caso português, as necessidades habitacionais, especialmente nos grandes centros urbanos, cresceram mais rapidamente do que a produção, consequência da concentração espacial da população e níveis de solvência/insolvência desta. Surge, assim, uma base para o desenvolvimento da crise habitacional que foi, de certo modo, aliviada, como já tivemos oportunidade de o demonstrar em outro trabalho¹²⁴, pelo mercado de construção clandestina, apesar dos problemas urbanísticos que desencadeou.

Um primeiro aspecto a realçar é o reconhecimento de que o problema habitacional das áreas em desenvolvimento é, não só, um problema de escassez, como também de desadaptação da oferta, sendo os casos mais críticos, o das áreas metropolitanas e o dos distritos do litoral, mais densamente povoados, sendo manifesta a importância que deve ser conferida ao incremento da produção de habitações e sua adaptação às necessidades da procura. Para a oferta, a estratégia primordial é, principalmente, a obtenção de lucro, logo, viabilização dos investimentos, obedecendo a imperativos de rentabilidade capitalista. Para a procura, a habitação constitui, não só, uma necessidade básica à qual não pode fugir, logo, uma parte significativa dos seus rendimentos destina-se a satisfazer essa necessidade, como também um local onde ocorrem práticas diversificadas: funcionais, culturais, simbólicas, afectivas, etc, sendo, portanto, o alojamento, um espaço essencial à estruturação da vida quotidiana.

Na verdade, apesar dos esforços já realizados, particularmente pelo Estado, a partir de meados dos anos 70, limitados, em parte, por uma conjuntura económica nem sempre favorável a uma intervenção mais activa no mercado habitacional, continuam a verificar-se, nas áreas urbanas, a escassez da oferta de alojamentos, acompanhada também de uma deterioração qualitativa dos alojamentos mais antigos¹²⁵ e falta de espaços públicos, nos

¹²⁴ MATOS, Fátima Loureiro de - *A construção clandestina em Vila Nova de Gaia*,op. , cit.

¹²⁵ Veja-se, por exemplo, o número crescente de prédios que têm caído em Lisboa, ou até mesmo no Porto, ou que foram desocupados por ameaça de ruína.

empreendimentos mais recentes, com graves repercussões na qualidade de vida das famílias. Por outro lado, é sabido que cerca de 85 % da produção de habitação é da responsabilidade da iniciativa privada e lançada no mercado a preços especulativos, tornando-a inacessível a um número significativo de famílias necessitadas de casas. Daí que o problema se não limite à simples escassez da oferta, para se situar, talvez com maior relevância, no domínio da adaptação da oferta às características da procura, nomeadamente, em termos de rendimento e qualidade, não só das construções, mas sobretudo, dos espaços envolventes.

A forte concorrência de outras actividades económicas, particularmente a expansão do comércio e serviços nos centros urbanos e a expansão do mercado de obras públicas, contribuiu, também, para o aumento dos preços da habitação¹²⁶, particularmente nas áreas urbanas, o qual não foi acompanhado pelo correspondente aumento dos salários e dos rendimentos.

Um facto comprovativo dos efeitos dos altos preços das habitações novas no comportamento do mercado habitacional, é o do aumento significativo da compra de casas usadas (geralmente mais baratas) estimando-se que, em cada ano, se vendem cerca de 150 mil casas usadas em Portugal e, em média, o prazo para encontrar comprador para este tipo de alojamentos é de cerca de um mês¹²⁷.

Refira-se ainda como factores penalizadores dos preços da habitação, as complexas e morosas formalidades jurídico-administrativas e os elevados encargos fiscais que recaem sobre os construtores e utentes, "verifica-se que, em termos médios, 15% a 20% do fluxos fiscais gerados por um edifício, são relativos ao período preparatório da construção; 45% a 55% resultam da fase de construção propriamente dita; e 20% a 25% são receitas fiscais geradas no momento da compra/venda e sobre os actos burocráticos com ela relacionados"¹²⁸. A simples referência às várias fases que englobam o intrincado processo burocrático que envolve a compra do terreno, construção e licenciamento e venda do alojamento, dão uma ideia do peso do apelidado "imposto burocrático" que incide sobre a habitação (quadro 4).

¹²⁶ Em 1991, os preços médios de venda de habitação nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto sofreram acréscimos, respectivamente de 27% e 12%, in PORTUGAL. Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações, Gabinete de Estudos e Planeamento - *Evolução Recente dos Sectores da Construção e Habitação*. Estudos de Conjuntura, 1/92 (Março de 1992), p.4.

¹²⁷ Valores referidos por ANDRADE, Victor S. - *Um investimento seguro*. Jornal Expresso. Lisboa (19 de Outubro de 1996).

¹²⁸ CORREIA, António G. - *Habitação e Política Fiscal*. Lisboa: Encontro Nacional da Habitação, Documentos Anexos, p.8.

Num processo de financiamento à construção perdem-se, entre a data da entrada do pedido e a da escritura, cerca de 6 a 8 meses, em média. Num processo de empréstimo individual de habitação perdem-se, geralmente, entre 7 a 10 meses¹²⁹.

Outro processo burocrático com forte incidência fiscal que penaliza fortemente as empresas de construção e, obviamente, os preços das casas, é o da obtenção dos alvarás que as empresas necessitam ter para poderem trabalhar.

Para além do tempo que todo este processo demora, com repercussões no ritmo de execução das obras, operação de comercialização, ocupação dos fogos e consequente custo, são também de realçar os encargos fiscais que recaem sobre os construtores, trabalhadores e compradores (quadro 5).

A iniciativa privada tem sido capaz de mobilizar, muitas vezes com o auxílio do sector público, importantes meios de financiamento destinados ao investimento na construção de alojamentos. Orientada normalmente, por intenções lucrativas, incorre em três vícios que afectam a validade dos resultados da sua acção e que é indispensável minorar para se conseguir, não só, eliminar o défice existente, como também proporcionar uma maior mobilidade habitacional e novos modelos que respondam às alterações económicas e sociais da procura. Esses vícios são:

- a especulação com o valor dos terrenos, que como já explicitamos atrás, eleva demasiado o custo dos alojamentos, fomenta as demolições e conduz a distorções no melhor aproveitamento do solo;

- a preferência por construções de gama média-alta e para residência secundária, susceptíveis de permitir uma mais alta remuneração dos capitais aplicados, mas que desperdiçam recursos necessários à criação de habitações de valores moderados;

- a multiplicidade e descoordenação de iniciativas, responsáveis, não apenas, por soluções urbanísticas menos racionais, pela carência de equipamentos, de infra-estruturas e de espaço público (arruamentos, estacionamento, áreas verdes, etc.), mas também, pelos escassos progressos que se têm registado na eficiência da indústria de construção e na normalização de processos e de materiais. Refira-se, particularmente, a falta de mão-de-obra especializada para certas fases do processo de construção e ao nível da fiscalização das obras.

¹²⁹ CORREIA, António G., *idem*, *ib*, p.27.

Quadro 4 - Principais fases do processo de promoção, construção e venda de alojamento

Processo construtivo	Requerimentos, Licenças e Taxas	Escrituras/Registos	Vistorias
Compra do terreno	pagamento de Sisa registo nas finanças registo na Conserv. Predial	de aquisição de hipoteca	
Proj. de loteamento	Requerimento de aprovação do loteamento Aprovação do Loteamento Alvará de Loteamento	Registo do loteamento na Conservatória	
Proj. de construção	Requerimento para aprovação do projecto Aprovação do projecto Licença da Delegação de Saúde Licença de Construção Licença de habitabilidade Ligação rede de água Ligação rede de esgotos Ligação rede de gaz Ligação rede eléctrica Ligação rede telefónica	Obtenção do nº de contribuin- te do prédio Registo de hipoteca do prédio Registo de hipoteca do prédio Escritura de prop. horizontal Registo de prop. horizontal Registo da escritura de prop. horizontal nas finanças e na conservatória predial	Pré- vistorias e vistorias diversas
Venda	Pedido de Empréstimo	Marcação da escritura certidões prov. da conserva- tória e das finanças Pagamento de Sisa Escritura de Compra e venda Registo nas Finanças e Conservatória Predial Escritura de empréstimo Registo provisório da hipoteca Registo da hipoteca	

Fonte: Adaptado de CORREIA, António G. - *Habitação e Política Fiscal*. Lisboa: Encontro Nacional da Habitação, Documentos Anexos, p.25.

Quadro 5 - Principais Impostos que recaem sobre a habitação
(percentagem do preço)

Principais Impostos	Habitação "Média/Alta"	Habitação Média	Habitação Social
Seg. Social	3,3%	4,7%	5,1%
IVA	7,9%	9,6%	9,0%
Imp. Burocrático	7,5%	6,5%	5,6%
Sisa	12,2%	9,1%	2,8%
Imp. sobre Crédito	7,3%	7,9%	4,5%
Outros	7,0%	5,4%	4,5%

Fonte: Adaptado de CORREIA, António G. - *Habitação e Política Fiscal*. Lisboa: Encontro Nacional da Habitação, Documentos Anexos, Anexo 5.3.

A mais enérgica intervenção do sector público neste domínio, quer para suprir a carência de alojamentos de carácter social, quer para imprimir uma nova orientação aos investimentos privados favorecendo soluções úteis para as famílias e para as diferentes áreas espaciais, depara, porém, com alguns entraves, não só ao nível financeiro, como também os decorrentes das características estruturais do sector da construção civil, como ainda, a falta de uma política global de habitação¹³⁰, há muito reclamada pelos intervenientes no sector.

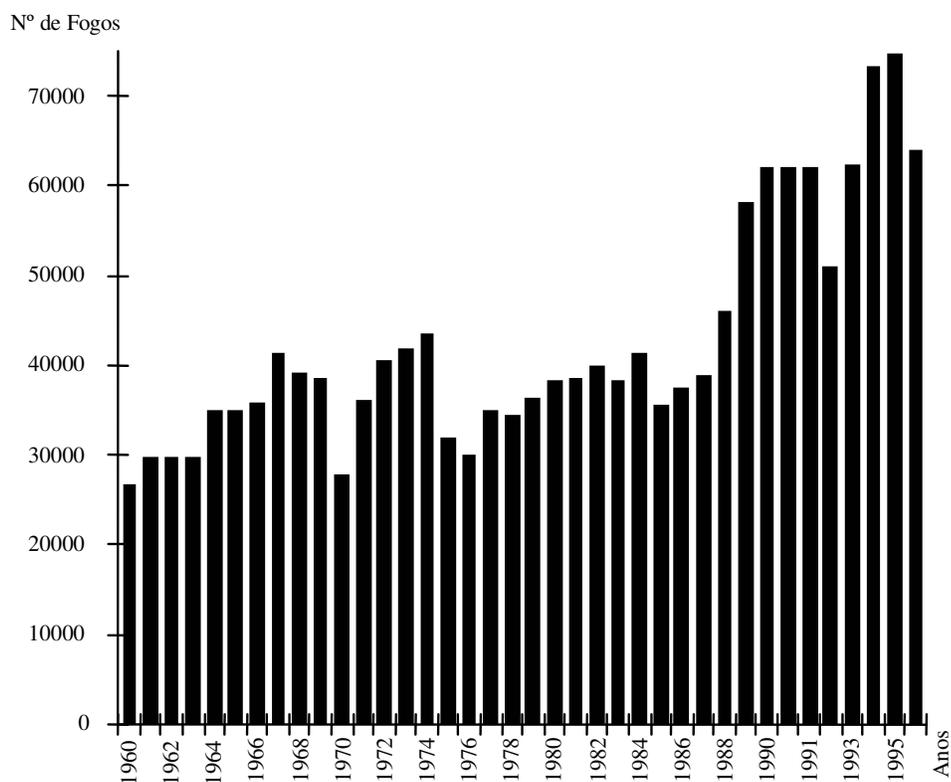
Se é um facto que a produção habitacional tem vindo a aumentar, sobretudo a partir de 1988 (fig. 6), este aumento, contudo, foi idêntico ao ocorrido nos anos 70, se considerarmos a construção ilegal não registada nas estatísticas, mas revelada pelos dados do recenseamento de 1981 (entre 1970 e 1981 foram construídos ilegalmente cerca de 230 000 fogos, ou seja, uma média de 21 000 fogos/ano). Refira-se ainda que, os números contidos nas estatísticas da construção e habitação, incluem também as residências secundárias as quais, aumentaram, significativamente, nos anos 80, como nos revela os dados do recenseamento de 1991 (um acréscimo da ordem dos 107% para o Continente, 115% para a Região Norte e 251% para a A.M.P.). Um novo tipo de procura habitacional que a política habitacional e o sector da construção não podem esquecer.

Analisando os dados da fig. 6, constata-se uma grande irregularidade da produção habitacional, com saltos bruscos que acompanham, de certa forma, as crises cíclicas da indústria de construção (1960/63, 1968/70, 1974/75, 1982/85 e 1991/92), as quais se traduzem, geralmente, pela falência de grande número de empresas, seguida de uma concentração empresarial¹³¹, com integração horizontal de funções. Nos anos 80 essa

¹³⁰ Refira-se, a este propósito, que o sector da habitação tem sido esquecido pelos sucessivos Governos que têm privilegiado, particularmente, o sector das Obras Públicas, aproveitando os recursos disponibilizados pelos Fundos Estruturais Comunitários. Uma aposta, aliás, meritória, dado o seu atraso nesta área relativamente aos restantes parceiros europeus e fundamental para o desenvolvimento e modernização do país. Contudo, perante o dinamismo económico do país e a consolidação do Estado Democrático, parece estarem hoje criadas condições que permitam que a habitação seja encarada como um sector prioritário das políticas nacionais.

¹³¹ Refira-se, contudo, que a maioria das grandes empresas nacionais de construção possuem, ainda, um forte carácter familiar, como são os casos da *Somague*, propriedade da Família Vaz Guedes; a *Soares da Costa*, fundada por João Soares da Costa, sendo actualmente seu presidente o seu filho Laurindo Costa; a *Teixeira Duarte*; a *Engil*, fundada por Fernando Valadas Fernandes, cujo presidente é o seu sobrinho Fernando Lima, apesar de actualmente ser controlada pela *Mota & Companhia*; a *Mota & Companhia*, fundada por Manuel António Mota, sendo actualmente seu presidente o seu filho, controlando a família Mota 90% do capital da empresa; a *Edifer*, das famílias Pires Coelho, Pires

integração de funções foi significativa, aumentando a dimensão das maiores empresas, com participação directa ou indirecta de capitais estrangeiros e criação de "holdings", englobando diversas actividades a montante e a jusante da construção¹³².



Fonte: INE, Estatísticas da Construção e da Habitação

Fig. 6 - Fogos concluídos no Continente (só construção licenciada)

Esta reestruturação do sector da construção deveu-se, num primeiro momento após os anos 60, à entrada do capital financeiro no sector, quer directamente pela participação dos bancos nas empresas, quer indirectamente pela concessão de crédito. Reestruturação que foi acompanhada pelo aumento do tamanho dos empreendimentos habitacionais, quer públicos, quer privados, o que veio reduzir a competitividade entre as empresas, uma vez que a construção desses empreendimentos foi, formalmente, limitada a algumas

Fernandes e Cerejo dos Santos, sendo os seus administradores cinco irmãos; A *.Silva & Silva*; A *Construtora do Tâmega*, pertencente à família Fonseca e família Mota (Mota & Companhia).

¹³² O *Grupo Gestifer*, detentor da empresa *Edifer*, por exemplo, possui 23 empresas a montante e a jusante da construção (*Tecnasol FGE*- fundações e geotecnia; *Edimetal* - metalomecânica; *Carpinifer* - carpintarias; imobiliário - *Imobiliária Edifer*; manutenção - *Edimecânica*; Serviços domiciliários - *Habitágua*, etc); A *Somague*, por exemplo, detém investimentos na área dos transportes, no sector do ambiente e recolha de lixos.

grandes construtoras, as únicas que tinham capacidade financeira e técnica de resposta em face dos padrões a construir.

Esses grandes grupos imobiliários vão-se preocupar, preferencialmente, com a renovação e densificação do interior do tecido urbano (construindo, sobretudo, escritórios e espaços comerciais), a construção nas áreas periféricas mais próximas dos centros urbanos (servidas por infra-estruturas então construídas, onde realizaram grandes conjuntos habitacionais quer privados - em regime de co-propriedade horizontal para arrendamento e/ou para venda, destinados principalmente às classes médias e altas - quer públicos - com o apoio do Estado, através do Fundo de Fomento da Habitação) e a construção em áreas de turismo.

Esta primeira mudança estrutural ocorre num período de aumento da inflação, o que concorre para reforçar o afastamento e marginalização das pequenas e médias empresas, sendo estas remetidas para lotes isolados, quer do interior, quer da periferia do tecido urbano e para áreas "artificialmente" desvalorizadas desta periferia, onde vão desencadear os loteamentos clandestinos ou processos de autoconstrução legal para ocupação pelo próprio, ou ainda, construção de pequenos empreendimentos para arrendamento ou venda, trabalhos de reparação e de subempreitada para as grandes empresas.

Num segundo momento, após a adesão de Portugal à União Europeia, foram canalizados para este sector, particularmente para as Obras Públicas, recursos financeiros significativos, originando uma grande expansão e maior concentração das empresas de maior dimensão, uma maior diversificação das suas actividades e uma crescente internacionalização, quer de capitais (estando aliás a maioria das grandes empresas cotadas na bolsa de valores), quer de obras (não só na Europa, como também, particularmente, nas antigas colónias portuguesas de África).

Refira-se ainda que, nos anos 90, com a expansão do imobiliário de escritórios e comercial, várias empresas da área industrial começaram a diversificar as suas actividades para este sector, como é o caso da SONAE (que possui uma empresa de promoção imobiliária - a SONAE Imobiliária e uma empresa de construção - a Contacto) e do Grupo Amorim (que possui a Amorim Imobiliária) que estão também a investir no sector habitacional, particularmente em alojamentos da gama média-alta, como é o caso dos Edifícios S. João Bosco, Arrábida Place e Quinta das Luzes (ambos condomínios fechados) promovidos pelo Grupo Amorim, no Porto, Vila Nova de Gaia e Gondomar, ou ainda, a construção de dois empreendimentos habitacionais pela SONAE, um junto ao Norte-Shopping, na freguesia da Senhora da Hora, em Matosinhos e outro o "Douro Foz", junto à ponte da Arrábida, no Porto.

As alterações estruturais dos mercados de construção europeus, decorrentes quer do aprofundamento do mercado único e da sua futura expansão a alguns dos países do norte e leste europeu, quer da concretização da União Económica e Monetária, levaram

as empresas europeias à tomada de medidas de uma maior adaptação, nomeadamente, uma maior especialização das pequenas e médias empresas, activas ao nível regional e local e uma maior diversificação das grandes empresas que deverão alargar a sua expansão aos mercados externos.

Crescimento, diversificação e internacionalização são as principais estratégias assumidas pelas grandes empresas nacionais, aliás patente na junção de algumas das grandes empresas nacionais - caso, por exemplo, da Assiconstrói, adquirida pela Somague em 1997 - na criação de consórcios entre empresas nacionais e empresas estrangeiras¹³³, na participação de empresas estrangeiras em empresas nacionais, ou ainda, na criação de "joint-ventures", entre empresas nacionais e/ ou estrangeiras¹³⁴.

As grandes empresas de construção têm diversificado as suas actividades, nomeadamente ao nível da promoção, criando as suas próprias estruturas ou participando em sociedades imobiliárias possuidoras de grande "know-how", neste campo.

As operações de financiamento constituem um problema crucial para a expansão do sector da construção. O aumento e diversificação das necessidades de financiamento no mercado da construção e a competição crescente entre as instituições financeiras, ocorrida nestes últimos anos, favoreceram a evolução de uma gama diversificada de instrumentos de financiamento disponíveis no mercado. Este processo é, sobretudo, caracterizado por uma diversificação das formas de financiamento, adaptando-se às características distintas dos diferentes segmentos da procura. Ao lado dos instrumentos tradicionais, surgem novos mecanismos de financiamento, como é o caso, por exemplo, dos fundos e sociedades imobiliárias, a criação de um Banco Nacional de Crédito especializado no crédito à habitação, as contas poupança-habitação e o "leasing" imobiliário.

Outro negócio a que muitas destas grandes empresas estão também a aderir é o das concessões (abastecimento de água, saneamento, recolha e tratamento de lixos, auto-estradas, etc), estratégia, aliás, adoptada também pelas grandes empresas de construção europeias¹³⁵, ou ainda, outras formas de associação com o Estado e autarquias, sobretudo, para a realização de grandes projectos urbanísticos com vista à reabilitação de certos espaços degradados, veja-se, por exemplo, o caso da EXPO-98 de Lisboa.

¹³³ Por exemplo, em 1999 o *Grupo Somague* aliou-se aos espanhóis da *Sacyr*.

¹³⁴ Em início do ano 2000 a *Teixeira e Duarte* e a *Soares da Costa* aliaram-se para concorrerem a grandes projectos urbanísticos, principalmente, no sector das obras públicas.

¹³⁵ Ver, nomeadamente, CAMPGNAC, Elisabeth (dir.) - *Les Grands Groupes de la Construction: de nouveaux acteurs urbains?*. Paris: L' Harmattan, col. Villes et Enterprises, Plan Construction et Architecture, 1992.

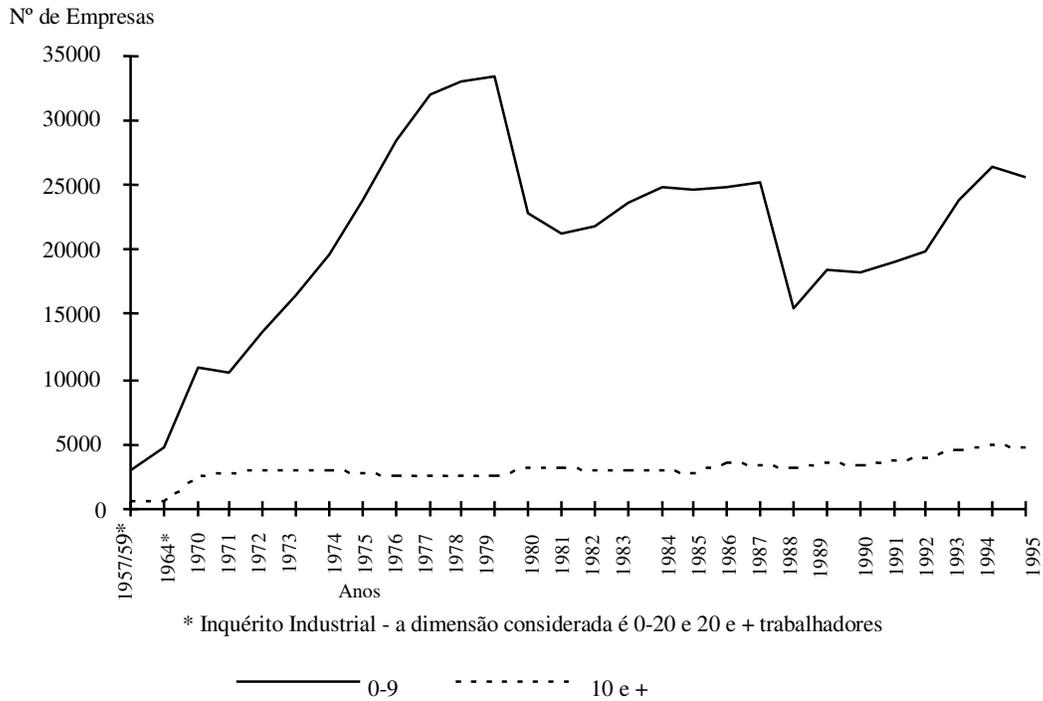
Um outro aspecto a considerar, com fortes implicações na reestruturação do sector da construção civil, é o facto de este sector não ter sido incluído no PEDIP (Plano Específico para o Desenvolvimento da Indústria Portuguesa), situação que muito tem penalizado a sua modernização e melhoria da sua produtividade, particularmente para as pequenas e médias empresas. Esta situação tem sido fortemente criticada pelas associações empresarias do sector.

Apesar desta reestruturação geral do sector da construção, continua-se a verificar um predomínio das pequenas unidades empresarias¹³⁶ (com menos de 10 trabalhadores - fig. 7) cuja capacidade produtiva se limita à construção de moradias unifamiliares e edifícios plurifamiliares isolados, geralmente promovidos por iniciativa das famílias, sendo poucas as empresas com capacidade para realizar empreendimentos habitacionais de média e grande dimensão. Quanto à produção pelo Estado e pelas cooperativas, o seu peso é insignificante, não obstante o crescimento registado pelas cooperativas, sobretudo a partir de 1987 (fig.8), o que, sem dúvida, demonstra a falta de investimentos em habitação social, contribuindo, assim, para o aumento do défice e expansão de formas de construção ilegal e precárias (caso das barracas).

Antes de 1974, a promoção pública não ultrapassou, em média, 8%, ainda que se tenha verificado um aumento dessa participação entre os anos 70 e 73 (cerca de 11%), devido a uma maior intervenção do Estado¹³⁷, a partir de 1969, com a criação do Fundo de Fomento da Habitação e dos Planos Integrados, que se destinaram às áreas de maior expansão demográfica (caso da A.M.L. e A.M.P.), correspondendo a grandes empreendimentos com mais de 1000 alojamentos, concebidos para responder às necessidades de alojamento da mão-de-obra industrial mas cuja promoção não foi suficiente para suprimir o défice existente.

¹³⁶ Refira-se que o sector da construção civil é o maior empregador industrial europeu (cerca de 10 milhões de trabalhadores) integrando um universo de 1,9 milhões de empresas, das quais 90% são PMEs (Pequenas e Médias), com um número de trabalhadores inferior a 20 (dados da FIEC-Federação da Indústria Europeia de Construção, relativos a 1997).

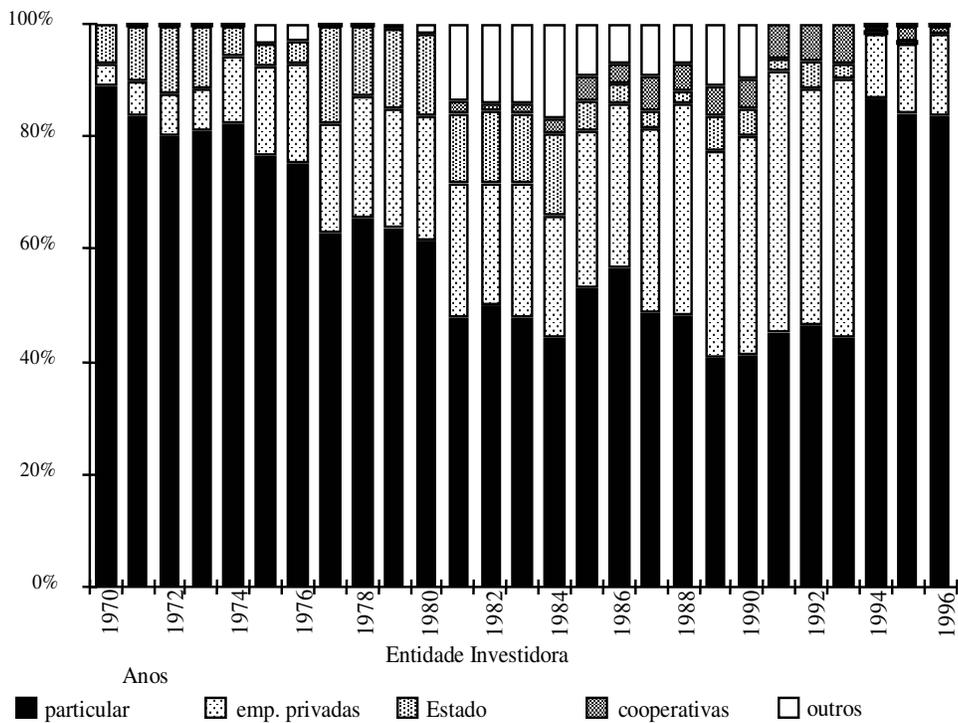
¹³⁷ A promoção feita pelo Estado Novo, correspondeu a vários programas, destacando-se, as casas económicas (1933); as casas desmontáveis (1938) e as habitações de renda económica (1945,1959, saliente-se os bairros camarários de Lisboa e Porto). Ver, nomeadamente, GONÇALVES, Fernando - *A Mitologia da Habitação Social - o caso Português. Cidade Campo- Cadernos de Habitação e Território*. Lisboa, nº 1 (1976), p. 21-83; GROS, Marrielle C. - *O Alojamento Social sob o Fascismo*. Porto: Afrontamento, 1982; CARDOSO, Abílio - *State Intervention in Housing in Portugal 1960-1980*. Reading: School of Planning Studies, 1983, Tese de Doutoramento; FERREIRA, António Fonseca - *Por uma Nova Política de Habitação*. e SILVA, Carlos Nunes - *Política Urbana em Lisboa, 1926-1974*. Lisboa: Livros Horizonte, 1994.



Fonte: INE, Inquéritos Industriais de 1957/59 e 1964, Estatísticas da Construção e Habitação, 1975 a 1989 e Estatísticas das Empresas de Construção e Obras Públicas

Fig. 7 - Número de Empresas por efectivos de pessoal (Continente)

Fogos concluídos para habitação nova



Fonte: INE, Estatísticas da Construção e da Habitação

Fig 8 - Fogos Construídos no Continente por promotor (1970 a 1996)

Após uma quebra, entre 1974 -76, a partir de 1977, verifica-se um reforço da taxa de participação da promoção pública e apoiada, mantendo uma taxa regular até atingir um máximo, em 1984 (17,7%), na sequência dos programas que, entretanto, tinham sido criados, como o SAAL¹³⁸, os Contratos de Desenvolvimento Habitacional (D.L. 663/74) e os empréstimos às Câmaras Municipais e às Cooperativas de Habitação para a construção de alojamentos de custos controlados.

Saliente-se que o grande surto de constituição de cooperativas ocorre entre os anos de 1976-78, sobretudo nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e no distrito de Setúbal. Em 1978 existiam 162 cooperativas activas, entre 1979-82 dá-se uma estabilização do número de cooperativas, cerca de 170, a partir de 1983, criam-se novas cooperativas, mas após 1991, acentua-se a sua quebra e, em 1996, o seu número é de 578, encontrando-se activas 399¹³⁹. Esta evolução deve-se, essencialmente, às oscilações dos apoios institucionais ao programa habitacional das cooperativas (fig. 9).

A partir de 1985, verifica-se uma abrupta redução da promoção pública, a qual caíu para os níveis da década de 60 na sequência das restrições impostas pelo FMI, extinção do FFH, redução dos apoios financeiros à promoção de custos controlados e criação do INH (Instituto Nacional de Habitação), cuja actividade tem sido bastante limitada e inferior à produção do FFH no período de 1975-81. Este período foi ainda marcado por uma intensa actividade das cooperativas, decorrente, em parte, dos financiamentos aprovados no período 1979-82.

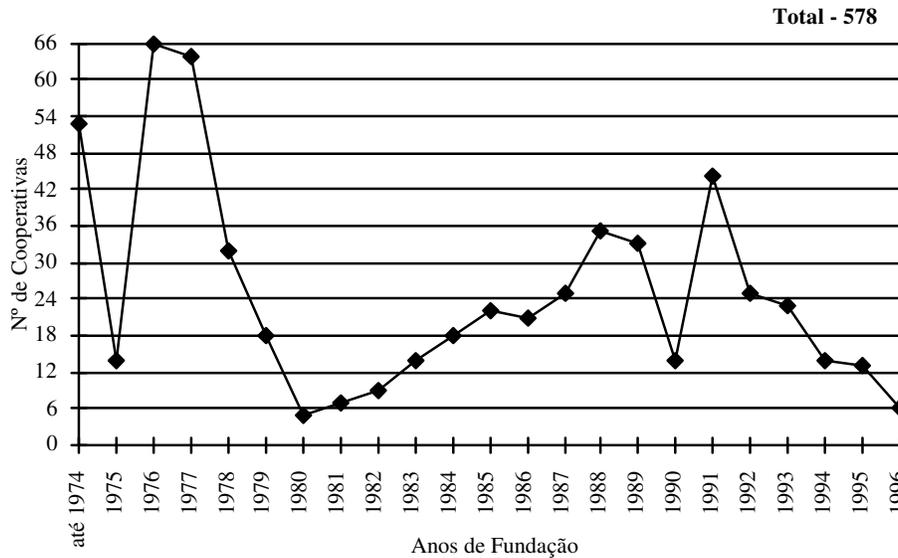
Segundo o inquérito realizado pelo INSCOOP em 1996, até 1990, 77% dos fogos construídos pelas cooperativas tiveram financiamento bonificado. No período 1990-96, somente 58% tiveram apoio público. As dificuldades de financiamento impostas pelo INH, sobretudo as limitações quanto à dimensão das habitações, preços de construção e venda¹⁴⁰, o não financiamento de garagens, arranjos exteriores dos empreendimentos e equipamentos sociais e comerciais¹⁴¹, levou muitas cooperativas a procurar na banca privada uma alternativa de financiamento, facilitado pelo abaixamento progressivo das taxas de juro e maior concorrência entre as instituições financeiras.

¹³⁸ Refira-se contudo que este programa foi extinto em 1976, mas as construções por ele promovidas prolongaram-se ainda por alguns anos.

¹³⁹ Inquérito promovido pelo INSCOOP (Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo), em 1996, em colaboração com a FENACHE (Federação Nacional das Cooperativas de Habitação Económica).

¹⁴⁰ Refira-se que a Portaria 500/97, promoveu uma actualização dos parâmetros das áreas e dos custos financiáveis pelo Estado.

¹⁴¹ Situação que foi alterada, recentemente, pela Portaria 371/97, que passa a contemplar financiamentos para estes fins.



Fonte: Adaptado de INSCOOP - *As Cooperativas de Habitação em Portugal*. Lisboa, 1996, p.81

Fig. 9 - Evolução das cooperativas (activas e inactivas), a nível Nacional entre 1974 e 1996

Esta evolução das condições de financiamento, as dificuldades na obtenção de terrenos e de acesso ao crédito por parte das famílias de menor rendimento, traduziu-se numa clara mudança dos estratos socioeconómicos que beneficiam da promoção cooperativa.

Constituídas, na década de 70, com base nas populações operárias, da administração pública e dos serviços, a população cooperativa deslocou-se, progressivamente, para os estratos socioeconómicos médio e médio alto - funcionalismo superior, profissões liberais, quadros médios e superiores - afastando-se das ideias socializantes que animaram os seus fundadores, sendo esta uma reestruturação imposta pelas condições estruturais do mercado. Foi necessário mudar para poder sobreviver. Contudo, o espírito cooperativo é ainda muito forte, patente, aliás, ao nível da promoção e gestão dos projectos em que os cooperadores têm um papel muito activo e participativo, demonstrando uma grande satisfação relativamente aos empreendimentos construídos.

No que se refere à capacidade promocional, os dados existentes apontam para uma clara progressão da produção anual de habitação pelas cooperativas. O máximo anual de produção foi atingido em 1993, com 8 723 fogos.

A participação da promoção cooperativa na produção nacional tem aumentado ao longo dos anos, ultrapassando já os 12% (quadro 6) e representando cerca de 50% do total de fogos construídos a custos controlados. Contudo, este acréscimo de fogos construídos tem sido feito à custa da "promoção livre", ou seja, sem ser a custos controlados, como os dados do quadro 7 comprovam. Como os valores destes dois

quadros o demonstram, as cooperativas de habitação apresentam uma grande vitalidade, conseguindo ultrapassar as dificuldades que o sector tem vindo a sofrer, graças a uma adequada gestão e ao grande empenho dos seus dirigentes. Muitas destas cooperativas conseguiram criar uma "imagem de marca" junto das populações locais, o que, aliás, é comprovado pelo grande número de sócios que conseguem cativar e pelos prémios obtidos com os seus projectos, atribuídos pelo INH.

Quadro 6 - Participação das Cooperativas na produção nacional de habitação

Período	Média Total (fogos/ano)	Média Cooperativas (fogos/ano)	% Cooperativas
1976-79	33 932	800	2,4
1980-84	39 242	2 842	7,2
1985-89	43 197	4 632	10,8
1990-95	61 864	7 517	12,2

Fonte: FERREIRA, António Fonseca - *20 anos de Cooperativismo Habitacional*. Fórum Nacional de Cooperativas de Habitação, Alverca (18 e 19 de Abril de 1997), p.8.

Quadro 7 - Fogos construídos pelas cooperativas (1976-95)

	CHE's	Outras	Total
1976-1989 (nº de fogos) financiados pelo FFH/ INH	30 624	9 567	40 191
1990 (nº de fogos) financiados pelo INH	3 643	2 575	6 218
1991 (nº de fogos) financiados pelo INH	5 194	1 429	6 623
1992 (nº de fogos) financiados pelo INH	5 100	3 031	8 131
1993 (nº de fogos) financiados pelo INH	4 700	4 023	8 723
1994 (nº de fogos) financiados pelo INH	4 000	3 655	7 655
1995 (nº de fogos) financiados pelo INH	3 500	4 250	7 750
			1 317

Fonte: FFH, INH e FERREIRA, António Fonseca - *20 anos de Cooperativismo Habitacional*. Fórum Nacional de Cooperativas de Habitação, anexos - quadro I.

Este dinamismo comprova que o cooperativismo tem potencialidades e características que o vocacionam para um papel fundamental numa política de habitação dinâmica e inovadora, sendo parceiros fundamentais para proporcionar o acesso a uma habitação com qualidade e a preços vantajosos a estratos populacionais de menores

rendimentos¹⁴², sobretudo se dispuserem dos indispensáveis (e viáveis) apoios institucionais.

Na verdade, as cooperativas dispõem de quadros experientes na promoção habitacional; têm um bom relacionamento com os municípios; possuem um potencial de poupança-habitação importante e o processo de promoção cooperativo garante uma melhor adequação dos alojamentos às necessidades das famílias. Outro aspecto a salientar é o facto da cooperativa permitir uma adequada gestão do seu parque habitacional e dos espaços exteriores, factores decisivos para a manutenção dos fogos e de satisfação habitacional.

Numa altura em que tanto se fala da qualidade do espaço construído, apontando-se os aspectos negativos, sobretudo das novas áreas predominantemente residenciais das periferias urbanas, não podemos deixar de salientar a qualidade urbana de alguns conjuntos residenciais, promovidos pelas cooperativas, onde se conseguiu um equilíbrio entre o espaço residencial (com uma qualidade arquitectónica assinalável), a implantação de equipamentos de lazer e de algumas actividades económicas.

Teremos oportunidade de na segunda parte deste trabalho analisar o papel desempenhado pelas cooperativas de habitação no mercado habitacional do Grande Porto, salientando, desde já, a sua concentração espacial em alguns municípios e as vantagens significativas, em termos da relação preço-qualidade, que os empreendimentos cooperativos apresentam relativamente à promoção feita pelas empresas de construção.

O facto da habitação não ser elegível em termos de financiamentos comunitários, constitui, também, um factor limitativo em termos de uma maior intervenção do Estado neste sector, uma vez que os investimentos comunitários canalizados para outros sectores da economia, nomeadamente infra-estruturas e vias de comunicação, obrigam a uma participação nacional, através das verbas do Orçamento de Estado. Esta situação, aliada às restrições orçamentais necessárias para que Portugal conseguisse cumprir os objectivos de entrada no EURO, levou a uma redução dos recursos financeiros mobilizados pelo Estado para os programas habitacionais.

Após 1993, na sequência das críticas à política habitacional e da avaliação do défice habitacional existente, feita pelo Livro Branco sobre a Política da Habitação, o Estado lança o Programa Especial de Realojamento (PER) e o Programa de Construções de Habitações Económicas (PCHE) para as duas Áreas Metropolitanas, com vista a erradicar os bairros de barracas ou outros tipos de habitação degradada, prevendo a construção ou aquisição de 48 416 fogos.

¹⁴² Refira-se que as cooperativas têm demonstrado o seu interesse para revitalizar o mercado de arrendamento social, para participarem no PER, na reabilitação urbana e na construção de fogos para grupos especiais como sejam, pessoas isoladas, jovens estudantes e idosos.

Apesar dos objectivos meritórios deste programa e do empenho do governo, patente, aliás, na rápida disponibilização de recursos financeiros, têm sido levantados vários problemas à sua execução, nomeadamente, falta de terrenos, a rapidez de execução exigida e forma de habitat que poderá originar. Atendendo ao número de fogos a produzir e à falta de terrenos disponíveis, o modelo previsível deverá ser os dos grandes empreendimentos, ou seja, novos "ghettos" em altura, que, dadas as experiências dos bairros sociais construídos, após os anos 60, poderão desencadear problemas sociais de difícil resolução no futuro¹⁴³. Outra das dúvidas que têm sido apontadas refere-se à capacidade de resposta das empresas de construção, atendendo ao grande número de obras públicas em execução, sem dúvida muito mais atraentes para as empresas.

As Câmaras estão conscientes destes problemas, pelo que têm procurado novas soluções de concretização destes realojamentos mais adequadas às características socioeconómicas das famílias-alvo, o que, de certo modo, tem contribuído para que a execução dos projectos se venha fazendo a um ritmo mais lento do que o previsto inicialmente (veja-se os dados do quadro 8). As soluções encontradas têm sido diversificadas¹⁴⁴ mas procurando, tanto quanto possível, promover espaços residenciais de qualidade, que satisfaça as aspirações das famílias, acompanhando-as, também, no processo de mudança.

Com vista a uma melhor inserção das famílias a realojar nos tecidos urbanos e permitir a estas escolher o local e o alojamento mais adequado ao seu realojamento, contribuindo, assim, para uma melhor satisfação residencial, foi criado, pelo actual Governo, o PER-Famílias (D.L. nº 79/96). Este programa prevê a concessão de participações e financiamento a fundo perdido, num montante máximo de 50% do valor do fogo, de acordo com os preços máximos fixados pelo Governo. Destina-se a apoiar a aquisição ou reabilitação de fogos (em qualquer ponto do país, desde que seja propriedade da família e se destine a instalar a sua residência permanente) por famílias abrangidas pelo PER.

¹⁴³ Veja-se, nomeadamente, as conclusões do debate sobre o PER, realizado pela Revista Sociedade e Território em Novembro de 1994, em Lisboa (um resumo das principais conclusões, foi publicado no nº 21 de Março de 1995 desta Revista, p.148-151) e do III Encontro-Reflexão sobre Programas de Realojamento, promovido pelo INH, em 26 de Junho de 1997, no Estoril.

¹⁴⁴ Não nos deteremos aqui na enumeração dessas soluções, pois muitas delas encontram-se ainda em projecto. Na segunda parte do trabalho referiremos, com mais pormenor, os projectos já executados e em fase de execução pelas autarquias do Grande Porto.

Quadro 8 - Programa Especial de Realojamento (Dezembro de 1997)

Câmaras Municipais	Nº de fogos previstos	Realizados até 1997
Alcochete	44	17
Almada	2 156	418
Amadora	5 419	122
Azambuja	80	0
Barreiro	461	164
Cascais	2 051	0
Lisboa	11 129	829
Loures	3 904	756
Mafra	87	24
Moita	160	72
Montijo	307	212
Oeiras	3 165	100
Palmela	61	5
Seixal	635	0
Sesimbra	128	23
Setúbal	1 272	145
Sintra	1 591	729
Vila Franca de Xira	765	219
Total da AML	33 415	3 835
Espinho	458	48
Gondomar	1 964	1 964
Maia	1 517	535
Matosinhos	3 982	516
Porto	1 356	108
Póvoa de Varzim	470	0
Valongo	629	629
Vila do Conde	909	182
Vila Nova de Gaia	3 619	116
Total da AMP	14 904	4 098
Total Geral	48 319	7 933

Fonte: INH, 1998

No que toca à produção privada, verifica-se o seu domínio absoluto. Esta produção compreende a promoção feita por iniciativa particular e a realizada pelas empresas (ver fig.8) e apresentam comportamentos distintos e inversos. As empresas têm vindo a aumentar o seu peso percentual à custa da diminuição da promoção feita pelos particulares, o que traduz, portanto, o desenvolvimento e maior organização do sector empresarial, se bem que a maioria das empresas sejam, ainda, de cariz artesanal e familiar.

Relativamente à tipologia da oferta habitacional, existe uma preferência pela residência unifamiliar. Contudo, sobretudo a partir dos finais dos anos 60 com a elevação dos níveis de vida, criação da propriedade horizontal e do sistema de crédito à habitação própria, começa a aumentar a construção em altura de edifícios multifamiliares, quer nos centros urbanos, quer na periferia, provocando uma descentralização crescente da habitação, na medida em que os solos são, aqui, mais abundantes e mais baratos.

Grande parte deste crescimento suburbano apoia-se nos núcleos de povoamento pré-existente que, progressivamente vão sendo "engolidos" pelos edifícios novos,

geralmente próximos das vias de comunicação existentes, com a qual mantêm uma espécie de ligação "umbilical". Surgem por vezes do nada, ocupando terrenos vazios e constituindo uma urbanização aos saltos, onde os edifícios crescem como cogumelos apresentando, normalmente, uma fraca qualidade estética e não se enquadrando, muitas vezes, no ambiente onde são inseridos.

Contudo, no caso da periferia do Porto, a habitação unifamiliar é ainda predominante. Em 1991 os alojamentos localizados em edifícios de um só piso, correspondiam a quase 50% dos alojamentos ocupados como residência habitual. Este cenário deve-se, essencialmente, às características do seu povoamento e da propriedade, muito pulverizada, que permite a construção por iniciativa familiar de moradias promovidas por auto promoção legal ou clandestina, recorrendo-se, geralmente, a empresas de construção de dimensão reduzida, com frequente contribuição de trabalho familiar ou local, dando origem a um modelo de urbanização difuso, ao longo das antigas estradas e caminhos rurais, geralmente com falta de equipamentos e espaços públicos.

A rede de infra-estruturas e o sistema de transportes caracterizam-se por uma grande fragilidade, não conseguindo acompanhar a densificação da mancha urbana. No caso concreto do Grande Porto, o período compreendido entre os meados dos anos 60 - época marcada pela conclusão de um conjunto de infra-estruturas¹⁴⁵ que abriu uma frente de urbanização Norte -Sul na sua área poente -, e os finais dos anos 80, corresponde a uma ausência de investimentos em infra-estruturas viárias, que só recomeça nos meados dos anos 90 com a construção dos itinerários complementares e principais, auto-estradas, novas pontes e conclusão da via de cintura interna da cidade do Porto. Estas infra-estruturas viárias têm proporcionado novas frentes de urbanização, geralmente associadas a empreendimentos de maior dimensão e mais densos.

Nestes últimos anos temos assistido a uma difusão crescente de novos modelos habitacionais, como é o caso, por exemplo, dos empreendimentos mistos, englobando habitação, centros comerciais e escritórios e os condomínios fechados. Estes últimos, são empreendimentos da gama média-alta, que combinam um ar de bairro familiar, sossegado, com um vasto leque de equipamentos de lazer, áreas verdes e com segurança privada. Alguns são constituídos por moradias e outros por edifícios multifamiliares, com acabamentos luxuosos e projectos sofisticados, geralmente, feitos por arquitectos de renome, estando localizados em áreas de grande acessibilidade, tanto no interior da cidade como nos concelhos periféricos.

O mercado habitacional, para além da construção, envolve mecanismos de encontro da procura e da oferta e agentes diversificados: promotores, gestores de património imobiliário, avaliadores, consultores e os mediadores. É, ainda, um mercado

¹⁴⁵ Que inclui a ponte da Arrábida e os seus acessos e as Vias Norte e Rápida.

em que a formação dos preços é complexa, incluindo factores externos ao produto, como é o caso, da imagem do local, real ou criada, do promotor e do arquitecto que conceberam o projecto.

Em Portugal, o mercado imobiliário encontra-se numa fase de organização em que, cada vez mais, cada fase do processo de promoção-construção e venda da habitação, se autonomiza, sendo executado por agentes especializados.

Tradicionalmente, o mercado revestia a forma de compra (primeiro de todo o imóvel, depois em fracções, quando foi criada a propriedade horizontal) ou arrendamento. A compra podia ser apoiada por empréstimo bancário, situação que se generalizou com a venda por fracções, sendo o contrato feito directamente com o promotor que, normalmente, era também construtor. Com a modernização e reestruturação do mercado, dá-se uma crescente especialização das várias funções, surgindo novos agentes, que muito têm contribuído para uma maior confiança e melhoria da qualidade do mercado habitacional.

Sintetizando, em termos de oferta habitacional verifica-se:

- um défice em termos quantitativos, sobretudo para certos estratos populacionais, os insolventes;

- preços dos terrenos e alojamentos elevados, relativamente aos rendimentos da maioria da população, apesar da crescente descida das taxas de juro e a criação de créditos bonificados, terem vindo a permitir um maior acesso à compra de casas;

- no que toca à organização empresarial do sector, nota-se uma maior organização e duas realidades distintas. As grandes empresas vocacionadas para grandes projectos e diversificando actividades em áreas complementares à construção e as pequenas e médias empresas activas, ao nível local e regional, vocacionadas para a promoção/construção dispersa, em terrenos intersticiais, mais sensíveis às crises do sector, mas que parecem dispor de um certo grau de resistência e adaptabilidade às conjunturas, particularmente, através da subcontratação e especialização em certos "nichos" de mercado;

- grande peso dos encargos fiscais, tanto para produtores como para compradores, onerando os preços finais da habitação;

- fraca produção de habitação social e uma maior participação das cooperativas neste sector, demonstrando grande capacidade de adaptação às alterações do mercado e inovação, nomeadamente ao nível da qualidade dos projectos;

- crescente descentralização espacial da oferta em direcção aos concelhos periféricos, denotando-se uma fraca qualidade habitacional (na gama média-baixa) não só em termos do modelo construtivo mas, particularmente, em termos urbanísticos (infra-estruturas, arruamentos, equipamentos e espaços públicos);

- peso significativo de habitações degradadas e devolutas necessitando de ser reabilitadas;

- maior diversificação dos modelos habitacionais, particularmente da gama média-alta, cooperativa e, nos últimos anos, também na habitação social, com uma crescente melhoria qualitativa, quer dos projectos, quer em termos de materiais utilizados.

O alojamento, ligado, antes de mais, à reprodução da força de trabalho, expressa, ao mesmo tempo, um valor de troca (mercadoria e reserva de capital) e um valor de uso, com uma forte dimensão simbólica a que não é estranho o meio social onde se localiza.

A procura de habitação é o resultado da relação preço rendimento e das condições existentes em termos de financiamento, particularmente no que toca às taxas de juro. A compra de casa própria, ao nível da oferta, permite acelerar a rotação do capital investido na produção, para a procura, representa um grande esforço financeiro, primeiro, porque implica a mobilização de uma poupança prévia para pagamento das entradas dos andares, segundo, pelo aumento da taxa de esforço durante uma parte significativa da vida activa.

Em termos demográficos, as décadas de 60 a 80 são caracterizadas por seis revoluções: demográfica (diminuição das taxas de natalidade, mortalidade e crescimento natural e envelhecimento da população); epidemiológica (diminuição da mortalidade infantil, novas causas de morte - doenças cérebro-vasculares e tumores malignos, segmentadas por grupos etários); familiar (afirmação da família nuclear moderna - um casal e dois filhos); recomposição social (emergência da nova pequena burguesia urbana); terciarização da população activa e crescente feminização do mercado de trabalho¹⁴⁶. Quanto aos anos 90, a tendência é para comportamentos mais diversificados. O aumento do número de divórcios, das uniões de facto, casamentos e nascimentos mais tardios e aumento dos celibatários, aparecem como alguns dos sintomas dessa diversificação, aliás, já patente nos restantes países europeus na década de 80. Estas alterações demográficas vão-se reflectir ao nível da procura habitacional, criando novas necessidades habitacionais que respondam a essas modificações socio-demográficas.

¹⁴⁶ Ver, nomeadamente - FERRÃO, João - *A Demografia Portuguesa*. Cadernos do Público, nº 6 (1996); ARROTEIA, Jorge - *Aspectos demográficos e sociais da população portuguesa no período 1864-1981: uma análise regional*. Estudos Demográficos. Lisboa: INE, nº 30 (1991), p. 31-39; CARRILHO, M. J. - *O processo de envelhecimento em Portugal : que perspectiva?* Estudos Demográficos Lisboa: INE, nº 31 (1993), p. 75-98; CÓNIN, C. CARRILHO, M.J.- *Situação Demográfica e Perspectivas de Evolução. Portugal, 1960-2000*. Lisboa: Instituto de Estudos Demográficos, caderno 16. 1989; ROSA, Maria João V. - *O envelhecimento da População Portuguesa*. Cadernos do Público, nº 3 (1996); NAZARETH, J. M.- *Unidade e diversidade da Demografia Portuguesa no Final do séc. XX*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, col. *Portugal os Próximos 20 anos*, Vol. III, 1988.

Em termos de distribuição espacial, verifica-se que é nas duas áreas metropolitanas (Lisboa e Porto) que a procura habitacional tem sido maior, consequência directa da concentração espacial das actividades produtivas e terciárias, que atraíram a população rural, do crescimento natural e, após o 25 de Abril, do retorno dos residentes nas ex-colónias portuguesas. Estas duas áreas sofrem, também, uma profunda reorganização interna durante os anos 60 e 70, marcada pelo declínio demográfico das duas cidades e avanço do processo de suburbanização (maior crescimento demográfico dos concelhos periféricos). Nos anos 80, o crescimento demográfico destas duas áreas metropolitanas passa a fazer-se à custa do crescimento natural, em detrimento do crescimento migratório, que diminui.

Contudo, se os anos 60 e 70 foram marcados por uma certa bipolarização do país litoral, mais povoado e atractivo e interior, despovoado e repulsivo - agravando-se as condições habitacionais nas cidades litorais e, particularmente, nas áreas metropolitanas, nos anos 80 e 90 denotam-se já algumas alterações. Algumas cidades médias localizadas fora das duas áreas metropolitanas, incluindo as do interior, intensificam a sua capacidade atractiva, assim como, a de alguns eixos de penetração litoral-interior e norte-sul, em torno de novas vias de comunicação (particularmente os itinerários principais), que têm induzido a novas necessidades habitacionais.

Quanto à distribuição dos alojamentos segundo o regime de ocupação, verifica-se que uma parte significativa da procura se encontra ligada ao mercado de arrendamento, predominando este, sobretudo, nos distritos de Lisboa, Porto e Setúbal. No entanto, a partir de 1974/75, dá-se uma diminuição drástica deste regime de ocupação em todo o país. Esta situação deve-se, como referimos no ponto anterior, ao desaparecimento deste mercado, recorrendo a procura ao mercado de habitação própria, cujo acréscimo se dá a partir de finais dos anos 70, quer através da compra de andares novos em propriedade horizontal, quer pela compra de casas arrendadas pelos respectivos inquilinos, quer ainda, particularmente nos anos 90, pela compra de andares usados, que passam a ter uma grande procura devido ao seu preço ser, geralmente, mais barato, ou ainda, devido à sua localização ser mais vantajosa.

Não obstante o grande dinamismo do crédito habitacional¹⁴⁷, devido a uma maior concorrência entre as instituições de crédito e a crescente descida das taxas de juro, uma

¹⁴⁷ Refira-se ainda que, em 1976, foi criado o regime de crédito bonificado, o qual sofreu algumas alterações posteriores relativamente aos parâmetros relativos à bonificação, nomeadamente o nível de rendimento per capita das famílias, o custo unitário da área do fogo e regime de prestações, que a partir de 1991, deixaram de ser crescentes passando a ser constantes, permitindo, assim, torná-las mais acessíveis às famílias de mais baixos recursos. Em 1986, foi também criado um regime de crédito bonificado especialmente para os jovens. Os regimes de crédito bonificado absorvem uma fatia

parte significativa da população permanece insolvente, situação que tende a agravar-se com o aumento do desemprego, do trabalho precário e da maior instabilidade dos postos de trabalho. Uma parte desta população vê-se excluída do mercado habitacional, sendo obrigada a recorrer a alojamentos precários (caso das barracas e outros alojamentos improvisados) ou à situação de coabitação, que aumentam significativamente entre 1970 e 1981, sobretudo nas áreas metropolitanas, situação que, contudo, parece estar a melhorar, como o demonstram os dados de 1991 (quadro 9). Com a implementação do PER, estes tipos de alojamentos deverão desaparecer, nos próximos anos.

Refira-se que, na AMP, em 1981, 28 247 famílias partilhavam o seu alojamento com outras (cerca de 6% das famílias, valor que está acima da média do Continente e da Região Norte) e 80 227 viviam em alojamentos considerados superlotados segundo os parâmetros definidos pelo INE. Em 1991, diminuem as situações de partilha (22 224 famílias nesta situação) mas aumenta o número de famílias a residir em alojamentos superlotados (107 150 famílias), agravando-se, portanto, a carência habitacional.

Quadro 9 - Famílias em alojamentos clássicos subarrendados e em barracas e outros alojamentos improvisados

	1970		1981		1991	
	Bar. e outros	Subarren.	Bar. e outros	Subarren.	Bar. e outros	Subarren.
Lisboa	13 800	22 000	10 877	3 680	7 433	1 474
Outros Conc. AML	8 304	-	10 484	2 158	7 077	1 584
Área M. de Lisboa	22 104	-	21 361	5 838	14 510	3 058
Porto	165	5 000	836	1420	774	646
Outros Conc. AMP	1 290	-	1 942	573	1200	839
Área M. do Porto	1 455	-	2 778	1 993	1 974	1 485
Continente	34 740	66 175	36 732	10 462	26 997	7 19

- não existem dados publicados

Fonte: INE, Recenseamentos Gerais da População e da Habitação

Acrescente-se, ainda, que o aumento do desemprego tem originado algumas situações dramáticas para as famílias proprietárias, na sequência da retoma das habitações hipotecadas pelas instituições de crédito, por falta de pagamento das prestações devidas a estas.

Outra parcela da procura em parte insolvente, mas com algum nível de poupança, resolveu o seu problema habitacional através do mercado clandestino, o qual, contribuiu para o aumento do número de alojamentos próprios a partir dos anos 70, sobretudo nas duas áreas metropolitanas, mas que em meados dos anos 80, praticamente desaparece, na sequência do D.L. 400/84 que inviabilizou a venda em avos, limitando, assim, a

significativa do Orçamento de Estado. Em 1999 foram gastos, segundo dados do Ministério das Finanças, 152 milhões de contos para este fim.

actividade dos loteadores clandestinos. Outros factores que terão contribuído para o desaparecimento do mercado clandestino, pensamos ter sido, por um lado, uma maior fiscalização por parte das Câmaras e a promoção de loteamentos municipais para auto-promoção e por outro, algum dinamismo ao nível da produção de habitação social.

Importa, ainda, avaliarmos quais as consequências sociais e económicas que o aumento do acesso ao mercado de habitação própria tem sobre a procura.

A aquisição de casa própria representa para as famílias um pesado encargo, tendo de recorrer a empréstimos bancários, portanto, a um endividamento a longo prazo que contribui para uma diminuição da sua capacidade reivindicativa em termos salariais, sob pena de perder o seu emprego e, conseqüentemente, o seu alojamento. Muitas famílias vêm-se ainda obrigadas a realizar quer actividades complementares à sua actividade principal, quer ainda, horas extraordinárias, como forma de aumentar os seus rendimentos para fazer face aos encargos relativos à habitação e a outros gastos.

Os dados do quadro 10 e figs 10 a) e b) mostram como o crédito para a aquisição de casa própria tem vindo a aumentar. Por outro lado, um inquérito feito pelo INE¹⁴⁸, em 1994, revelou que 56,6% dos agregados familiares inquiridos recorreram ao crédito para aquisição de casa própria, sendo o peso do financiamento mais elevado para os agregados com níveis de rendimento global mais baixos (32,7%), decrescendo para os agregados com maior rendimentos (quadro 11).

Em Portugal, o aumento do recurso ao crédito deveu-se, sobretudo, à descida das taxas de juro e à liberalização e desregulamentação do sistema financeiro suportado por um aumento do rendimento médio das famílias. Verificou-se o acesso de novas Instituições Financeiras ao mercado, aumentando a concorrência, recorrendo, aquelas, a uma intensa e sistemática publicidade para captação de novos clientes.

¹⁴⁸ *Inquérito ao Património e Endividamento das Famílias* (amostra de 9 086 agregados familiares), realizado para o Banco de Portugal.

Quadro 10 - Crédito à aquisição de habitação própria (Caixa Geral de Depósitos, Crédito Predial Português e Montepio Geral)

Anos	Pedidos de Crédito	Nº de contratos Celebrados	Montante de crédito contratado (milhões de contos)	Valor Médio do contrato realizado (contos)
1976	26 896	11 888	4.0	336
1977	25 497	19 772	8.1	410
1978	34 461	29 988	14.9	497
1979	43 902	30 208	17.8	590
1980	40 888	37 521	27.5	734
1981	64 793	48 912	47.6	973
1982	37 988	36 857	43.8	1 189
1983	23 629	27 060	54.0	1 951
1984	34 382	37 510	45.9	1 670
1985	37 480	27 510	54.0	1 951
1986	68 981	38 497	99.5	2 586
1987	61 341	56 910	166.8	2 931
1988	48 453	42 691	139.8	3 274
1989	33 257	37 322	135.2	3 622
1990	40 259	33 968	131.5	3 871
1991	39 267	37 682	170.4	4 522

Fonte: Livro Branco sobre a Política da Habitação em Portugal - Versão Preliminar, 1993, quadro 20, p. XXIV.

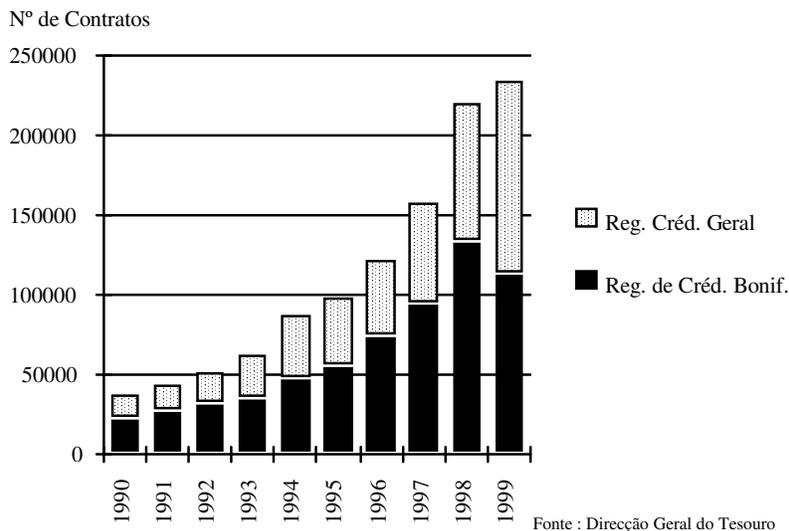


Fig. 10 a) - Composição do crédito à habitação (nº de contratos) 1990 a 1999

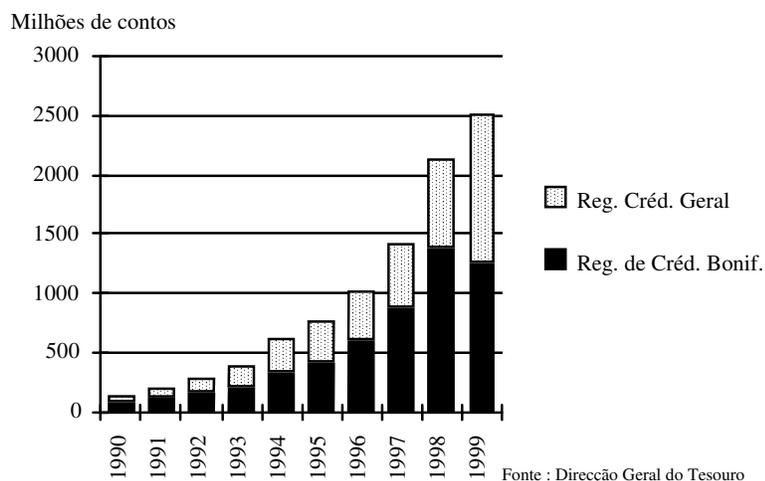


Fig. 10 b) - Valor dos contratos de crédito à habitação de 1990 a 1999

Quadro 11 - Agregados com dívidas a Instituições Financeiras para aquisição de habitação própria

Escalão de Rendimento (contos)	Rendimento Médio Mensal (contos)	Encargo Médio Mensal (contos)	Relação Encargo/Rendimento%
Total	234	33	14,0
0-99	73	24	32,7
100-149	126	25	20,1
150-199	174	32	18,4
200-299	242	33	13,7
300 e mais	431	42	9,8

Fonte: ANTUNES, Ana Maria - *Património e Endividamento das Famílias. O Consumidor*. n° 67 (Julho/Agosto de 1997).

Na verdade, estas circunstâncias conduziram a um forte acréscimo da procura nos anos 90, materializada no aumento, significativo, do número de créditos concedidos à aquisição de habitação, destacando-se os regimes bonificados, que sofrem incrementos sucessivos, situação que parece estar a abrandar, uma vez que, o primeiro trimestre de 2000, é marcado por uma redução no volume de contratos celebrados (cerca de menos três mil que em igual período de 1999), devido, ao aumento das taxas de juro¹⁴⁹ e às alterações legislativas introduzidas, em finais de 1998, no crédito bonificado (fig. 10 a e b).

¹⁴⁹ A recente desvalorização do Euro face ao dólar americano e a perspectiva de aumento da inflação nos países aderentes à moeda única, levaram o Banco Central Europeu a aumentar a sua taxa de referência no início do ano 2000, situação que teve repercussões no crédito à habitação, fazendo aumentar as taxas de juro e, conseqüentemente, as prestações mensais pagas aos bancos pelos detentores de empréstimos.

Relativamente, a este regime de crédito criado em 1976, tendo posteriormente sofrido várias alterações, a forma como tem sido aplicado tem originado várias perversidades, nomeadamente, o incremento especulativo dos preços da habitação, acompanhando a actualização dos preços estabelecidos pelo Governo e a utilização de alguns subterfúgio, por parte de populações de maiores rendimentos, para conseguirem ter acesso às bonificações¹⁵⁰.

Para além do crédito à habitação, nos últimos anos surgiram novas formas de financiamento à habitação, salientando-se o caso do "leasing", forma esta que financia sob a forma de locação, todos os encargos inerentes à compra de um alojamento, ou seja, o valor da casa, os encargos administrativos, de registo das operações e o custo da Sisa, contra o pagamento de uma renda durante um período de 30 anos. Findo este período de rendas é determinado um valor residual para a habitação (na generalidade dos casos é de 2% do valor da casa à data da operação), que corresponderá à última etapa do contrato. A liquidação deste valor residual transforma o locatário em proprietário.

O facto do "leasing" utilizar sistemas de taxas de juro iguais ao crédito à habitação, ajuda a que estes dois tipos de financiamento possam ser facilmente comparáveis nas condições que oferecem. Tendo em conta as exigências burocráticas do crédito, bem como os respectivos contratempos impostos, sobretudo pelos "timings" dos registos notariais, é notório que o "leasing" é muito mais agressivo que o crédito à habitação. Ao nível das soluções de financiamento, o "leasing" contempla as verbas necessárias e não apenas uma percentagem do valor da casa - a que se limita o crédito bancário.

Desta forma, a primeira grande diferença entre "leasing" e crédito resume-se a que a locação financeira não exige a disponibilidade imediata de dinheiro para enfrentar os encargos iniciais com as escrituras, os emolumentos e a Sisa. Em contrapartida, o crédito só é disponibilizado a quem já amealhou o suficiente para fazer face a esses encargos, e se os agregados familiares não dispõem desse dinheiro são obrigados a contrair um segundo crédito destinado a cobrir essas despesas. Só que, normalmente, esse crédito é concedido durante prazos mais curtos e com taxas de juro mais altas, implicando um maior esforço para as famílias. Outra das vantagens é o facto do "leasing" permitir a amortização a 30 anos, situação que no caso do crédito à habitação, o máximo praticado é de 25 anos (apenas em alguns bancos) além de que, a maioria dos bancos não financiam a totalidade do valor da casa, o que implica que as famílias têm que possuir a parte que não é financiada.

A compra de casa própria com recurso ao crédito ou outras formas de financiamento, ou por processos de autoconstrução legal ou clandestina, bem como os

¹⁵⁰ Uma das estratégias muito utilizadas é a compra de casas em nome dos filhos, ficando os pais como fiadores, de forma a beneficiar das vantagens do crédito jovem bonificado. A recente alteração legal do crédito bonificado, veio clarificar as regras, impedindo situações deste tipo

contratos de arrendamento vitalício, têm provocado uma grande imobilização das famílias.

A maior difusão da residência pela periferia urbana e a expansão e reestruturação das actividades económicas, tendem a aumentar as necessidades habitacionais, uma vez que a reestruturação do sector produtivo e dos serviços tem implicado uma relocalização espacial, induzindo uma mobilidade residencial da população activa que, contudo, tem sido dificultada, devido, não só, à falta de casas e preços elevados, como também, à imobilidade das famílias. Outro dos graves problemas decorrentes da fraca mobilidade residencial e da sua crescente descentralização espacial, prende-se com a questão dos transportes, aumentando os custos de deslocação e tempo contribuindo, também, para o congestionamento do tráfego. Estes problemas têm consequências directas sobre a degradação das condições de vida das populações nas áreas metropolitanas.

A falta de habitação social, o modelo construtivo de habitação social realizada nos anos 60-70 (as grandes urbanizações arquitectonicamente uniformes, com fraca qualidade construtiva e falta de equipamentos) e a degradação do parque habitacional mais antigo, associado às maiores dificuldades de inserção da população activa no mercado de trabalho, estão na origem de fenómenos de marginalização, do aumento da criminalidade, particularmente associada ao consumo e tráfico de droga e de novas bolsas de pobreza, que afectam quer os bairros degradados de barracas e dos centros históricos, quer ainda, os grandes bairros sociais do Estado e das Autarquias (construídos nos anos 60-70). Estes fenómenos têm, também, contribuído para a degradação da qualidade do espaço metropolitano¹⁵¹.

Perante o exposto podemos afirmar que o Estado e o mercado têm limitações na sua capacidade de originar uma forma urbana qualificada.

O mercado gera a desigualdade na forma urbana. A segregação espacial, determinada pela desigualdade do valor fundiário e imobiliário, limita o acesso à qualidade de vida urbana, começando pelo seu sinal mais evidente - o acesso ao alojamento.

O Estado tem tido uma persistente dificuldade de regulação do funcionamento do mercado ou de o compensar com uma lógica de correcção das desigualdades e de salvaguarda do interesse Público.

Apesar dos progressos registados nos últimos anos, quer relativamente à construção de infra-estruturas básicas, quer quanto ao ordenamento do território e

¹⁵¹ Um estudo realizado nas freguesias do centro histórico do Porto, sobre crianças vítimas de maus tratos - *Maus Tratos Infantis num Centro Urbano Degradado*. Porto: Centro Social e Paroquial Nossa Senhora da Vitória, 1998 - refere como um dos factores que contribuem para tal fenómeno as deficientes condições habitacionais das famílias, particularmente, a insalubridade e promiscuidade, devido à falta de instalações sanitárias e à sobrelotação dos alojamentos.

licenciamento das construções, estes não se traduziram, ainda, numa elevação da qualidade do ambiente, nem mesmo da qualidade física da habitação que não oferece aos seus utentes garantias suficientes de durabilidade e satisfação.

O uso, isto é, a apropriação/satisfação da habitação pelos seus utentes finais é o objectivo principal a considerar na qualidade da habitação. Mas o uso é o elo final de uma cadeia de produção com início na propriedade do solo e que passa pelo investimento (os promotores), pelo planeamento e regulação (a Administração), pela concepção (os autores do projecto) e pela construção (as empresas). Todos estes agentes tomam decisões que afectam a qualidade da habitação e raramente os utentes participam nessas decisões, directa ou indirectamente.

Se a qualidade da habitação está inserida num domínio da actividade económica - a construção - e actua no mercado, nem por isso, a qualidade da habitação depende, apenas, de factores quantitativos e económicos. Na verdade, a actividade da construção é determinada por variáveis económicas. Mas, a sua própria competitividade exige, hoje, uma maior qualidade, principalmente ao nível do projecto, isto é, do modelo a construir, sempre enquadrado por factores de natureza social e cultural.

A sociedade e até mesmo o cidadão comum, começam a discutir a cidade, o ambiente, os empreendimentos, os planos e as obras, defendendo a salvaguarda do património construído e natural, a estética das novas construções, a sua qualidade e a sua relação com a cidade e a paisagem. Estes temas são hoje, habitualmente, tratados na comunicação social, na comunidade escolar ou familiar, para além da comunidade profissional e científica, facto que revela a preocupação da população em relação à sua qualidade de vida.

O discurso político começa, também, a integrar as preocupações qualitativas do espaço construído, patente, aliás, nos programas e acções eleitorais, constituindo um progresso significativo em relação ao discurso anterior que privilegiava as necessidades mais primárias (emprego, salários, infra-estruturas básicas, habitação...).

A atenção da sociedade e das instituições para as questões do ambiente construído em Portugal tem sido, também, estimulada pela evolução das tomadas de posição de movimentos de opinião internacionais¹⁵².

A qualidade do ambiente urbano e, particularmente, da habitação, passou a ser para as aglomerações urbanas, tão importante como as suas capacidades/competências de oferta em termos de acessibilidade, diversidade funcional, clientela potencial, etc. As aglomerações urbanas só serão capazes de sobreviver e de se desenvolverem se

¹⁵² Veja-se, por exemplo, as iniciativas levadas a cabo pelas Nações Unidas - *1ª Conferência sobre os Povoamentos Humanos - Habitat I*. Vancouver, 1976; *Conferência Habitat II*. Istambul, 1996, ou ainda, o *Livro Verde sobre o Ambiente Urbano*, de 1990, publicado pela União Europeia e o *Environmental Policies for Cities in the 1990's*, publicado pela OCDE.

conseguirem integrar, harmoniosamente, um aparelho socio-produtivo muito mais exigente em termos de bem-estar e qualidade de vida.

Veremos então, no próximo capítulo, quais os vectores fundamentais para a abordagem da qualidade da habitação, inserida numa perspectiva de qualidade do ambiente urbano.