

ESPAÇO
URBANO E
HABITAÇÃO
BÁSICA
COMO PRIMEIRO DIREITO



Orgs.:
Manuel Carlos Silva
Luís Vicente Baptista
Fernando Bessa Ribeiro
Joel Felizes
Ana Maria Nogales Vasconcelos

Manuel Carlos Silva

Doutorado em Ciências Sociais, Culturais e Políticas na Universidade de Amesterdão, Professor Catedrático de Sociologia, investigador do Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.Nova), Universidade do Minho e do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília, sendo o rural-urbano, o desenvolvimento e as desigualdades sociais (classe, género e étnico-raciais) as principais áreas de investigação.

Luís Vicente Baptista

Doutorado em Sociologia, Professor Catedrático de Sociologia, Vice-Reitor da Universidade Nova de Lisboa e investigador do Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.Nova), Universidade Nova de Lisboa, sendo a Sociologia Urbana e do Território a principal área de investigação.

Fernando Bessa Ribeiro

Doutorado em Ciências Sociais pela Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Professor Associado com agregação na Universidade do Minho e investigador do Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.Nova), Universidade do Minho, sendo o desenvolvimento, o género, a sexualidade e a prostituição as principais áreas e tópicos de investigação.

Joel Felizes

Doutorado em Sociologia pela Universidade do Minho, Professor Auxiliar de Sociologia e investigador do Centro de Estudos Comunicação e Sociedade (CECS), Universidade do Minho, sendo o poder local e a União Europeia os principais tópicos de investigação.

Ana Maria Nogales Vasconcelos

Doutorada em Demografia pela Universidade Católica de Lovaina, Professora Associada e investigadora do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília, sendo a população, as migrações, a saúde e o envelhecimento as principais áreas e temas de investigação.

ESPAÇO
URBANO E
HABITAÇÃO
BÁSICA
COMO PRIMEIRO DIREITO

Orgs.:
Manuel Carlos Silva
Luís Vicente Baptista
Fernando Bessa Ribeiro
Joel Felizes
Ana Maria Nogales Vasconcelos

hnm

ESPAÇO URBANO E HABITAÇÃO BÁSICA COMO PRIMEIRO DIREITO

Organizadores: Manuel Carlos Silva, Luís Vicente Baptista, Fernando Bessa Ribeiro, Joel Felizes e Ana Maria Nogales Vasconcelos

Director da coleção: Manuel Carlos Silva

Subdiretores: Helena Serra e Fernando Bessa Ribeiro

Conselho Editorial:

http://cics.uminho.pt/wp-content/uploads/2017/06/Conselho-Editorial_Debater-o-Social.pdf

Capa: António Pedro

© Edições Húmus, Lda

Apartado 7081

4764-908 Ribeirão – V.N. Famalicão

Telef. 926 375 305

humus@humus.com.pt

Impressão: Papelmunde, SMG, Lda. – V. N. Famalicão

1.ª edição: Novembro de 2020

Depósito Legal: 477005/20

ISBN: 978-989-755-557-2

Coleção Debater o Social - n.º 52

ÍNDICE GERAL

PREFÁCIO

Manuel Carlos Silva, Luís Vicente Baptista, Fernando Bessa Ribeiro, Joel Felizes e Ana Maria Nogales Vasconcelos	9
---	---

CAPÍTULO I. ESPAÇO, CIDADE E HABITAÇÃO COMO PRIMEIRO DIREITO

Manuel Carlos Silva	
1. Introdução	29
2. Da dicotomia rural-urbano à subalternização do rural face ao urbano	32
3. Teorias sobre espaço urbano e urbanização	34
4. A ausência de uma política de habitação básica em Portugal	40
5. Um projeto sobre 'ilhas' e bairros populares no Porto e em Braga	41
6. Conclusão	44
Bibliografia	45

CAPÍTULO II. DA CRISE DA HABITAÇÃO À CRISE DA HABITAÇÃO: TRAJETÓRIA DE UM DIREITO COMPROMETIDO

Teresa Costa Pinto	
1. Introdução	55
2. A crise da habitação: dinâmicas urbanas e habitacionais e políticas de habitação em Portugal nas últimas décadas do século XX	57
3. A crise financeira e a (nova) crise de habitação	67
4. Da crise da habitação à crise de acessibilidade da habitação: dinâmicas imobiliárias e novos riscos sociais	73
5. Reflexões finais	78
Bibliografia	81

CAPÍTULO III. DIVERSIDADE E CONTINUIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CAMPO DA HABITAÇÃO. NOTAS DE INVESTIGAÇÃO

Luís Vicente Baptista

1. Um domínio de debate e de paixões políticas e sociais	86
2. Dois aspetos paradigmáticos para a compreensão do lugar destas políticas na atuação governamental	88
3. A luta política pela definição da boa forma de alojar populações classificadas como carenciadas e a arte de a publicitar	90
4. Os realojados: populações e territórios em processo de (des)qualificação	94
5. Nota final	98
Bibliografia	100

CAPÍTULO IV. CIDADE INFORMAL EM PORTUGAL. AS RESPOSTAS DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO

Elena Tarsi

1. As áreas informais e o direito à cidade	103
2. O contexto português e as áreas informais	104
3. O caso de Amadora como ilustração	108
4. A Nova Geração de Políticas de Habitação: limites e desafios	110
5. Contribuições para uma mudança de paradigma	114
Bibliografia	116

CAPÍTULO V. CIDADES E PATRIMONIALIDADE URBANA

Carlos Fortuna

1. Introdução	119
2. O que vemos também nos olha	121
3. A “segunda vida” dos patrimónios	124
4. O <i>presentismo</i> dos patrimónios	126
5. Disputas patrimoniais e despatrimonialização	129
6. Conclusão	134
Bibliografia	136

CAPÍTULO VI. CIDADE E CLASSES SOCIAIS: UMA PERSPETIVA HISTÓRICO-SOCIOLÓGICA

Manuel Carlos Silva

1. Introdução	139
2. Da agrocidade aristocrata e medieval-corporativa à cidade ‘burguesa’/‘plebeia’	140
3. Da cidade do príncipe à cidade industrial-moderna e desta à megalópole	142
4. Cidades, modelos de cidade e modelos de desenvolvimento	146
5. A urbanização em Portugal e a questão da habitação hoje	149
6. Conclusão	152
Bibliografia	153

CAPÍTULO VII. DESCIVILIZAR, DEMONIZAR, DESMOBILIZAR, DEMOLIR: CIDADE E MOVIMENTO URBANO BREVEMENTE PERSPETIVADOS A PARTIR DO BAIRRO DO ALEIXO, NO PORTO

João Queirós

1. Introdução	159
2. De “projeto-piloto” a “desgraça anunciada”: breves notas para uma história social do Bairro do Aleixo	161
3. A demolição enquanto “solução” para uma “chaga social”	171
4. Notas conclusivas	179
Bibliografia	184

CAPÍTULO VIII. HABITAÇÃO OPERÁRIA NA CIDADE DE LISBOA NA TRANSIÇÃO ENTRE OS SÉCULOS XIX E XX: DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DE PÁTIOS E VILAS OPERÁRIAS

Gonçalo Antunes

1. Introdução – o crescimento populacional na Lisboa oitocentista e a pressão sobre o território	187
2. O problema da habitação na segunda metade de Oitocentos	190
2.1. Os pátios e vilas operárias – produtos urbanos da cidade industrial e capitalista	191
3. Distribuição espacial dos pátios e vilas operárias	195
3.1. Opções metodológicas na análise espacial	195
3.2. Pátios e vilas operárias: distribuição espacial e causalidades	197

4. Ilações da análise espacial dos pátios e vilas operárias	201
Bibliografia	205

CAPÍTULO IX. A HABITAÇÃO EM ESTADO DE EMERGÊNCIA? CRISE, AS RESPOSTAS POLÍTICAS EM PORTUGAL E O CASO DO CENTRO HISTÓRICO DE GUIMARÃES

Fernando Bessa Ribeiro, Teresa Mora, Margarida Sousa	
1. Introdução	207
2. A habitação como problema global e a situação em Portugal	209
3. Guimarães sob pressão, a insegurança como destino?	
A situação no centro histórico	215
4. Considerações finais	222
Bibliografia	223

CAPÍTULO X. A OCUPAÇÃO URBANA E AS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO NA ÁREA METROPOLITANA DE BRASÍLIA - BRASIL

Ana Maria Nogales Vasconcelos	
1. Introdução	225
2. A Formação da Área Metropolitana de Brasília	228
2.1. A criação da periferia dentro do Distrito Federal (DF) concomitante à construção do centro planejado	229
2.2. A expansão da periferia dentro do DF e o início da formação da periferia metropolitana	232
2.3. A explosão da periferia metropolitana e a criação de novos espaços para moradia dentro do DF sob controle do Estado	234
2.4. A expansão da informalidade dentro do DF e da periferia metropolitana e a omissão do Estado	235
2.5. A retomada da política habitacional e consolidação da área metropolitana de Brasília	236
3. Considerações finais	238
Bibliografia	238

CAPÍTULO XI. PRETO NO BRANCO DA POLÍTICA HABITACIONAL DE BRASÍLIA: A INTERSECÇÃO DAS PAUTAS ÉTNICO-RACIAIS E DE DIREITO À MORADIA

Luiz Fernando Macedo Bessa e Wanderson Maia Nascimento

1. Introdução	241
2. Políticas públicas, ação pública e movimentos sociais	245
3. A transversalidade da questão racial e a ação pública	246
4. Programas de acesso à moradia e políticas de ações afirmativas étnico-raciais: um desafio para gestão pública do Distrito Federal	247
5. Rede dos movimentos de moradia e negritude no DF	249
6. Engajamento dos cidadãos no contexto democrático	252
7. Para além da conclusão	256
Bibliografia	257

CAPÍTULO XII. A LEI DE BASES DA HABITAÇÃO: CONTRIBUTOS DO BE E DO PCP

1. UMA LEI DE BASES DA HABITAÇÃO PARA GARANTIR O DIREITO CONSTITUCIONAL A UMA HABITAÇÃO DIGNA E ADEQUADA	259
Pedro Soares	
2. NOTAS SOBRE A LEI DE BASES DA HABITAÇÃO	264
Carla Cruz	

CAPÍTULO XIII. A LEI DE BASES DA HABITAÇÃO: PROCESSO, CONTEÚDO E INSUFICIÊNCIAS EM TORNO DE UM DIREITO CONSTITUCIONAL

Manuel Carlos Silva, Fernando Matos Rodrigues, António Cerejeira Fontes e António Cardoso

1. Introdução	269
2. A Lei de Bases da Habitação (LBH) – A Lei n.º 83/ 2019 de 3 de Setembro: objetivos, estrutura e conteúdo	271
3. Do Projeto de Lei do PS aos do BE e do PCP: uma análise crítico-interpretativa	282
4. Conclusão	289
Bibliografia	291

PREFÁCIO

Manuel Carlos Silva¹, Luís Vicente Baptista², Fernando Bessa Ribeiro³,
Joel Felizes⁴ e Ana Maria Nogales Vasconcelos⁵

Este livro é mais uma publicação coletiva realizada no quadro do projeto de investigação “Modos de Vida e Formas de Habitar: ilhas e bairros populares no Porto e em Braga”, apresentado a concurso junto da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) e do Programa-Quadro Horizonte 2020, aprovado e financiado por estas instâncias, tendo como coordenador Manuel Carlos Silva. O projeto, iniciado em Setembro de 2016 e finalizado em Março de 2020, incluiu na parte final a realização de um Colóquio Internacional sobre *Espaço Urbano e Habitação como Primeiro Direito* (Braga, Universidade do Minho, 7 e 8 de Outubro de 2019), para o qual, para além da participação de membros da equipa, foram convidados alguns especialistas nacionais e internacionais, nomeadamente investigadores/a do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares

1 Sociólogo, Professor Catedrático e investigador no Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.Nova), Universidade do Minho e, atualmente, professor visitante no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (PPGDSCI) e investigador do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM) da Universidade de Brasília. Email: mcsilva2008@gmail.com

2 Sociólogo, Professor Catedrático do Departamento de Sociologia e da NOVA-FCSH e investigador do CICS.NOVA (Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais), Universidade Nova de Lisboa. Email: luisv.baptista@fcsch.unl.pt

3 Sociólogo, Professor Associado com Agregação e investigador do Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.Nova), Universidade do Minho. Email: fbessa@ics.uminho.pt

4 Sociólogo e Professor Auxiliar e investigador do Centro de Estudos Comunicação e Sociedade (CECS), Universidade do Minho. Email: jbfelizes@ics.uminho.pt

5 Demógrafa e Professora Associada do Departamento de Estatística e do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM) da Universidade de Brasília. Email: ananogalesunb@gmail.com

da Universidade de Brasília. Esta publicação resulta justamente destes diversos contributos que agora são publicados sob forma de capítulos do livro, cujo título é o do referido colóquio.

Após esta introdução, no capítulo intitulado “Espaço, Cidade e Habitação como Primeiro Direito”, Manuel Carlos Silva propõe um exercício crítico, considerando que, a fim de se entender a questão da habitação e dos problemas daí decorrentes nomeadamente no espaço urbano, importa ter presente que o espaço e o tempo constituem não só eixos estruturantes das sociedades humanas, como condicionantes e, simultaneamente, precondições propiciadoras de oportunidades de vida no âmbito das trajetórias dos atores sociais. Segundo o autor, quer os constrangimentos, quer as oportunidades de vida são dependentes não só das coordenadas espaço-temporais como também das condições de vida objetivas dadas pela pertença de classe, de género, étnico-racial, faixa etária e fase do ciclo de vida. Todos estes fatores representam, em maior ou menor medida, precondições para compreender e explicar os modos de vida dos moradores/as no contexto das ‘ilhas’ e dos bairros populares, os quais refletem também a marca da estrutura social, das instituições e dos poderes a nível local-regional, nacional e internacional.

Após a revisitação de vários autores clássicos e mais recentes relativamente à transição societal entre a comunidade tradicional e a sociedade urbana – a qual veio a exprimir-se nas iniciais configurações sociais na dicotomia entre o rural e o urbano – e aos subsequentes processos não só de continuidade entre rural e urbano, como de subalternização do primeiro face ao segundo, o autor dá conta e caracteriza de modo sucinto os diversos modelos para a compreensão e a explicação da cidade: o funcionalista, o bio-ecológico-cultural, o (neo)weberiano, o (neo)marxista e o simbólico-cultural centrado nos modos de vida, posicionando-se o autor numa articulação e imbricação sintética dos modelos weberiano e marxista, embora incorporando elementos da perspetiva interacionista-simbólica.

Neste quadro o autor não deixa de enquadrar a evolução da sociedade desde o século XIX até hoje em processos de acumulação de capital sediado em espaços urbanos, o qual conhece várias fases e obtém novos impulsos desde os anos de 1970, no quadro da globalização, ela própria herdeira do capitalismo monopolista na passagem do século XIX para o século XX.

Considerando a tríade Mercado, Estado e Família/Comunidade, segundo o autor, foram sendo implementados, conforme a maior ou menor pressão do movimento sindical e doutros movimentos sociais, diversos modelos de Estado-providência com impactos diferenciados na questão da provisão de

bens sociais, nomeadamente educação, saúde e habitação. Em Portugal, apesar do preceito constitucional de assegurar habitação digna a todos os cidadãos/ãs (art.º 65º da CRP), para o autor o Estado português despreocupou-se não só antes como inclusive no pós-25 de Abril de 1974, tendo investido residualmente, de modo direto ou indireto através dos municípios, em habitação pública. Mais ainda, o Estado optou basicamente por financiar a banca com bonificações para efeitos de empréstimos à aquisição de casa, mas deixou desprotegidas famílias desprovidas de recursos, implementando a habitação dita social mas sem os necessários investimentos em habitação e conexas infraestruturas e equipamentos. Tal como noutros países, também em Portugal os interesses imobiliários e efeitos especulativos sobre o solo, além de gerarem processos de exclusão e segregação socio-espacial, dificultam, segundo o autor e na esteira de outros, a concretização quer do direito à cidade e à justiça espacial, quer do direito à habitação básica. Por fim, o autor resume o próprio projeto sobre as ‘ilhas’ e os bairros populares levado a cabo no Porto e em Braga, rematando na necessidade de mobilização de movimentos reivindicativos urbanos, com organização e liderança adequadas, baseadas em pertença de classe e, eventualmente, étnico-racial, assim como em utopias como alavancas de ação coletiva.

No capítulo 2, intitulado “Da crise da habitação à crise da habitação: trajetória de um direito comprometido”, Teresa Costa Pinto traça o percurso das sucessivas crises de habitação, cujo caráter designado pela autora como endémico serviu de fio condutor da sua análise muito bem fundamentada do ponto de vista de dados de ordem quantitativa e enquadrada em traços do lento e débil desenvolvimento económico e do frágil Estado-providência, certamente entroncado em políticas públicas no campo da habitação mais orientadas para aquisição de casa própria por bonificação de juros e incentivos fiscais e articuladas com os interesses do capital financeiro e, mais recentemente, apostadas no investimento imobiliário nacional e internacional. Porém, segundo a autora, se há denominadores comuns às diversas crises, elas apresentam circunstâncias e particularidades com efeitos particulares específicos. Assim, a primeira crise no pós-25 de Abril de 1974, caracterizada por uma clássica separação entre *market insiders* e *market outsiders*, revela desigualdades entre os que detêm património crescentemente valorizado e os que não o têm, restando-lhes arrendar casa, amiúde a preços elevados e como tal inacessíveis, ou então habitações precárias ou ditas sociais sem as condições mínimas de decência.

A segunda crise económica e financeira, que teve lugar nos anos 2007-08 e que se prolongou até 2014-15, trouxe a países como Portugal um aumento significativo das dívidas pública e privada e afetou, segundo a autora, diversos

grupos sociais atingidos nomeadamente pela perda do posto de trabalho e/ou por queda de rendimento, situações agravadas pela ausência de proteção social, nomeadamente na esfera da habitação, e sobretudo pela liberalização crescente do mercado habitacional por via de investimento imobiliário nacional e internacional, que, no caso português, foi promovido pelo próprio governo PSD/CDS (2011-2015).

Por fim, relativamente à terceira crise, diferentemente da crise anterior que abalou sobretudo economias mais frágeis, ela é, segundo a autora, global e afeta cidades mais expostas à penetração das dinâmicas imobiliárias e do capital financeiro, as quais provocam uma intensificação destas dinâmicas extensíveis a diversas cidades de países com diversos graus de desenvolvimento e com consideráveis transformações urbanas. Tais dinâmicas imobiliárias e financeiras repercutem-se de modo mais profundo sobre diversos grupos mais frágeis por razão da principal desigualdade entre os que são proprietários ou têm acesso e se situam dentro do mercado habitacional e os que são inquilinos e/ou estão fora desse mercado habitacional, o que se pode agravar por segmentação e segregação territorial, particularmente junto de determinados grupos sociais e/ou faixas etárias sem estabilidade laboral (por exemplo, precários, jovens).

Perante esta situação a autora advoga a necessidade de reequacionar as políticas de habitação, os instrumentos e modelos de financiamento e partilha de responsabilidades com municípios, empresas e famílias face às necessidades diferenciadas de grupos sociais heterogéneos, o que se prende certamente com determinadas questões como seja o papel do Estado – como promotor, regulador ou parceiro – o que, em contexto de retração económica e de ascendência das lógicas imobiliárias e do capital financeiro (inter)nacional, não será tarefa fácil. Por fim, a autora, após fazer breve referência ao documento de 2017 do governo PS “Por uma nova geração de políticas de habitação”, conclui que, perante os efeitos sociais disruptivos derivados dos impactos negativos das lógicas do mercado e dos interesses imobiliários e, em particular, da atual crise pandémica, impõe-se que o Estado detenha o papel central de regulador no campo da habitação sob pena de afetar gravemente os tecidos sociais urbanos.

No capítulo 3, intitulado “Diversidade e continuidade das políticas públicas de habitação – Notas de investigação”, Luís Baptista, com base não só em estudos sobre realidades mais recentes como em estudos sobre políticas habitacionais durante a I República e, de modo mais incisivo, durante o próprio *Estado Novo* – de que o autor foi um dos expoentes de referência em Portugal – começa por sustentar que, desde pelo menos há um século, ainda que de formas diferenciadas, se tem assistido a definições e intervenções institucionais

diversificadas no sentido de resolver a carência ou a má qualidade do alojamento, designadamente das populações urbanas, mas com considerável grau de incapacidade de fazer frente a problemas habitacionais. Por outro lado, o autor está ciente da existência de um mercado imobiliário gerando diferenciados e hierarquizados valores simbólicos da casa, traduzindo a competição e hierarquização estatutária dos respetivos moradores, quer da habitação, quer do bairro e *habitat* envolvente, o que tem conduzido a uma dinâmica de dualização de espaços ou tipos de cidade: uma *inteligente* e outra *excluída* ou mesmo *segregada*.

A presente reflexão do autor em torno da realidade urbana na sua reinvenção morfológica e nas suas sucessivas mutações, assim como nos modos de ação e nas relações sociais por parte dos decisores, edificadores e utilizadores, no que respeita designadamente à habitação, retoma e desenvolve outras reflexões realizadas em diversos momentos, trazendo-as à colação. Com efeito, uma das dimensões mais relevantes é a constatação de que a cidade é, a par de experiências de vida e de troca, um palco e espaço de interesses e disputas entre os diversos grupos em presença. E, especificamente no que concerne à dita habitação social, as políticas para a cidade e, em particular, sobre a habitação têm sido delineadas e entendidas de forma diversa consoante o regime, a dimensão e as soluções apresentadas pelos técnicos para os destinatários e as conceções e definições relativas às populações-alvo. As políticas sociais de habitação, para além dos constrangimentos financeiros, circulam, segundo o autor, numa espécie de caixa fechada de políticas sobre a cidade e o ordenamento do território, as quais não traduzem uma real preocupação na redução das desigualdades sociais e territoriais e/ou até reproduzem olhares estigmatizantes sobre as populações-alvo de tais políticas de habitação, ora lançando armas de arremesso contra políticas de regimes, partidos ou concorrentes políticos, ora arvorando as próprias políticas de habitação como soluções miríficas e salvíficas.

Ora esta questão – acrescenta o autor – tem transportado desde o século XIX uma carga notável de emotividade e paixão, quer por parte da militância social e dos próprios moradores/as, quer por parte dos competidores políticos e inclusive intelectuais e cientistas sociais. O autor ilustra com exemplos desde a revolução industrial na Inglaterra geradora de condições miseráveis e degradantes de habitação dos operários e doutros habitantes até ao debate sobre o Programa das *Casas Económicas* em Portugal e outros programas de habitação social analisados pelo próprio autor, particularmente em relação às metrópoles do Porto e sobretudo de Lisboa. Segundo o autor, o estudo comparativo dos

mais diversos programas de habitação social e seus constrangimentos e oportunidades em diversos tempos e espaços é um exercício difícil mas relevante, ou até incontornável, não só para a análise das presentes opções em torno das novas gerações de políticas sociais propostas, mas sobretudo para o desenho de políticas urbanas, designadamente habitacionais, para a construção de cidades sustentáveis e inclusivas que contrariem espaços e habitações desqualificadas sob o labéu de *sociais*.

No Capítulo 4, Elena Tarsi, com o seu texto “Cidade informal em Portugal – As respostas da política de habitação”, focaliza-se no problema das habitações usualmente designadas de “clandestinas”, um problema que, embora tenha sido objeto de algum tratamento particularmente no pós-25 de Abril de 1974, tem-se mantido ainda irresolúvel, segundo o IHRU, para cerca de pelo menos 25.000 famílias. Não obstante ser um tema pouco analisado até recentemente, a autora fá-lo de modo inovador sob uma perspetiva pós-colonial e do direito à cidade e à justiça espacial. A questão remete para um fenómeno global que afeta quase mil milhões de pessoas particularmente no Sul Global, embora também presente, ainda que em bastante menor expressão, nas cidades ocidentais, nomeadamente da Europa. Tais construções têm sido, na narrativa dominante, objeto de estigmatização e rotuladas de locais de degradação física e até moral, por não respeitarem ora a propriedade, ora as normas regulamentares.

Como a autora assinala, este fenómeno, no caso português, decorreu das migrações internas, desde os anos 1950 e 1960, por parte de pessoas vindas dos espaços rurais mormente para as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, nas quais foram sendo criados, primeiro, barracas e bairros clandestinos, a que cresceram, no pós-25 de Abril de 1974, aglomerações de portugueses regressados das ex-colónias tornadas entretanto países independentes. Os governos após 1974, nomeadamente nos inícios dos anos 1990, foram implementando, num esquema de teor tecnocrático e de cima para baixo (*top-down*), medidas de realojamento de famílias em barracas, das quais se destacaram o Programa Especial de Realojamento (PER), lançado em 1993, e outros de reconversão e regularização de Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI), embora sem aprender com outras experiências europeias na medida em que não providenciaram infraestruturas e serviços adequados e não levaram em linha de conta os prévios laços sociais entre as famílias realojadas.

A falta de política de habitação pública clara é ilustrada pela autora com o caso do município da Amadora que, além de pressões e ameaças sobre os moradores/as, procedeu de modo arbitrário a despejos e à demolição do bairro 6 de Maio sem aviso prévio às populações, sem atender à mobilização e aos

protestos da população e doutros movimentos solidários e inclusive a uma recomendação de uma responsável da ONU, tendo como resultado a exclusão de cerca de 40% de moradores/as.

Seguidamente a autora debruça-se sobre a ‘Nova Geração de Políticas de Habitação’ com diversos programas específicos, com especial apoio ao financiamento de municípios para a regeneração física, económica e social e, em particular, a requalificação habitacional. Apesar destas medidas, a autora evidencia a fragilidade das novas políticas na medida em que, ao concentrar-se população vulnerável e sem infraestruturas no mesmo espaço, reproduzem-se os limites do antigo PER. Por fim, a autora apresenta algumas recomendações: (i) o imperativo do papel do Estado na luta contra a especulação, dada a exclusão ser um processo histórico; (ii) a necessidade de se lutar contra processos de estigmatização e criminalização; (iii) a urgência de intervenção, mas baseada em conhecimento e mapeamento da situação; (iv) a participação da população com base numa política inclusiva e integrada.

Uma outra dimensão tratada neste colóquio foi a patrimonialidade urbana, objeto duma notável reflexão de Carlos Fortuna com o seu texto “Cidades e patrimonialidade urbana”, no capítulo 5. Com efeito, o autor, utilizando de modo criativo imagens pictóricas e metáforas (v.g. *Paisagem com a Queda de Ícaro*, de 1565, atribuída a um discípulo de Pieter Bruegel), toma como objetos de análise marcas de trajetos sociais do passado, ora gastas pelo tempo ora como efeitos de decadência antecipada, umas expressivas de histórias públicas, outras de ambientes privados, umas e outras renunciadoras e potencializadoras do presente ou mesmo do futuro coletivo. Ou seja, o autor interpela-nos sobre o modo como lidamos com essas marcas de objetos, edifícios, bairros ou cidades envelhecidas ou em ruína, dado que, embora os objetos patrimoniais sejam formalmente convocados, muitos deles, sobretudo os de tipo ‘contramonumental’, são objeto de indiferença dos cidadãos/ãs e só rara e marginalmente têm sido objeto de análise sociológica no âmbito da própria vida quotidiana.

Carlos Fortuna convoca filósofos, romancistas e sociólogos como Simmel (2019/1911) e Adorno (1998/1953) para evidenciar como o presente incorpora o passado e os objetos deste (múmias egípcias, edificadas como igrejas, teatros ou escolas, máquinas, artes, ruínas, ‘velharias’). Mais, para o autor, na esteira dos pensadores referidos, estes objetos interpelam, convivem, assumem ressignificações e até podem regenerar-se e/ou incorporar como que uma espécie de ‘segunda vida’ e, num tempo de aceleração tecnológica e cultural, beneficiam da condescendência do Ocidente para com o passado, tornando o passado presente graças à plasticidade do próprio presente (v.g. Coliseu de Roma). Se para o autor

os patrimónios não são sinais irremediáveis do passado mas são suscetíveis de tornar-se presentes, vemos que, enquanto os patrimónios ‘contramomumentais’ de cariz menos solene, comunitário ou popular são secundarizados, lateralizados e até invisibilizados ou desvalorizados, a monumentalidade patrimonial ou a turistificação dos lugares é objeto de seletividade elitista, de instrumentalização e manipulação das emoções com desígnios e objetivos de mercantilização e lucro, ora valorizando determinadas culturas em detrimento de outras de cariz popular, ora manipulando lugares de calamidade pública ou mesmo de sofrimento como bens de troca. Do mesmo modo e num sentido oposto, é justamente este móbil do lucro e inclusive da especulação imobiliária rentista que, em tempo de globalização e lógica neoliberal, impulsiona elites, empresários e políticos a despatrimonializar, privatizar e mercantilizar. Se, por um lado, o autor denuncia os intuitos mercantis do fenómeno de despatrimonialização, por outro, chama a atenção para excessos inflacionários patrimonialistas, sugerindo que, na eventualidade de determinados patrimónios não poderem ser preservados, se proceda a uma análise, avaliação e reclassificação dos mesmos. E, sempre que se verifiquem disputas a este respeito, a superação ou solução destas ocorra na base do debate, da consulta e da decisão democráticas. O autor assinala como, num tempo que ele designa de aceleracionismo cultural, ainda persistem fenómenos como, por exemplo, a eternização toponímica de ruas e praças, sugerindo de modo inovador avaliações temporais em torno de 50 anos, de modo a proporcionar espaço e oportunidade de reconhecimento de outros acontecimentos ou figuras mais recentes. Por fim, o autor evidencia a necessidade de se contrariar a indiferença generalizada do presente espectacular, que invisibiliza ou marginaliza os inúmeros patrimónios próximos, afetivos e populares, que, marcando o presente e o futuro urbanos, devem ser reconhecidos e não deixados em agonia ícara.

No capítulo 6, Manuel Carlos Silva, com o seu artigo “Cidade e Classes Sociais: uma perspetiva histórico-sociológica” procede a um exercício de análise histórico-sociológica dos diversos tipos de cidade e respetivas configurações socioespaciais, as quais refletem as nucleares classes antagónicas em cada modo de produção, articuláveis com outras classes pertencentes a outros modos de produção secundários ou dependentes. Não só em cada formação social como, concretamente, em cada cidade se constata um conjunto de classes e grupos sociais, cujos interesses podem convergir em parte ou no todo ou conflitar entre si. O autor, na sua análise sobre os tipos de cidade em termos histórico-sociológicos, combina a abordagem (neo)marxista em torno dos modos de produção, formações sociais e respetivas classes com o modelo (neo)weberiano

sobre a tipologia de cidades: antiga, medieval-senhorial, cidade ocidental ‘burguesa’ e ‘plebeia’. Na perspectiva weberiana, a cidade ocidental, contrariamente à cidade oriental heterocéfala e dependente, cujo comando reside fora da cidade, apresentava-se como uma cidade autocéfala com instituições próprias e uma maior autonomia institucional e política, associada à emergência duma burguesia comercial composta de mercadores ricos e outros endinheirados. Para o autor, na esteira da reflexão weberiana, mas contrariamente a visões alegadamente weberianas deformadoras do pensamento weberiano, neste tipo de cidade autocéfala foram criadas condições não só doutrinário-ideológicas, designadamente através de acomodatórios princípios da ética protestante, mas também económicas, relevantes na afirmação duma burguesia mercantil e endinheirada, que viria a constituir a base social da chamada cidade do Príncipe, o qual, com o empenho de altos funcionários e burocratas, concentraria cada vez mais poder em detrimento das corporações artesanais e classes ‘plebeias’.

Porém, a burguesia, nomeadamente inglesa, viria afirmar e expandir o seu domínio, numa primeira fase, na cidade-industrial-moderna com base na fábrica como lugar de criação de valor e de mais-valia e consequente acumulação de capital – com impactos em condições de vida e de habitação miseráveis, degradadas e insalubres, aliás detalhadamente descritas e analisadas por vários autores designadamente Engels (1975/1872). Com efeito, embora a urbanização seja um fenómeno secular, ela só virá expandir-se justamente com o processo de industrialização maciço a partir de meados do século XIX. A partir deste período e, com maior intensidade, nas últimas décadas assistimos, segundo o autor, a uma crescente hegemonia do capital financeiro e especulativo-imobiliário sediado nas cidades, provocando dualização socioespacial de territórios urbanos – centrais e qualificados para instâncias políticas e económicas e de habitação para as elites e excludentes e segregados para a grande maioria das pessoas, sobrevivendo nos subúrbios e nas periferias.

Segundo o autor, não é possível compreender e explicar o lugar de cada cidade e as dinâmicas urbanas na base de conceitos descritivos, sendo necessário um conjunto de instrumentos analíticos teóricos, designadamente as relações de dominação e dependência, de centralidade e/ou periferia das respetivas cidades face ao lugar do capital (inter)nacional e, conseqüentemente, a análise da (re)composição social em termos de classes sociais, grupos étnico-raciais e géneros e os respetivos lugares em disputa em termos socioespaciais urbanos. A este respeito, mais uma vez é a articulação das abordagens weberiana e marxista que, segundo o autor, permite não só entender a relevância de fatores ético-religioso, de poder e económico, assinalados numa perspectiva weberiana,

com a abordagem marxista que, sem deixar de ter presente as relações de poder entre classes e do papel do Estado, traz para primeiro plano os interesses económicos imbricados nas diversas classes sociais em presença. Esta perspetiva multidimensional e interseccional, segundo o autor, é extremamente útil para compreender e explicar as ações e práticas sociais na base das pertenças em termos de classe, de género e étnico-raciais, assim como das necessárias ações coletivas em direção a uma cidade democrática e justa e, numa acepção mais ampla, de transformação societal.

No capítulo 7, João Queirós, com o título do seu texto “Descivilizar, demonizar, desmobilizar, demolir: Cidade e «movimento urbano» brevemente perspetivados a partir do Bairro do Aleixo, no Porto”, analisa, em termos multidimensionais, o processo de demolição das cinco torres do Bairro do Aleixo, no Porto, identificando e conjugando os diversos fatores que concorreram para este desfecho. Com efeito, deixando de modo algo heterodoxo a explicação teórico-conceptual na parte final e na conclusão, o autor procede a uma bem sistematizada análise histórico-sociológica deste processo de demolição iniciado em Dezembro de 2011 com a implosão da Torre 5, a qual era anunciada pelo presidente da Câmara Rui Rio como o ‘fim de um pesadelo urbano’ e o início de uma ‘nova era’ de reabilitação de habitação social em nome da ‘justiça social’ e da ‘segurança urbana’, acrescidas ainda de duas vantagens: a ‘ausência de qualquer esforço orçamental’ e a ‘eliminação do principal centro de tráfico da droga na cidade’. Segundo o autor, esta proclamação retórica e mistificadora do então Presidente da Câmara, para além de contrariar a sua promessa inicial aquando da vitória no seu primeiro mandato em 2001 de que nada faria contra a vontade dos moradores/as e requalificaria o bairro, reclama, contraditoriamente, sob a retórica da ‘coesão social’, um ‘Porto competitivo’ mas, no fundo, visa ocultar os interesses imobiliários do Fundo Especial de Investimento Mobiliário detido por uma sociedade gestora de investimentos de um grupo financeiro privado. Com efeito, o objetivo desta operação visava a demolição do bairro para ali serem construídas ‘habitações de luxo’ na frente ribeirinha do Rio Douro, na freguesia de Lordelo do Ouro, configurando-se esta como mais uma operação de gentrificação, precedida por um processo de apropriação negociada de solo público.

O autor, cuja tese de doutoramento se centrou nos fenómenos da marginalização do centro histórico do Porto e das intervenções urbanísticas e habitacionais do Estado, traçou de modo sintético e esclarecedor um panorama da génese do projeto-piloto do bairro do Aleixo, promovido pela Câmara Municipal do Porto para realojar cerca de 40% dos moradores, no quadro de renovação

urbana da Ribeira-Barredo traçada pelo arquiteto Fernando Távora, nos finais da década de 60, mas cujo arranque aconteceu apenas nas vésperas do 25 de Abril de 1974 e teve prossecução nos anos subsequentes. O autor, com base em várias técnicas (análise documental, relatos e testemunhos dos moradores e dirigentes associativos, instituições e agentes políticos), convoca para a sua análise vários fatores que se conjugaram para a depreciação material e simbólica do bairro do Aleixo: a insuficiência de recursos materiais e humanos em torno da construção do bairro e demais infraestruturas e equipamentos; a deterioração de partes comuns dos prédios por parte de moradores/as ditos ‘impreparados’; a implantação do tráfico e consumo da droga, seguida pela disseminação do ‘pânico moral’ veiculado através dos *media* a nível municipal em torno deste bairro como um ‘local de vício, crime e violência’; o voto, senão consensual, pelo menos largamente maioritário dos representantes políticos, favoráveis a uma demolição, ora parcial ora total; a omissão do Estado social e sobretudo a inação e, não raro, o posicionamento cúmplice do Estado e dos responsáveis autárquicos com os interesses imobiliários, como referido. Não obstante alguma indignação e resistência, assim como alguns protestos e movimentações sobretudo na década de 1990, segundo o autor todos estes fatores criaram uma espécie de ‘desgraça anunciada’, de um sentimento de irreversibilidade do processo, para o qual contribuíam na parte final sentimentos de resignação e estratégias individuais dos moradores/as no sentido de assegurar o melhor realojamento possível junto da área da freguesia. Porém, o autor vai mais longe e, na esteira das teorias de Goffman (1988/1963) sobre estigmatização e identidades deterioradas e sobretudo de Elias (2006/1939) e Wacquant (2004) sobre processos de ‘descivilização’, ‘demonização’ e ‘marginalização avançada’ destes territórios estigmatizados, fortemente promovidos por diversos atores, nomeadamente as próprias instâncias estatais, enquadra tais processos no quadro do ‘capitalismo flexível’ caracterizado por múltiplas dinâmicas: (i) macrossocial, de aprofundamento desigualdades sociais; (ii) económica, de dessocialização do salariedade e da precarização; (iii) política, de desarticulação do Estado Social; (iv) espacial, de estigmatização da pobreza e dos pobres.

Deslocando o foco do Porto para Lisboa e recuando mais para o período dos finais do século XIX até 1930, no capítulo 8, Gonçalo Antunes, com o seu texto “Habitação operária na cidade de Lisboa na transição entre os séculos XIX e XX: distribuição espacial de pátios e vilas operárias”, fornece-nos, no contexto do incremento industrial sob o fontismo e da viragem do século, um quadro detalhado e bem identificado do desordenamento espacial e conexas desigualdades socioespaciais na cidade de Lisboa. Assim, enquanto, por um lado,

surgiram novos eixos de expansão da cidade não só para a classe aristocrática como para pequena e média burguesia emergente, para os artesãos, marçanos, operários, caixeiros, vendedores e moços de recados, dada a ausência de qualquer política estatal num quadro liberal pautado pelo princípio do *laissez-faire*, *laissez-passer*, restou-lhes sofrer condições severas de alojamento em condições degradantes, insalubres, precárias em pátios e vilas operárias, além de sujeitas a elevadas taxas de sobremortalidade nomeadamente por ocasião de surtos epidémicos. Segundo o autor, estas pessoas, vivendo em bairros populares no centro da cidade ou em *bairros vermelhos* na zona mais industrial, estavam dependentes ora de iniciativas associativas, ora da ‘filantropia’ de industriais e construtores civis que aproveitavam logradouros informais e espaços exíguos num processo de colonização interna no interior do quarteirão e/ou ‘vilas operárias’ de menos má qualidade que os pátios e construídas, em contexto de certa expansão demográfica e industrial, com intuito lucrativo por parte dos seus promotores junto das fábricas para melhor controlo dos operários.

O autor, com base em métodos de interpolação espacial dos conjuntos habitacionais precários, consegue com mestria identificar e medir de forma quantitativa a disposição espacial de 739 pátios localizados predominantemente no centro da cidade e 416 vilas situadas mais nas periferias da cidade. Na esteira de outros autores e trabalhos que se baseiam em dados fornecidos pelo Inquérito Industrial de 1881 e pelo Inquérito dos Pátios em 1906, o autor caracteriza as condições severas de habitação dos referidos grupos populares. Apesar das condições precárias das vilas operárias e sobretudo dos pátios (v.g. em 1906 de 233 pátios, salvo 27% ‘em bom estado’, 33% estavam ‘a necessitar intervenção’ e 35% ‘impróprios para habitação humana’), umas e outros eram acessíveis apenas a pessoas com algum rendimento, o que significa, segundo o autor, haver ainda situações mais miseráveis por parte de pessoas indigentes e em pobreza absoluta que se abrigavam em espeluncas tais como pardieiros, albergues, caves e covis subterrâneos, águas furtadas, barracas e furnas. O Estado, não obstante alguns debates e projetos entre 1883 e 1908 – eivados de um carácter assistencialista e paternalista – esteve praticamente ausente.

Voltando novamente à atual crise da habitação em Portugal e tomando como estudo de caso a cidade de Guimarães, no capítulo 9, Fernando Bessa Ribeiro, Teresa Mora e Margarida Sousa no seu texto “A habitação em estado de emergência? Crise, as respostas políticas em Portugal e o caso do centro histórico de Guimarães”, empreendem uma reflexão crítica, enquadrando a referida crise no âmbito da ação desregulada e devastadora do capital financeiro e imobiliário (inter)nacional no mercado habitacional, pondo em causa para

largas camadas de cidadãos/ãs o direito humano e constitucional à habitação e, por extensão, à cidade e à justiça espacial, mais ainda no contexto da atual crise económica e sanitária.

Os autores, começando por sustentar a habitação como um bem social, consideram que este tem sido objeto de interesse do capital financeiro e imobiliário, o qual, orientando-se, em especial com a aceleração do turismo e da mobilidade, para negócios rentistas e formação de complexos habitacionais, tem sido, em grande parte, o responsável por um dos maiores dramas atuais expresso na favelização de mais de 1.000 milhões de ‘trabalhadores precários’ por falta de casa ou de preços de renda inacessíveis, num paralelo, *mutatis mutandis*, com a situação dos operários na Inglaterra do século XIX.

A esta evolução não escapa Portugal, cuja política de habitação se cingiu a financiar a banca com a bonificação de juros e isenções fiscais dos interessados na aquisição de casa. Por outro lado, como referem os autores, tem-se promovido a conversão de imóveis em estabelecimentos comerciais e habitacionais, a que acresce o alojamento local com efeitos de gentrificação nos centros das cidades e risco de despejo para milhares de pessoas, ou de deslocação de famílias para as periferias devido à subida dos preços do arrendamento.

Se a aprovação da Lei de Bases da Habitação em 2019 (com votos favoráveis do PS, BE, PCP, PEV e PAN) representou um avanço a assinalar, a subordinação do Governo do PS aos ditames do mercado neste campo faz que sejam, segundo os autores, muito frouxas as políticas habitacionais na defesa dos inquilinos, sujeitos já pelo governo anterior do PSD/CDS à liberalização das rendas estabelecida na chamada *Lei Cristas*. Os autores ilustram como, contrariamente a políticas implementadas em cidades como Berlim, que congelou rendas e comprou 60.000 habitações para pessoas com menos recursos, e Barcelona, que aplicou multas de 2,8 milhões de euros a ‘fundos-abutre’, em Portugal o Estado e os municípios têm sido tímidos: o Programa de Arrendamento Acessível, assim como a Nova Geração de Políticas de Habitação não têm sido suficientes para contrariar a especulação do capital, o qual, por exemplo, mantém inúmeros apartamentos vazios.

O estudo de caso de Guimarães trazido pelos autores evidencia a pressão dos senhorios e do capital sobre os inquilinos que, sendo incapazes de pagar preços elevados de rendas, têm sido acossados, humilhados e ameaçados de despejos, testemunhando e desabafando a sua indignação e insegurança, mágoa e revolta perante tais injustiças sociais.

As questões urbanas e as políticas de habitação neste encontro puderam também beneficiar dos notáveis contributos de investigadores da Universidade

de Brasília, sendo de destacar no capítulo 10 a análise histórico-demográfica da Ana Maria Nogales Vasconcelos, com o seu texto “A ocupação urbana e as políticas de habitação na Área Metropolitana de Brasília – Brasil”. Assim, a autora demonstra como Brasília, desde a sua inauguração em 1960, viria a expandir a sua área metropolitana para além do Plano Piloto, enquanto principal núcleo urbano planeado e património da humanidade. Segundo a autora, a procura de soluções habitacionais constituiu o principal móbil desta expansão, que ocorreu com a vinda de populações de vários Estados, sobretudo do Nordeste, cujos abundantes excedentes em mão de obra barata vinda das áreas rurais impulsionaram a sua deslocalização para Brasília, como um dos pólos de desenvolvimento na região Centro-Oeste. De facto, embora concebida já em governos da época imperial, Brasília como capital apenas viria a ser planificada ao tempo do *Estado Novo* de Getúlio Vargas e concretizada sob o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961). De acordo com o plano de Lúcio Costa, vencedor do concurso aberto por edital, Brasília deveria ser criada como uma cidade harmoniosa e geradora de eficiência no trabalho, bem-estar e prazer para viver. Conforme a pesquisa da autora, tal plano previa uma área central (hoje conhecida como Plano Piloto) com o máximo de 500.000 habitantes, basicamente para serviços administrativos do Governo Federal e do Distrito Federal (DF), mas não contemplava, contudo, espaços de habitação na cidade para trabalhadores manuais construtores da própria cidade, cujas ocupações de espaço para habitação eram consideradas ‘invasões’ e, conseqüentemente, reprimidas.

Considerando esta época de grandes transformações demográficas, económicas e políticas num processo de industrialização e subsequentes fluxos migratórios para as grandes áreas metropolitanas, entre as quais Brasília, a autora, utilizando fontes estatísticas diversas, procede a um mapeamento do crescimento demográfico do Distrito Federal, comparativamente à Área Metropolitana de Brasília e sua Periferia Metropolitana e ao Brasil. Seguidamente, tendo como pano de fundo de análise a ocupação urbana do solo e as políticas de habitação entre a inicial criação da cidade e a atualidade, a autora distingue 5 períodos, a saber: (i) a criação da periferia no Distrito Federal constituída por 5 cidades-satélite e respetivos municípios nos anos 1960 no quadro da formação da área metropolitana; (ii) a expansão demográfica da periferia ainda devido a consideráveis fluxos migratórios nos anos 1970-1980, com maior ritmo de crescimento que o Plano Piloto, mas sob controlo do Estado que atribuíu loteamentos em áreas rurais desvalorizadas como forma de conter ou remover as ditas invasões; (iii) a explosão demográfica de 7% ao ano nas décadas de 1980

e 1990 em que se assiste a uma retirada do Estado mas se criam Programas de Assentamentos para a População de Baixa Rendimento, sendo entregues lotes semi-urbanizados, em que a insuficiência de moradias faz surgir a informalidade na criação de habitação; (iv) dada a crescente omissão do Estado, verifica-se, a par da construção verticalizada nalguns municípios, a expansão da informalidade com ocupações irregulares no DF e na periferia por ‘grileiros’ que, com documentos falsos, vendiam lotes semiurbanizados de solos públicos e privados, quer para a elite e classes intermédias sob forma de condomínios, quer para pobres em áreas menos valorizadas; (v) a retoma pelo Estado de políticas habitacionais, a partir da criação do Ministério das Cidades em 2003 (governo liderado por Lula da Silva) com reflexos em políticas de saneamento, trânsito, mobilidade e habitação nas áreas metropolitanas designadamente no DF, primeiro desde 2006 com a Campanha de Desenvolvimento Habitacional e, a partir de 2009, com o Programa Nacional de Habitação (PNHAB) conhecido por *Minha Casa, Minha Vida*, gerido pela Sociedade Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), com reflexo nas áreas metropolitanas nomeadamente no DF que, com o Programa *Morar Bem*, ia ao encontro, como refere a autora, não só da resolução de problemas de habitação para classes mais desprovidas, como também dos interesses de empresários da construção civil. Por fim, a autora chama a atenção para a necessidade de combater ocupações irregulares em áreas de proteção ambiental e sobretudo prover habitações adequadas para uma procura de mais de 100.000 famílias de baixo rendimento no DF.

Um outro relevante contributo de autores da Universidade de Brasília é o capítulo 11, onde Luiz Fernando Macedo Bessa e Wanderson Maia Nascimento refletem criticamente sobre a habitação com o texto “O preto no branco da política habitacional de Brasília: a intersecção das pautas étnico-raciais e de direito à moradia”. Os autores põem a nu o carácter discriminatório das políticas habitacionais no que concerne ao recorte em relação à raça/cor, um dos fatores estruturantes das desigualdades socioespaciais. Ou seja, enquanto nas áreas centrais do Distrito Federal se concentram moradores/as não-negros/as com rendimento mais elevado, nas Regiões Administrativas com rendimento mais baixo moram mais de 70% da população que se autodeclara negra, o que se reflete, tal como o demonstram empiricamente os autores, num desequilíbrio ou desigualdade racial e de classe no que concerne ao acesso e à fruição de bens e serviços públicos urbanos. Por exemplo, entre o Plano Piloto e a Ceilândia, mais do que a distância física, verifica-se a distância social e a desigualdade étnico-racial em termos demográficos, económicos e políticos, que se expressam, tal como os autores demonstram de modo bem documentado, no mercado de

trabalho, na média do rendimento mensal, assim como no acesso à habitação, muitas vezes implicando uma dura sobrevivência em favelas.

Para superar esta situação, os autores, na esteira de Lascoumes e Le Galès (2012) e de Boullosa (2013), relevam a importância não só das políticas públicas a partir do Estado, como da ação política com os seus cinco elementos (atores, representações, instituições, processos e resultados) e dos movimentos sociais e respetivos interesses sociais como fatores de transformação social. No que respeita à superação da desigualdade étnico-racial quanto ao direito à habitação, os autores assumem de modo inovador o princípio da transversalidade da questão racial e da ação pública, apelando a uma abordagem multidimensional na gestão pública, convocando a vocalização da ação governamental e da não-governamental. Em termos de pesquisa histórico-empírica, os autores analisam as causas dos movimentos de negros/as, quer na luta por habitação no DF, quer na resistência e contestação de 15.000 moradores de favelas contra as políticas de erradicação de 42 barracas em espaços do próprio Plano Piloto, entendidas como 'invasões', quer posteriormente de reivindicações bem-sucedidas de pavimentação de ruas, de acesso a energia elétrica e sobretudo da possibilidade de compra de lotes de terreno abaixo do preço de mercado para construção de habitação na Ceilândia, reivindicações estas levadas a cabo pelo Movimento dos Incansáveis Moradores de Ceilândia. Segundo os autores, estas reivindicações conduzidas por migrantes nordestinos e negros nem sempre conseguiram, ao longo da formação e expansão da área metropolitana, ser totalmente conseguidas, porque a participação da população negra dispersou-se por agendas específicas e pulverizou-se ora na afirmação da liberdade religiosa nos terreiros de candomblé, ora nas lutas por habitação focalizadas no conceito de classe. Mais, os autores, ouvindo vozes das instituições governamentais, da academia e de ativistas dos movimentos sociais, verificam que há diferentes testemunhos de brancos/as e negros/as relativamente à relação entre a questão racial e o acesso à habitação e comprovaram o tratamento discriminatório por parte das autoridades no que respeita ao despejo forçado de negros pobres quando ocorre a ocupação de solo para habitação, que contrasta com a tolerância dada a hortifruticultores e criadores de eucaliptos que ocupam solos de forma irregular. Por fim, concluem os autores que, na disputa territorial com o Mercado e o Estado, não se articulando as lideranças, ou deixando de se colocar na agenda da democracia participativa as reivindicações da população negra de modo transversal no quadro das ações afirmativas com recorte étnico-racial, tais reivindicações não serão bem-sucedidas.

Para além do convite a investigadores/as nacionais e estrangeiros sobre a questão da habitação e os seus notáveis contributos plasmados nos diversos capítulos, dada a relevância da aprovação da Lei de Bases da Habitação (LBH) na Assembleia da República em 2019, os organizadores/as consideraram também oportuno e significativo convidar e contar com os posicionamentos dos diversos partidos (PS, BE, PCP) que apresentaram os respetivos Projetos-Lei e os negociaram de forma a ser discutidos e aprovados na Assembleia da República, para o que pudemos reservar o capítulo 12 contando com os textos de Pedro Soares pelo Bloco de Esquerda e de Carla Cruz pelo Partido Comunista Português (PCP), não tendo recebido o texto de Luís Vilhena pelo Partido Socialista (PS), apesar das insistências da parte dos organizadores.

Assim, Pedro Soares, no seu texto “Uma Lei de Bases da Habitação para garantir o direito constitucional a uma habitação digna e adequada”, após criticar de modo assertivo a política de não apoio aos moradores pobres e a legislação de liberalização do arrendamento vertido na chamada *Lei Cristas*, do governo PSD/CDS, e conseqüente aumento descontrolado de rendas, a facilitação do regime de alojamento local, a atribuição de vistos *Gold* a residentes não habituais e a especuladores por parte do governo do PSD/CDS em favor do capital imobiliário e financeiro, o mesmo governo fez aprovar em Resolução do Conselho de Ministros uma Estratégia Nacional para a Habitação (ENH) em junho de 2015. Segundo o então deputado, esta estratégia apontava, como diagnóstico, a não existência de défice habitacional e, conseqüentemente, a não necessidade de qualquer política pública de habitação, entregando ao mercado a solução no acesso à habitação, diminuindo o já residual investimento em habitação pública, cujo número de fogos se cifra em 2% do total das habitações, agravando a política seguida pelo Estado durante décadas em prol do mercado e da banca através da bonificação de créditos e isenções fiscais na compra de casa.

Seguidamente, perante não só as crescentes dificuldades de acesso à habitação, como a incapacidade de milhares de famílias de pagar os elevados valores de renda e fazer face aos crescentes despejos, o autor considera ter sido dado um passo muito importante com a aprovação da Lei de Bases da Habitação, que atribui ao Estado o papel de garantia desse direito à habitação a todos e, como tal, capaz de construir políticas públicas que assegurem o acesso e a concretização efetiva desse direito. Porém, na parte final, o autor alerta para facto de a LBH não ser a condição suficiente para estancar os movimentos especulativos e a financeirização em curso, sendo necessário confrontar os interesses instalados e contrariar os abusos do capital imobiliário e financeiro, sendo o Estado o eixo central na garantia no acesso de todos os estratos sociais à habitação.

Com o governo PS houve, segundo o autor, algumas melhorias: as rendas apoiadas e os ligeiros apoios a moradores/as de mais de 65 anos e portadores/as de deficiência. Todavia, estas alterações na legislação mais gravosa não são suficientes. Por sua vez, a falta de regulamentação da LBH, as limitações da Nova Geração de Políticas de Habitação e a falta de investimento substancial na habitação evidenciam, segundo o autor, como este governo do PS continua refém do mercado e, como tal, não contém eficazmente o movimento especulativo, do qual tem resultado um aumento de rendas, insuportável não só para os moradores pobres mas inclusive para membros das ditas classes intermédias, acabando todos por serem empurrados para as periferias.

Ainda no capítulo 12, por sua vez, Carla Cruz, dirigente e então deputada do Partido Comunista Português, nas suas “Notas sobre a Lei de Bases da Habitação” evidencia o igualmente relevante contributo do PCP para a discussão e aprovação da referida Lei de Bases. Com efeito, na abordagem da LBH, a deputada destacou três aspetos: o direito à habitação como preceito constitucional negado nas políticas dos sucessivos governos; o contributo do PCP na discussão e aprovação da LBH, expondo nomeadamente o conseguido e o não conseguido na sua perspectiva; e, por fim, o exigível após a aprovação da Lei.

Relativamente ao primeiro aspeto, a deputada denunciou a política de abandono e menosprezo do setor pelos sucessivos governos do PS, nomeadamente os de José Sócrates, e sobretudo do PSD/CDS, liderados por Pedro Passos Coelho, no que respeita à não garantia do direito à habitação nos sucessivos Orçamentos de Estado, não dotando de qualquer verba o *Prohabita*, único programa de construção ou reabilitação de habitação para famílias de menores recursos. Mesmo durante o Governo do PS, já na legislatura de 2015-2019, foram insuficientes os investimentos na habitação, dotando o *Prohabita* da Madeira com 5,5 milhões de euros em 2017 e com 40 milhões para realojamento para o país no orçamento de 2019. A autora, perante a questão de se saber sobre quem impende a responsabilidade de não cumprimento do preceito constitucional, responde de modo claro terem sido as sucessivas políticas de entrega da questão habitacional à ganância dos mercados e à especulação financeira.

Quanto ao segundo aspeto, a autora refere que foi possível aprovar a LBH graças aos debates sobre os três projetos de lei (PS, PCP e BE) e que esta lei constitui um instrumento importante para a concretização do direito à habitação, para cujo resultado contribuiu o PCP, nomeadamente na defesa do Estado como entidade responsável, promotora e mobilizadora de recursos, na possibilidade de uso de prédios devolutos para garantia deste direito, na exigência de definição de uma Política Nacional de Habitação, ou de Cartas Municipais

de Habitação impondo condicionantes para os Planos Diretores Municipais (PDM), na ligação do direito de habitação ao direito ao *habitat*, na regulamentação e fiscalização do arrendamento, na proteção em situações de despejo, e ainda na valorização de associações de moradores e cooperativas. A autora sublinha ainda que não foram aprovadas as propostas do PCP, designadamente sobre a posse administrativa de habitações devolutas, o direito de preferência pelo valor patrimonial e a não alienação de património público habitacional. Por fim, relativamente a medidas futuras, impõe-se a necessidade de dotar o Orçamento de Estado de verbas necessárias e de se fazer investimento público para reforçar o património habitacional público, de modo a garantir habitação condigna a todos.

Ainda no quadro da recente Lei de Bases de Habitação (LBH), no 13.º e último capítulo, intitulado “A Lei de Bases da Habitação: processo, conteúdo e insuficiências em torno de um direito constitucional”, Manuel Carlos Silva, Fernando Matos Rodrigues, António Cerejeira Fontes e António Cardoso propõem uma reflexão na sequência do seu envolvimento em processos de reabilitação de ‘ilhas’ e bairros populares, designadamente no Porto, e da sua participação em audições na Assembleia da República sobre a LBH.

Os autores, começando por afirmar o direito à habitação como um direito humano fundamental, aliás inscrito, não só no já referido artigo 65º da CRP, mas também e de novo no artigo 7º da LBH, inferem a tese da função social da habitação e, com esta, o princípio de que o direito de propriedade privada não pode nem deve ser entendido como direito absoluto, nomeadamente quando, a nível mundial, há milhões de pessoas sem habitação digna e, em Portugal, dezenas de milhares de pessoas, nomeadamente as mais carenciadas que sobrevivem em condições habitacionais degradadas.

Este texto passa em revista os vários capítulos da LBH, fazendo inclusive uma análise crítica sobre vários dos seus sucessivos artigos. Se numa primeira parte deste texto foram sintetizados pelos autores os pontos mais relevantes da Lei, numa segunda parte do texto foi feita uma interpelação crítica a alguns posicionamentos do PS, tendo por base o seu Projeto de Lei inicial e a posterior versão final da lei. Apesar de o projeto do PS conter óbvios pontos positivos, ficou ainda, segundo os autores, enredado em considerandos respeitadores das leis do mercado, cujas ‘disfunções’ importaria superar, tendo-se o PS afastado, como comprovam os autores, do seu programa fundador de 1973, nomeadamente no capítulo da habitação. Na análise comparativa entre o Projeto de Lei do PS e os projetos do BE e do PCP, uns e outros tiveram de negociar e ceder em certos pontos para possibilitar a aprovação da LBH, considerada ainda assim

pelos autores um avanço notável em relação ao passado. Por fim, atendendo não só a diferentes posicionamentos entre o PS, por um lado e, por outro, os do BE e do PCP, como a alguns défices da Lei aprovada, os autores procederam a algumas análises críticas e recomendações perante os problemas detetados, numa perspetiva de horizonte futuro para uma mais justa política de habitação, nomeadamente para as famílias mais carenciadas, alertando para a necessidade de se regulamentar a lei, reforçar a vontade política e destinar investimento público para reparar as enormes injustiças no campo da habitação e efetivar este direito para todos/as cidadãos/ãs.

SIGLAS

CDS	Centro Democrático e Social
CRP	Constituição da República Portuguesa
IHRU	Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana
ONU	Organização das Nações Unidas
PAN	Partido Pessoas, Animais e Natureza
PEV	Partido Ecologista Os Verdes
PS	Partido Socialista
PSD	Partido Social Democrata

BIBLIOGRAFIA

- ADORNO, Theodor [1988 (1953)], “Museu Valery Proust”. In T. Adorno, *Prismas: crítica cultural e sociedade*, São Paulo: Ática, pp. 173-185.
- BOULLOSA, Rosana (2013), “Mirando ao revés as políticas públicas: notas sobre um percurso de pesquisa”: In *Revista Pensamento e Realidade*, São Paulo: Ano XVI, 28 (3): 67-84.
- ELIAS, Norbert [2006 (1939)], *O Processo civilizacional*. Lisboa: Dom Quixote.
- ENGELS, Friedrich [1975 (1872)], *O problema da habitação*. Lisboa: Estampa.
- GOFMAN, Erving [1988 (1963)], *Estigma. Notas sobre a manipulação de identidade deteriorada*. Rio de Janeiro: Guanabara.
- LASCOUMES, Pierre e LE GALÈS, Patrick (2012), *Sociologia da ação pública*, Maceió: EDUFAL.
- SIMMEL, Georg [2019 (1911)], *A Ruína*. Organização e Apresentação de Carlos Fortuna. Coimbra: Imprensa da Universidade.
- WACQUANT, Loïc (2004), “Decivilizing and demonizing: the remaking of the black American ghetto”. In S.Loyal e S. Quilley (orgs), *The Sociology of Norbert Elias*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 95-121.

CAPÍTULO I. ESPAÇO, CIDADE E HABITAÇÃO COMO PRIMEIRO DIREITO

Manuel Carlos Silva¹

1. INTRODUÇÃO

Antes de nos debruçarmos sobre a cidade e os modelos de cidade, importa fazer algumas prévias reflexões sobre a centralidade do espaço e do tempo como eixos fundamentais de todas as sociedades humanas, os quais constituem simultaneamente constrangimentos e oportunidades de ação, ainda que diferenciados/as conforme as classes e grupos sociais e, conseqüentemente, estruturantes para compreender e explicar as diversas trajetórias biográficas dos atores sociais. Para refletirmos sobre o tempo e o espaço torna-se necessário, no quadro duma simbiose interdisciplinar, convocar as diversas áreas do saber, nomeadamente a Geografia, a História e a Sociologia para uma melhor compreensão, interpretação e explicação dos fenómenos sociais, culturais e políticos, seja a nível macro, seja a nível meso e micro.

Se o espaço é entendido na conceção corrente como propriedade dos corpos físicos, ele é também construção social, sendo não só objeto disciplinar específico da Geografia mas também suporte doutras ciências sociais, designadamente da Sociologia, da Antropologia e da História. Por sua vez, o tempo, sendo inerente a toda e qualquer sociedade, se é objeto disciplinar específico da História, ele é também suporte doutras ciências sociais (cf. H. Martins, 1996; Giddens, 1984; Adam, 1994; Araújo, 2005; Silva, 2006 e 2012). Por fim, segundo Rémy (1975), a Sociologia, tendo por objeto os factos ou fenómenos sociais, também assume o espaço como suporte territorial de fluxos/tipos de mercado (laboral, habitacional), mas também como código cultural (positivo

¹ Sociólogo, Professor Catedrático e investigador no Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.Nova_UMinho) e, atualmente, professor visitante no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (PPGDSCI) e investigador do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM) da Universidade de Brasília. Email: mcsilva2008@gmail.com

ou negativo conforme atores em presença (v.g. interior/exterior; central/periférico) e mesmo estruturante, como sublinham Lefebvre (1974), Rémy (1975), M. Santos (1978), Steinberger (2006) e Boullosa (2013), no campo dos possíveis efeitos de poder, dos efeitos de consciência/representação e das políticas públicas espaciais.

O espaço é reordenado e reestruturado pela centralidade territorial, econômica e política das sedes urbanas, as quais, no quadro de sistemas estruturalmente desiguais como o capitalismo, estão associadas à desigual geografia histórica de países/regiões/cidades. Não só a nível supraestatal e global, como nacional e regional-local, o espaço é entendido como um recurso limitado e desigualmente distribuído, dando lugar amiúde a situações de confronto e/ou negociação pela sua apropriação, interpretação e utilização por parte de atores sociais, designadamente a nível das classes sociais, de grupos étnico-raciais e de géneros.

A estrutura espacial é inseparável da estrutura social, de modo que uma teoria do espaço implica teoria social e vice-versa (por exemplo, o espaço é imprescindível para entender as relações entre espaços rurais e urbanos, a transição das sociedades rurais para as sociedades urbano-industriais, assim como as articulações entre os espaços transnacionais e os espaços nacionais e destes com os regionais e locais (Kayser, 1973; Almeida, 1977; Pinto, 1985; F. Baptista, 2001; Figueiredo, 2011)). Se o espaço e o tempo são condições estruturantes da sociedade, eles são também reconstitutos e co-presentes à ação social, em que a organização do espaço e do tempo comporta a marca da ação humana. Em suma, dada a estreita relação entre espaço, estrutura e interação social, uma perspectiva plurinível e pluridimensional assume que conceitos territoriais como casa, aldeia, cidade, região ou país são simultaneamente geográficos e sociológicos e, como tal, as realidades espaciais são locais de reprodução social e testemunhos de memória coletiva de determinados grupos sociais e do seu percurso.

Não sendo homogéneo, é igualmente no espaço onde se inscrevem as condições materiais de produção e de existência (M. Santos, 1978 e 1996:51; Hall, 1986; Guerra, 1996; Steinberger e Costa, 2017:53 ss); é nele que se constroem e se exprimem as distinções sociais no sentido dado por Bourdieu (1979), marcando, para além da atividade produtiva, diversos aspetos da vida social tais como o local e o tipo de habitação, as formas de sociabilidade e os lugares de lazer. Se o espaço e o tempo são precondições estruturantes da vida em sociedade, a organização ora das aldeias, ora das vilas e cidades é sempre produto

da história, isto é, da agência por parte dos atores sociais, das instituições e do Estado, como referido.

Estamos perante realidades dinâmicas que não se apresentam jamais em *estado puro*, como assinala Baptista (2006:55), na esteira de Remy e Voyé (1976). Em cada *espaço dado*, enquanto conjunto de formas já existentes (habitações, ruas), a ação humana ora reproduz ora transforma (Rémy e Voyé, 1980; Ravis-Giordani, 1976), tendo sempre presente que é também no espaço que os interesses, as desigualdades e dinâmicas sociais, assim como os conflitos de classe, étnico-raciais, de género e outros se manifestam. Assim, conhecer todos os elementos e aspetos que compõem o espaço, nomeadamente urbano, com destaque para as habitações, é crucial para se compreender as questões urbanas.²

Como referi noutra parte (Silva, 2006 e 2012), um lugar não é um simples contentor mas base de construção de identidade individual e coletiva, constituindo amiúde um local de encontro em contextos de transação e modos de con(vivência), proporcionando processos de solidariedade ou oposição, inclusão ou exclusão, distância ou proximidade, integração ou segregação. O lugar fixa e estrutura a nossa via quotidiana, tem contornos físicos e significações simbólicas; homens e mulheres ordenam/recriam espaços com significados convergentes/contraditórios nas *estações de interação* (casa, igreja, escola, clube, sindicato, partido), na organização dos espaços (fixos ou informais, semifixos e móveis ou efémeros). São comunidades, grupos e pessoas que conferem ao espaço carácter de sagrado ou profano, de público ou privado, de relevante ou banal, de permitido ou proibido, de valorizado ou marginalizado.

Sob influência do modelo dramatúrgico de Goffman (1973) em torno da duplicidade e da utilização de máscara na cena pública da representação por parte de atores sociais como jogadores ou atores teatrais que gizam estratégias diferentes ou gerem diferentes papéis, Giddens (1984) avança conceitos de “local” e de “região” como conceitos geográficos e sociológicos: “local” como espaço físico e contexto de interação; “região” como espaço físico mas com posicionamento de corpo ou disposição no espaço conforme o ator se situe na cena pública, a da aparência (‘região frontal’) ou no resguardo da privacidade ou intimidade (‘região de retaguarda’), duplicidade esta que, a manter-se a médio-longo prazo, é suscetível de gerar ansiedade.

2 Como ilustração de vários aspetos não só da vida urbana, como da própria área metropolitana, ver o trabalho de equipa de investigadoras/es da Universidade de Brasília coordenada por Vasconcelos *et al.* (2019), as/os quais problematizam diversas temas e analisam, em termos socio-espaciais, as diversas faces da Brasília metropolitana com todos os seus aspetos não só positivos como negativos, assim como suas contradições e formas de desigualdade social.

Neste quadro torna-se imprescindível ter presente a abordagem de base territorial, a ser articulada com as teorias da dependência, do centro-periferia e da decolonialidade, sendo estas não só validadas a nível macroeconómico e transnacional,³ mas também pertinentes para compreender e explicar as relações sociais a nível nacional, regional e local. Com efeito, constata-se que os recursos e lugares centrais são ocupados por grupos estabelecidos, providos e integrados, enquanto os grupos excluídos, desprovidos e marginalizados são destituídos de recursos e/ou são-lhe atribuídos lugares subalternos e periféricos ou mesmo negados direitos. Todavia, importa revalorizar e reconhecer a relativa autonomização do espaço e sua articulação com as classes e grupos sociais ora rurais ora urbanos, evitando interpretar o urbano e o próprio rural como categorias pós-agrícolas, reificadas.⁴

2. DA DICOTOMIA RURAL-URBANO À SUBALTERNIZAÇÃO DO RURAL FACE AO URBANO

A recorrente dicotomia entre o rural e o urbano remete para a velha questão da transição societal no contexto da passagem do rural para o urbano ou campo-cidade, a qual foi analisada por diversos autores clássicos em base dicotómica e em termos contrastantes e dilemáticos, enquanto dois tipos de civilização vistos de modo binário: comunidade *versus* sociedade (Tönnies, 1953/1887), solidariedade mecânica *versus* solidariedade orgânica (Durkheim, 1977/1893 I: 87 ss); tradicional *versus* moderno-legal (Weber, 1978/1920); campo *versus* cidade (Marx e Engels, 1976/1846, 1998/1848); sagrado *versus* secular (Becker *in* Pahl, 1966) e, em tempos mais recuados, estatuto *versus* contrato (Maine, 1880); militar *versus* industrial (Spencer, 1873 *in* Abraham, 1977: 222). Igualmente Simmel (1987/1903) e a bio-ecológica e cultural Escola de Chicago (Park, 1987/1915; Wirth, 1987/1938) dicotomizam respetivamente autóctones *versus* forâneos e o rural *versus* o urbano; Redfield (1961) distingue, numa perspetiva antropológica, a *folk society* e/ou “pequena tradição” própria das

3 Entre teóricos mais representativos das teorias da dependência e do centro-periferia, cf. Furtado, 1961; Frank, 1961; Arrighi, 1971; Marini, 1991/1973, Wallerstein, 1990/1974; Amin, 1976; Santos, 1985; Fortuna, 1987; Silva e Cardoso, 2005; Ribeiro, 2017. Entre os teóricos da decolonialidade, importa referir, em particular, Quijano, 2000; Dussel, 2009; Santos e Menezes, 2009; MBembe, 2017; Grossfoguel, 2018; e, embora com críticas ao posicionamento de B.S. Santos sobre Epistemologias do Sul, cf. também Sousa e Lewis (2013).

4 Cf., a este respeito, Remy e Voyé, 1976; Harvey, 1977; Ferrão, 1984; Silva, 1987, 1998 e 2006; M. Santos, 1988; Thrift e Williams, 1988; Sennet, 2005; Kesteloot, 2005; Ferreira e Steinberger, 2005; Pereira, 2005; Wanderley, 2009.

comunidades rurais e a *urban society* e/ou “grande tradição” sediada nos centros urbanos. Vários sociólogos (Halbwachs, 1955) e geógrafos (George, 1970; Kayser, 1988) mantêm esta visão bipolarizadora entre o rural e o urbano como sintomática e expressiva de dois tipos de civilização, como referido: a primeira mais conservadora e a segunda como permeável à mudança. Estas distinções, provindas desde o século XIX e primeira metade do século XX, viriam a ser reassumidas e teorizadas em termos sistémicos por Parsons (1988/1951), o qual estruturou as diferenciadas orientações dos atores na base de cinco variáveis-padrão alternativas conforme se trate da comunidade tradicional ou da sociedade moderna: (i) orientação coletiva *versus* autoorientação; (ii) afetividade *versus* neutralidade afetiva; (iii) particularismo *versus* universalismo; (iv) adscrição (*ascription*) em base parental ou de relações de sangue *versus* realização (*achievement*) com base no mérito; (v) difusidade de normas/papéis *versus* especificidade de papéis.

Esta mudança da comunidade para a sociedade, do tradicional para o moderno dar-se-ia em termos de “universais evolutivos” do comunitário para o societário (Parsons, 1964). A própria teoria da modernização então elaborada pelo próprio Parsons (1988/1951 e 1964) e por Hoselitz (1952) e Smelser (1962) assenta nestas premissas teóricas, as quais conduziram a conceber o rural e o tradicional com preconceitos urbanos e valorações etnocêntricas e classistas, vendo o tradicional como o conjunto de orientações acima referidas a (dever) ser abandonadas ou superadas por outras próprias do moderno amplamente glorificado e visto como exemplar a imitar e a seguir. Dada a progressiva preponderância da civilização urbano-industrial, já em 1929 Sorokin e Zimmerman (1929), com base em determinados critérios (tamanho, densidade populacional e ocupação), cunharam esta transição de evolução do rural para o urbano em termos de um *continuum* rural-urbano, exprimindo uma visão linear e teleológica, denotativa de um certo ocidentalocentrismo, levando mesmo autores como Gist e Fava (*in* Castells, 1975) a assumir a urbanização como sinónimo de ocidentalização.

A partir dos anos 1960/70 o binómio campo-cidade começa a ser reconceptualizado em novos termos: a oposição campo-cidade é vista como uma oposição de dois diferentes tipos de economia, sociedade, poder e cultura. É neste sentido que diversos autores tais como Gans (1962), Pahl (1975) e Newby (1980), embora concedam alguma evidência empírica ao contraste rural-urbano, consideram insustentável, irrealista e estéril vincular tipos de relações sociais a determinada localidade geográfica, ora rural ora urbana, argumentando que (i) há relações de interconhecimento não só nas comunidades rurais mas

também no coração de grandes cidades; (ii) a transitoriedade e a heterogeneidade não são exclusivas dos grandes centros urbanos mas são co-presentes em aldeias modernas, ‘metropolitanas’, também socialmente heterogêneas; (iii) quer a dicotomia rural-urbano, quer o *continuum* rural-urbano em termos estritamente geográficos devem ser contestados: se há *continuum*, ele é mais temporal que espacial; (iv) para explicar os comportamentos sociais os critérios de classe, gênero ou da fase do ciclo de vida são mais importantes que o próprio local, rural ou urbano. Por outro lado, como referem Mingione e Pugliese (1987), nem a abordagem marxista centrada nos modos de produção nem a weberiana focalizada na originalidade e especificidade do urbano no ocidente dão conta de fenômenos sociologicamente relevantes tais como (i) o papel de classes agrárias na industrialização – aliás já salientado por Moore (1966) –, a agricultura a tempo parcial, a industrialização em áreas rurais, a industrialização difusa ou o trabalho industrial feito no domicílio; (ii) há certos fenômenos que ora se diluem em áreas de fronteira do rural-urbano (efeitos de novas tecnologias, mudanças nos processos e mercados de trabalho e na estrutura de classes), ora se aplicam indistintamente no rural ou no urbano (terciarização, benefícios do Estado-providência). Por isso, o urbano e o rural não são universos separados: constata-se alguma permeabilidade e diluição do rural-urbano, o rural vai perdendo autonomia e, além de função produtiva, é local de residência, espaço de lazer e recreio, turismo. Assiste-se, como refere Gaspar (1994), a fenômenos de contraurbanização e à recomposição das aldeias com membros urbanos (v.g. *commuters* na Inglaterra), verificando-se cada vez maior heterogeneidade e até conflitualidade entre estabelecidos e forâneos e/ou neorurais em termos sociais e axiológicos (Elias e Scotson, 1965; Chamboredon, 1980; Newby 1980). O sistema integra campo e cidade, podendo dar lugar a fenômenos de resistência e/ou adaptação ou de reconstrução do rural (Silva, 1998; Carmo, 2007).

3. TEORIAS SOBRE ESPAÇO URBANO E URBANIZAÇÃO

Se sobre o espaço há vários entendimentos e perspectivas, tão pouco sobre o espaço urbano há unanimidade ou convergência, pelo que valerá a pena sintetizar as principais abordagens a este respeito:

(i) a funcionalista, esboçada por Durkheim (1991/1915) e Halbwachs (1955), a qual, sustentando uma certa homologia entre a morfologia físico-espacial (densidade demográfica ou “densidade material”) e a morfologia social (dinâmica social ou “densidade moral”), se centra na gestão do território face

à diferenciação e (*des*)organização social, própria sobretudo da divisão social do trabalho nas sociedades modernas de “solidariedade orgânica”;

(ii) a bioecológica e geo-cultural da Escola de Chicago (Park, 1987; Wirth, 1987; Burgess, 1967), segundo a qual a cidade como conceito bio-ecológico e geográfico constitui uma variável independente e, como tal, estruturante e explicativa dos modos de vida urbanos, concepção esta que se inspira bastante no pensamento de Simmel (1987/1903) que considera o espaço como condição e símbolo das relações sociais, diferenciadas entre o campo e a cidade;

(iii) a (neo)weberiana (Weber, 1978/1920; Ledrut, 1968; Freund, 1975), a qual é pluridimensional na medida em que sinaliza o tamanho, a componente jurídica e a importância do mercado, mas destaca o fator político-administrativo, dando ênfase à autocefalia cívico-política na formação e no desenvolvimento da cidade ocidental, o que é decisivo por comparação com a heterocefalia política da cidade oriental, comandada a partir de fora, do império;

(iv) a (neo)marxista (Marx, 1974/1867; Marx e Engels, 1976/1846 e 1998/1848; Castells, 1975 e 1982; Lefebvre, 1968 e 1972), a qual, focalizando-se na estrutura técnico-económica, considera que o espaço é uma variável dependente e as constelações e correlativos fenómenos urbanos devem ser enquadrados na estrutura social e explicados a partir dos processos de produção, consumo e intercâmbio, embora alguns marxistas como Lefebvre (1974) e Harvey (1980) valorizem o espaço como factor co-estruturante dos fenómenos urbanos;

(v) a simbólico-cultural e centrada nos modos de vida (Lynch, 1982; Levy, 1978; Barthes, 1967), a qual, apesar da centralidade do simbólico-cultural, conhece diferenças internas: Lynch mais orientado para interpretação simbólica dos sentidos e imagens dos edifícios e lugares, Levy distinguindo ‘urbemas’ (edifícios, bairros) e as concepções diferenciadas por grupo social. Nesta perspectiva poder-se-ão integrar autores que se focalizam nos modos de vida, combinando vida quotidiana, identidade e representações (Pinçon, 1978; Pais, 1986) e/ou articulando o sistema e os valores, a História e o quotidiano (Guerra, 1993).

Focalizando-nos no espaço urbano, o fenómeno mais relevante e estruturante é o da urbanização, a qual não é específica da industrialização mas é bem anterior, estando presente na própria antiguidade. Porém, a urbanização assume uma expansão extraordinária no século XIX e sobretudo no século XX com o processo de acumulação de capital, desagregação de economias agrárias e artesanais tradicionais e, em particular, com a sediação do capital em contexto urbano, decorrente da expulsão da força de trabalho a partir dos campos,

a qual, transplantada para a cidade, acabaria por ser empurrada dos centros das cidades para os subúrbios e as periferias. Parafraseando Lefebvre (1968), o capitalismo faz como que um assalto à cidade pré-industrial e desestrutura velhos e belos núcleos urbanos, acabando por expulsar pessoas, embora tenha havido núcleos que resistiram pelo menos até tempos recentes (por exemplo, o *Quartier Latin* em Paris, o Bairro Alto em Lisboa ou a Ribeira no Porto). Cada vez mais as cidades constituem espaços privilegiados de ação do capital, maximizando a produção de mais-valias, rendas e processos especulativos que têm conduzido a situações de colapso, de que a crise de 2007-08 é um dos exemplos claros de como créditos especulativos para a compra de habitação por famílias de baixos rendimentos, nos Estados Unidos da América, jogaram um papel decisivo.

Em síntese, tem sido o poder económico a estruturar as cidades, para o que contribuiu decisivamente o próprio poder político, primeiro no quadro do Estado-Nação e, desde os finais do século XIX e inícios do século XX, no quadro do capitalismo monopolista, as emergentes e sucessivas potências imperialistas: primeiro, a britânica, depois a alemã e a francesa e, sobretudo no pós-Segunda Guerra Mundial, a americana. O capitalismo monopolista foi-se formando por grandes corporações multinacionais, cujos centros industriais e financeiros se sediaram nos grandes centros urbanos, quer pela proximidade de fontes de energia, quer pela abundância e concentração da força de trabalho, gerada pela separação entre o local de produção e o de residência.

Kesteloot (2005) distingue quatro fases de acumulação com efeitos nas configurações socioespaciais nas cidades: (i) competitiva: ausência de Estado, mais-valia absoluta, pobreza, habitação degradada; (ii) extensiva: reforço de posições das classes trabalhadoras, aumentos salariais, mais-valia relativa, políticas sociais; (iii) intensiva: concomitante ao fordismo, maior produtividade, intervenção estatal e regulação social; (iv) flexível: reestruturação desde anos 70, mais-valia absoluta e relativa e ascensão crescente do neoliberalismo.

Após a Segunda Guerra Mundial e sobretudo a partir dos anos 1950 e 1960 alguns marxistas e, muito em particular, Lefebvre (1968) procuraram reconstituir e conferir centralidade à cidade e acentuar o reordenamento e o direito à cidade em contraponto com a lógica do lucro e do consumo cibernético, próprios do capitalismo monopolista, como referem Baran e Sweezy (1970). Focalizando-nos especificamente no alojamento, este constitui um dos elementos-chave no direito à cidade. Neste quadro os processos de reabilitação urbana implicam não só a recuperação física, a melhoria dos imóveis e instalações vitais para uma habitação confortável, mas também a promoção de uma

gestão urbana integrada no quadro do direito à cidade e à justiça espacial, que tenham incluídos, como complementarmente referem Lefebvre (1968), Bonetti (1994), Soja (2010) e Tarsi (2018), projetos de educação e trabalho, cultura e segurança, com particular atenção a determinados grupos ou categorias sociais (minorias étnicas, imigrantes, desempregados, precários, jovens), potenciando a participação democrática nas decisões sobre o bairro e a cidade.

Tendo como pano de fundo três componentes – o mercado, o Estado e a família ou comunidade, distinção assinalada por Polanyi (1957) e desenvolvida por Santos (1994) – Esping-Andersen (2007) aponta três respostas institucionais de proteção social, as quais diferem conforme os regimes de Estado-providência: (i) (neo)liberal (Reino Unido), em que o mercado é preponderante e o Estado social reduzido ao mínimo; (ii) conservador-corporativo (Alemanha, França), situando-se numa posição intermédia entre Estado, mercado e família; (iii) o social-democrata (países escandinavos), menos dependente do mercado, constituindo o Estado o *pivot* numa proteção social mais equitativa, sendo este modelo, segundo Esping-Andersen (2007), o que apresenta maior capacidade regulatória, redistributiva e de eficiência. A estes três modelos Ferrera (1996), P.A. Silva (2002) e Mingione (2005) juntam um quarto tipo, misto, designado de estatal-familista, presente nomeadamente no Sul da Europa.

Desde as décadas de 1970-80 vimos assistindo a novos impulsos do fenómeno da globalização que, retendo características vindas dos finais do século XIX, tal qual como o analisou Lenine (1970/1899), assume características específicas tais como o reforço do capital financeiro e a expansão das novas tecnologias e redes de informação e comunicação (cf. Silva e Cardoso, 2005; Silva, 2019). Ambos os fenómenos têm efeitos sobre as cidades, designadamente a desindustrialização, o desemprego estrutural, a crise fiscal, a competição interurbana pelo investimento, a perda de laços tradicionais e a recomposição social das classes. As cidades não são imunes aos processos e às dinâmicas que resultam da referida globalização: enquanto há cidades que perdem relevância, outras acrescentam poder e capacidade de influência e captação de investimento. São as ‘cidades globais’ (Sassen, 2001) que exprimem, parcialmente, o lado feliz e otimista da globalização para elites oligopolísticas, mas ocultam o lado infeliz e segregador da globalização para a grande maioria das populações urbanas nos subúrbios e nas periferias. Com efeito, apesar de a maioria da população mundial viver já em cidades, o mundo prossegue a sua marcha acelerada de urbanização e crescimento das cidades, marcadas pela concorrência entre elas para captar investimentos e pelas fortes desigualdades sociais (Sassen, 2001; Pereira, Baptista e Nunes, 2011; Silva, 2018:699-718). Para as populações pobres

e sem recursos mínimos, confrontadas com enormes problemas desde a vida em bairros de lata, passando por insalubridades e escassez de água potável, até à subnutrição e mesmo à fome, a vida urbana torna-se um inferno insuportável, situação esta que leva inclusive insuspeitos peritos da ONU a declarar a atual urbanização como o maior desastre social e ambiental (cf. *World Cities Report*, 2016; Davis, 2006; Caparrós, 2015). Este drama, embora abranja com maior severidade megalópoles de países da América Latina, da Ásia e sobretudo da África subsariana, atinge também populações pobres no coração da Europa e, em especial, dos Estados Unidos (cf. Harvey, 1977; Castells, 1982; Piketty, 2014; ONU, 2015; Ariño e Gonzalez, 2016).

Se bem que o sistema económico esteja estruturado em três eixos (produção, consumo e circulação), importa ter presente a estruturação do espaço urbano: centralidades urbanas condicionadas pelo capital, pelos limites da urbanização e pela implementação de equipamentos/consumos coletivos/habitação. Dado que o capital se despreocupa com serviços que não são mercantilizáveis nem lucrativos, teria de ser o Estado ou as diversas instâncias públicas a nível regional e/ou local a suprir tais funções imprescindíveis no espaço, designadamente urbano, tendo em vista a reprodução da força de trabalho. Porém, com a globalização da economia e respetivos processos de (des)localização conforme as vantagens comparativas oferecidas, a autonomia de muitas instâncias municipais e mesmo estatais tem-se reduzido consideravelmente, acabando por afetar os tecidos urbanos, embora não do mesmo modo e intensidade. De facto, para alterar esta correlação de forças desfavorável, a única forma de contrariar esta tendência de promiscuidade entre os interesses imobiliários e especulativos e os das instâncias estatais e municipais será a formação de movimentos urbanos e a concretização de ações coletivas com impacto político. Com efeito, ao Estado, para além das tradicionais funções como a defesa, a segurança e a paz, cabe-lhe dar resposta a problemas sociais tais como política de solos, infraestruturas, espaços verdes, transportes e mobilidade, equipamentos sociais, política de redistribuição, habitação. Sendo esta última um dos problemas centrais da sociedade contemporânea, o mercado habitacional constitui uma mercado-ria heterogénea e segmentada, cujo acesso é economicamente condicionado (Topalov, 1987; Genestier, 1990). Assim, o alojamento constitui um dos setores socioeconomicamente mais sensíveis, suscetível de operar uma dualização de espaços e uma filtragem das populações urbanas nomeadamente no campo da habitação. O valor do solo e da habitação, sujeito às leis do mercado fundiário urbano, interliga-se com a renda fundiária urbana e difere conforme o local da cidade: em regra, mais caro quanto mais próximo do centro da cidade.

A formação de diferenciados espaços em contexto urbano prende-se, na esteira da abordagem weberiana (Weber, 1978), também partilhada por Bader e Benschop (1988) e Silva (2012), com o diferente grau de disposição de recursos por parte dos diferentes grupos sociais, que se vão localizando no quadro do mercado de habitação, ora própria ora arrendada, sendo este definido conforme o valor do solo e da respetiva renda fundiária (Santos, 1982) e/ou poder de aquisição e/ou de aluguer. Tal quer dizer que, numa economia de mercado, acederão aos espaços centrais, mais nobres e valiosos os grupos com mais recursos, sendo os demais afastados para os subúrbios ou periferias. O solo urbano é assim um instrumento de divisão social do espaço, ou seja, os grupos sociais desprovidos são arredados para a periferia e, quando no centro, além de desestruturados, marginalizados e estigmatizados, são objecto de medidas de pressão, deslocalização, *assalto* e expulsão por efeito de especulação imobiliária do capital financeiro e processos de regeneração e gentrificação (instalação de multinacionais, bancos, centros comerciais, repartições públicas, habitação para elites (cf. Zukin, 1987; A. Santos *et al.* 2014; Queirós, 2015; Rodrigues e Silva, 2015). Porém, o fenómeno da nobilitação ou gentrificação pode ser mais ou menos incentivado ou travado, conforme a política adotada face ao mercado. Assim, as instâncias públicas tanto podem colocar-se ao lado dos direitos dos mais desprotegidos, como podem ir ao encontro dos interesses privados, amiúde especulativos, do capital imobiliário e financeiro. Só através do Estado as mais flagrantes assimetrias no mercado de habitação podem ser atenuadas através de vários mecanismos e medidas: habitação básica, convencional e indevidamente designada de ‘social’ com toda a carga estigmatizante, habitação a custos controlados, autoconstrução, gestão e regulação dos valores das rendas (v.g. nos países escandinavos). Com efeito, estes mecanismos de contenção dos interesses imobiliários e especulativos foram implementados nos países de regime social-democrata desde a Segunda Guerra Mundial e sobretudo desde os anos 1960 e 1970 por via de movimentos sociais, incluindo os sindicais. Dada a inexistência ou inoperância destes mecanismos e medidas em países de regime conservador ou (neo)liberal, o alojamento constitui hoje uma das questões fulcrais suscetíveis de desencadear lutas e movimentos urbanos por moradores/as, artesãos/ãs, pequenos/as comerciantes e outras classes intermédias, no sentido de promover alojamento público, a par do privado, autoconstrução, reorganização do espaço urbano, reabilitação de bairros degradados e mesmo ocupação de espaços e casas perante eventuais invasões dos referidos grupos económicos. Porém, tal ação coletiva, para ser bem sucedida, necessita de preencher as condições necessárias avançadas

por Bader (1991) e, em Portugal, por Silva (2012) e Rodrigues e Silva (2015): condições objetivas de vida, identidade, hábitos e modos de vida, organização e liderança, utopia, entre outras.

A questão do alojamento não pode, como referido, ser desligada da questão fundiária e da renda fundiária (Santos, 1982) no espaço não só rural como sobretudo urbano. Com efeito, como já assinalara Marx (1974), há uma contradição entre os interesses da propriedade fundiária de proprietários parasitas interessados na renda e a fração da burguesia orientada para o lucro a partir do investimento produtivo, uma e outro extraídos com base na mais-valia, retirada ao trabalho.⁵ Embora, em regra, o Estado não ponha em causa a propriedade ou a renda fundiária, há países ou Estados que, perante reivindicações, têm uma moderada intervenção anti-especulativa, como foi anotado.

4. A AUSÊNCIA DE UMA POLÍTICA HABITACIONAL BÁSICA EM PORTUGAL

O artigo 65º da Constituição da República Portuguesa exprime uma das ideias-força por parte dos deputados/as da Constituinte de 1976, ainda em vigor: “Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar”. Ora, contrariamente a este preceito constitucional básico, em Portugal a intervenção do Estado tem sido, durante décadas, predominantemente omissa e/ou praticamente ausente e, objetivamente, cúmplice com interesses imobiliárias e financeiros. Focalizando-nos na política habitacional a partir da década de 1970, nomeadamente através dalguma política tecnocrática no período final do *Estado Novo* através dos Planos de Fomento de 1968 e 1973, houve alguma legislação avulsa sobre solos e loteamentos, nomeadamente nas áreas metropolitanas de Lisboa/Setúbal e Porto, mas predominou, a par dalgum *urbanismo selvagem*, a multiplicação de bairros de lata e a formação de *bairros clandestinos* e de habitações precárias (270 000 não licenciadas) (cf. Soares *et al.*, 1985), a que se sucedeu o que J. P. Nunes (2011) designou a construção de “florestas de cimento armado” (v.g. na Amadora). Foram-se formando, por um lado, bairros de lata e, por outro, bairros precários, uns e outros formados por forâneos nacionais e estrangeiros,

5 Já Engels (1975/1872) no seu trabalho sobre a habitação, no qual ele analisa as condições de degradação da habitação dos operários, constatava tal situação decorrente da implantação da concentração do capital e do movimento de especulação imobiliária.

ou seja, migrantes pobres vindos do campo ou do estrangeiro, designadamente dos países (ex)colonizados. Alguns destes agrupamentos, nomeadamente de negros e ciganos, eram segregados, formando guetos, agregando-se por afinidades de origem e reproduzindo-se numa espécie de *aldeias* ora no coração das cidades, num primeiro momento, ora, seguidamente, empurrados para subúrbios e periferias.⁶

No pós-25 de Abril, a par da expansão urbanística, verificaram-se todavia algumas experiências inovadoras e dinamizadoras (v.g. SAAL).⁷ Posteriormente, nos anos 1980, tendo por base a própria Constituição da República Portuguesa e a obrigatoriedade, a partir dos anos 1990, da implementação de Planos Diretores Municipais, verificou-se uma diminuição de bairros de lata, embora a política habitacional se mantivesse quase inerte, o que explica que apenas 2% da habitação seja pública. Ou seja, o Estado, em vez de investir em habitação pública, inclusive para contrariar a lógica especulativa dos preços de compra e arrendamento de casas, limitou-se a subsidiar os empréstimos da banca para aquisição de casa, com claro benefício para a banca.

5. UM PROJETO SOBRE 'ILHAS' E BAIROS POPULARES NO PORTO E EM BRAGA

Em 2016 foi iniciado um projeto intitulado “Modos de vida e formas de habitar: as ilhas e bairros populares no Porto e em Braga”, aprovado e financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia.⁸ Trata-se de um estudo multidimen-

6 A respeito de processos de exclusão e/ou segregação socio-espacial em ambiente urbano e, em particular, nestes bairros populares, cf. Wacquant, 1999; Baptista, 1999; Costa, 1999; A. Fonseca, 1987; Guerra, 1996; Silva, 2012; Rodrigues e Silva, 2015; Queirós, 2015.

7 Cf. V. M. Ferreira (1982) e Rodrigues e Silva (2015) sobre o Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL) no Porto e Faria (2009) sobre Setúbal. Em termos de estudos urbanísticos, foi também a partir sobretudo da década de 1980 que tais estudos começaram a ter lugar, nomeadamente no Instituto Superior Técnico, no Instituto Superior de Ciências do Trabalho e Empresa (ISCTE/IUL) e nas Universidades Nova de Lisboa e de Coimbra, e que vieram a ser editadas revistas como a *Cidade-Campo*, *A Cidade em Questão*, *Sociedade e Território*, além de outras de caráter geral que acolheram a publicação de trabalhos urbanísticos. O conceito de habitação básica, recentemente incorporado em várias publicações incluindo neste livro, foi em Portugal introduzido no quadro do Laboratório de Habitação Básica coordenado por Fernando Matos Rodrigues e António Cerejeira Fontes nomeadamente a partir da reabilitação da ilha da Bela Vista no Porto (cf. Rodrigues 2014, Rodrigues *et al.* 2017, Rodrigues e Fontes, 2018).

8 Este projeto, por mim coordenado, intitulado “Modos de vida e formas de habitar: as ilhas e bairros populares no Porto e em Braga (PTDC/IVC-SOC/4243/2014, tendo sido sujeito a concurso e aprovado pela Fundação Ciência e Tecnologia, viria a ser resubmetido em dezembro de 2015 ao programa Horizonte 2020 da União Europeia ao abrigo do Aviso do Sistema de Apoio à

sional focalizado nas ‘ilhas’ e nos bairros populares do Porto e de Braga e, em particular, sobre os problemas da habitação dita social.

A partir dos impactos do êxodo rural e das migrações é possível entender as diversas reconfigurações urbanas, sobretudo no Porto. Assim, o fenómeno das ‘ilhas’ e dos bairros populares no Porto e em Braga, enquadrando-se nos emergentes processos de industrialização e urbanização e respetivas mudanças e continuidades, exigiu, como sintetizado neste texto: (i) refletir sobre relação entre espaço, tempo e sociedade; (ii) equacionar, entre vários modelos sobre o urbano (funcionalista, bio-ecológico-cultural, (neo)weberiano, (neo)marxista, cultural-simbólico), qual/quais mais adequado(s) para entender diversas configurações urbanas e, assim, compreender e explicar comportamentos de moradores/as das ‘ilhas’ e dos bairros populares do Porto e de Braga.

Este projeto implicou analisar o papel das instituições públicas estatais e camarárias na habitação, assim como o papel de associações e movimentos sociais urbanos de resistência e adaptação/acomodação nas ‘ilhas’ e nos bairros populares.

Do ponto de vista metódico-técnico foi feita uma triangulação de diversos métodos de ordem quantitativa (análise estatística, inquéritos) e qualitativa (entrevistas, grupos focais, análise de conteúdo) e um trabalho de campo nas ‘ilhas’ e nos bairros vistos como subtotalidades significativas em função dos locais de trabalho e habitação.

Uma das questões que se equacionaram foi a de saber se estas ‘ilhas’ e bairros populares evidenciam diferentes tipos de sociabilidade e se caracterizam por determinados modos de organização socio-espacial com identidades e solidariedades socio-espaciais enraizadas e, eventualmente, indagar se existem determinados tipos de conflitos, a saber, territoriais, interétnicos e de classe, em regra com entidades exteriores ao bairro.

Perante flagrantes assimetrias causadas pela lei da oferta e procura e pela renda fundiária urbana (cf. Santos, 1982), este projeto visou acrescentar conhecimento novo em torno dos modos de habitar e viver em bairros populares. A análise da origem e evolução dos ditos bairros sociais urbanos proporcionou debater sobre as (inter)relações entre o rural e o urbano, tendo presente que sobre o urbano há diversas correntes, com vimos na síntese acima esboçada.

Investigação Científica e Tecnológica (SAICT), 04/SAICT/2015 de 30 de Outubro de 2015. Foi iniciado em Setembro de 2016 e finalizado a 31 de Março de 2020. Para uma síntese da fundamentação teórica e metodológica, cf. Silva *et al.* (2017).

Dada a incapacidade de as tradicionais e rígidas dicotomias em torno do rural e do urbano poderem explicar os comportamentos sociais apenas pelo geográfico, corroboramos a tese acima referida (cf. Gans, 1962; Pahl, 1966) de que estes não são apenas definidos pelo tipo de espaço – rural ou urbano – mas também pela pertença étnica, de classe e de género, idade ou fase do ciclo de vida. Por outro lado, os espaços urbanos podem, ao nível interativo e transacional (cf. Goffman, 1974; Barth, 1969; Hannerz, 1983; Costa, 1999, Silva, 2012), ser entendidos como unidades socioespaciais perspetivadas como totalidades sociais que englobam, em função dos locais de trabalho e habitação, diferentes tipos de sociabilidades ou modos de vivência urbana, sobre a qual Hannerz (1983) desenha a seguinte tipologia: o enclave, a segregação, a integração e o isolamento.

Esta tipologia constitui uma primeira abordagem para *descer* à análise das ‘ilhas’ e bairros populares como subtotalidades significativas. Ora, dos dados recolhidos podemos sustentar que os moradores/as, confrontados nas ‘ilhas’ e nos ditos bairros sociais por processos de estigmatização, segregação e exclusão social, são vítimas por parte não só de “empregueiros da moral” (cf. Becker, 1963) a nível meso e micro, mas também, em termos espaciais, materiais e simbólicos, pela sociedade envolvente, pelas instâncias e instituições do poder central e local. Com efeito, e focalizando-nos no objeto central do projeto de pesquisa, as instituições e os agentes externos às populações das ‘ilhas’ e dos ‘bairros sociais’ tendem a rotulá-las/os e a desclassificá-las/os, dando lugar a identidades deterioradas, negativas, em termos de Goffman (1988) e Wacquant (1999), e provocando conflitos internos e elevado grau de insegurança.⁹

As ‘ilhas’ e/ou ‘bairros sociais’ são amiúde enclaves intersticiais que se caracterizam por determinados tipos de organização socioespacial com identidades e solidariedades socioespaciais enraizadas e, eventualmente, perpassados, em regra, por processos de mobilidade geosocial de tipo horizontal e/ou, raramente, vertical. Por outro lado, embora predominem situações de contenção e evitamento de conflitos – os quais se exprimem em registos (semi)ocultos de dissidência informal ou crítica velada para não sofrer processos de retaliação (cf. Scott, 1990) –, por vezes constata-se alguns tipos de conflitos (territoriais, interétnicos e de classe), nomeadamente com entidades exteriores ao bairro (câmaras, planeadores, tecnocratas e interesses imobiliários).

⁹ Tal como o têm constatado diversos estudos em Portugal: cf. entre outros, T.C. Pinto, 2000; Queiroz e Gros, 2002; Fernandes *et al.*, 2010; Silva *et al.* 2014; Rodrigues e Silva, 2015; Queirós, 2015 e 2019.

6. CONCLUSÃO

A habitação e os problemas decorrentes da ausência ou débil resposta por parte das autoridades políticas responsáveis só podem ser entendidos se começarmos a fazer uma prévia reflexão sobre o espaço e o tempo, não só como eixos estruturantes das sociedades humanas e suas formações sociais, mas também como condicionantes e, simultaneamente, propiciadores de oportunidades de vida no âmbito das trajetórias dos atores sociais. Quer os constrangimentos quer as oportunidades são dependentes não só das coordenadas espaciais mas também das condições de vida objetivas dadas pela pertença de classe, de género, étnica, faixa etária e fase do ciclo de vida, todas precondições para compreender e explicar os modos de vida dos moradores/as no contexto das ‘ilhas’ e dos bairros populares, os quais refletem também a marca da estrutura social, das instituições e dos poderes a nível local-regional, nacional e internacional.

Num segundo momento foi evidenciado como a velha dicotomia entre o rural e o urbano é um dos sintomas, enquanto modo de expressão da transição das sociedades tradicionais para as sociedades modernas, cuja categorização, apesar de distinta, é denotativa dessa transição societal.

Num terceiro momento, não havendo unanimidade sobre o conceito de espaço urbano, foram sintetizadas as principais abordagens ou modelos sobre a cidade. Estes modelos, nomeadamente no campo da sociologia, se resumem ao modelo funcionalista e, em contraponto, ao modelo bio-ecológico e cultural da Escola de Chicago, prosseguido pela perspectiva interacionista-simbólica, ao modelo pluricausal (neo)weberiano, embora mais centrado no modelo de poder, à abordagem (neo)marxista, destacando a estruturação urbana a partir da economia, ou ainda ao modelo cultural-simbólico. A nossa posição pautou-se, em termos de balanço crítico, por uma imbricação e síntese dos modelos weberiano e marxista, embora incorporando elementos da perspectiva interacionista-simbólica. Com efeito, se é certo que todas contribuem para entender aspetos da vida social urbana, cremos que é, com efeito, da conjugação do modelo weberiano e do modelo marxista que se pode destilar uma explicação dos comportamentos sociais, por articularem várias dimensões, com particular destaque para os fatores económico e de poder, não podendo prescindir, por um lado, da estruturação do eixo espacial e, por outro, da relevância da dimensão interativa e transacional, presentes nos modos de vida e nas sociabilidades. Por sua vez, os modos de vida e interações sociais não podem perder de vista a lógica e dinâmica dos processos e fases de expansão e acumulação de capital sediados nos espaços urbanos, cujos interesses imobiliários e efeitos

especulativos sobre o solo dificultam a concretização quer do direito à cidade e ao lugar, quer do direito à habitação básica. Focalizando este problema ao nível da política habitacional por parte do Estado e das autarquias, os dados evidenciam que apenas uma parte residual da habitação é pública e a preços acessíveis, estando quase ausente o Estado português, que optou por beneficiar mais a banca, com bonificações para efeito de empréstimos, em vez de fixar preços de arrendamento acessíveis às populações desprovidas ou com escassos recursos e rendimentos. Com tais políticas de baixo investimento público em habitação a nível municipal e sobretudo central estatal, geradoras de exclusão e segregação socio-espacial, as poucas melhorias foram-no, sobretudo, como constatado, graças às pequenas poupanças das próprias famílias, mantendo-se amiúde tais ‘ilhas’ ou bairros populares desinfraestruturados no espaço urbano.

Perante esta inércia estatal torna-se crucial o fomento de boas relações de vizinhança, a mobilização de movimentos reivindicativos urbanos, mas estes só poderão ser eficazes se houver uma estratégia no sentido de superar modos de vida sujeitos a isolamentos, enclaves e/ou segregações socio-espaciais. Por outro lado, importa ter organização e liderança adequadas, socialização e fomento de hábitos e modos de vida comuns, promoção de identidades territoriais, baseadas em pertença de classe e, eventualmente, étnico-racial, assim como utopias como alavancas de ação coletiva e, por fim mas não menos importante, criação de redes de solidariedade não só no bairro mas na sociedade envolvente, sem deixar de buscar aliados políticos a nível local, regional e nacional.

Em termos de recomendações em políticas públicas de habitação, importaria corrigir as referidas assimetrias através de programas nacionais e camarários de habitação básica: controlo e disposição de certas parcelas de terrenos para construção a custos controlados, comparticipação do Estado ou das autarquias na (auto)construção ou no acesso à habitação básica e a uma política de solos anti-especulativa, bem como uma limitação de montantes das rendas de casas disponibilizadas por senhorios privados.

BIBLIOGRAFIA

- ABRAHAM, J. H. (1977), *Origins and the Growth of Sociology*. Harmondsworth: Penguin Books.
- ALMEIDA, João Ferreira de (1977), “Sobre a monografia rural”. In *Análise Social*, vol. XIII, 52: 789-803.
- AMIN, Samir (1976), *L'imperialisme et développement inégal*. Paris: Minuit.
- ARIÑO, A. e GONZALEZ, J. R. (2016), *La secesión de los ricos*. Barcelona: Galaxia.

- ARRIGHI, Emmanuel (1971), "The relationship between the colonial and the class structures: A critique of A. G. Frank's theory of development and underdevelopment". *International Symposium on Imperialism – It's Place in Social Science Today*. Dinamarca: Elsinore.
- ADAM, Bárbara (1994), *Times and Social Theory*. Cambridge: Polity Press.
- ARAÚJO, Emília (2005), *O Doutoramento: a odisseia de uma fase da vida*. Lisboa: Colibri.
- BADER, Veit (1991), *Collectief Handelen*. Wageningen: Wolters-Noordhoff.
- BADER, Veit e BENSCHOP, Albert (1988), *Ongelijkheden*, Groningen: Wolters-Noordhoff.
- BAPTISTA, Fernando Oliveira (2001), *Agriculturas e Territórios*. Oeiras: Celta.
- BAPTISTA, Luís V. (1999), *Cidade e Habitação Social*. Oeiras: Edições Celta.
- BAPTISTA, Luís V. (2006), "Urbanização, ruralidade e suburbanidade: conceitos e realidades". In C. Balsa (org.), *Relações sociais de espaço: homenagem a Jean Remy*. Lisboa: Colibri/Ceos, pp. 55-66.
- BARAN, Paul e SWEEZY, Paul (1970), *O capitalismo monopolista*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- BARTH, Frederic (1969), *Ethnic Groups and Boundaries. The Social Organization of Cultural Difference*. Oslo: Bergen/Tromsø.
- BARTHES, Roland (1967), "Semiologia e Urbanismo". In R. Barthes, *A Aventura Semiológica*, Lisboa: Edições 70, pp. 181-190.
- BECKER, Howard [1968 (1963)], *Outsiders. Studies in the Sociology of Deviance*. Nova Iorque: The Free Press.
- BONETTI, Michel (1994), "Revalorisation des quartiers en crise: de la rehabilitation à la gestion urbaine intégrée". In *Sociedade e Território*, 20: 17-25.
- BOULLOSA, Rosana de Freitas (2013), «Mirando ao revés nas Políticas Públicas : notas sobre um percurso de pesquisa ». In *Revista de Pensamento & Realidade*, vol. 28, 3 : 67-84.
- BOURDIEU, Pierre (1979), *La distinction. Critique sociale du jugement*. Paris: Minuit.
- BURGESS, Ernest [1967 (1925)], "The Growth of the City". In R. Park, E. Burgess e R. Mckenzie (orgs), *The City*, Chicago: University of Chicago Press, pp. 47-68.
- CARMO, Renato Miguel do (2007), *De Aldeia a Subúrbio. Trinta anos de uma comunidade Alentejana*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- CAPARRÓS, Martín (2015), *El hambre*. Madrid: Anagrama.
- CASTELLS, Manuel (1975), *Problemas de investigação em Sociologia Urbana*. Lisboa: Presença.
- CASTELLS, Manuel (1982), *La cuestión urbana*. Madrid: Siglo XXI.
- CHAMBOREDON, Jean-Claude (1980), "Les usages urbains de l'espace rural: du moyen de production au lieu de récréation". In *Revue Française de Sociologie*, XXI-1: 97-119.
- COSTA, António Firmino (1999), *Sociedade de Bairro. Dinâmicas sociais da identidade cultural*. Oeiras: Celta Editora.
- DAVIS, Mike (2006), *Planeta Favela*. S. Paulo: Boitempo.
- DURKHEIM, Émile [1977 (1893)], *A Divisão do Trabalho Social*. Lisboa: Presença.
- DURKHEIM, Émile [1991 (1915)], *Les formes élémentaires de la vie religieuse*. Paris: Librairie Générale Française.

- DUSSEL, Enrique (2009), “Meditações anti-cartesianas sobre a origem do anti-discurso filosófico da modernidade”. In B.S. Santos e M.P. Menezes (orgs), *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Edições Almedina, pp. 283-335.
- ELIAS, Norbert e SCOTSON, John (1965), *The Established and the Outsiders*. Londres: Frank Cass & Co.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (2007), *Les trois mondes de l'état-providence*. Paris: PUF.
- ENGELS, Friedrich [1975 (1872)], *O problema da habitação*. Lisboa: Estampa.
- FARIA, Carlos Vieira (2009), *As Cidades na Cidade. Movimentos sociais urbanos em Setúbal*, 1966-1995. Lisboa: Esfera do Caos.
- FERNANDES, Luís e RAMOS, Alexandra (2010), “Exclusão Social e violências quotidianas em ‘bairros degradados’: etnografia das drogas numa periferia urbana”. In *Toxicodependências*, vol. 16, n.2: 15-27.
- FERRÃO, João (1984), “Portugal nos últimos vinte anos: estruturas sociais e configurações espaciais”. In *Pensamento Ibero-Americano, Revista de Economia Política*, 6: 223-236.
- FERRERA, Maurizio (1996), “The Southern model of welfare in social Europe”. In *Journal of European Social Policy*, 6 (1): 17-37.
- FERREIRA, António Fonseca (1987), *Por uma nova Política de Habitação*, Porto:Edições Afrontamento.
- FERREIRA, Vitor Matias (1982), “Os movimentos urbanos e o SAAL: a ambiguidade e os equívocos”. In *A Ideia*, 24: 17-34.
- FERREIRA, Ignez C. B. e STEINBERGER, Marília (2005), “O modelo de gestão de Brasília e as Políticas Urbanas Nacionais”. In *Cadernos Metrópole*. Rio de Janeiro, 14: 63-83.
- FIGUEIREDO, Elisabete (2011), “Introdução: um rural cheio de futuros?”. In E. Figueiredo (org), *O rural plural: olhar o presente, imaginar o futuro*. Castro Verde: 100Luz, pp. 5-25.
- FORTUNA, Carlos (1987), “Desenvolvimento e sociologia histórica: acerca da teoria do sistema mundial capitalista e da semi-periferia”. In *Sociologia. Problemas e Práticas*, 3:163-193.
- FRANK, André Gunder (1961), *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- FREUND, Julien (1975), “La ville selon Max Weber”. In *Espaces et Sociétés*, 16: 47-61.
- FURTADO, Celso (1961), *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, Rio de Janeiro: Fundo da Cultura.
- GANS, Herbert J. (1962), *The Urban Villagers. Group and Class in the Life of Italian-Americans*. Nova Iorque: The Free Press.
- GASPAR, Jorge (1994), “Da observação de Lisboa: alguns apontamentos”. In *Philosophica*, 4: 47-58.
- GENESTIER, Philippe (1990), “Recherche urbaine, aménagement urbanistique: entre doctrines et apories”. In *Sociologie du Travail*, 3: 339-352.
- GEORGE, Pierre (1970), *Dictionnaire de la Géographie*. Paris: PUF.
- GIDDENS, Anthony (1984), *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge : Polity Press.
- GOFFMAN, Erving (1973), *La mise en scène de la vie quotidienne – La présentation de soi*. Paris: Minuit.
- GOFFMAN, Erving (1974), *Les rites d'interaction*. Paris: Minuit.
- GOFFMAN, Erving (1988), *Estigma. Notas sobre a Manipulação da Identidade Deteriorada*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara.

- GROSSFOGUEL, Ramón (2018), “Para uma visão decolonial da crise civilizatória e dos paradigmas da esquerda ocidentalizada”. In J. Bernardino-Costa, N. Maldonado-Torres e R. Grosfoguel (orgs), *Decolonialidade e pensamento afrodiáspórico*, Belo Horizonte: Autêntica Editora, pp. 55-77.
- GUERRA, Isabel (1993), “Modos de vida. Novos percursos e novos conceitos”. In *Sociologia – Problemas e Práticas*, 13: 59-74.
- GUERRA, Isabel (1996), “Reflexões em torno do realojamento: Como produzir o espaço é produzir uma sociedade?”. In *Cadernos do Noroeste*, 9 (1): 169-178.
- HALBWACHS, Maurice (1955), *Esquisse d'une psychologie des classes sociales*. Paris: M. Rivière.
- HALL, Edward T. (1986), *A Dimensão Oculta*. Lisboa: Relógio d'Água.
- HANNERZ, Ulf (1983), *Explorer la ville*. Paris: Minuit.
- HARVEY, David (1977), *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo XXI.
- HARVEY, David (1980), *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec.
- HOSELITZ, Bert (1952), “Entrepreneurship and Economic Growth”. In *The American Journal of Economics and Sociology*, 12 (1): 97-111.
- KAYSER, Bernard (1973), “Le nouveau systeme des relations ville-campagne”. In *Espaces et Sociétés*, 8: 3-13.
- KAYSER, Bernard (1988), “Permanence et perversion de la ruralité”. In *Études Rurales*, 109: 75-108.
- KESTELOOT, Christian (2005), “Urban Socio-spatial Configuration and the Future of European Cities”. In Y. Kazepov (org.), *Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangements and the Challenge to Social Cohesion*, Oxford: Blackwell, pp. 123-148.
- LEDRUT, Raymond (1968), *Sociologie Urbaine*. Paris: PUF.
- LEFEBVRE, Henri (1968), *Le droit à la ville*. Paris: Anthropos.
- LEFEBVRE, Henri (1972), *O pensamento marxista e a cidade*. Lisboa: Ulisseia.
- LEFEBVRE, Henri (1974), *La production de l'espace*. Paris: Anthropos.
- LEVY, Albert (1978), “Introduction a une sócio-sémiotique de la perception de l'espace urbain”. In *Espaces et Sociétés*, 24-27: 125-130.
- LENINE, Vladimir [1970 (1899)], *O imperialismo, estádio supremo do capitalismo*. Lisboa: Caminho.
- LYNCH, Kevin [1982 (1960)], *A imagem da cidade*. Lisboa: Edições 70.
- MAINE, Henry Sumner [1880 (1861)], *Ancient Law*. Londres: John Murray.
- MARINI, Ruy Mauro [1991 (1973)], *Dialéctica de la dependencia*. Cidade de México: Era.
- MARTINS, Hermínio (1996), “Tempo e Teoria em Sociologia”. In H. Martins, *Hegel, Texas e outros ensaios de Teoria Social*. Lisboa: Edições Século XXI.
- MARX, Karl [1974 (1859)], *O Capital*. Lisboa: Delfos.
- MARX, Karl e ENGELS, Friedrich [1976 (1846)], *A ideologia alemã*. Lisboa: Presença.
- MARX, Karl e ENGELS, Friedrich [1998 (1848)], *O Manifesto do Partido Comunista*. Lisboa: Presença.
- MBEMBE, Achille [2017 (2013)], *Crítica da Razão Negra*. Lisboa: Antígona Editores Refractários.
- MINGIONE, Enzo e PUGLIESE, Enrico (1987), “A difícil delimitação do ‘urbano’ e do ‘rural’: alguns exemplos e implicações teóricas”. In *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 22:83-99.

- MINGIONE, Enzo (2005), "Urban Social Change: a Socio-Historical Framework of Analysis". In Y. Kazepov (org.), *Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangements and the Challenge to Social Cohesion*. Oxford Blackwell, pp. 67-89.
- MOORE, Barrington, Jr. (1966), *Social Origins of Dictatorship and Democracy. Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press.
- NEWBY, Howard (1980), "Urbanización y estructura de clases rurales: reflexiones en torno al estudio de un caso". In *Agricultura y Sociedad*, 14: 9-48.
- NUNES, João Pedro (2011), *Florestas de Cimento Armado. os grandes conjuntos residenciais e a constituição da Metrópole de Lisboa (1955-2005)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS) (2015), *Relatório sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio 2015*. Nova Iorque e Lisboa: ONU/UNRIC. Disponível em https://www.unric.org/pt/images/stories/2015/PDF/MDG2015_PT.pdf.
- PAHL, Ray E. (1966), "The Rural-Urban Continuum". In *Sociologia Ruralis*, vol VI, 3-4: 299-329.
- PAHL, Ray E. (1975) "Urban Social Theory and Research". In R. Pahl (org), *Whose City? And further essays on urban society*. Harmondsworth: Penguin Books, pp. 195-212.
- PAIS, José Machado (1986), "Paradigmas sociológicos na análise da vida quotidiana". In *Análise Social*, XXII, 90: 7-57.
- PARK, Robert (1987), "A cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano". In O. G. Velho (org), *O fenómeno urbano*. Rio de Janeiro: Guanabara, pp. 26-67.
- PARSONS, Talcott (1964), "Evolutionary Universals of Society". In *The American Sociological Review*, 29: 339-357.
- PARSONS, Talcott [1988 (1951)], *El sistema social*. Madrid: Alianza Editorial.
- PEREIRA, Virgílio (2005). *Classe e culturas de classe das famílias portuguesas. Classes sociais e 'modalidades de estilização de vida' na cidade do Porto*. Porto: Afrontamento.
- PEREIRA, Patrícia, BAPTISTA, Luís V. e NUNES, João Sedas (2011), "Editorial". In *Forum Sociológico*, 21: 7-9.
- PIKETTY, Thomas (2014), *O Capital no Século XXI*. Lisboa: Temas & Debates.
- PINÇON, Michel (1978), *Besoins et habitus – Critique de la notion de besoin et théorie de la pratique*. Paris: Centre de Sociologie Urbaine.
- PINTO, José Madureira (1985), *Estruturas sociais e práticas simbólico-ideológicas nos campos*. Porto: Afrontamento.
- PINTO, Teresa Costa (2000), "Os bairros sociais vistos por si mesmos – imagens, conflitualidades e insegurança". In *Cidades, Comunidades e Territórios*, 1: 101-111.
- POLANYI, Karl (1957), *The Great Transformation*. Nova Iorque: Beacon Press.
- QUEIRÓS, João P. (2015), *No Centro, à Margem. Sociologia das intervenções urbanísticas e habitacionais do Estado no centro histórico do Porto*. Porto: Edições Afrontamento.
- QUEIRÓS, João P. (2019). *Aleixo. Gênese, (des)estruturação e desaparecimento de um bairro do Porto (1969-2019)*. Porto: Edições Afrontamento.

- QUEIROZ, Maria Cidália e GROS, Marielle Christine (2002), *Ser Jovem num Bairro de Habitação Social*, Porto: Campo de Letras.
- QUIJANO, Anibal (2000), «Colonialidad del poder: eurocentrismo y América Latina» in L.Lander (org), *La colonialidad del saber, eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latino-Americanas*, Buenos Aires: CLACSO, pp. 246-276.
- RAVIS-GIORDANI, Georges (1976), “*L’alta pulitica et la bassa pulitica: valeurs et comportements politiques dans les communautés villageoises corses (XIXe-XXe siècles)*”. In *Études Rurales*, 63-64: 171-189.
- REDFIELD, Robert [1961 (1956)], *Peasant Society and Culture*. Chicago: Chicago University Press.
- RÉMY, Jean (1975), “Espace et théorie sociologique. Problématique de recherches”. In *Recherches Sociologiques*, 3: 279-293
- RÉMY, Jean e VOYÉ, Liliane (1976), *La Ciudad y la Urbanización*. Madrid: Estudios de la Administración Local.
- RÉMY, Jean e VOYÈ, Liliane (1980), “Milieu, rapport social et conflit”. In *Milieu et rapport social* Bruxelles: AISLF e Institut de Sociologie, pp. 35-71.
- RIBEIRO, Fernando Bessa (2017), *Uma Sociologia do Desenvolvimento*. Vila Nova de Famalicão: Húmus.
- RODRIGUES, Fernando Matos e SILVA, Manuel Carlos (2015), *Cidade, Habitação e Participação. O processo SAAL na ilha da Bela Vista 1974/76*. Porto: Afrontamento.
- RODRIGUES, Fernando Matos; SILVA, Manuel Carlos; FONTES, António Cerejeira e FONTES, André Cerejeira (2017), *A Cidade da Participação*. Porto: Edições Afrontamento.
- RODRIGUES, Fernando Matos, FONTES, António Cerejeira e FONTES, André Cerejeira (2017), “Processos Metodológicos e Prática Arquitectónica em Habitação Básica Participada”. In F.M.Rodrigues, M.C.Silva, A.C.Fontes e André C.Fontes, S.Mourão e L. Baptista (orgs), *Por uma estratégia de cidade sustentável. Expansão Urbana Planeada*. Quadro Legal e Financiamento Autárquico, Porto: Afrontamento, pp. 235-2400
- RODRIGUES, Fernando Matos e FONTES, António Cerejeira (2018), “A Habitação na Cidade do Porto – Ilha da Bela Vista, modelo experimental de habitação básica participada”. In S. Gomes, V. Duarte, F.B.Ribeiro, L. Cunha, A.M.Brandão e A. Jorge (orgs), *Desigualdades Sociais e Políticas Públicas. Homenagem a Manuel Carlos Silva*. Vila Nova de Famalicão: Húmus, pp. 277-305
- SANTOS, Ana Cordeiro, TELES, Nuno e SERRA, Nuno (2014), “Finança e Habitação em Portugal”. In *Cadernos do Observatório sobre Crises e Alternativas*, n.º 2, 61 pp.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1982), “O Estado, o Direito e a Questão Urbana”. In *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 9: 9-86.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1985), “O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: o caso português”. In *Análise Social*, vol. XXI, 87-88-89: 869-901.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1994), *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. Porto: Edições Afrontamento.

- SANTOS, Boaventura de Sousa e MENEZES, Maria Paula (2009), *Epistemologias do Sul*, Coimbra: Edições Almedina.
- SANTOS, Milton (1978), *Por uma geografia nova*, São Paulo: Hucitec/Edusp.
- SANTOS, Milton (1988), *Metamorfoses do espaço habitado. Fundamentos teóricos e metodológicos de Geografia*. S. Paulo: Hucitec.
- SANTOS, Milton (1996), *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. S. Paulo: Hucitec.
- SASSEN, Saskia [2001 (1991)], *The Global City*. Princeton: Princeton University Press.
- SCOTT, James (1990), *Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts*. New Haven e Londres: Yale University Press.
- SENNETT, Richard (2005), "Capitalism and the City: Globalization, Flexibility and Indifference". In Y. Kazepov (org.), *Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangements and the Challenge to Social Cohesion*. Oxford: Blackwell, pp. 109-122.
- SILVA, Manuel Carlos (1987), "Camponeses nortenhos: 'conservadorismo' ou estratégias de sobrevivência, mobilidade e resistência?". In *Análise Social*, vol XXIII, 97: 407-445.
- SILVA, Manuel Carlos (1998), *Resistir e adaptar-se. Constrangimentos e estratégias camponesas no noroeste de Portugal*. Porto: Afrontamento.
- SILVA, Manuel Carlos (2006), "Espaço e Sociedade. Alguns elementos de reflexão". In C. Balsa e C. Faria (org), *Relações Sociais do Espaço. Homenagem a Jean Rémy*. Lisboa: Colibri, pp. 185-197.
- SILVA, Manuel Carlos (2012), *Sócio-Antropologia rural e urbana. Fragmentos da sociedade portuguesa (1960-2010)*. Porto: Afrontamento.
- SILVA, Manuel Carlos (2014), *Sina Social cigana* (com a colaboração de Susana Silva, Maria Goreti Pinto, José Manuel Sobral, Mariana Ramos, Marta Barbosa, Isabel Silva, Carla Silva Cid, Carla Oliveira, Susana Barbosa, Sandra Pimenta, Fernando Bessa Ribeiro e Sílvia Gomes). Lisboa: Colibri.
- SILVA, Manuel Carlos (2018), "Pobreza, exclusão social e desigualdades: breve revisitação de conceitos e alguns dados a nível global e nacional". In S. Gomes, V. Duarte, F.B. Ribeiro, L. Cunha, A.M. Brandão e A. Jorge (orgs), *Desigualdades Sociais e Políticas Públicas. Homenagem a Manuel Carlos Silva*. Vila Nova de Famalicão: Húmus, pp. 691-733.
- SILVA, Manuel Carlos (2019), "Globalização, desenvolvimento desigual e democracia". In *Revista CEAM*, Universidade de Brasília: Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, vol.5. n.o 2:9-30.
- SILVA, Manuel Carlos e CARDOSO, António (2005), "O local face ao global: por uma revisitação crítica dos modelos de desenvolvimento". In M. C. Silva, A. P. Marques e R. Cabecinhas (orgs), *Desenvolvimento e assimetrias socio-espaciais. Perspetivas teóricas e estudos de caso*. Braga: Núcleo de Estudos em Sociologia/Universidade do Minho e Inovação à Leitura, pp. 125-150.
- SILVA, Manuel Carlos, RIBEIRO, Fernando Bessa, CARDOSO, António e FELIZES, Joel (2017), "Espaço urbano e o problema da habitação: uma primeira aproximação às ilhas e bairros sociais no Porto e em Braga". In F.M. Rodrigues, M.C. Silva, A.C. Fontes e André C. Fontes, S. Mourão e L. Baptista (orgs), *Por uma estratégia de cidade sustentável. Expansão Urbana Planeada. Quadro Legal e Financiamento Autárquico*, Porto: Afrontamento, pp. 169-183.

- SILVA, Pedro A. (2002), “O Modelo de *welfare* da Europa do Sul: reflexões sobre a utilidade do conceito”. In *Sociologia, Problemas e Práticas*, 38: 25-59.
- SIMMEL, Georg [1987 (1903)], “A metrópole e a vida mental”. In O. G. Velho (org.), *O fenómeno urbano*, Rio de Janeiro: Guanabara, pp. 11-25.
- SMELSER, Neil J. (1962), *Theory of Collective Behavior*. Londres: Routledge e Kegan Paul.
- SOARES, Luís Bruno, FONSECA, António e GUERRA, Isabel (1985), “Urbanização clandestina na Área Metropolitana de Lisboa”. In *Sociedade e Território*, 3: 67-77.
- SOJA, Edward (2010), *Seeking Spatial Justice*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- SOROKIN, Pitirim e ZIMMERMAN, Carle (1929), *Principles of Rural-Urban Sociology*. Nova Iorque: Henry Holt.
- SOUSA, Sandra I. e LEWIS, Tom (2013), “Para além da divisão Norte/Sul em epistemologia e política emancipatória”. In *Configurações – Revista de Sociologia*, 12: 29-45
- STEINBERGER, Marília (2006), “Território, ambiente e políticas públicas espaciais”. In M. Steinberger (org), *Território, ambiente e políticas públicas espaciais*. In M Steinberger (Org) Brasília: LGE Editora, pp. 29-82.
- STEINBERGER, Marília e COSTA, Aurélio (2017), “A relevância de Políticas Públicas Espaciais: participação e luta”. In M. Steinberger (org), *Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais*. Brasília: Ler Editora, pp. 29-59.
- TARSI, Elena (2018), *Per una Città Giusta. Politiche e progetti di inclusione urbana in Portogallo*. Firenze: Didapress/Dipartimento di Architettura Università degli Studi di Firenze.
- THRIFT, Nigel e WILLIAMS, Peter (1988). *Class and Space. The Making of Urban Society*. Londres e Nova Iorque: Routledge & Kegan Paul.
- TÖNNIES, Ferdinand [1953 (1887)], “Estates and Classes”. In R. Bendix e S. M. Lipset (orgs.), *Class, Status and Power*. Nova Iorque: Free Press, pp. 49-63.
- TOPALOV, Christian (1987), *Le logement en France. Histoire d'une merchandise impossible*. Paris: Press de la FNSP.
- VASCONCELOS, Ana M. Nogueles; MOURA, Leides B. Azevedo; JATOBÁ, Sérgio U. Silva; CRUZ, Rebeca C. de Sousa; MATHIEU, Márcia R. de Andrade; PAVIANI, Aldo (orgs) (2019), *Território e Sociedade: as múltiplas faces da Brasília Metropolitana*, Brasília: Editora Universidade de Brasília e IRD Éditions.
- WACQUANT, Loïc (1999), “Urban Marginality in the coming millennium”. In *Urban Studies*, vol. 36, 10:1639-1647.
- WALLERSTEIN, Immanuel [1990 (1974)], *O sistema mundial moderno, I*. Porto: Edições Afrontamento.
- WANDERLEY, Maria de Nazareth B. (2009), *O mundo rural como espaço de vida – Reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade*. Porto Alegre: Editora UFRGS.
- WEBER, Max (1978 [1920]), *Economy and Society* I. G. Roth e C. Wittich (eds.). Berkeley: University of California Press.

WIRTH, Louis [1987 (1938)], “O urbanismo como modo de vida”. In O. G. Velho (org), *O fenômeno urbano*, Rio de Janeiro: Guanabara, pp. 90-113.

WORLD CITIES REPORT (WCR) (2016), *Urbanization and development – Emerging futures: key findings and messages*. Nairobi: *United Nations Human Settlements Programme (UNHabitat)*.

ZUKIN, Sharon (1987), “Gentrification: Culture and Capital in Urban Core”. In *Annual Review of Sociology*, 13: 129-147.

CAPÍTULO II. DA CRISE DA HABITAÇÃO À CRISE DA HABITAÇÃO: TRAJETÓRIA DE UM DIREITO COMPROMETIDO

Teresa Costa Pinto¹

1. INTRODUÇÃO

“Uma parte significativa da população portuguesa é atormentada, quotidianamente, com problemas relacionados com a habitação. A falta de casas e as deficientes condições de habitabilidade ocupam lugar de relevo entre as causas próximas ou remotas dos inúmeros dramas familiares que os meios de comunicação social diariamente nos relatam.”

Fonseca Ferreira, *Por uma Nova Política de Habitação*, 1987, p. 15

Este excerto, datado de 1987, poderia facilmente ser escrito em 2020 sem perder o sentido e a relevância social. Mas foi escrito em 1987, acusando já o carácter estrutural de uma crise que vem do anterior regime e que se prolonga, por razões que o autor bem discute, nas décadas que se seguiram ao 25 de Abril de 1974. Enquanto estudante de Sociologia Urbana, no ISCTE, pouco antes de esta obra ser publicada, e pela mão do seu autor e da Professora Isabel Guerra, a história da crise da habitação tornou-se-me uma matéria familiar. A escassez de oferta habitacional, quer pública, quer privada, a ineficiência das políticas de habitação e a falta de recursos justificavam, então, este drama e as tentativas informais (ilegais) de solucionar o problema habitacional.

O tema da habitação havia de entrar e entranhar-se. Descobre-se, algumas décadas depois, que a crise da habitação era também uma realidade entranhada na sociedade portuguesa. Com faces e contornos distintos, bebendo de contextos diversos, a crise da habitação acabaria por se revelar uma patologia mais ou menos crónica, enraizada na especificidade do modelo de desenvolvimento

¹ Socióloga, Professora Associada do Departamento de Sociologia do ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa e investigadora do Dinamía' Cet ISCTE. Email: teresa.pinto@iscte-iul.pt

português, na fragilidade do Estado-providência e no carácter inconsequente das políticas de habitação.

Este capítulo pretende traçar a trajetória da(s) crise(s) da habitação, considerando que, por via delas e ao longo de décadas, o direito à habitação, consagrado na Constituição Portuguesa, no seu artigo 65º, é também a história de um direito sucessivamente comprometido. Paradoxo maior desta crise endémica é o facto de, objetivamente, não faltarem casas: o número de alojamentos cresce a um ritmo consideravelmente superior ao de famílias, pelo menos desde a década de 1980, conduzindo, em 2011, a um rácio de 1,45 alojamentos por família (INE, Censos 2011), um dos mais altos da Europa.

Este texto está estruturado em três partes. A primeira começa por situar a 'primeira' crise de habitação do pós-25 de Abril de 1974 na particularidade das dinâmicas urbanas e habitacionais e das políticas de habitação em Portugal, nas últimas décadas do século XX. Neste contexto, reflete-se sobre o papel que uma urbanização tardia, mas intensa, e um desenvolvimento económico frágil, conjugados com uma insuficiente oferta pública de habitação e uma aposta das políticas habitacionais no apoio à aquisição de casa própria, tiveram no desenho de uma segmentação entre aqueles que acedem ao mercado habitacional, com fortes apoios públicos, e aqueles a quem este mercado está vedado, destinatários do mercado de arrendamento público ou privado, escasso e, no último caso, mais oneroso, instável e inseguro.

A segunda parte dedica-se aos impactos da crise económica e financeira, com início em 2008, na capacidade de acesso e manutenção da habitação para muitas famílias portuguesas. As severas restrições económicas e financeiras, a quebra nos rendimentos das famílias, a contínua diminuição dos apoios públicos, incluindo a despesa com habitação, e a indisponibilidade das instituições financeiras para continuarem a conceder crédito hipotecário explicam a substantiva contração na procura habitacional. Mas explicam também a deterioração das condições habitacionais e o comprometimento da capacidade de acesso à habitação de grupos crescentemente diversos, que não os mais vulneráveis, normalmente objeto da intervenção pública em matéria de habitação.

A terceira parte situa-se temporalmente no pós-crise financeira e, sendo uma parte mais reflexiva, procura perceber como processos relacionados e interatuantes, relacionados com a emergência de novos riscos sociais e novas dinâmicas imobiliárias e urbanas, com impactos sobretudo nas grandes cidades, estão a alterar a face dos sistemas de habitação e das formas de acesso características do período pré-crise. Discute-se o modo como estes processos geram novas formas de desigualdade, ao instalar clivagens geracionais, territoriais

e outras relacionadas com o regime de ocupação da habitação. Analisa-se, ainda, a forma como Portugal se insere neste contexto e argumenta-se que, enquanto a crise anterior atinge sobretudo os países de economias mais frágeis, como Portugal, esta crise é global, e sobretudo urbana, disseminando-se particularmente nos países, cujas cidades estão mais expostas aos circuitos do investimento imobiliário global.

2. A CRISE DA HABITAÇÃO: DINÂMICAS URBANAS E HABITACIONAIS E POLÍTICAS DE HABITAÇÃO EM PORTUGAL NAS ÚLTIMAS DÉCADAS DO SÉCULO XX

A crise da habitação vem, sem dúvida, de longe. Recorde-se que, durante o *Estado Novo* e até ao 25 de Abril de 1974, a promoção de habitação pública foi praticamente inexistente. Alguns programas de habitação, de dimensões muito reduzidas e de alcance social muito limitado, foram implementados nas duas maiores áreas urbanas, destinados, por razões ideológicas e de propaganda política, àqueles vinculados ao regime. Um pequeno número de programas foi desenhado, combinando a ideologia do regime com a provisão de “humildes” casas familiares, em regime de renda resolúvel, orientados para trabalhadores em forte sintonia com os valores morais e políticos do regime (Almeida, 2010; Pereira, 2012). Em paralelo, nas décadas de 1960 e de 1970, a crescente industrialização anunciava um crescimento urbano que fazia prever uma forte pressão de habitação nas cidades maiores. Neste período, a aliança entre os interesses fundiários e imobiliários atraía o suporte do sistema financeiro e dos grupos economicamente dominantes para as empresas de construção e do imobiliário, muitas delas atuando em simultâneo no mercado legal e informal (Ferreira, 1987). Irrompem grandes conjuntos residenciais de habitação coletiva, pela mão do mercado privado, garantindo a urbanização de largas áreas periféricas e a expansão das cidades maiores para além dos seus limites (Nunes, 2011; Pinto, 2017). Se é verdade que, neste período, a provisão e a oferta de habitação aumentaram, não o é menos reconhecer que os elevados preços, inacessíveis à classe trabalhadora, perpetuaram a incapacidade de aceder à habitação por parte daqueles que procuravam nas cidades, em processo de industrialização, um horizonte de vida mais promissor.

Neste contexto de urbanização tardia mas intensa, a combinação entre uma frágil oferta pública de habitação e um sector privado em ascensão, mas insuficiente e inacessível, transfere para a responsabilidade das famílias a resolução do seu problema habitacional. A ocupação de extensas áreas para construções

precárias e insalubres em redor das cidades, fenómenos de sobreocupação das habitações no interior das cidades maiores e a explosão da construção clandestina de habitação constituíram as mais relevantes soluções habitacionais espontâneas destes recém-urbanitas.²

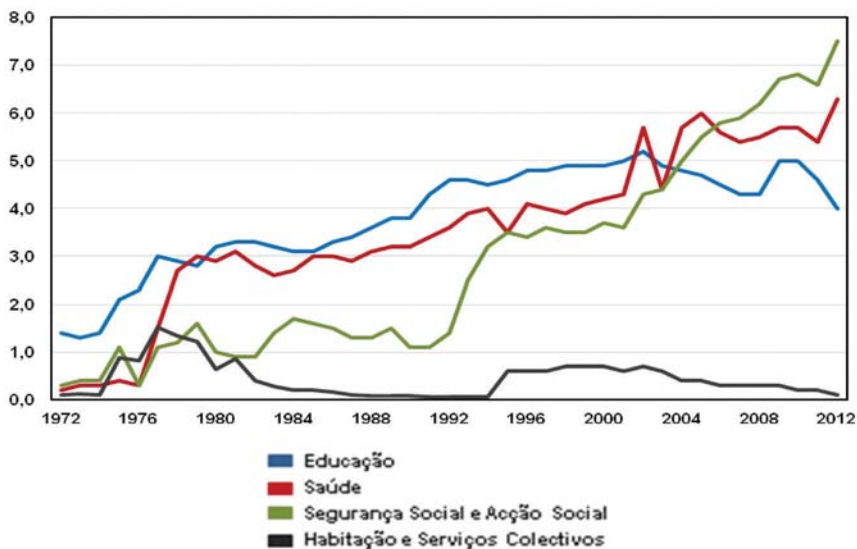
Esta combinação de um processo de urbanização tardio e, apesar de tudo, a capacidade de ir solucionando, ainda que por vias informais, o problema habitacional vai justificando o adiamento da urgência da questão habitacional, confrontada apenas com a mudança de regime político, aquando da Revolução de Abril de 1974. A criação de políticas sociais ocorre, então, a partir desta data, configurando um tímido e embrionário Estado-providência, quando na Europa já se iniciava a discussão sobre a sustentabilidade do “Estado de bem-estar”. Mas esta marca de extemporaneidade não é a única que distingue a construção do Estado-providência português, é ainda a sua debilidade, confrontado com um não menos débil nível de desenvolvimento económico do país. Como refere Ana Santos, “em contraste com os países do centro europeu, o Estado-providência português não teve como motor de sustentação o modelo de regulação fordista, assente num forte compromisso entre o capital e o trabalho que, no pós-guerra, compatibilizou o processo de acumulação capitalista com o progresso social” (A. Santos *et al.*, 2014: 7). Não é, assim, surpreendente que as dificuldades e as vicissitudes económicas e políticas do pós-25 de Abril tenham contaminado a consolidação e a coerência das políticas sociais, ainda que apoiadas ideologicamente, e tenham contribuído para gerar contrapartidas de bem-estar e segurança no reforço de uma sociedade-providência (Santos, 1985).

Neste contexto, e apesar do direito a uma habitação condigna ter sido constitucionalmente garantido no período subsequente ao 25 de Abril, uma análise do peso das componentes da despesa pública mostra que a habitação constituiu, desde sempre, o “parente pobre” das políticas sociais, expressando não apenas a fragilidade do Estado-providência, como a inexistência de uma política estruturada de habitação, traduzida na reduzida oferta pública de habitação e, em geral, no papel marginal do Estado como promotor de habitação (A. Santos, 2019: 25). A Figura 1 dá conta, precisamente, de que, apesar da contínua evolução da despesa nos eixos centrais das políticas sociais – Educação, Saúde e Segurança Social – as despesas com a habitação não só não acompanham esta

2 Calcula-se que, na década de 1970, entre 30 a 40% da construção de fogos residenciais tenha sido realizada de forma ilegal, dando origem ao designado fenómeno do “movimento clandestino”. Ver Ferreira (1987) e Ferreira *et al.* (1985).

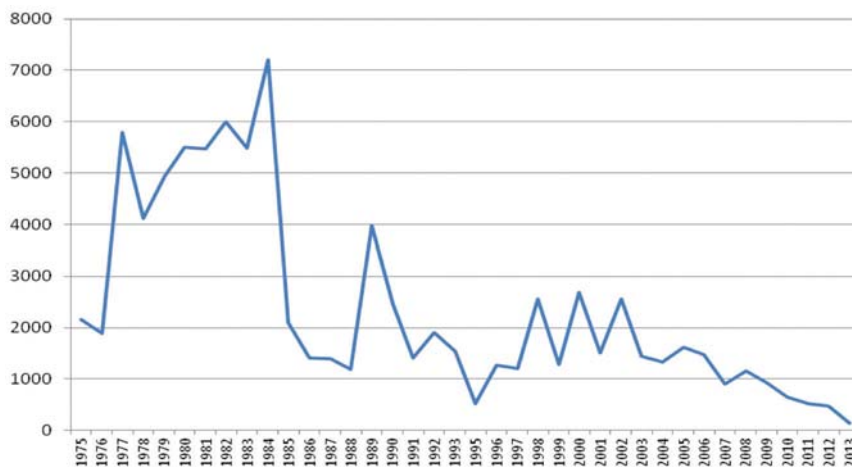
tendência, como representam um peso absolutamente marginal, exceptuando-se o período subsequente ao 25 de Abril de 1974. Contudo, as vicissitudes do processo democrático e os vários períodos de dificuldades económicas (intervenção do FMI em 1977 e em 1983) emprestaram um carácter inconstante e de reduzido impacto às políticas de habitação pública pós-1974. A promoção da habitação pública sofre fortes flutuações neste período (Figura 2), associadas às transformações sociais e políticas do país e do ambiente económico internacional.

Figura 1. Evolução das várias componentes da despesa pública em % do PIB (1972-2012)



Fonte: A. Santos *et al.*, 2014

Figura 2. Nº de fogos construídos por responsabilidade pública entre 1975 e 2013



Fonte: INE, Estatísticas da Construção, 1975-2013

O papel marginal da habitação no conjunto das políticas sociais e a ausência de um Estado promotor tiveram, nas últimas décadas do século XX, duas consequências fundamentais: a primeira, o protagonismo assumido pelo mercado na oferta de habitação; a segunda, a redução da promoção pública ao mínimo denominador comum. Com efeito, a fragilidade da intervenção pública na habitação transfere a supressão das necessidades habitacionais para o mercado e para as famílias, nomeadamente, através da autoconstrução (Serra, 2002), ao mesmo tempo que reserva ao sector público uma promoção residual (menos de 3% do *stock* habitacional – INE, 2011), especializada na mitigação das carências habitacionais mais graves, destinada aos mais pobres, num modelo social e espacialmente concentrado (Pinto, 2017; Pinto e Guerra, 2013), cujos efeitos têm sido abundantemente discutidos (Guerra, 1990; Pinto, 1990, 2000).

O protagonismo do setor privado e a aparente residualização do Estado escondem, contudo, uma realidade que convém aprofundar, observável na enorme disparidade entre os gastos públicos na provisão direta de habitação e aqueles destinados ao apoio à aquisição de casa própria, através de bonificações financeiras e incentivos fiscais. Como observado na Figura 3, entre 1987 e 2011, cerca de 73% da despesa pública com a habitação foi canalizada para bonificação de juros de crédito à habitação, valor que contrasta com o reduzido investimento em outras medidas e programas, nomeadamente, a provisão

direta de habitação para realojamento (cerca de 14%). Esta disparidade justifica que muitos tenham atribuído a esta medida de apoio à aquisição de casa própria o carácter de política de habitação mais estrutural e permanente deste período (A.Santos *et al.*, 2014; A. Santos, 2019; Pinto e Guerra, 2019). Aliás, já Fonseca Ferreira, em 1987, antecipava a importância desta medida de política habitacional quando refere que “o financiamento à aquisição de habitação própria transformou-se, depois de 1976, no principal instrumento de política do sector. Quase se poderia dizer que ele tem constituído, desde aquela data, o único instrumento ativo de política habitacional”, alertando, de seguida, para a importância de se compreenderem as implicações económicas, financeiras e sociais deste modelo de financiamento, elevado a “modelo de política habitacional” (Ferreira, 1987: 50).

De facto, tal como não podemos compreender as dinâmicas habitacionais portuguesas à margem da integração económica e financeira na União Europeia (que democratizou o acesso das famílias ao mercado hipotecário), também não podemos ignorar o importante papel das políticas públicas no apoio a esta forma específica de acesso à habitação.

Figura 3. Investimento público em políticas de habitação e reabilitação urbana entre 1987 e 2011 (%)



Fonte: IHRU, 2015

Uma das consequências mais importantes desta opção particular foi uma mudança profunda na estrutura do regime de ocupação habitacional português. Nas décadas de 1980 e 1990, a evolução do sistema de habitação foi marcada por um acesso crescente à propriedade da casa por um grande número de famílias. Entre 1981 e 2001, Portugal testemunhou uma evolução de 1,6 milhões de habitações em regime de propriedade para 2,7 milhões (um aumento de 70%: INE, Censos, 1981-2011). Por outro lado, as habitações arrendadas diminuíram de 1 milhão para 740 mil (INE, Censos, 1981-2011), sustentando a importância do sistema de arrendamento em áreas urbanas históricas ou antigas e, inversamente, as dificuldades no acesso a áreas mais recentemente urbanizadas durante as últimas décadas. Não sendo esta evolução uma consequência linear e unívoca da orientação das políticas habitacionais, fortemente centrada no apoio à aquisição de casa própria, vale a pena salientar que a generalização da propriedade resulta de uma combinação particular de um conjunto complexo e interligado de variáveis que conduzem a uma “*happy joint-venture*” entre Estado-Mercado-Famílias (Pinto e Guerra, 2019).

Não sendo aqui o lugar para o desenvolvimento desta questão, será útil assinalar, em primeiro lugar, que a relação entre Estado e mercado tem a sua tradução, no contexto português, num nexó estrutural entre finança e habitação (A.Santos *et al.*, 2014; A. Santos, 2019; Serra, 2002, 2019). Este nexó dá-se, desde logo, pela importância que o setor construtivo assume numa economia não modernizada e semiperiférica como a de Portugal. Neste caso, e como refere Watson, em economias não-modernizadas, como a portuguesa, os sectores da construção e do imobiliário funcionam como uma espécie de “acumulação primitiva de capital”, o que permite tanto a industrialização como o desenvolvimento da estrutura financeira da economia, garantindo, assim, uma “forma de reproduzir condições estáveis adequadas à expansão da riqueza privada na economia”³ (Watson, 2009: 414). Após a década de 1980, e particularmente com a adesão de Portugal à antiga Comunidade Económica Europeia (CEE), a associação entre o sector imobiliário e o capital financeiro foi reforçada pela liberalização do crédito hipotecário e por taxas de juro mais baixas, tendo encontrado amplas condições de expansão numa política clara de apoio à aquisição de casa própria, através da bonificação de juros e de incentivos fiscais. Reforça-se, assim, também, esta imbricação entre Estado e mercado ou, como sublinhado por Aalbers, “a titularização hipotecária é profundamente

3 Todas as transcrições de excertos de textos escritos originalmente em língua estrangeira foram traduzidas livremente pela autora.

moldada pelo Estado e só pode existir graças à capacidade de mercado do Estado” (Aalbers, 2019: 377).

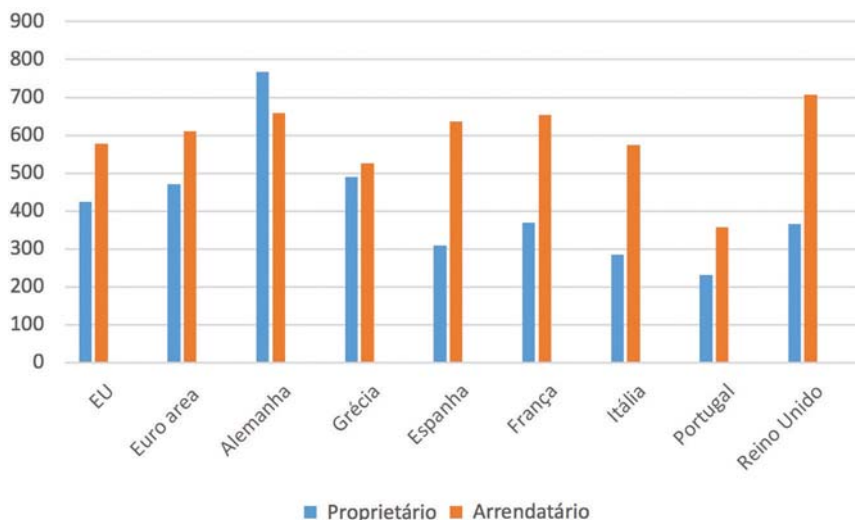
Em segundo lugar, este triângulo complementa o seu último vértice através das escolhas residenciais das famílias que, uma vez mais, devem ser entendidas no quadro da especificidade do Estado-providência português. Muitos investigadores têm discutido a forma como o regime de ocupação habitacional é moldado pela natureza específica do sistema de previdência, mostrando como as elevadas taxas de propriedade da habitação podem funcionar como uma espécie de contrapartida em termos de segurança, quase ontológica, quando a despesa social é baixa (“efeito de substituição”, cf. Kemmeny, 1981, 2006; Ronald e Elsinga, 2012). Esta tese interroga interpretações mais culturalistas que apontam, designadamente nos países do sul da Europa, para uma preferência pela propriedade, justificada não apenas por questões de apego e de investimento afetivo e simbólico na casa, como de possibilidade de constituição, por esta via, de um importante património intergeracional, no quadro de uma sociedade marcadamente familista (Allen *et al.*, 2004). O que se contrapõe, não negando esta dimensão, é que as escolhas residenciais das famílias, nomeadamente na sua orientação pela propriedade da casa, obedecem também a um racional económico que evidencia ser, a longo prazo, mais prudente, seguro e rentável economicamente comprar do que arrendar casa (Pinto e Guerra, 2019).

Mais do que traçar as razões que explicam a generalização da propriedade da casa, cabe, antes, salientar as consequências deste traço do modelo habitacional português, entre outras razões, porque contribui para a crise de habitação que aqui se quer relevar. Com isto não se pretende concorrer para posições que demonizam a propriedade, entendendo-a como fonte de todos os traços disruptivos do sistema habitacional português, nem, ao contrário, assumir uma atitude de reconhecimento da sua exclusiva bondade. Apresentam-se, assim, efeitos positivos e negativos do que foi uma aposta de uma política de habitação, conjugada com os interesses do mercado e com as expectativas e escolhas das famílias.

Em relação aos efeitos positivos, a propriedade representou indubitavelmente uma forma mais acessível de aceder à habitação, beneficiando de baixas taxas de juro, apoios públicos (benefícios fiscais e financeiros), num contexto de um mercado de arrendamento escasso, paralisado e de elevadas rendas no subsector, entretanto liberalizado. A Figura 4 mostra que, quer em Portugal, quer na União Europeia, os custos de habitação mais elevados recaem sobre o regime de arrendamento. No caso de Portugal, o volume de custos relacionados com a habitação em regime de arrendamento é, em 2013, mais de um

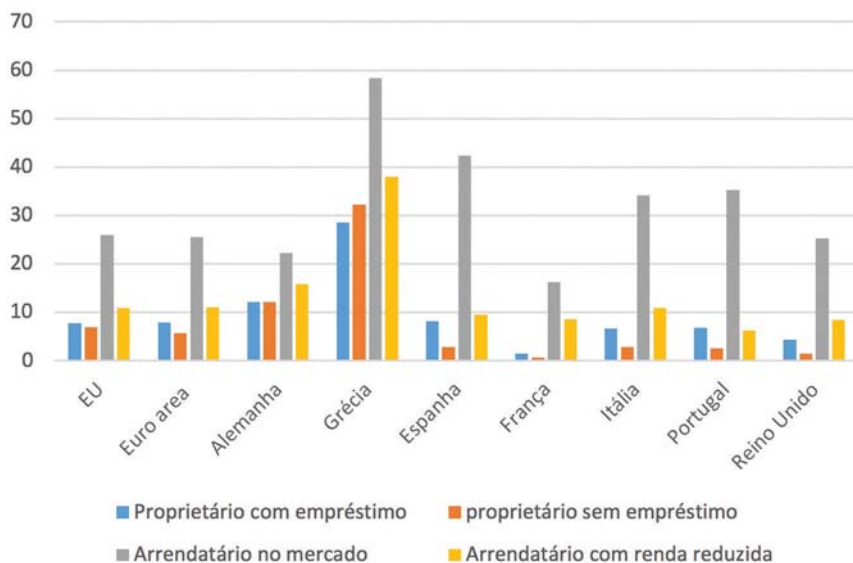
terço superior ao do regime de propriedade. Esta discrepância agrava-se se tivermos em conta a população a viver em agregados que gastam mais de 40% do seu rendimento disponível em despesas relacionadas com a habitação. No caso português, e como observado na Figura 5, esse valor é mais de cinco vezes superior no caso dos arrendatários (35,2%) do que no caso dos proprietários com crédito hipotecário (6,8%). Valores aproximados ou, em alguns casos ainda mais discrepantes, podemos encontrá-los nos países seleccionados na Figura 4 ou na própria União Europeia.

Figura 4. Encargos totais com a habitação em PPS por regime de ocupação, 2013 (Euros)



Fonte: EU-SILC Survey, 2019 [código on-line: ilc_mdmed03], cálculos da autora

Figura 5. População a viver em agregados que gastam 40% ou mais do seu rendimento disponível com a habitação, por regime de ocupação, 2013 (%)



Fonte: EU-SILC Survey, 2019 [código on-line: tessi164], cálculos da autora

Em segundo lugar, a propriedade representa uma fonte de segurança face a um mercado de emprego estruturalmente instável, com baixos níveis salariais, e a um Estado-providência frágil, pelo que, na ausência de esforços substanciais do Estado para proteger os indivíduos de dificuldades e riscos económicos, a propriedade da casa representa uma forma alternativa de “seguro social privado” (Conley e Gifford, 2006: 55 e 63; Pinto e Guerra, 2019).

Em terceiro lugar, o acesso à propriedade da casa, colhendo benefícios de uma rede de apoios intrafamiliar, acaba por constituir uma importante forma de criação de património habitacional, cuja possibilidade de transferência intergeracional é habitualmente apontada como uma das mais fortes motivações desta solução habitacional (Allen *et al.*, 2004), com efeitos reforçadores ao nível da aludida segurança.

Em suma, o acesso generalizado à propriedade da casa contribuiu para o alargamento e a consolidação das classes médias (Aalbers, 2019), num contexto de tardia modernização da sociedade portuguesa e de igualmente tardia expansão destas classes (Pereira, 2018), dificultada por níveis de escolarização baixos, quando comparados com outros países europeus, por uma estrutura

salarial de baixos rendimentos e por um Estado-providência frágil que transfere para a responsabilidade dos indivíduos dimensões importantes da sua própria proteção.

Esta análise não deve, contudo, ocultar efeitos disruptivos não negligenciáveis de uma política de habitação quase direcionada em exclusivo para o apoio à aquisição de casa própria. Em primeiro lugar, efeitos na estrutura do sistema habitacional português, criando um sistema desproporcional e desequilibrado, dividido entre um macro-sector, estruturado pela propriedade (73% dos alojamentos, INE, Censos 2011) e um sector residual de arrendamento (25% dos alojamentos, INE, Censos 2011), ele próprio segmentado entre um subsector estagnado, pouco atrativo e de baixas rendas e um outro de elevados preços e, por isso, não acessível à maioria da população. Mas esta aposta significou também o desinvestimento noutras formas de acesso à habitação, nomeadamente arrendamento acessível, regimes de ocupação intermédios ou de propriedade social, vocacionando a intervenção do Estado, em matéria de provisão de habitação, para um regime de habitação social residual (menos de 3% do *stock* habitacional) e destinado, como referido, à supressão (ou mitigação) das carências habitacionais mais graves, sem que alguma vez constituísse alternativa válida como forma de acesso à habitação para grupos sociais mais heterogéneos.

Em segundo lugar, esta política representou um aprofundamento das desigualdades pelo não controle dos grupos sociais efetivamente apoiados pelo Estado, sendo sobretudo as classes médias e médias-baixas as principais beneficiárias do investimento público em habitação (Pinto, 2017; Pinto e Guerra, 2019). Esta desigualdade acaba por se materializar numa clivagem crescente entre proprietários e inquilinos (A. Santos, 2019), sendo estes últimos destinatários ou do mercado de arrendamento, muito mais penalizador em termos de custos e de instabilidade, ou do arrendamento público, escasso e, muitas vezes, penalizador em termos de possibilidades de inserção (e ascensão) social e urbana. Contudo, como sublinha A. Santos (2019: 8), “este crescimento das desigualdades não se explica pela ausência ou insuficiência do Estado neste domínio da provisão. Pelo contrário, ele é o resultado de uma interventiva acção na promoção do nexu finança-habitação, designadamente através do apoio ao crédito para aquisição de habitação própria”.

O somatório destas razões, articuladas, legítima falar-se de crise de habitação, pese o aumento significativo de segundas residências e de fogos devolutos, contribuintes líquidos do elevado rácio entre nº fogos/nº de famílias. Em

2011, o número de fogos habitacionais é 45% mais elevado que o de famílias residentes (INE, Censos 2011).

3. A CRISE FINANCEIRA E A (NOVA) CRISE DE HABITAÇÃO

A particularidade que o mercado habitacional português evidenciou, durante a última década, em comparação com outros países europeus, foi, de certa forma, a “antecipação” da crise, que permitiu a Portugal tornar-se mais resiliente ou, pelo menos, não tão exposto aos efeitos nefastos que atingiram outros países como a Espanha ou a Irlanda (Pinto e Guerra, 2013). O abrandamento do ritmo de licenciamento e construção de habitações começa a partir de 2000 e, particularmente, a partir de 2002, quando termina a bonificação dos juros do crédito hipotecário (Figura 6). Este abrandamento terá prevenido uma bolha imobiliária, evitando, ao mesmo tempo, a queda abrupta do sector da construção.

Figura 6. Fogos concluídos em construções novas para habitação familiar



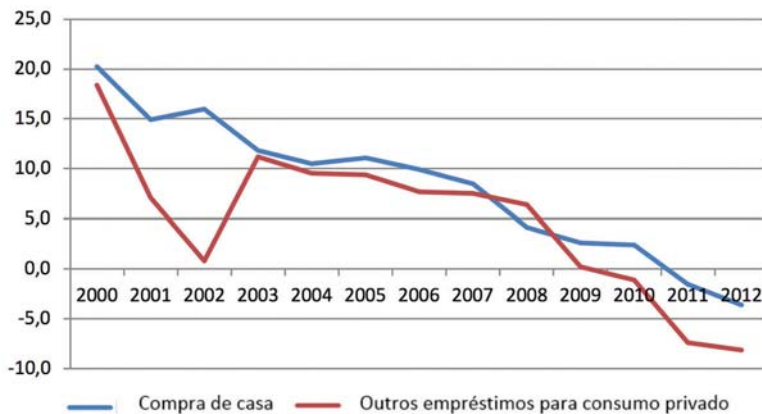
Fonte: INE, Estatísticas da Construção

Se a primeira década deste século demonstrou claramente o abrandamento do ritmo da construção e do *stock* de oferta habitacional, a crise económica e financeira, desencadeada a partir da crise do *subprime*, nos Estados Unidos da América, em 2008, afetou profundamente as famílias, devido à contínua contração e precariedade do mercado de trabalho, ao aumento do desemprego e à grave diminuição dos rendimentos. A conjugação entre a precarização das famílias e a crise financeira do Estado, tendo como consequência imediata uma drástica contração da procura habitacional que paralisou o mercado

imobiliário, acaba por transformar-se numa crise mais profunda de acesso e de capacidade de manutenção da habitação.

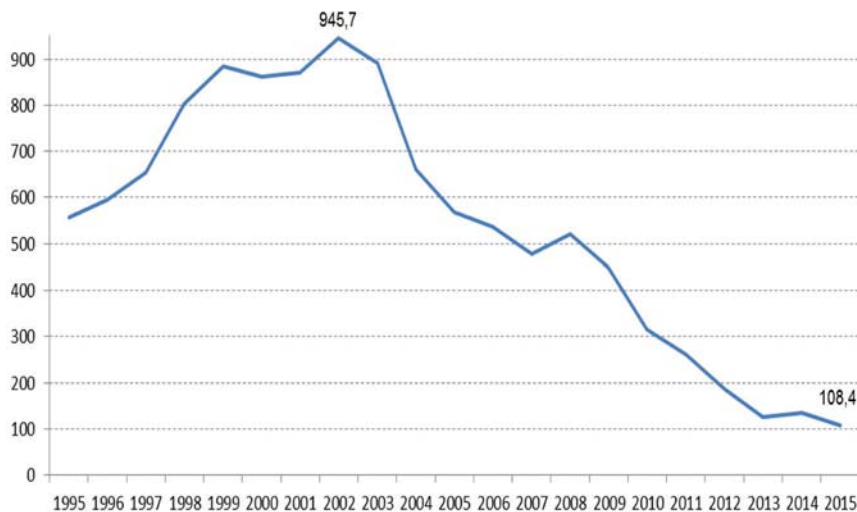
As severas restrições económicas e financeiras que atingem o rendimento das famílias, a contínua diminuição dos apoios públicos, incluindo os gastos com habitação e serviços coletivos, e a súbita indisponibilidade das instituições financeiras para continuarem a conceder crédito hipotecário explicam a substantiva contração na procura habitacional. Alguns indicadores podem ilustrar esta realidade como a diminuição significativa do número de empréstimos concedidos por instituições financeiras, quer para aquisição de habitação, quer para outro consumo privado, particularmente relevante a partir de 2003, na sequência do fim do crédito bonificado (Figura 7). Note-se, no entanto, que a incerteza e insegurança que atravessaram a economia e a sociedade portuguesas levaram a uma quebra na oferta de crédito bancário para aquisição de habitação, dado o elevado risco de incumprimento. Estas dificuldades na obtenção de crédito hipotecário afetaram naturalmente a procura de habitação em regime de propriedade, canalizando-a para uma maior procura de arrendamento. Mas o estrangulamento do crédito não encontra no Estado a capacidade de oferecer uma alternativa relevante à do mercado. Não só porque, como referido, ao longo das últimas décadas do século XX, o Estado português consolidou uma política de habitação centrada no apoio à aquisição de casa própria, descartando a possibilidade de se converter num ator importante na provisão habitacional, como neste contexto de graves restrições financeiras e sob um programa de ajustamento, vê diminuir ainda mais drasticamente a sua capacidade de apoio e de gastos com a habitação (Figura 8). Note-se, no entanto, que esta tendência de decréscimo acompanha de perto, do ponto de vista temporal, a das instituições bancárias no que diz respeito à concessão de crédito.

Figura 7. Taxa de crescimento anual dos empréstimos concedidos por instituições financeiras



Fonte: Banco de Portugal, Indicadores Económicos e Financeiros, 2013

Figura 8. Despesas do Estado com a habitação e serviços coletivos, em milhões de euros



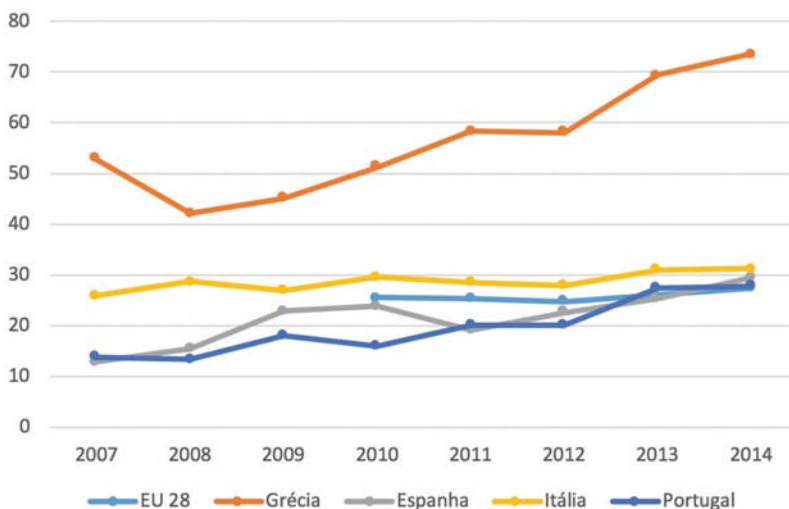
Fonte: PORDATA

A crise das famílias, do Estado e do mercado traduziu-se numa reorientação da procura de habitação em torno do mercado do arrendamento, empurrando,

contudo, muitas famílias, sobretudo jovens, para uma solução habitacional mais onerosa e instável, agravando, assim, as desigualdades, por via da habitação, já desenhadas nas décadas anteriores (A. Santos, 2019).

Se a capacidade de acesso ficou agravada no contexto desta crise, a deterioração das condições habitacionais e as maiores dificuldades na manutenção da casa revelaram uma das facetas mais penalizadoras deste período. Um dos indicadores que o comprova é a percentagem crescente de famílias com dificuldades de pagamento de rendas ou hipotecas, revelando uma tendência de subida, logo a partir de 2008, numa trajetória de convergência com a média europeia e com outros países, como a Itália ou a Espanha (Figura 9). Embora o rácio de incumprimento no crédito à habitação apresente um valor reduzido em Portugal – situando-se em 2,7%, em 2011 (BdP, 2011) – a sua evolução é no sentido do crescimento, tendo aumentado cerca de 4% no mesmo ano (BdP, 2011). As tradicionais redes familiares de suporte, muito associadas aos países do sul da Europa (Allen *et al.*, 2004) e uma reorientação das estratégias de poupança/consumo em tempo de crise, tendentes a uma priorização da casa em detrimento de quaisquer outras despesas, explicarão possivelmente este baixo valor.

Figura 9. Agregados com atraso no pagamento de rendas ou hipotecas (% do total)



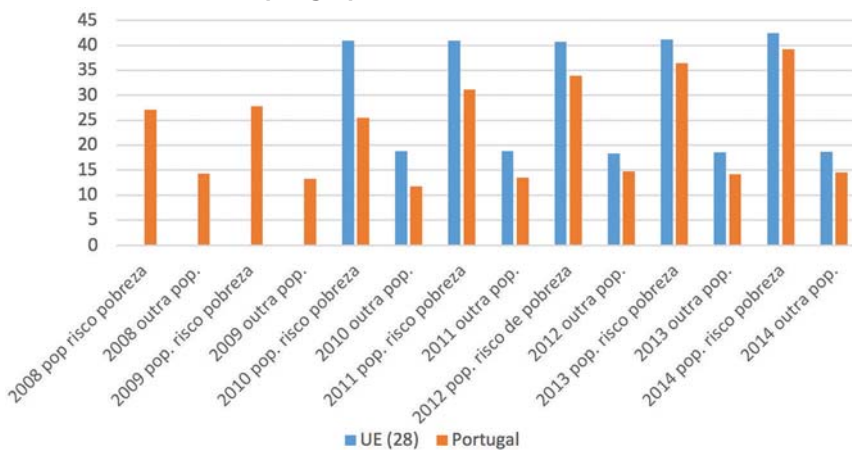
Fonte: EU-SILC Survey, 2019 [código on-line: ilc_md505], cálculos da autora

Outro indicador importante na aferição da deterioração das condições habitacionais é a evolução do peso dos encargos com a habitação no rendimento disponível dos agregados familiares. A Figura 10 mostra que, em termos médios e comparativos, a proporção dos custos de habitação no rendimento disponível das famílias não parece penalizar em particular a população portuguesa, que se encontra abaixo da média europeia. No entanto, a tendência deste período, particularmente desde o início da crise, é para um aumento do peso dos encargos relacionados com a habitação em Portugal, ao contrário da média europeia que mostra uma tendência para a estabilização.

Em 2013 e 2014, Portugal aproxima-se claramente da média europeia no que respeita à proporção dos custos da habitação no rendimento disponível das famílias, quer nos agregados cujo rendimento se situa abaixo dos 60% da mediana do rendimento nacional e, por isso, considerados em risco de pobreza, quer na restante população. Mas, o dado mais relevante é a enorme discrepância do peso destes encargos quando comparamos estes dois tipos de população. Em 2014, o peso dos encargos com a habitação representava 39,2% do rendimento disponível nos agregados em risco de pobreza, enquanto esse valor é de 14,5% nos restantes agregados.

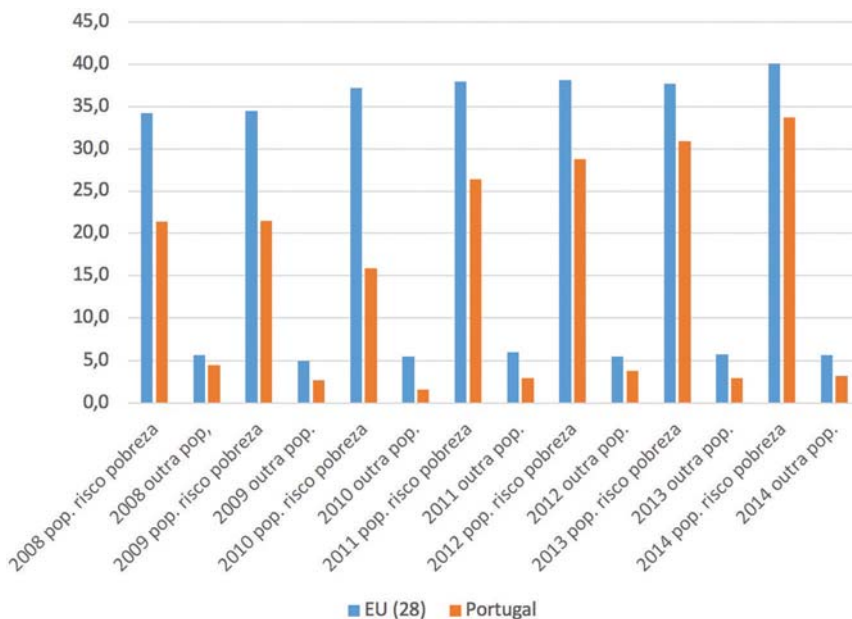
Se atendermos ao indicador relativo à percentagem de agregados sobrecarregados com a habitação (gastos iguais ou superiores a 40% do rendimento disponível), esta discrepância é ainda mais evidente, como observado na Figura 11. Além da tendência de subida ser especialmente relevante no grupo de agregados em risco de pobreza, os valores variam entre 39,2% nesta população e 3,2% no caso da restante.

Figura 10. Peso dos encargos com a habitação no rendimento disponível, por grupo de rendimentos (%)



Fonte: EU-SILC Survey, 2019 [código on-line: ilc_mdcd01], cálculos da autora

Figura 11. População a viver em agregados que gastam 40% ou mais do seu rendimento disponível em habitação (%)



Fonte: EU-SILC survey, 2019 [código on-line: ilc_lvho07a], cálculos da autora

Sendo esta crise especialmente penalizadora para os grupos mais vulneráveis, acaba por ter uma capacidade de atingir transversalmente a sociedade portuguesa no que diz respeito ao agravamento das condições habitacionais e à redução da capacidade de acesso à habitação. De facto, uma das consequências mais relevantes deste “contágio social” prende-se com o aumento e a diversificação dos grupos sociais em situação de vulnerabilidade, lutando por uma habitação no mercado ou com apoios públicos. Não se trata agora apenas de famílias em situação ou em risco de pobreza, mas também jovens adultos em processo de autonomização, famílias em dificuldades financeiras, afetadas pelo desemprego ou com quebras de rendimento, famílias em períodos disruptivos (divórcio, famílias monoparentais) ou arrendatários que vêem aumentar significativamente o valor da renda ou expirar o seu contrato de arrendamento sem encontrarem outra solução viável.

Por estes tempos, as políticas de habitação vivem um paradoxo: por um lado, são chamadas a responder às crescentes necessidades habitacionais não satisfeitas pelo mercado; por outro lado, os recursos tipicamente utilizados para financiar o acesso à habitação diminuem drasticamente (Figura 12). Por outro lado, ainda, subjugadas a um programa de ajustamento e a uma orientação político-ideológica que vai no sentido de uma retração do Estado e de uma progressiva liberalização do mercado habitacional, acabam por reforçar as condições de vulnerabilidade de grupos crescentemente heterogêneos. Aliás, esta crise marca um ponto de viragem (*turning-point*) fundamental (Pereira, 2018), quer no modelo de orientação das políticas habitacionais e nas formas de acesso à habitação, quer no modelo de desenvolvimento económico, inaugurando a segunda fase do nexos Finança-habitação (A.Santos, 2019).

4. DA CRISE DA HABITAÇÃO À CRISE DE ACESSIBILIDADE DA HABITAÇÃO: DINÂMICAS IMOBILIÁRIAS E NOVOS RISCOS SOCIAIS

Se a crise financeira global tem sido apontada como o *ponto de viragem* (Pereira, 2018) na inversão de tendências marcantes nos sistemas de habitação e nas formas de acesso – acesso generalizado à propriedade, disponibilidade de crédito barato – o pós-crise vem exacerbar processos, consensualmente apontados como fatores comprometedores do acesso à habitação e redefinidores dos padrões de procura até agora dominantes. Estes processos relacionam-se, por um lado, com a emergência de novos riscos sociais que a crise financeira vem exponenciar e, por outro, com dinâmicas imobiliárias e urbanas, resultantes de uma globalização financeira mais radical, com impactos sobretudo nos centros

das grandes cidades. Neste contexto, Portugal, como outros países, parece ir perdendo as características dominantes do seu sistema habitacional, no quadro dos países do sul da Europa,⁴ para se inserir, embora desigualmente do ponto de vista territorial, nas dinâmicas imobiliárias e urbanas globalizadas que vão alterando o perfil do seu modelo habitacional e dos modos de acesso à habitação.

Em termos dos novos riscos sociais, as alterações do mercado de trabalho, ligadas à reestruturação económica pós-fordista, e indissociáveis da capacidade de acesso à habitação, têm-se traduzido por um aumento da precariedade laboral, seja pela diminuição de rendimentos associados ao trabalho, seja pela crescente precariedade contratual ou pela emergência de formas persistentes de subemprego ou emprego casual (Nolan, 2014). Estas alterações têm-se vertido numa crescente disparidade de rendimentos e riqueza, agravando as desigualdades sociais (Arundel e Doling, 2017), mas, sobretudo, têm contribuído para um esvaziamento das classes médias tradicionais nas economias avançadas (Milanovic, 2016 *in* Arundel e Hochstenbach, 2018), que tendem agora a somar a precariedade laboral a uma cada vez mais evidente precariedade habitacional (Pereira, 2018).

Em paralelo, assistimos a tendências de liberalização e recuo dos Estados como denominador comum de uma política de habitação à escala europeia (Madden e Marcuse, 2016). Esta liberalização consubstancia-se na retração da provisão direta da habitação ou da habitação acessível (e, em geral, nos gastos com a habitação), apostando, pelo contrário, na alienação do parque público (Forrest e Murie, 2011) e na flexibilização das políticas de arrendamento (Seixas e Antunes, 2019). Estas tendências, mais recentes, ocorrendo subsequentemente a décadas de apoios públicos no acesso generalizado à propriedade, sobretudo nos países de Estados-providência mais frágeis, como nos países do sul da Europa, constituem indicadores de uma mudança estrutural de um Estado fornecedor para um ‘bem-estar baseado em ativos privatizados’ (“*privatized asset-based welfare*”) (Doling e Roland, 2010; Pinto e Guerra, 2019).

4 As características geralmente apontadas aos países do Sul da Europa, no que diz respeito aos seus modelos habitacionais, relacionam-se com as elevadas taxas de propriedade, a estagnação do mercado de arrendamento e a percentagem significativa de segundas residências (Allen *et al.*, 2004). Os processos referidos têm sido entendidos como geradores de dinâmicas de diluição destas especificidades, nomeadamente, pela tendência para o alargamento da propriedade noutros países, com um parque de habitação pública considerável, e pela redução do papel do Estado enquanto provedor de habitação. Por outro lado, e contribuindo para esta aproximação, a inserção dos países do sul da Europa, mais fortemente afetados pela crise global financeira, nas rotas do investimento imobiliário global com impactos importantes nos seus mercados imobiliários e nas lógicas de transformação urbana.

Concretamente, em Portugal, tendo sido sempre muito reduzida a capacidade de provisão do Estado, esta política de liberalização faz-se sobretudo por via da liberalização do mercado de arrendamento de que é expoente o Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU), de 2012 (Lei nº 31/2012), com efeitos, por via do acelerar do termo dos contratos de arrendamento, no aumento do volume de transações de imóveis e do crescimento exponencial do arrendamento de curta duração (A. Santos, 2019).

Do lado das novas dinâmicas imobiliárias, a desregulação dos mercados imobiliários, ligada à mercantilização e financeirização da habitação (Aalbers, 2016, 2019; Aalbers e Christophers, 2014) tem canalizado investimentos massivos para a habitação, incorporando crescentemente o sector imobiliário nos circuitos globais do capital (Schwartz e Seabrooke, 2008). Os mercados imobiliários convertem-se em absorventes de um excesso global de capital, uma “*Wall of Money*” (*parede de dinheiro*) em busca de oportunidades de investimento (Fernandez e Aalbers, 2016). Portugal não escapa a este processo, sobretudo, pela inserção das suas cidades maiores – Lisboa e Porto – nas rotas do investimento imobiliário global. A recessão económica e a desvalorização do imobiliário, durante a crise financeira, e as contrapartidas exigidas pelo programa de ajustamento, iniciado em 2011, levam à mobilização de políticas atrativas para captar o investimento estrangeiro com impactos assinaláveis nos mercados imobiliários. Refira-se, apenas como exemplo, o Regime Fiscal Especial para Residentes Não-Habituais⁵, criado em 2009, e o Programa de *Vistos Gold*, de 2012.⁶

Estas dinâmicas imobiliárias conjugam-se com transformações urbanas (e robustecem-se mutuamente), reforçando o capital de atratividade dos centros urbanos e colocando-os sob pressão da procura residencial, com dois efeitos emergentes: a sincronização dos mercados imobiliários a nível global (Wetzstein, 2017) e processos de gentrificação, entendidos como o “o processo típico de reconfiguração urbana impulsionado pela perspectiva de explorar as diferenças planetárias de preços e de rendimentos” (Slater, 2017 *in* Wetzstein, 2017: 3164).

5 O Regime Fiscal Especial para Residentes Não-Habituais permite que qualquer cidadão, independentemente da nacionalidade, possa residir em território português, beneficiando de um atrativo regime fiscal em troca de determinado volume e tipo de investimento (Decreto-Lei nº 249/2009, de 23 de Setembro).

6 O Programa *Vistos Gold*, mais propriamente, o Regime de Autorização de Residência para Actividade de Investimento (ARI) permite que cidadãos estrangeiros, oriundos do espaço fora da União Europeia, obtenham residência temporária no contexto do exercício de atividade de investimento empresarial ou imobiliária.

Acrescem ainda, em muitas cidades como Lisboa, dinâmicas correlativas de turistificação, aceleradoras daqueles processos.

Os efeitos conjugados destes processos, sobretudo nas cidades mais expostas à globalização financeira imobiliária, têm ditado uma subida exponencial dos preços de venda e arrendamento. Esta subida, articulada com alterações no mercado de trabalho, tendentes a uma maior precarização salarial e volatilidade das relações laborais, vêm instalando um contraste crescente entre os *market insiders*, beneficiando de uma contínua acumulação de riqueza e os *market outsiders*, confrontando-se com crescentes barreiras ao acesso à habitação (Arundel e Hochtchenbach, 2018).

Como reflexo desta maior visibilidade do problema do acesso à habitação, Wetzstein chama a atenção, em 2017, para uma “crise global de acesso à habitação urbana” (Wetzstein, 2017), traduzida por um desfasamento crescente entre os custos relacionados com a habitação e os salários das famílias em muitos centros urbanos do mundo. Segundo o autor, esta crise está relacionada com tendências observáveis no pós-crise financeira, nomeadamente o acelerado processo de (re)urbanização dos centros urbanos por pessoas e capital e o aumento da desigualdade no interior das sociedades.

A propósito desta crise, de dimensão global, Wetzstein (2017) sublinha quer as implicações sociais – o agravamento das condições habitacionais, sobretudo de agregados de baixos rendimentos; o estrangulamento da capacidade de acesso à habitação por parte das classes médias, manifestando-se esta incapacidade sobretudo nos jovens adultos; o deslocamento forçado de agregados dos centros das cidades – quer as implicações espaciais, conduzindo a processos de maior polarização e segregação espaciais.

Estas transformações urbanas e imobiliárias têm-se traduzido, também para o contexto português, por um crescente desfasamento entre os custos da habitação e os rendimentos das famílias, aumentando drasticamente a inacessibilidade à habitação. Em Lisboa, entre 2016 e 2018, o valor do metro quadrado mediano da habitação no mercado de venda subiu 60,5%, agravando substancialmente as taxas médias de esforço da habitação, que se situavam, em 2018, em 58% do rendimento disponível. O mercado de arrendamento ainda é mais penalizador, cifrando-se esse valor em 67% para o mesmo período (Seixas e Antunes, 2019). Sinaliza-se, contudo, que este *hiato*, alargando e diversificando enormemente os grupos em situação de vulnerabilidade face à habitação (Pinto e Guerra, 2019) é especialmente penalizador para dois grupos: a geração cuja autonomização ocorre a partir da crise (Pereira, 2018) e os arrendatários (Pereira, 2018; Pinto e Guerra, 2019).

A discussão sobre as implicações destas mudanças na capacidade de acesso à habitação tem vindo a sublinhar, como referido, efeitos quer sociais, quer espaciais. Quanto aos primeiros, sinalizam-se os impactos nas formas de acesso à habitação e na reconfiguração das trajetórias residenciais e nos modos de habitar. Weitzstein (2017) alude a um *fosso geracional*, referindo-se ao papel da casa, em gerações anteriores, como motor de mobilidade social e de acumulação de património *versus* uma precarização habitacional das novas gerações, agravada ainda por uma precarização laboral. O acesso reduzido à propriedade da habitação e mercados de arrendamento inacessíveis parecem ameaçar agora o *status* material e a mobilidade social ascendente daqueles que constituem o *core* das democracias ocidentais (Weitzstein, 2017). Neste quadro de mais acentuada desigualdade geracional, discute-se o papel dos apoios familiares e da transferência de património intergeracional, por um lado, na mitigação deste *fosso*, por outro, e paradoxalmente, na introdução de novas desigualdades entre aqueles que beneficiam e não beneficiam destes apoios (Arundel e Ronald, 2018).

Estas mudanças urbanas e do mercado imobiliário, combinadas com alterações demográficas e sociais – emergência de novos tipos de agregados (pessoas a viver sós, famílias recompostas, famílias monoparentais) e de novos estilos de vida – têm vindo a ser reconhecidos como fatores explicativos das recentes tendências observáveis, em muitos países, de declínio das taxas de propriedade da habitação (Pereira, 2018), sobretudo entre jovens adultos, e de uma incursão mais expressiva no mercado do arrendamento, legitimando falar de uma ‘geração-aluguer’ (“*generation rent*”) (Weitzstein, 2017), amiúde em soluções habitacionais precárias e inseguras (Lennartz *et al.*, 2016), e suportando custos de habitação ainda mais elevados (Pereira, 2018; Pinto e Guerra, 2019; Seixas e Antunes, 2019).

Quanto às segundas – consequências espaciais – a nova hierarquia de preços no interior das cidades tem sido apontada como redefinidora da geografia das cidades, alterando os seus mapas sociais e simbólicos (Pereira, 2018) e entendida como *mecanismos de comando* das desigualdades habitacionais relacionadas com a localização da casa. A inacessibilidade dos centros e dos locais que permitem acumulação de capital, por via da posse, tem significado, para muitos, a relegação para zonas periféricas. Crescentemente, nos estudos sobre o acesso à habitação, se incorpora como dimensão de análise não apenas *quem* compra mas *onde* se compra. A dimensão espacial da polarização do mercado habitacional revela-se na divergência entre “*hotspots*”, *áreas de ganho elevado*, *versus* “*cold spots*”, *áreas de ganho reduzido* (Arundel e Hochstenbach, 2018),

reforçando os processos de segregação socio-espacial (Fenton, 2011; Seixas e Antunes, 2019).

Ainda relacionadas com esta dimensão espacial, devemos notar as discrepâncias locais/regionais nos sistemas de oferta e de fixação de preços da habitação, pela não inclusão uniformizada das várias cidades/regiões nas dinâmicas identificadas. Estar-se-á perante uma descolagem das cidades maiores, e mais inseridas nas rotas da globalização, por relação aos seus contextos nacionais como efeito da já mencionada sincronização dos preços pela bitola dos mercados imobiliários globais (Weitzstein, 2017; Pereira, 2018). Em Portugal, dados do INE sobre o segundo trimestre de 2019 mostram que existem 28 concelhos com valores medianos de venda de habitação acima dos 1200 Euros por m². Entre estes, a variação é de 1220€/m² em Coimbra e 3154€/m² em Lisboa (Pereira, 2020).

Em suma, esta mais recente crise da habitação, bebendo na anterior crise económica e financeira e encontrando aí os seus fatores propulsores, apresenta contornos muito distintos nos seus nexos causais, assim como nas suas consequências. Entre os fatores propulsores, a debilidade e estagnação da economia portuguesa e, por acréscimo, do mercado imobiliário, tornam-no apetecível para o investimento estrangeiro, que beneficia ainda de estímulos fiscais e financeiros. Mas este foi o ponto de partida de um caminho de crescente inserção nas rotas do investimento imobiliário global, acoplado por uma não menor turistificação global que alteram profundamente o mercado habitacional e as lógicas urbanas e convertendo esta crise, fundamentalmente, numa crise de acessibilidade à habitação.

5. REFLEXÕES FINAIS

Traçar o percurso da(s) crise(s) de habitação, de contornos endémicos em Portugal, permitiu encontrar o seu fio condutor num denominador comum. As sucessivas crises de habitação, que não são mais do que um défice de habitação a preços acessíveis aos vários grupos socioeconómicos, estão amplamente ancoradas num modelo incipiente de desenvolvimento económico, na fragilidade de um Estado-providência e nas opções em matéria de políticas públicas de habitação. Hoje, como ontem, o desenvolvimento económico não permite a geração e acumulação de riqueza capaz de garantir um Estado forte e sustentável; hoje, como ontem, o Estado assume um papel crucial na promoção de umnexo estrutural entre finança e habitação, primeiro como contribuinte líquido do setor financeiro, ao apoiar massivamente o acesso à

habitação em regime de propriedade, através da bonificação de juros e incentivos fiscais; depois, como agente fundamental de promoção de políticas de atração de investimento imobiliário estrangeiro, com consequências relevantes no mercado habitacional e na capacidade de acesso à habitação (A. Santos, 2019). Mas, tal como encontramos um denominador comum, encontramos *nuances* muito importantes que distinguem as várias crises, relacionadas com as circunstâncias particulares em que emergem e produzindo consequências também particulares.

A primeira crise do período pós-revolução democrática é uma crise que instala a clássica *separação*, entre os *market insiders* e os *market outsiders*, desta vez, pela via da propriedade da casa, com consequências estruturais no agravamento das desigualdades sociais. Enquanto os primeiros acabam por beneficiar de uma contínua acumulação de riqueza, através do património habitacional sucessivamente valorizado, os segundos, que representam os grupos mais frágeis, têm como solução a habitação precária, o exíguo parque de habitação social ou o mercado de arrendamento, progressivamente mais caro e inacessível.

A segunda crise, ancorada numa crise económica e financeira, é, por isso, transversal, atingindo grupos muito heterogéneos no que diz respeito à capacidade de acesso e manutenção da habitação, porque afetados por uma súbita diminuição dos rendimentos, por via da perda de emprego ou do embaratecimento do trabalho. Em tempo de crise financeira do Estado, estes grupos também não encontram apoio em medidas de política habitacional ou alternativa na oferta pública de habitação. Pelo contrário, confrontam-se com uma liberalização crescente do mercado habitacional, seja pela via da atração de investimento imobiliário estrangeiro, seja pela via da liberalização do mercado de arrendamento.

Deste ponto de vista, a terceira crise, relacionada com dinâmicas imobiliárias e transformações urbanas mais recentes, é mais seletiva e cirúrgica, instalando sobretudo clivagens geracionais e territoriais, a que se podem sobrepor outras, relacionadas com o regime de ocupação da habitação (propriedade *versus* arrendamento). Uma vez mais, a divisão entre os *market insiders* e os *market outsiders* aparece como fator de agravamento das desigualdades sociais, agora também por via de uma maior segmentação e segregação territoriais. Mas, enquanto a crise anterior atingia sobretudo os países de economias mais frágeis, esta crise é global e sobretudo urbana – uma *global urban housing affordability crisis* (crise global de acessibilidade à habitação urbana) – disseminando-se

particularmente nos países, cujas cidades estão mais expostas aos circuitos do investimento imobiliário global.

Neste contexto parece imperiosa a necessidade de repensar as políticas de habitação em função do carácter inédito do contexto atual, o que levanta questões de natureza complexa. Como responder a necessidades habitacionais crescentemente diversas de grupos cada vez mais heterogêneos, num contexto de contração de recursos públicos e de fortes constrangimentos impostos pelas lógicas de investimento imobiliário global e pelas dinâmicas de transformação urbana mais recentes? Qual deve ser o papel do Estado: promotor, regulador, parceiro? Qual deve ser o modelo de financiamento na partilha de recursos e responsabilidades entre o Estado, os municípios, as empresas e as famílias? Qual o papel da habitação social? Como assegurar um sistema de habitação mais flexível e mais sustentável que possa ir ao encontro de necessidades de habitação crescentemente diversas, heterogêneas e instáveis dos indivíduos e das famílias?

Respostas a algumas questões podem ser encontradas no documento, da autoria do Governo português (2017), “Por uma nova geração de políticas de habitação”. Não cabe aqui discutir a sua bondade ou as suas limitações. Importa apenas sublinhar que, a montante da intervenção, pode estar o papel crucial da regulação, seja diretamente do mercado habitacional, seja das dinâmicas económicas, imobiliárias ou urbanas que produzem impactos relevantes neste mercado. Se alguma coisa veio demonstrar a crise pandémica de 2020 é que a ausência ou a fragilidade do poder regulador do Estado, além das consequências imediatas em termos de acesso à habitação, têm consequências na configuração de tecidos económicos e urbanos em regime de “monocultura intensiva”, com efeitos económicos e sociais completamente disruptivos em contextos como o de uma crise como a atual.

SIGLAS

FMI	Fundo Monetário Internacional
INE	Instituto Nacional de Estatística
ISCTE	Instituto Superior de Ciências do Trabalho e Empresa

BIBLIOGRAFIA

- AALBERS, Manuel B. e CHRISTOPHERS, Brett (2014), “Centring Housing in Political Economy”. In *Housing, Theory and Society*, 32 (4): 373-394.
- AALBERS, Manuel B. (2016), *The Financialization of Housing: a political economy approach*. Nova Iorque: Routledge.
- AALBERS, Manuel B. (2019), “Financial geography II: Financial geographies of housing and real Estate”. In *Progress in Human Geography*, 43 (2): 376-387.
- ALLEN, Judith; BARLOW, James; LEAL, Jesús; MALOUTAS, Thomas e PADOVANI, Liliana (orgs) (2004), *Housing and Welfare in Southern Europe*. Oxford: Blackwell.
- ALMEIDA, Paulo R. S. P. Marques de (2010), *Favor, Recompensa e Controlo Social: Bairros de casas económicas do Porto (1935 -1965)*. Dissertação de Mestrado em História Contemporânea. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto.
- ARUNDEL, Rowan e DOLING, John (2017), “The end of mass homeownership? Changes in labour markets and housing tenure opportunities across Europe”. In *Journal of Housing and the Built Environment*, 32: 649–672.
- ARUNDEL, Rowan e RONALD, Richard (2018), “The false promise of homeownership: homeowner societies in an era of declining access and rising inequality”. In *Houwel Working Paper Series*, Working Paper 13.
- ARUNDEL, Rowan e HOCHSTENBACH, Cody (2018), “The spatial polarization of housing markets and wealth accumulation”. *CUS Working Paper*, nº 32.
- BANCO DE PORTUGAL (2013), *Indicadores Económicos e Financeiros*. Lisboa: Banco de Portugal.
- BANCO DE PORTUGAL (2011), *Relatório de Estabilidade Financeira*. Lisboa: Banco de Portugal.
- CONLEY, Dalton e GIFFORD, Brian (2006), “Home Ownership, Social Insurance, and the Welfare State”. In *Sociological Forum*, 21 (1): 55-82.
- DOLING, John e RONALD, Richard (2010), “Home ownership and asset-based welfare”. In *Journal of Housing and the Built Environment*, 25 (2): 165–173.
- EUROSTAT (2019), *EU-SILC Survey*, 2019.
- FERNANDEZ, Rodrigo e AALBERS Manuel B. (2016), “Financialization and Housing: Between Globalization and Varieties of Capitalism”. In *Competition & Change*, 20 (2): 71-88.
- FERREIRA, António Fonseca (1987), *Por uma Nova Política de Habitação*. Porto: Edições Afrontamento
- FERREIRA, António Fonseca; GUERRA, Isabel e MATIAS, Nelson (1985), *Perfil social e estratégias do “clandestino”*. Lisboa: Centro de Estudos de Sociologia, ISCTE.
- FORREST, Ray e MURIE, Alan (2011), *Selling the Welfare State – the privatisation of public housing*. Nova Iorque: Routledge.
- GOVERNO DA REPÚBLICA PORTUGUESA (2017), “Por uma nova geração de políticas de habitação”. Roteiro (Outubro de 2017). Acesso: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=95621259-fdd4-4099-82f3-2ff17c522882>

- GUERRA, Isabel (1990), “As pessoas não são coisas que se metam em gavetas”. In *Sociedade e Território*, 20: 11-16.
- IHRU – INSTITUTO DA HABITAÇÃO E DA REABILITAÇÃO URBANA (2015), *1987-2011: 24 anos de esforço do Orçamento do Estado com Habitação*. Lisboa: Edição IHRU.
- INE – INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2019), Estatísticas da Construção e da Habitação.
- INE – INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2019), Censos, 1970-2011.
- KEMENY, Jim (1981), *The myth of home ownership*. Londres: Routledge & Kegan.
- KEMENY, Jim (2006), “Corporatism and housing regimes”. In *Housing, Theory and Society*, 23(1): 1-18.
- LENNARTZ, Christian; ARUNDEL, Rowan e RONALD, Richard (2016), “Younger Adults and Homeownership in Europe Through the Global Financial Crisis”. In *Population, Space and Place*, 22 (8): 823–835.
- MADDEN, Davis e MARCUSE, Peter (2016), *In Defense of Housing*. Londres: Verso.
- NOLAN, Brian et al. (orgs) (2014), *Changing Inequalities and Societal Impacts in Rich Countries: Thirty Countries’ Experiences*. Oxford: OUP.
- NUNES, João Pedro (2011), *Florestas de Cimento Armado: os grandes conjuntos residenciais e a constituição da metrópole de Lisboa (1955-2005)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- PEREIRA, Sandra M. (2012), *Casa e mudança social. Uma leitura das transformações da sociedade portuguesa a partir da casa*. Lisboa: Caleidoscópio.
- PEREIRA, Sandra M. (2018), “Lisboa, Cidade Lazer-Investimento. Reconfigurações do Habitar”. In J. S. Monteiro e M. Nascimento (coord.), *Futuros de Lisboa – Futures of Lisbon*, 150-163 (Catálogo de Exposição no Museu de Lisboa, Torreão Poente da Praça do Comércio). Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa.
- PEREIRA, Sandra M. (2020), “Habitação: desafios das políticas públicas locais”. In H. Carreiras e A. Calado (orgs) (2020), *Descentralização e Reorganização do Estado*. Lisboa: Mundos Sociais, pp. 83-98.
- PINTO, Teresa Costa (1990), “A apropriação do espaço em Bairros Sociais: o gosto pela casa e o desgosto pelo bairro”. In *Sociedade e Território*, 20: 36-43.
- PINTO, Teresa Costa (2000), “Os Bairros Sociais Vistos por si Mesmos – Imagens, conflitualidades e insegurança”. In *Cidades, Comunidades e Territórios*, 1: 101-111.
- PINTO, Teresa Costa (2017), “Moving to a new housing pattern? New trends in housing supply and demand in times of changing. The Portuguese case”. In *Critical Housing Analysis*, 4 (1): 231-141.
- PINTO, Teresa Costa e GUERRA, Isabel (2013) “Some structural and emergent trends in Social Housing in Portugal. Rethinking housing policies in times of crisis”. In *Cidades, Comunidades e Territórios*, 27: 1-21.
- PINTO, Teresa Costa e GUERRA, Isabel (2019), “Housing policies, market and home ownership in Portugal: beyond the cultural model”. In *Cidades, Comunidades e Territórios*, 39: 101-114.
- PORDATA – BASE DE DADOS DO PORTUGAL CONTEMPORÂNEO.
- RONALD, Richard e ELSINGA, Marja (orgs) (2012), *Beyond Home Ownership: Housing, Welfare and Society*. Londres e Nova Iorque: Routledge.

- SANTOS, Ana Cordeiro; TELES, Nuno e SERRA, Nuno (2014), “Finança e Habitação em Portugal”. In *Cadernos do Observatório Sobre Crises e Alternativas*, nº 2, 61 pp.
- SANTOS, Ana Cordeiro (coord) (2019), *A nova questão da habitação em Portugal*. Coimbra: Observatório Sobre Crises e Alternativas e Actual Editora.
- SANTOS, Ana Cordeiro (2019), “Habitação em tempos financeiros em Portugal”. In A. C. Santos (coord), *A nova questão da habitação em Portugal*. Coimbra: Observatório Sobre Crises e Alternativas e Actual Editora.
- SOUSA SANTOS, Boaventura (1985), “Estado e Sociedade na semiperiferia do Sistema Mundial: o caso português”. In *Análise Social*, XXI (87-88-89): 869-901.
- SCHWARTZ, Herman, SEABROOKE, Leonard (2008), “Varieties of residential capitalism in the international political economy: Old welfare states and the new politics of housing”. In *Comparative European Politics*, 6: 237-261.
- SEIXAS, João e ANTUNES, Gonçalo (2019), “Tendências recentes de segregação habitacional na Área Metropolitana de Lisboa”. In *Cidades, Comunidades e Territórios*, 39: 55-82.
- SERRA, Nuno (2002), *Estado, território e estratégias de habitação*. Coimbra: Quarteto Editora.
- SERRA, Nuno (2019), “Quanto custa ser parente pobre? Do lugar periférico da habitação nas políticas sociais à sua centralidade no processo de financeirização”. In A. C. Santos (coord), *A nova questão da habitação em Portugal*. Coimbra: Observatório Sobre Crises e Alternativas e Actual Editora.
- WATSON, Matthew (2009), “Planning for the future of asset-based welfare? New Labour, Financialized economic agency and the housing market”. In *Planning, Practice and Research*, 24 (1): 41-56
- WETZSTEIN, Steffen (2017), “The global urban housing affordability crisis”. In *Urban Studies*, 54 (14): 3159-3177

CAPÍTULO III. DIVERSIDADE E CONTINUIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CAMPO DA HABITAÇÃO. NOTAS DE INVESTIGAÇÃO

Luís Vicente Baptista¹

Nos anos mais recentes reemergiu de forma notável na esfera pública o interesse pelas questões da habitação. Esta reemergência prende-se evidentemente com novas (e velhas) dificuldades no acesso a esse Bem indispensável. E, contudo, o tema não deixou de ser abordado e alvo de intervenção nas últimas décadas por parte das autoridades locais e nacionais. De forma sistemática há pelo menos um século que existem programas, intervenções no sentido de resolver a carência ou a má qualidade do alojamento, nomeadamente das populações urbanas, como pode ser constatado no trabalho “Habitação: cem anos de políticas públicas em Portugal (1918-2018)”, promovido pelo IHRU e coordenado por Ricardo Agarez (2018, 2020) ou, numa visão de mais longa duração, no livro de Gonçalo Antunes “Políticas de Habitação – 200 anos”, ambos de 2018. Seja em período ditatorial, seja em período democrático (Antunes, 2019), o que ressalta é a diversidade dos Programas e das formas de acção. Como seria de esperar, em cada época, consoante os contextos sociais e políticos, os protagonistas da decisão e o local onde ocorreu, encontraram-se caminhos distintos com o mesmo intuito: solucionar os problemas associados a esta dimensão essencial da existência humana, a habitação.

Podemos afirmar que este é um domínio em relação ao qual tem havido um continuado olhar institucional, com uma enorme diversidade de tentativas para o resolver, mas de forma inconclusiva na medida em que a questão regressa ciclicamente envolta no debate da incapacidade das entidades públicas

¹ Sociólogo, Professor Catedrático do Departamento de Sociologia e da NOVA-FCSH e investigador do CICS.NOVA (Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais), Universidade Nova de Lisboa. Email: luisv.baptista@fcsch.uni.pt

garantirem que a habitação é efetivamente um direito conferido e garantido a toda a população. Em simultâneo não podemos descurar a existência de um mercado imobiliário que faz variar o valor simbólico da casa, desde simples equipamento industrial a obra de arte (Bourdieu e Saint-Martin, 1990: 52-64), e no qual são postos a competir os lugares a habitar e o estatuto social que lhes é atribuído.

Recorrendo a reflexões desenvolvidas em trabalhos prévios, percorremos algumas pistas que nos parecem centrais para entender o modo como estas políticas são concebidas e levadas à prática.

1. UM DOMÍNIO DE DEBATE E DE PAIXÕES POLÍTICAS E SOCIAIS

A nossa primeira anotação é relativa à definição do que é habitação social para as várias entidades envolvidas e a quem esta deve ser dirigida, ou seja, como foi sendo entendida ao longo dos tempos e consoante quem estava em condições de definir. É evidente que aquilo que foi resultando derivou, em grande medida, do regime político em vigor, da perspectiva dos solucionadores, da dimensão da intervenção, mais sistemática ou mais pontual e da sua particularidade, se dirigida a grupos sociais ou a áreas de edificação específicas.

Em concreto, a definição das populações-alvo destas intervenções e o tipo de alojamento previsto diz-nos muito sobre o grau de integração social que se pretende atribuir ao processo – se a questão principal em jogo é uma tentativa de diminuição de desigualdades sociais e territoriais, com uma marca de política social clara, ou antes um processo de ordenação territorial que implica, antes de tudo, algumas decisões sobre as populações a intervencionar, tendo em atenção fins de rentabilização económica. Esta temática, pelo que implica na vida de todos, transporta uma carga de emotividade da maior relevância, quer do ponto de vista da militância social, quer da competição política. Não é pois indiferente observar as paixões desencadeadas por este tema no debate público desde o século XIX, quando nos países europeus mais industrializados o assunto ganha espaço de cidadania a propósito das miseráveis condições de vida dos operários e de outros trabalhadores igualmente afectados pela penúria de habitação urbana. Tivemos oportunidade de sinteticamente referir esse debate fundador a propósito da emergência do Programa das Casas Económicas em Portugal (Baptista, 1999: 5-25).

Chegados à terceira década do século XXI, torna-se particularmente claro que as políticas de habitação estão condicionadas por pré-conceitos e pelo efeito da longa duração da sua existência, o que dificulta o trabalho do

investigador, que dificilmente poderá ultrapassar esses obstáculos sem uma rigorosa crítica das fontes existentes e da subjectividade dos intervenientes nestes complexos processos de concepção, edificação, atribuição e gestão de um Bem de tão grande valor.

Insistimos na dimensão temporal perante a constatação de coexistirem no território várias gerações de edificado social que foram sendo executadas a partir de várias formas de resolução da questão. Face à acumulação ao longo de várias décadas de distintas experiências de apoio público à habitação deparamo-nos com variados obstáculos e armadilhas relativas à sua análise e interpretação. No seu livro, que aborda 200 anos de políticas de habitação, Gonçalo Antunes salienta a questão da “valia e das armadilhas na investigação” (2018: 17-19), incidindo precisamente na questão das múltiplas fontes a que podemos recorrer numa investigação sobre a temática e das precauções que devemos ter na sua utilização. Afirma o autor: “o estudo das políticas sociais de habitação apresenta-se intrincado, visto que as análises estão frequentemente dependentes dos dados produzidos por organismos institucionais. Em parte, as instâncias públicas tendem a realizar interpretações propagandísticas, estando imbuídas da necessidade de legitimação das opções tomadas enquanto poderes decisórios. (...) esta situação é de especial relevância, dada a longa escala temporal em análise e os vários regimes políticos que vigoraram (incluindo o *Estado Novo*, que praticava a censura e o escrutínio prévio de obras e textos a publicar). É assim que o trabalho deve assentar na selecção criteriosa de documentos e respectiva análise crítica dos mesmos” (2018: 19).

É pois evidente que, dado o tempo longo destas políticas, a sua diversidade e a forma como esta pluralidade se reflecte nos territórios, o trabalho dos investigadores e de como estes comunicam os seus resultados deve ter presente um intenso exercício crítico sobre o modo como chegam às suas conclusões. É particularmente sensível a questão da qualidade da informação, não se podendo ficar pelo nível da opinião dos investigadores ou dos seus interlocutores que, nalguns casos, não tomam sequer em conta o tempo em que essas políticas foram tomadas e as razões que as explicam.

As novas circunstâncias em que estas actuações ocorrem são um factor indispensável para a explicação do que está em jogo em cada momento. Na actualidade encontramos alguns novos elementos que obrigam a reequacionar o fenómeno. Veja-se a questão da maior mobilidade das populações, os processos migratórios mais intensos, o envelhecimento das populações e do edificado de muitas regiões urbanas, mas também as mudanças familiares que conduziram a uma enorme variedade de tipos de núcleo doméstico, hoje descoincidentes

perante os fogos disponíveis. Acresce que os efeitos da crise económica e social vivida no caso português na década passada, de 2010, levou à degradação dos rendimentos de muitos núcleos familiares e, com ela, a perda de residência, assim como a impossibilidade de acesso de vastos sectores das populações mais jovens a habitação própria, seja em regime de arrendamento, seja de compra da habitação, nomeadamente através de crédito bancário.

Daí a urgência da Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH) na continuidade de um século de intervenção pública sistemática no campo da habitação (Agarez, 2020) e que é particularmente relevante a partir do Programa das Casas Económicas de 1933 (Baptista, 1999). Esta iniciativa parlamentar e governamental (NGPH), consensualmente saudada, obrigará todos os interessados na temática a uma atenção particular em relação às questões da gestão do património já existente.

De seguida iremos discutir o que pensamos serem, deste ponto de vista, dois aspectos centrais na compreensão das políticas de habitação. Iremos ilustrá-los com passagens de trabalhos já realizados enquanto apontamentos sinalizadores da forma armadilhada como a questão da habitação de interesse social é colocada.

2. DOIS ASPECTOS PARADIGMÁTICOS PARA A COMPREENSÃO DO LUGAR DESTAS POLÍTICAS NA ACTUAÇÃO GOVERNAMENTAL

Um primeiro aspecto remete para as seguintes questões: Como se articulam na prática os múltiplos Programas concretizados ao longo de décadas? De que modo a temporalidade longa destas políticas integra ou elimina as anteriores em função do interesse político que lhe está subjacente ou leva-as a uma coexistência (nem sempre) funcional?

A habitação é um campo particularmente rico em termos das políticas públicas para o despique político e partidário e é recorrente a forma como novos dirigentes substituem programas, os completam ou simplesmente se apropriam do trabalho em curso dos anteriores, reconfigurando-os em função de novos desígnios ideológicos. O volume do já construído mas também o facto de esta ser uma necessidade de base das populações e a importância económica do sector da construção civil são trunfos políticos em permanente utilização. A visibilidade física do que já está concretizado tem particular eficácia no caso da política de habitação.

Para ilustrar este aspecto, exemplificaremos a apropriação ideológica de conjuntos de habitação social enquanto objectos físicos de interesse social a

partir do exemplo de como o *Estado Novo* fez uso propagandístico dos bairros sociais da 1ª República. Como é sabido, estes conjuntos habitacionais só ficaram concluídos pela iniciativa do regime emergente e servem ainda hoje como referência para analisar situações análogas que acontecem em épocas posteriores em situações políticas muito diversas. A vantagem tirada politicamente por um regime e uma governação para promover políticas que se pretendem icónicas mostrando a sua capacidade de concretização, como é o caso do Programa das Casas Económicas para o *Estado Novo*, é feita em contraponto com a depreciação dos regimes e governações anteriores. Este não é fenómeno de época, é um tipo de actuação corrente e praticado na promoção da intervenção de múltiplos governos.

Como segundo aspecto: como são pensados e designados os programas e as populações envolvidas nos processos de reinstalação num novo local de residência?

Há uma vasta nomenclatura para o efeito. Só para citar os programas mais relevantes promovidos pelo *Estado Novo*, nomeadamente no Pós-IIª Grande Guerra (Baptista, 1999: 47-81) é muito diferente falar de Casas para Famílias Pobres, classificando antecipadamente as populações e os equipamentos que as vão acolher, conotação social depreciativa continuada nos designados processos de realojamento, ou falar dos simultâneos Programas das Casas Económicas, e das posteriores Casas de Renda Económica ou de Renda Limitada, que estão simbolicamente no limiar oposto. A destinação social dos equipamentos a atribuir associa desde logo um valor social a estes equipamentos, sendo os modos de anunciar estas iniciativas factor de evidenciação do lugar dado a esses programas públicos de habitação.

Em concreto encontramos evidentes reflexos na vida social da enunciação desqualificadora das populações e dos lugares associados à edificação de habitação classificada como sendo para *carenciados* e que se distingue de imediato pela forma como é feito o acesso ao alojamento, identificando uma categoria de pessoas à parte, os inquilinos do sector público. Neste sentido, emerge como dominante uma designação corrente: o realojamento e as populações realojadas. Curiosamente, há a nível europeu uma grande diversidade de posições, nos diferentes países, em relação a uma mesma questão: a habitação pública e o seu valor social, que varia significativamente de peso no conjunto da habitação urbana e sobretudo varia no grau de estigmatização que lhe está associado. Portugal tem uma das mais baixas percentagens de habitação pública no contexto europeu, o que é sintomático de uma situação estrutural, havendo ainda que distinguir duas situações e duas populações bem distintas – a habitação

construída e distribuída por iniciativa pública e a habitação apoiada estatalmente para permitir melhores condições de acesso a empréstimo bancário para casa própria ou bonificação de rendas.

3. A LUTA POLÍTICA PELA DEFINIÇÃO DA BOA FORMA DE ALOJAR POPULAÇÕES CLASSIFICADAS COMO CARENCIADAS E A ARTE DE A PUBLICITAR

Usemos aqui a expressão *habitação de interesse social* de maneira a remetermos para uma formulação mais genérica e menos utilizada e por isso menos carregada de significados sociais à matéria em apreço. Recorremos a esta formulação porque a habitação é, antes de mais, um equipamento industrial que serve para acolher residentes segundo diferentes planos e programas ou iniciativas. Neste contexto é concebida na dependência do princípio de comportar uma componente social, concretizando-se, com mais ou menos qualidade e conforto, o que desde logo conota o lugar a edificar e a condição social de quem o vier a habitar. Mas há também que tomar em atenção que estes conjuntos habitacionais estão sujeitos a reconversões morfológicas e de designação, a intervenções estéticas, que procuram transformar a imagem associada a um equipamento originário de um Programa tornando-a mais apelativa num quadro reconfigurado ideologicamente. O caso da emergência do Programa das Casas Económicas e o modo como o *Estado Novo* usou em seu proveito a conclusão de casas começadas num programa de habitação social da 1ª República é uma excelente ilustração que, dada a distância temporal e de regime, nos permite um exercício de distanciamento analítico muito útil.

Tal como resumíamos em anterior publicação (Baptista, 1996), a apropriação ideológica de objectos físicos de interesse social, como é o caso dos bairros em análise, permite aos protagonistas do novo regime, através do discurso propagandístico, descontextualizar uma intervenção de um momento concreto, neste caso a situação política e económica da 1ª República, e dar-lhe um sentido e uma explicação que não têm que ver com o modelo que deu origem a essa intervenção inicial. O conceito de bairro social, defendido pelos republicanos e pensado para integrar a componente do trabalho na vida do bairro (o caso dos apartamentos-atelier), e o convívio comunitário não se enquadram de todo na nova política pública.

E daí o processo de desvalorização do que existia no momento do início da intervenção do novo regime, para engrandecer a sua acção, e que tem como objectivo a criação do mito que a descontextualização permite. Curiosamente

também o processo inverso de hipervalorização de uma experiência anterior pode ser descontextualizada e mitificada. Em contexto democrático, um Programa considerado exemplar, como é o caso do SAAL (1974-76), pela sua dimensão participativa, concretizado durante o período designado como PREC, momento histórico irrepetível, é mantido como referência e mesmo glorificado em muitas práticas de intervenção posteriores.

É nesta medida que o resumo, que apresentamos de seguida, sobre o caso dos bairros da Ajuda e do Arco do Cego em Lisboa (havendo ainda que referir o da Arrábida, no Porto) (bairros sociais da 1ª República) parece-nos constituir uma pista útil para analisar outros casos:

“Inaugurados pelo Estado Novo em 1934 e 1935, mais de década e meia depois de terem sido iniciados, os dois Bairros Sociais de Lisboa da 1ª República são um caso paradigmático de utilização política de objectos físicos de interesse social de iniciativa alheia. A sua (re)apropriação ideológica, a cargo do regime emergente, é feita no sentido de ressaltar as incompatibilidades entre a ideologia e a prática governativa republicanas e as “necessidades e as possibilidades económicas e morais da Nação”. Aliando a normativa corporativista à capacidade técnica de “fazer obra”, o discurso dos novos dirigentes nacionais recorre ao exemplo destes Bairros Sociais, tornados Económicos, para exaltar as virtudes da nova governação e para promover os valores considerados postos em causa no período precedente. Com o passar das décadas, contudo, o sentido recriminatório do discurso dominante do regime instalado vai-se alterando, face à incapacidade executora dos republicanos, ao que não serão estranhas as dificuldades que o Salazarismo vai enfrentar a partir do fim da Segunda Grande Guerra, quer de ordem política, quer económica quer até demográfica. A impossibilidade de manter a miragem da casa unifamiliar como meta para o alojamento das “populações carenciadas de alojamento”, perante o adensar populacional em torno dos maiores centros nacionais, tem aí um papel fundamental. A substituição de tipos de governo ou de formas de governação garante um campo imenso de possibilidades aos novos dirigentes para fazer uso de iniciativas anteriormente iniciadas e só durante a sua vigência concluídas. No quadro de uma alteração de regime, como aqui o caso – substituindo o Estado Corporativo em 1933, depois da fase de Ditadura Nacional iniciada em 1926, a Democracia Parlamentar –, tais possibilidades tendem a ser particularmente valorizadas dada a necessidade de legitimação de uma forma de poder, que, porque imposta militarmente, carece de garantias de apoio popular. Ora a obra feita, ou antes a conclusão do trabalho inacabado pelo anterior regime, permite condições ideais de exercitação do discurso valorativo do novo regime

e a identificação da causa do derrube dos precedentes governantes. A imagem difundida da capacidade de fazer obra “que se veja” fornece matéria permanente de valorização das práticas políticas. A materialização de um modo de governar, sobretudo no que respeita a bens socialmente privilegiados, como são as habitações destinadas às “populações mais carenciadas”, é pois um argumento de força na imposição de uma prática governativa, o que, se sustentado em pressupostos ideologicamente convincentes, permite a produção de uma “cultura de poder” tendencialmente hegemónica.

Aliás, o papel das ideologias na “luta política” é um tema recorrente da literatura sociológica e fica bem claro nas palavras de Alain Birou em texto publicado em 1970. Definindo ideologia enquanto “conjunto mais ou menos coerente de ideias, de representações e de crenças que movem um ou outro grupo ou legitimam os seus modos de acção em sociedade e a sua vontade de mudança na mesma” (p. 5), este autor precisa a sua análise (acerca da importância desta noção operatória para a interpretação das alterações políticas) afirmando: “a ideologia procura transformar a ordem das coisas existente. (...) Ela torna-se um meio de luta política, um instrumento intelectual para legitimar um programa e um tipo de acção política. É o conjunto das representações, das categorias, dos valores e das estratégias de acção para fazer prevalecer um projecto político em descoberta e denunciando ao mesmo tempo ideologicamente os modos falsos ou incompletos de pensar dos (partidos) adversários” (pp. 5-6).

Serve esta transcrição para nos situar no campo de análise dos fenómenos políticos e em particular da apropriação ideológica de bens socialmente valorizados. Ora o uso político dado aos três Bairros Sociais da 1ª República (Ajuda e Arco do Cego em Lisboa e Arrábida no Porto) nos anos de edificação do Estado Novo, em que os seus promotores procuram deste modo um efeito legitimador de um regime emergente, assenta no discurso então dominante das virtudes tradicionais da vida portuguesa.

E estando reunidas as condições para a sua eficácia política, económica e social, por razões que abordaremos noutra ocasião (1), foi possível ao regime em edificação, num período que decorre entre o aparecimento da Constituição Corporativa de 1933 e o final da 2ª Grande Guerra, fazer dos seus Bairros Económicos um dos principais estandartes da sua acção concretizadora. Tanto a conclusão dos Bairros da República serviram como “cartão de apresentação” da iniciativa moralizadora do regime, como os seguintes serviram para provar a irreversibilidade de um processo e de um modo de actuar.

A simbologia da protecção da família que esta iniciativa comporta, já que através da destinação da casa individual à posse das famílias social e economicamente

desfavorecidas se dá expressão a um dos fundamentos ideológicos do corporativismo, é particularmente aproveitada neste contexto não repetível no futuro do regime de Salazar.

A este facto não é alheia a circunstância de ser Duarte Pacheco, o Ministro das Obras Públicas e depois Presidente da Câmara Municipal de Lisboa e Teotónio Pereira, o Subsecretário de Estado das Corporações e da Previdência Social encarregues respectivamente da execução e distribuição das Casas Económicas. Estas duas figuras centrais na emergência do regime das concretizações, um como executor, o outro como teórico do tipo de intervenção social do corporativismo, constituirão aliás um património insubstituível do regime e funcionarão inclusivamente com referência de um “tempo de ouro” do regime, quando os seus alicerces, a partir dos anos 50, começam a se desmoronar.” *In* Baptista (1996).

Este exemplo é relevante na medida em que o legado de bairros de interesse social no âmbito das cidades portuguesas tem um enorme impacto social, ainda que com um peso limitado em termos de área ocupada e número de residentes. E, tal como no mercado imobiliário em que há uma disputa sobre a condição dos bairros de iniciativa privada (Bourdieu, 1990, 2000), no caso presente há um duplo processo de valorização destes bairros concluídos pelo *Estado Novo*, primeiro porque com o crescimento urbano passam a estar localizados em zonas agora centrais destas cidades mas também porque, estando integrados num Programa distintivo do regime, o das casas unifamiliares, se vão revelando alvo do interesse crescente de grupos social e economicamente mais capitalizados.

O desafio maior para a política de cidade está na gestão destes conjuntos habitacionais de interesse social e na promoção da sua relação com o resto da cidade e das áreas metropolitanas. É crucial apostar na qualidade de vida destas populações através da criação de *habitats* inclusivos. A gestão dos variados tipos de edificado social, com histórias e destinações populacionais distintas, é um enorme desafio que implica um conhecimento aprofundado dos Programas e as suas histórias, e nomeadamente como se concretiza a substituição de populações nos bairros que chegam à actualidade e como se efectiva a “carreira residencial” dos residentes que mudam de local de residência, dos que chegam e dos que partem. É deste modo, ligando o edificado construído à história da área urbana em causa, analisando os efeitos da relação entre os residentes nestes bairros e os dos bairros contíguos que podemos contribuir para o desenvolvimento de políticas orientadas para uma cidade mais inclusiva e sustentável.

4. OS REALOJADOS: POPULAÇÕES E TERRITÓRIOS EM PROCESSO DE (DES)QUALIFICAÇÃO

A situação de ser realojado tem uma carga depreciativa do ponto de vista social que condiciona a forma como são vistos os lugares e as populações que aí residem. Sobre o estigma dessa qualificação, a qual tem em muitas circunstâncias um efeito também de auto-qualificação, podemos referir o caso já clássico, em Lisboa, do Casal Ventoso e da posterior passagem da sua população para o Bairro da Quinta do Cabrinha (Chaves, 1999, 2000; Chaves, Pereira, 2020).

Em investigação passada foi-nos possível analisar como é interpretada por alguns dos seus protagonistas a instalação num bairro novo (Bairro do Pombal, no concelho de Oeiras). Este processo, que encontramos repetido sob diferentes formas em variadíssimos outros processos que ocorrem não só na Área Metropolitana de Lisboa como por todas as áreas urbanas, merece uma particular atenção aos investigadores e interventores, dado ser uma das formas mais conhecidas de perpetuação do estigma e alimentador de lógicas de segregação. Mais do que apenas condenar estas dinâmicas é importante entender como elas se produzem a partir de casos concretos, evitando a fácil generalização que tantas vezes esquece a diversidade de populações que coabitam num mesmo contexto residencial em momentos e em processos distintos de instalação e de mobilidade residencial. Esta perspectiva de análise, já apontada por Jean-Claude Chamboredon há meio século (Chamboredon e Lemaire, 1970; Chamboredon, 1985), é frequentemente ignorada, sendo estes complexos processos de instalação de indivíduos identificados como carenciados de habitação por parte das autoridades públicas interpretados a partir de cartilhas ideológicas variadas e não de boas práticas já evidenciadas.

Nem sempre as boas práticas resultantes de outras experiências são aplicáveis aos novos casos, mas permitem pelo menos uma triagem das grandes questões a colocar. Acresce que existem múltiplas circunstâncias que criam necessidades urgentes de intervenção pública, desde catástrofes variadas a processos de libertação de terrenos para fins considerados prioritários, que obrigam a soluções improvisadas. Porém, a programação de uma intervenção habitacional deste tipo não deve ser feita sem uma compreensão aprofundada de quem são as pessoas em jogo e sem a previsão de como o *habitat* responderá às necessidades das pessoas a instalar. Este tipo de planeamento, com uma leitura mais ampla do que é o *habitat*, envolve sempre um número importante de interventores e de recursos para além das próprias populações em causa. Pensar os modos de relação de quem passa a viver no novo contexto residencial

com os que residem nos contextos envolventes é fundamental para atenuar os impactos da mudança. Este trabalho dificilmente é dispensável, se entendermos que, mais que só o impacto urbanístico, nos interessa particularmente no desenvolvimento das Políticas de Habitação e de Cidade o impacto relacional das mudanças residenciais.

Do ponto de vista de quem chega à nova residência há desde logo várias questões que emergem. A dificuldade da reconstituição de laços e a desestruturação de um modo de vida prévio no novo contexto, sobretudo sentido pelos mais velhos, é um traço comum a muitos destes processos. A tensão relacional desponta com a nova arrumação no espaço, dado o sentimento de perda de espaço de quem passa a habitar em edifícios em altura, nos casos em que antes se vivia ao nível térreo (“barracas”), mas também pela apropriação do novo espaço público residencial por grupos que começam a dominar o uso das partes comuns dos edifícios. Esta experiência introduz um sentimento contraditório em muitos dos novos residentes, que se sentem divididos entre a valorização da melhoria de condições de habitabilidade da residência e o sentimento de um claro prejuízo ao nível das relações de vizinhança. Em certas circunstâncias produz-se um efeito que designámos em texto anterior, cujo extracto se segue, por “redução do espaço” e que se refere à modificação da forma de viver o local de residência, em resultado de constrangimentos que limitam as possibilidades objectivas de uso do espaço exterior à nova habitação:

“Quisemos com esta noção (*redução do espaço*) retratar as circunstâncias em que a experiência vivida dos agentes colide com novos obstáculos, que advêm da sua nova condição residencial. Tal como a experiência do cárcere (e das instituições totais, em geral), a experiência relacional que se vai constituindo num território envolvente à residência minado por medos e possibilidades conflituais permite conceptualizar um tipo de relações baseado no sentimento de limitação física.

O relato de alguns entrevistados em contexto de realojamento, como a do homem que considera a sua vida num apartamento como uma reclusão «numa caixa de fósforos», sem o seu quintal e a possibilidade de redefinir o seu território familiar, limitado pela formalização do local de residência e pela imposição das vizinhanças de ‘todos os lados’, é disso exemplo.

Apesar de ser reconhecido quase unanimemente que com o processo de realojamento há uma melhoria das condições de higiene e de utilização do espaço privado, este facto não resolve o sentimento de perda de espaço próprio face aos vizinhos, que a relativa informalidade e provisoriabilidade da habitação precária (a barraca) permitia.

Aliás, um resultado prático da apropriação ineficaz do novo contexto revela-se no uso dos espaços públicos formais que resultam da intervenção planeada.

Ora, o que passa a ser colectivo (a limpeza dos edifícios, a sua conservação, a gestão dos conflitos na rua, dos barulhos dos vizinhos) não é concebido como inerente à nova situação (no bairro de barracas cada um preocupava-se apenas com o que era seu), mas antes como da competência de «quem nos pôs aqui»: a Câmara Municipal que zele pela limpeza e pela conservação, a Polícia que se encarregue dos conflitos, da 'marginalidade'.

«E nós pagamos a nossa renda e, por vezes, ficamos azedos para com quem? Para com a Câmara, porquê? Porque é o nosso senhorio, é ele que é o responsável, porque eu não escolhi a casa, a casa é-me imposta, e se me é imposta, só a Câmara é que tem de responder perante isso, não é?» (entrevista a uma moradora com cerca de 35 anos).

«É um sistemático... desleixo, é escrever nas paredes, é um prédio que tem uma construção de um ano, já está todo borrado de escritos, isso demonstra, basicamente, o civismo das pessoas... Porque não há necessidade, porque é que não escrevem nas paredes dos quartos dos pais, ou nos seus próprios quartos, porque é que não estão a estragar aquilo que foi criado com dificuldades e que é de todos os contribuintes? Isso demonstra um pouco o civismo das pessoas...» (entrevista a morador com cerca de 60 anos).

«As pessoas aqui, apesar de estarem num bairro diferente, continuam a ter uma vida degradada, têm uma postura diferente dentro da escada, partem tudo, dão pontapés na porta, não cuidam, não se preocupam se o vizinho está doente se não está, não se preocupam minimamente se aquele móvel ao arrastar vai incomodar...» (entrevista a moradora com cerca de 40 anos).

O bairro de realojamento, edificação camarária, ganha para aqueles que sentem ser alvo de *redução do espaço* uma carga depreciativa associada à desresponsabilização dos seus moradores face às necessidades prementes de equilíbrio. Estamos, nestes casos, perante uma efectiva redução do espaço relacional. A rua, enquanto lugar de encontro e de partilha de certas práticas frequentes, não pode ser reconstituída com a mesma preponderância que ocorria no contexto anterior. Note-se que, tal como a própria atribuição de uma casa para a família nucleariza as relações, também a separação dos membros do núcleo residencial de origem por prédios distintos, por andares distintos e até por bairros de destino diferentes concorre para tal dinâmica. A casa passa a ser o centro da actividade familiar, sitiada por paredes duradoiras; a rua é agora um espaço formalizado com ruas, passeios, jardins, arcadas...

Daí decorre que os moradores mais oprimidos pela ideia da redução do espaço vivencial e relacional são normalmente os mais velhos, já que são eles os que

aparentemente se mostram menos capazes de refazerem um quadro de relações distinto do perdido. Um sentimento generalizado de insegurança entre estes entrevistados concretiza-se na imagem dos desocupados, que permanecem durante o dia no bairro. Identificada com este ‘estilo de vida’, surge muitas vezes a imagem da ameaça latente que toma conta do espaço público, que limita a liberdade de circulação no bairro, na medida em que surge nos locais comuns de passagem” (Baptista e Jorge, 1998: 300-302).

“A capacidade de reconstituição das relações no novo espaço residencial parece estar mais presente nos mais jovens e sobretudo nos que dele se apropriam durante mais tempo, logo são os desocupados e os que investem na sua permanência no local que parecem estar nas melhores condições de ganhar vantagem no processo de apropriação do espaço partilhado. Com marcas territoriais mais formalizadas – e sendo os desocupados normalmente os que estão associados à violência e à difusão da ‘droga’ – e com os espaços de passagem ocupados por uma população que estrutura a vida pública existente, o efeito de redução do espaço é também extensível àqueles jovens que investem em modelos exteriores à vida local, associados ao sucesso escolar e profissional.

A atitude mais frequente nestes jovens é pretensamente abandonar logo que possível o bairro – numa lógica semelhante à que encontramos face ao ‘bairro de barracas’. A urgência de abandonar o local é tanto mais óbvia quanto o processo de mobilidade social ascendente é mais forte, constituindo-se como uma estratégia de diferenciação neste contexto de realojamento.

Em situações de ascensão social o estigma do ‘bairro social’ parece ser ainda mais forte que no contexto do “bairro” de origem, já que os seus beneficiários sentem o efeito de controlo exercido pelos poderes públicos sobre os seus destinos e que se revela na ideia de que se é apenas arrendatário de um apartamento num bairro para excluídos. A imagem de se ser dependente face aos poderes dominantes exponencia uma série de lógicas e anseios tendentes a evitar ‘o caminho da exclusão’, escolhendo uma casa noutra sítio «à minha escolha», sem ter que viver com aqueles que surgem classificados como ‘indigentes e insolventes.’” (Baptista e Jorge, 1998: 303).

Correspondendo apenas a uma fatia das políticas de apoio social à habitação, os processos de realojamento apresentam-se como o lado mais visível destas, pois envolvem a coercividade da iniciativa pública e são mais facilmente avaliáveis pela opinião pública. Sobre estas políticas muitas opiniões se fazem ouvir, sendo a maior parte delas manifestadas em função de pré-noções sobre quem são e porque são realojadas estas populações. Factor de conflito

exponencial, a questão do direito à habitação é particularmente sensível neste domínio, já que frequentemente este direito é questionado por se tratarem de indivíduos alvo de questionamento social. As subcategorias, sendo o exemplo mais citado o da etnia cigana, identificadas na discussão de rua são levadas para o debate político e são elemento muito relevante para a actuação dos eleitos face aos seus eleitores.

É neste novelo de questões e de posições ideológicas e relacionais que a tomada de decisões é feita. Têm, por isso, os investigadores de assumir um compromisso de distanciamento no debate das soluções pré-feitas, que sempre aparecem nestes momentos – seja o exemplo internacional perfeito ou uma ideia inovadora saída de um gabinete – dando o seu contributo para identificar o que está em jogo e as pistas que podem ser avançadas para se encontrarem soluções equilibradas e sustentáveis.

5. NOTA FINAL

Como nota final vale a pena insistir na necessidade de analisar com detalhe o património da habitação de interesse social que se foi instalando ao longo das décadas na malha da cidade-metrópole, falando em particular nos casos de Lisboa e do Porto, e a sua inserção na vida urbana. As novas gerações de políticas de habitação, sendo novas na visão global que revelam, não dispensam que se conheçam as anteriores gerações, como aliás é seu desígnio político, e como estas condicionam as opções de hoje. Importa por isso apostar numa abordagem compreensiva dos efeitos que a miscigenização de iniciativas produz e que tende a aumentar a dificuldade de gestão dos vários programas que vigoram. Fazer dialogar políticas ocorridas em tempos diferentes e com lógicas muito distintas e os organismos que as tutelam é um indispensável exercício, difícil e arrojado mas incontornável. O resultado desejado de cidades mais sustentáveis e inclusivas estará mais perto de ser atingido, se os intervenientes nas políticas e os que as investigam estiverem alertados para os constrangimentos institucionais de um século de políticas e iniciativas descoincidentes e para as representações sociais de desqualificação que se associam às populações e aos conjuntos habitacionais concebidos com intuito social.

E como integrar estes debates na vida de cidades em ebulição, como acontece hoje com muitas cidades portuguesas? Em trabalho realizado antes da euforia turistificante tivemos ocasião de detalhar uma pista:

“A cidade, enquanto objecto de análise, visivelmente dinâmico, constitui o lugar polifacetado da coexistência de populações e de modos de vida. Mas a sua realidade, apesar de delinear-se espacialmente, interessa ao sociólogo sobretudo enquanto observatório privilegiado a partir do qual se pode perspectivar sintomaticamente as várias dimensões da mudança nas sociedades contemporâneas. E isto porque os fenómenos tomam aí as colorações mais intensas, o que resulta da proeminência dos interesses em presença, permitindo a mais fácil identificação de novas modalidades de relação social.

Ora, precisamente, um dos domínios de análise mais fascinantes para acompanhar estas transformações de que vai sendo alvo a cidade é o da reinvenção morfológica, o que implica o engenho de trazer à superfície edificada e vivida da cidade a expressão dos interesses particulares e colectivos dos interventores urbanos. Pretende-se chegar à caracterização dos modos de edificação e de recomposição populacional da cidade actual e por esta via perscrutar as modalidades de acção que se associam à experiência da urbe.

Esta perspectiva necessita para ganhar dimensão explicativa de ser processual: é essencial recuar historicamente de modo a poder compreender as dinâmicas socio-políticas e demográficas próprias da cidade que é hoje o nosso cenário quotidiano. A imagem que nos ocorre, embora extremada, é clarificadora. A cidade actual, resultado cumulativo das cidades que a partir do núcleo inicial se vão estendendo progressivamente para fora das “murallas” e que nos vários momentos vão separando os cidadãos dos outros, é circunstancial. Circunstancial porque é apenas a “cidade do momento” permeável à mudança que fará dela uma outra cidade. Assim, a “cidade do momento” é mobilizável para os novos momentos históricos graças à sua plasticidade que se confirma quer na actualização da sua estrutura física quer na redefinição das relações sociais protagonizadas por velhos e por emergentes grupos sociais e profissionais.

Objecto mutante, a cidade actual é espaço aberto de disputas e conflitos mas também de experiências de partilha e troca. O campo da habitação, por exemplo, é disso bem indicativo. Revela-se recheado das contradições inerentes à variedade de pontos de vista dos protagonistas que (em enorme número) aí intervêm, desde os seus decisores, aos seus edificadores, aos seus utilizadores (Baptista, 2001: 71-72).

Objecto mutante, a cidade não pára de surpreender nas dinâmicas que acolhe e como os seus interventores e decisores a vão moldando em função dos interesses em presença. A reflexão sobre armadilhas conceptuais e metodológicas relativas às políticas sociais de habitação, que apresentámos acima, decorreu da constatação de que estas políticas vivem numa espécie de *caixa*

fechada das políticas de cidade e de ordenamento do território, apesar de todas as iniciativas políticas nacionais e autárquicas para o contrariar. Por caixa fechada entendemos territórios pré-definidos para esse fim e com circuitos de relação social para essas populações, promovidos pelas autoridades locais e nacionais, que dificilmente normalizam o olhar sobre este tipo de habitação. Sabemos que a condicionante financeira joga aqui papel de máximo relevo, mas a indiscutível necessidade de ter uma política para a habitação inclusiva implica um olhar para o todo da cidade. Mesmo que não haja nenhuma novidade nesta visão, é necessário insistir na construção de uma ideia de *habitat* entendido para lá do que está em redor da casa de cada um, do bairro de cada um: como ecossistema urbano caminhável, sem fronteiras inultrapassáveis; entendido como uma unidade dinâmica que contrarie a lógica da actual cidade dual, em que se desenha e constrói a “cidade inteligente” esquecendo a outra bem maior e progressivamente mais segregada e assim mais distante de ser incluída na plena urbanidade.

SIGLAS

IHRU Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana

PREC Período Revolucionário em Curso

SAAL Serviço de Apoio Ambulatório

BIBLIOGRAFIA

AGAREZ, Ricardo (coord.) (2018), *Habitação: cem anos de políticas públicas em Portugal, 1918-2018*.

Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda.

AGAREZ, Ricardo (2020), *A habitação apoiada em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos (Ensaios da Fundação, nº 99).

ANTUNES, Gonçalo (2018), *Políticas de Habitação – 200 anos*. Lisboa: Caleidoscópio.

ANTUNES, Gonçalo (2019), “Política de habitação social em Portugal: de 1974 à actualidade”. In *Forum Sociológico*, 34 (1): 7-17. DOI: doi.org/10.4000/sociologico.4662

BAPTISTA, Luís (1996), “Os Bairros Sociais da 1ª República enquanto objectos físicos de interesse social: a sua (re)apropriação ideológica no discurso moralizador do Estado Novo”. *Actas do III Congresso Português de Sociologia*. Lisboa: APS. URL: <https://tinyurl.com/yyrkddkz>

BAPTISTA, Luís (1999), *Cidade e Habitação Social. O Estado Novo e o Programa das Casas Económicas em Lisboa*. Oeiras: Celta Editora.

BAPTISTA, Luís (2001), “Cidade e Políticas Sociais de Habitação. Armadilhas Conceptuais e Metodológicas”. In *Cidades – Comunidades e Territórios*, 3: 71-81.

- BAPTISTA, Luís Vicente e JORGE, Nuno Santos (1998), “Digressão em torno da *redução de espaço*”. In *Revista da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas* (UNL), 11: 299-305. URL: <http://hdl.handle.net/10362/7426>
- BOURDIEU, Pierre *et al.* (1990), “L’Économie de la maison”. In *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 81-82: 1-96 (nº temático revisto e publicado como parte do livro *Les Structures Sociales de l’Économie*, Seuil, Paris, 2000).
- BOURDIEU, Pierre, SAINT-MARTIN, Monique (1990), “Le sens de la propriété”. In “L’Économie de la maison”, *op.cit.*: 52-64. URL: <https://tinyurl.com/yy5oqcdv>
- CHAMBOREDON, Jean-Claude e LEMAIRE, Madeleine (1970), “Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement”. In *Revue Française de Sociologie*, 11 (1): 3-33.
- CHAMBOREDON, Jean-Claude (1985), “Construction sociale des populations”. In G. Duby (org), *Histoire de la France Urbaine*, Paris: Seuil, pp. 441-471.
- CHAVES, Miguel (1999), *Casal Ventoso: da gandaia ao narcotráfico: Marginalidade económica e dominação simbólica em Lisboa*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.
- CHAVES, Miguel (2000), “O estigma como espelho: notas sobre a deterioração de uma identidade territorializada”. In *Forum Sociológico*, 2ª série, 1/2: 289-319.
- CHAVES, Miguel e PEREIRA, Patrícia (2020), *Casal Ventoso revisitado: Memórias para imaginar um futuro*. V. N. Famalicão: Edições Húmus.

CAPÍTULO IV. CIDADE INFORMAL EM PORTUGAL. AS RESPOSTAS DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO

Elena Tarsi¹

1. AS ÁREAS INFORMAIS E O DIREITO À CIDADE

Nas maiores áreas urbanas do mundo uma grande parte da cidade é construída de maneira informal. Trata-se de um fenómeno que envolve quase 1000 milhões de pessoas (UN-Habitat, 2016), estando a grande maioria nos países do Sul do mundo. Embora de forma não tão significativa, a cidade informal existe também na Europa, apresentando os diferentes países algumas especificidades (UNECE, 2009). Apesar disso, o tema da informalidade urbana tem sido desde há muito tempo objeto de relativamente pouco interesse no âmbito académico europeu. Ao contrário, as disciplinas urbanísticas têm, de forma reiterada, considerado a produção espontânea do espaço como um ‘cancro’ da cidade e a precariedade das construções como profundamente ligada à degradação moral dos seus habitantes. Somente nos últimos anos o fenómeno está a ganhar novo espaço de análise crítica e debate dentro da visão pós-colonial (Roy, 2005, 2009; Watson, 2009; Porter, 2011; Robinson, 2011), a qual se insere no tema mais amplo da luta pelo direito à cidade e pela justiça espacial (Harvey, 2008; Marcuse, 2009; Soja, 2010). As reflexões propostas neste ensaio surgem da necessidade de superar a visão dicotómica e estigmatizada sobre a informalidade e começar a reconhecê-la como a manifestação espacial do direito das classes mais vulneráveis à casa e à cidade.

Com o termo “assentamentos informais” indica-se uma multiplicidade de manifestações espaciais diferentes. As Nações Unidas consideram-nos: *i*) áreas

1 Investigadora do Centro de Estudos Sociais e Professora contratada do Dipartimento di Architettura da UNIFI (Universidade de Florença). Muito agradeço o apoio financeiro providenciado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia no âmbito da norma transitória do DL-57/2016, CP 1341/CT 0016. Este texto foi revisto, em termos linguísticos, por Rui Cruz e de Joel Felizes. Email: elena_tarsi@yahoo.it

residenciais em que foram construídas unidades habitacionais sem respeitar a propriedade do solo; *ii*) assentamentos onde as construções não respeitam a legislação e as normas que regulamentam as construções (UNECE, 2015: 18). Neste estudo considereei “assentamentos informais” áreas que apresentem irregularidades na propriedade fundiária e nas construções e que albergam uma população socioeconomicamente vulnerável.

Em Portugal as áreas construídas espontaneamente surgiram em duas fases principais: depois da II Guerra Mundial (anos 50 e 60) com o processo de migração do campo para cidade e, de forma maciça, depois do fim da ditadura e do regime colonial (1974-1976), com a chegada dos portugueses oriundos das “ex-colónias” (sobretudo de Angola e Moçambique). Em termos de problemáticas, as novas construções informais apresentavam muitas similitudes com os *slums* dos países do Sul: irregularidade relativa à propriedade fundiária, falta de infraestruturas, densidade, imagem (Ascensão, 2010, 2016). As principais políticas que lidaram com o fenómeno no curso do século passado foram inspiradas na erradicação e no realojamento, com resultados nem sempre positivos e que, porém, não conseguiram acabar com o fenómeno.

Hoje Portugal está a viver uma realidade de fortes transformações no âmbito urbano, devidas à crise económica, às medidas de austeridade e à pressão do turismo, precisando com urgência de um novo quadro de políticas que saibam defender o direito à habitação estabelecido pela Constituição. Dentro deste quadro a participação dos cidadãos/ãs na gestão da cidade pode fazer a diferença face aos programas do passado, principalmente no que se refere às áreas informais.

Neste ensaio fazemos um enquadramento histórico do fenómeno do urbanismo informal, da sua formação, propondo depois uma leitura crítica dos programas do passado e das propostas da Nova Geração de Políticas de Habitação, aprovadas pelo governo em 2018, visando contribuir para a construção de um novo paradigma relativo à cidade informal no contexto português.

2. O CONTEXTO PORTUGUÊS E AS ÁREAS INFORMAIS

Em Portugal, como no resto da Europa, o êxodo rural e o conseqüente processo de urbanização dos anos 1960-70 deu origem a muitas áreas informais. Para descrever a complexidade do fenómeno informal podemos fazer uma primeira substancial distinção entre duas formas principais de ocupação da terra e de construção da cidade:

(i) Os bairros clandestinos, frutos de loteamentos ilegais, de carácter muitas vezes especulativos, que apresentam uma forte diversidade de manifestações. No seu estudo sobre bairros clandestinos na periferia de Lisboa em 1970-71, Barata-Salgueiro define o bairro clandestino como “o que foi construído sem licença (de loteamento e de construção), a que correspondem, com frequência, condições deficientes de habitação” (Barata-Salgueiro, 1977). As características dos bairros clandestinos são examinadas aprofundadamente no livro organizado por Bógus, Raposo e Pasternak (2010), para o qual se remete para uma melhor compreensão do fenómeno (processos de formação, motivações, tipologias).

(ii) Os chamados “bairros de barracas”, que surgem em resposta à necessidade de habitação de uma população mais vulnerável, situados em terrenos públicos, sem loteamento prévio, e que apresentam, para além de várias irregularidades, alta densidade, baixa qualidade da construção e falta de infraestruturas básicas e de serviços. A maioria surge nas periferias urbanas das cidades de Lisboa e do Porto, nos anos 1950-60, com o processo de migração do campo para cidade. Depois da revolução do 25 de Abril de 1974 estas construções aumentam muito, devido ao fluxo migratório proveniente das ex-colónias.

Para efeitos da reflexão aqui apresentada, analisamos a seguir, de modo sintético, os programas que abordaram o fenómeno informal, nas suas diferentes manifestações, a partir de 1974, quando a Revolução de Abril permitiu “uma mudança de paradigma que se traduziu na assunção dos loteamentos clandestinos e na produção de soluções jurídicas para sua legalização e reconversão” (Bógus *et al.*, 2010: 9).

a) Decreto-lei 804/76 – este decreto define pela primeira vez em Portugal uma nova forma de encarar o fenómeno, passando da repressão dos bairros clandestinos, que tinha sido a única opção até então, à sua reconversão. Reconhece-se esta construção de cidade como um fenómeno social importante que investe um grande número de famílias (Craveiro, 2010: 45). Porém, a “insuficiência da legislação e das intervenções visando conter ou legalizar o fenómeno” (Raposo, 2010: 84) leva à sua expansão e a uma atitude estigmatizante por parte das instituições.

Depois da entrada de Portugal na União Europeia (1986) e com os eventos que vão pôr as principais metrópoles sob a atenção internacional (Lisboa Capital Europeia da Cultura 1994, Expo 1998, Porto Capital Europeia da Cultura 2001), aumenta a preocupação com os bairros “de barracas” que são considerados “uma chaga ainda aberta no nosso tecido social” (DL. 163/93).

São lançados então, quase contemporaneamente, dois programas: o Programa Especial de Realojamento (PER) para *limpar* as áreas ocupadas com este tipo de bairros (na maioria dos casos não compostos realmente de barracas, mas com casas de alvenaria, embora de baixa qualidade) e a Lei das Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) para converter os bairros clandestinos.

b) O PER (Decreto-Lei 163/93) visava a erradicação dos bairros chamados de barracas nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, através do realojamento da população em condomínios de casas construídas em áreas periféricas. Em 1993 eram 155.000 as pessoas que viviam nesses bairros nas duas áreas metropolitanas do país.

O PER foi amplamente criticado: *i*) por não ter aprendido com as experiências de outros países europeus que tinham construído condomínios públicos já na década de 1970 (Cachado, 2013); *ii*) ao ter concentrado a população vulnerável em áreas sem serviços e identidade (Augusto, 2000); *iii*) por ter destruído laços sociais, familiares e económicos de comunidades de origens étnicas específicas, realojando as famílias sem ter considerado estes aspetos (Arbaci e Malheiros, 2010); *iv*) enfim, por ter uma abordagem tecnocrática, de cima para baixo (*top-down*), sem nenhuma participação da população nas tomadas de decisões ou no processo de realojamento (Raposo e Jorge, 2013).

c) A Lei das AUGI (Lei 91/95) – este instrumento jurídico visava a reconversão dos loteamentos de génese ilegal, bairros construídos em loteamentos não regulamentares, mas com qualidade aceitável e proprietários definidos. Como sublinham Raposo e Valente (2010), existe uma diversidade de situações e de níveis de problemáticas que a nova Lei não consegue atender. “A Lei deu resposta jurídica e técnica às situações do tipo para as quais foi concebida – situações sem grandes condicionantes, cujos proprietários estavam organizados e dispunham dos recursos necessários para legalizar e reconverter o seu loteamento e cumprir o dever de reconversão –, mas não resolve situações mais complexas, com maiores problemas socioterritoriais que requerem uma abordagem mais abrangente, maior solidariedade e interação entre atores, maior empenho e financiamento público” (Raposo e Valente, 2010: 224-225).

Os dois programas (PER e AUGI) são profundamente diferentes nas bases ideológicas: o PER é um programa maciço de habitação pública, ao passo que o programa inerente à definição das AUGI assume uma postura que tira a

responsabilidade do poder público, atribuindo o dever de reconversão aos proprietários. Ambos reservaram tratamentos diferentes a duas categorias sociais distintas: a população vulnerável foi deslocada para as periferias das cidades, enquanto aos pequenos proprietários “ilegais” foi garantida a permanência no lugar e a legalização. Esta estratégia assenta em lógicas complexas específicas e que orientam a intervenção do Estado no ambiente urbano (cf. Tarsi, 2016): com estes dois programas não somente perdeu-se a oportunidade de intervenções integradas que misturassem realojamento e reconversão, criando uma sociedade mais coesa (Craveiro, 2010), mas aprofundou-se o processo histórico de polarização e exclusão urbana.

Figura 1. Uma habitação informal no Município de Amadora



Fotografia da autora

d) Dentro da que podemos designar de “nova etapa de programas”, inspirada no reconhecimento dos aspetos negativos do PER e fundada na participação da população e na importância do reforço dos laços sociais e territoriais e numa visão integrada das intervenções, encontramos os programas URBAN I (1994-99), URBAN II (2000-2006) e PROQUAL (Programa Integrado de Qualificação das Áreas Suburbanas da Área Metropolitana de Lisboa, integrado no URBAN II) e, por fim, a Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção de Bairros Críticos

(IBC).² Este último programa propôs bastantes avanços e merece uma atenção específica. O programa visava a requalificação do ambiente urbano através da implementação de planos integrados de desenvolvimento urbano, de modo a que a requalificação do património edificado conduzisse a uma revitalização económica e social, prevendo a participação dos habitantes na elaboração do plano. O objetivo maior do programa, que de facto foi desenvolvido somente em três áreas-piloto, era de testar boas práticas para serem replicadas em outras áreas.

No IBC o esforço institucional e o trabalho de mobilização que envolveu as comunidades (Sousa, 2012) foi um laboratório importante para testar metodologias e desenvolver competências neste tipo de intervenção e poderia ter sido aproveitado na construção de uma política mais ampla relativa às áreas informais. É importante sublinhar que, em termos de regularização fundiária, o programa não se inscrevia num quadro jurídico claro, deixando às instituições locais a tarefa de resolver a questão da propriedade: no caso da Cova da Moura (Amadora), por exemplo, coube à Câmara a difícil tarefa de negociar o terreno com a família proprietária dos terrenos, mediante uma expropriação, processo que nunca se completou.

3. O CASO DE AMADORA COMO ILUSTRAÇÃO

Paralelamente, a falta de uma política de habitação nacional clara deu margem para que os municípios tentassem, de forma nem sempre eficiente, encontrar soluções autónomas para os próprios problemas socioterritoriais. Paradigmático é o exemplo da Câmara da Amadora, na Área Metropolitana de Lisboa, onde perduram ainda vários bairros informais originários das décadas de 1970-80 (Santa Filomena, Estrela d'África, 6 de Maio, etc.).

A Amadora tem conhecido um forte processo de urbanização, acompanhado por um aumento notável da população, que passou de 47.000 pessoas em 1960 para 160.000 em 1980. No princípio do novo século, ao processo de desindustrialização do município juntou-se a reconversão do tecido urbano e social. Recentemente, com a conclusão da extensão da Linha Azul do Metropolitano de Lisboa, o município tem sofrido um novo aumento da pressão imobiliária.

2 Cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 143/2005 de 7 de setembro de 2005 (DR n.º 172). Trata-se de um programa de integração sociourbanística do território com base na participação ativa dos moradores, desenvolvido entre 2005 e 2013 em três bairros pilotos, dois em Lisboa (Cova da Moura e Vale da Amoreira) e um no Porto (Bairro do Lagarteiro).

Em 1993, ano de inauguração do PER, a Amadora contava mais de 21.000 pessoas a viverem em situações degradadas. Devido também à forte presença de bairros informais no concelho, o PER não foi concluído, deixando “de pé” vários bairros habitados maioritariamente por cidadãos dos PALOP. A partir de 2012 a Câmara Municipal da Amadora (CMA) reativou o PER, começando um lento e sistemático processo de demolição destes bairros sem oferecer alternativas reais para a população. O Bairro 6 de Maio, que hospedava em 2012 cerca de 400 famílias, representa um exemplo desta política: segundo a CMA, somente as famílias que estavam identificadas no censo do PER de 1993 tinham direito a serem realojadas, ou seja, 40% da população foi de facto excluída de uma alternativa real de acesso a habitação.

Numa pesquisa anterior, das entrevistas que realizámos com moradores, resultou que, ao contatarmos com os funcionários da Câmara, muitos dos moradores receberam pressões e ameaças, além de praticamente terem sido impedidos de serem acompanhados por advogados. As demolições aconteceram sem pré-aviso, muitas vezes com episódios de violência. O argumento da legalidade foi usado no processo de despejo e demolição destes bairros, de forma a defender práticas que muitas vezes exorbitaram essa legalidade (Magalhães, 2012; Tarsi, 2017 e 2018): como é possível a aplicação do PER sem se garantir o direito à habitação? Como resultado, muitas pessoas e famílias ficaram sem casa; a vocação do PER no sentido de melhorar a qualidade de vida das pessoas desapareceu neste caso e aprofundou-se o processo histórico da exclusão.

Figura 2. O processo de demolição no Bairro 6 de Maio



Fotografia da autora

A mobilização dos habitantes foi apoiada por movimentos nacionais de defesa do direito à habitação e à cidade e recebeu outros apoios nacionais e internacionais. O Provedor de Justiça pediu a suspensão das demolições até se encontrarem soluções alternativas para a população. Uma responsável da ONU da área dos direitos humanos, em visita em Portugal, declarou a necessidade de se encontrar uma nova estratégia de habitação e alguns membros da Assembleia da República pediram que a CMA suspendesse as demolições, não tendo tido sucesso nenhuma destas iniciativas.

4. A NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS DE HABITAÇÃO: LIMITES E DESAFIOS

O PER tem contribuído de maneira substancial para a eliminação das áreas informais presentes nas maiores cidades do país. Porém, persistem ainda várias situações de informalidade,³ umas antigas, outras mais recentes, as quais apresentam realidades complexas. Apesar de existirem diversas análises e intervenções pontuais sobre vários destes bairros (Ascensão, 2011; Beja-Horta, 2006, Lages e Braga, 2016; Tarsi, 2017, entre outros) que refletem as dificuldades e, simultaneamente, as riquezas destas experiências de vida na cidade, sente-se a falta de um estudo unitário sobre a realidade dos bairros informais, com levantamentos sobre as condições socioeconómicas dos habitantes. Estas várias experiências locais, nascidas da base e fortemente participadas,⁴ merecem mais espaço de reflexão, de modo a contribuir para a construção de uma nova abordagem.

Segundo o levantamento realizado em 2018 pelo IHRU (2018), 25.000 famílias em Portugal não residem em situações satisfatórias e mais de 31.000 habitações não têm condições básicas de habitabilidade, estando 74% destas últimas concentradas nas duas maiores Áreas Metropolitanas do país. A categoria “barracas e construções precárias” representa em Lisboa 45% destas situações de habitações sem condições, ao passo que no Porto 70% das habitações precárias são caracterizadas como “conjunto urbano consolidado degradado”. Estes dados descrevem e refletem a diversidade dos modos de habitar das classes mais populares nas duas cidades. Das famílias identificadas como candidatas a realojamento, metade mora em casas não convencionais em pedra, tijolo ou

3 Só para citar alguns destes na Área Metropolitana de Lisboa: Bairro da Torre, Quinta da Vitória e Quinta da Serra (Loures); os já citados Santa Filomena e Bairro 6 de Maio (Amadora), Terras da Costa (Caparica, Almada), Bairro do Barruncho (Odivelas).

4 Um exemplo é o projeto de requalificação da Ilha da Bela Vista no Porto. Veja-se a propósito Rodrigues *et al.* (2016).

madeira. Em Lisboa esta percentagem chega a 62%, enquanto no Porto 60% das habitações candidatas a realojamento são de tipo de construção convencional. Em termos de regime de ocupação, a maioria das famílias a ser realojadas paga renda a um proprietário privado (38%), enquanto só 26% não têm uma situação regular. No inquérito aos municípios, em resposta à questão de quais seriam as soluções para realojamento, 51% responderam “Outras”, indiciando tal resposta que para a maior parte dos inquiridos/as as *velhas* soluções não são adequadas (IHRU, 2018).

Da análise do contexto português emerge com clareza a necessidade de instrumentos, tanto legislativos como de planeamento, para se gerir a complexidade que as áreas informais ainda existentes apresentam. Os municípios confrontam-se, na maioria das vezes, com realidades complexas, sem terem diretrizes claras por parte do governo central, sem instrumentos urbanísticos e legislativos adequados para lidarem com o fenómeno. Para se definirem políticas alternativas à deslocação de populações em bairros públicos, já tão criticada, e se saber defender realmente o direito à habitação, ao lugar e à cidade, é necessária uma mudança de paradigma capaz de sugerir novos princípios, estratégias e instrumentos.

Segundo o texto sobre o sentido estratégico, os objetivos e instrumentos de atuação para uma nova geração de políticas de habitação (República Portuguesa, 2017), que foi elaborado com contributos de especialistas e da sociedade civil e aprovado pelo Governo em 2018, o objetivo da nova política é garantir o direito à habitação e à cidade pelos mais desfavorecidos, através da requalificação urbana. O esforço feito para se responder às necessidades habitacionais dos vários estratos da população foi importante. Alguns instrumentos estratégicos e de planeamento já foram entretanto lançados como, por exemplo, o Plano de Ação Integrado para as Comunidades Desfavorecidas (PAICD), integrado no Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano (PEDU). O plano visa a regeneração física, económica e social de áreas carenciadas, e respetivos equipamentos de utilização coletiva, para a promoção da inclusão social, estando direcionado principalmente para os bairros sociais públicos. Também foi aprovada, em 2019, a Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo (ENIPSSA 2017-2023), ocupando-se das necessidades específicas destas pessoas, incluindo-se a habitação.

Figura 3. O que resta do Bairro 6 de Maio em processo de demolição



Fotografia da autora

Dentro dos instrumentos da nova política de habitação de 2018, o mais direcionado (apesar de não explicitamente) aos bairros informais é o programa “Primeiro Direito: Programa de Apoio ao Acesso à Habitação”, aprovado em 2018 (Decreto-Lei n.º 37/2018) com uma dotação de cerca de 1700 milhões de euros até 2024 (dos quais 700 milhões a fundo perdido). O Primeiro Direito prevê o financiamento dos municípios para a requalificação de imóveis de sua pertença, aquisições e reabilitação de imóveis privados, tendo em vista o seu arrendamento a custos limitados, ou a aquisição de terrenos e construção de novas unidades, em caso de insuficiência de habitações disponíveis. Dentro do PEDU, além dos planos já previstos, os municípios, caso necessitem, podem elaborar um plano para assegurar o “direito à habitação”,⁵ através do qual localizam as comunidades sem estabilidade fundiária e procuram garantir-lhes a permanência, a regularização e a requalificação do ambiente construído. Segundo este programa, as pessoas que vivem em situações informais podem aceder a soluções habitacionais individualmente ou na forma de associações de moradores ou de cooperativas de habitação ou construção. Estas entidades

5 A mudança de paradigma tem que ser empreendida a partir do título do instrumento, superando o estigma dos bairros críticos e das comunidades desfavorecidas.

podem propor soluções aos municípios que, em caso de opinião negativa, devem propor alternativas que viabilizem as propostas: nos casos em que as limitações digam respeito ao enquadramento regulamentar, o município deve tomar as medidas necessárias para o alterar. Caso se opte pela reabilitação de áreas informais, ela deverá ser acompanhada por um processo de legalização, enquanto, no caso de se optar pela construção de novas habitações, o município poderá solicitar financiamento para a compra de terrenos, garantindo a demolição de construção anteriores.

O limite maior destes novos instrumentos está no facto de eles deixarem a política de habitação sob a responsabilidade de cada município, sem uma articulação mais ampla, por exemplo a nível metropolitano. De facto, se a estratégia se baseia no reconhecimento dos limites dos PER, ela deixa todavia espaço para a reprodução de processos semelhantes: os municípios podem usar o plano de realojamento para dinamizarem o mercado imobiliário e redefinirem a própria imagem dos bairros, tendo contudo como resultado a concentração de população socioeconomicamente vulnerável em áreas afastadas dos serviços e sem qualidade urbana. Com tal resultado é plausível pensar que os processos de requalificação das áreas informais estarão novamente ligados ao deslocamento de moradores.

No caso específico de habitantes que vivem em condições degradadas em áreas residenciais definidas como tendo uma “identidade própria”, como as “ilhas” (artigo 12º do DL. sobre Primeiro Direito), o programa afirma o direito à sua permanência nessas habitações e à reconstrução dos edifícios. No caso de a propriedade dessas áreas ser privada, o município tem o dever de acompanhar a reabilitação através de uma entidade gestora; se o proprietário se opuser, a entidade gestora poderá aplicar a detenção administrativa ou até a expropriação para uso público, de acordo com o Regime Jurídico de Reabilitação Urbana (RJRU) (Decreto-Lei nº 307/2009). Assim, apesar de a legislação definir conceitos para a defesa do direito a habitação, a liberdade deixada aos municípios, até na identificação dessas áreas, de facto limita as possibilidades de a política ser realmente aplicada pelas administrações locais e, conseqüentemente, deixa uma dúvida sobre qual será sua eficácia para alcançar os objetivos.

O que parece frágil nesta Nova Política é o tratamento das questões fundiárias, a defesa do direito das comunidades a permanecerem nos seus lugares e, enfim, a participação ativa dos habitantes nas políticas urbanas. O direito ao lugar e à participação foram consagrados em 2019, com a aprovação da Lei de Bases de Habitação: o que não fica claro é se haverá uma integração adequada da nova política de habitação na Lei de Bases da Habitação que é

juridicamente superior. Os termos jurídicos precisam de ser traduzidos em instrumentos específicos de intervenção: caso contrário, o risco será sempre o de o realojamento da população dos bairros informais ocorrer em zonas diferentes ou em outros municípios, ou o risco de que os processos de reabilitação se tornem processos de gentrificação, aprofundando-se a polarização social das cidades. Vale a pena lembrar que o deslocamento de famílias e comunidades de vizinhança é sempre uma perda em termos de laços sociais e económicos, de memórias e de capacidade de resiliência, o que já tinha sido já amplamente criticado no caso do PER.

5. CONTRIBUIÇÕES PARA UMA MUDANÇA DE PARADIGMA

No sentido de contribuirmos para a definição e concretização da uma nova política de habitação, para além das críticas aos programas e aos instrumentos, desenvolvemos algumas reflexões relativas à mudança de paradigma necessária para uma renovada leitura do fenómeno da cidade informal e das estratégias para garantir aos seus habitantes o direito à casa, ao lugar e à cidade.

i) Entender a exclusão como processo histórico. Reconhecer que “a segregação e a informalidade não são resultados espontâneos, mas produto de um processo histórico de produção do espaço que segue, espelha e reproduz as características da sociedade desigual” (Maricato, 2010: 8); ou são manifestações espaciais da desigualdade social e desta refletem a natureza multidimensional (UNECE, 2009). As realidades das populações que vivem nas áreas informais têm de ser consideradas uma forma de resistência contra o processo sistemático de exclusão de que a sociedade como um todo e o Estado são responsáveis. Por isso, o papel do Estado deveria ser o defender estes espaços de vida contra os interesses da especulação imobiliária, transformando o olhar estigmatizante em respeito e valorização. Em termos jurídicos, tal significaria reconhecer a função social da cidade, que definitivamente tem de prevalecer sobre a propriedade privada.

ii) Acabar com a criminalização e a estigmatização. O discurso em torno da habitação informal tem sido construído historicamente sobre as ideias de insalubridade e de degradação social. A partir da década de 1990 (e hoje ainda mais), em Portugal os bairros autoconstruídos foram associados ao crime e ao tráfico de droga, estigma aplicado por parte dos *media* também à população de origem africana que os habitam. Além disso, a retórica das políticas reflète uma visão dualista que oscila entre o racismo e a caridade (Amnistia Internacional Portugal, 2013): seja uma atitude, seja um estigma, estamos em todo o caso a postergar o direito à habitação condigna que é defendido pela Constituição. No contexto da crise económica as

duas retóricas ganham força e consenso populista (Kaika, 2017). É preciso que as políticas⁶ sejam as primeiras a considerar estes bairros parte da cidade, reconhecendo-lhe dignidade e especificidade.

iii) Basear as intervenções no conhecimento. Na sua luminosa leitura de um dos bairros informais de Lisboa, através da figura do Ciborgue, Ascensão (2016) coloca a experiência humana no centro das questões da habitação e da construção da cidade. Os novos projetos integrados devem colocar no seu centro os habitantes e as suas experiências de vida. Ao mesmo tempo, para se construírem estas políticas, é importante ter uma visão do problema como um todo e não separar as experiências como casos pontuais e isolados. Como primeiro passo é necessário um mapeamento a nível metropolitano e um recenseamento profundo das diferentes realidades.

iv) A participação como base da inclusão. A participação dos habitantes é importante, não só para que as intervenções sejam bem projetadas e eficazes, mas também por causa do valor das experiências de cidadania que ela produz. Os programas que podemos imaginar não se reduzem ao realojamento ou à reabilitação urbana, mas tornam-se verdadeiros processos de inclusão social (Tarsi, 2013). É urgente construir uma política integrada, que seja resultado do conhecimento da realidade dos bairros precários em escala metropolitana e que possa construir processos multidimensionais de inclusão urbanística e socioeconómica dos habitantes, definindo objetivos de intervenção claros (regularização fundiária, serviços, espaços públicos, desenvolvimento económico e social) e revertendo a histórica exclusão dos mais vulneráveis. A dimensão relativamente reduzida do fenómeno da cidade informal em Portugal permite hoje que pensem em políticas que saibam partir do entendimento da complexidade que envolve os problemas da população que reside nestes bairros da cidade, no respeito pela especificidade de cada caso, para desse modo, e pensando em cada caso, se poder pensar em intervenções integradas e em estreita colaboração com as populações residentes.

6 Um claro exemplo desta dificuldade é o facto de a mais *avançada* das políticas para a transformação integradas destes bairros tê-los designado de Bairros Críticos. A experiência brasileira pode ensinar muito na importância de mudar as referências do discurso para mudar o olhar e a atitude da sociedade.

SIGLAS

IHRU	Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana
ONU	Organização das Nações Unidas
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
UNECE	<i>United Nations Economic Commission for Europe</i> (Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa)

BIBLIOGRAFIA

- AMNISTIA INTERNACIONAL PORTUGAL (2013), “Direito à habitação: Um direito consagrado ou boa vontade dos Estados?”. In *Agir pelos Direitos Humanos*, 2013, Série VII, N. 5. URL: https://issuu.com/aiportugal/docs/revista5_web [Acesso em Outubro de 2019].
- ARBACI, Sónia e MALHEIROS, Jorge (2010), “De-segregation, Peripheralization and Social Exclusion of Immigrants: Southern European Cities in the 1990s”. In *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36 (2): 227-255. DOI: <https://doi.org/10.1080/13691830903387378>
- AUGUSTO, Nuno Miguel (2000), “Habitação social: da intenção de inserção à ampliação da exclusão”. In *Actas do IV Congresso Português de Sociologia*, Coimbra, Lisboa: Associação Portuguesa de Sociologia. Disponível em: http://aps.pt/wp-content/uploads/2017/08/DPR462df3cd04e3f_1.pdf [Acesso em Outubro de 2019].
- ASCENSÃO, Eduardo (2010), “The ‘postcolonial slum’: informal settlement as a ‘building event’ in Lisbon, Portugal”. In *The Urban Salon*, 18/1/2010 (*working paper*). Disponível em: <http://kcl.academia.edu/EduardoAscens%C3%A3o> [Acesso em Outubro de 2019]
- ASCENSÃO, Eduardo (2011), *The postcolonial slum: a geography of informal settlement in Quinta da Serra, Lisbon (1970s-2010)*, Londres (Tese de Doutoramento). King’s College.
- ASCENSÃO, Eduardo (2016), “The Slum Multiple: A Cyborg Micro-history of an Informal Settlement in Lisbon”. In *International Journal of Urban and Regional Research*, 39 (5): 948- 964. DOI: 10.1111/1468-2427.12301
- BARATA-SALGUEIRO, Teresa (1977), “Bairros clandestinos na periferia de Lisboa”. In *Finisterra*, 12 (23): 28-55. DOI: <https://doi.org/10.18055/Finis2281>
- BEJA-HORTA, Ana Paula (2006), “Places of resistance: power, spatial discourses and migrant grassroots organizing in the periphery of Lisbon”. In *City*, 10 (3): 269-85. DOI: <https://doi.org/10.1080/13604810600980580>
- BÓGUS, Lucia; RAPOSO, Isabel e PASTERNAK, Suzana (orgs) (2010), *Da irregularidade fundiária urbana à regularização: análise comparativa Portugal-Brasil*. São Paulo: EDUC, Editora da PUCSP.
- CACHADO, Rita Ávila (2013), “O Programa Especial de Realojamento: Ambiente histórico, político e social”. In *Análise Social*, vol. XLVIII (1), 206: 134-152.
- CRAVEIRO, Maria Teresa (2010), “Do Bairro Clandestino às Áreas de Génese Ilegal – Um problema que permanece em Portugal”. In L. Bógus, I. Raposo e S. Pasternak (orgs), *Da irregularidade*

- fundiária urbana à regularização: análise comparativa Portugal-Brasil*. São Paulo: EDUC, Editora da PUCSP, pp. 36-61.
- HARVEY, David (2013), *Il capitalismo contro il diritto alla città*, Verona: Ombre Corte (capítulo original: “The right to the city”. In *New Left Review*, 53, 2008).
- IHRU – INSTITUTO DA HABITAÇÃO E REABILITAÇÃO URBANA, IP (2018), *Levantamento nacional das necessidades de realojamento habitacional*. Disponível em: <https://tinyurl.com/y4d2922g> [Acesso em Outubro de 2019].
- KAIKA, Maria (2017), “Between compassion and racism: how the biopolitics of neoliberal welfare turns citizens into affective ‘idiots’”. In *European Planning Studies*, 25 (8): 1275-1291. DOI: <https://doi.org/10.1080/09654313.2017.1320521>
- LAGES, Joana Pestana e BRAGA, Joana Gouveia (2016), “There is Africa in Lisbon. Spatial practices to support the struggle for spatial justice in a migrant squatter settlement in Greater Lisbon”. In *No Cost Housing Conference* (Instituto Federal de Tecnologia de Zurique – ETH, Zurich). URL: <https://tinyurl.com/yynl37st>
- MAGALHÃES, Alexandre (2012), “Entre o Legal e o Extralegal. A reatualização da remoção de favela no Rio de Janeiro”. In *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 14 (1): 119-133. DOI: <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2012v14n1p119>
- MARCUSE, Peter (2009), “Spatial justice: Derivative but causal of social justice”. In *justice spatiale |spatial justice*, 1. URL: <https://tinyurl.com/y48kbujk>
- MARICATO, Erminia (2010), “O Estatuto da cidade periférica”. In C. S. Carvalho e A. Rossbach (orgs), *O Estatuto da Cidade comentado*, São Paulo: Aliança de Cidades, pp. 5-22.
- PORTER, Libby (2011), “Informality, the Commons and the Paradoxes for Planning: Concepts and Debates for Informality and Planning”. In *Planning Theory & Practice*, 12 (1): 115-120.
- RAPOSO, Isabel (2010), “Reconversão de territórios de génese ilegal na grande área metropolitana de Lisboa”. In L. Bógus, I. Raposo e S. Pasternak (orgs), *Da irregularidade fundiária urbana à regularização: análise comparativa Portugal-Brasil*. São Paulo: EDUC, Editora da PUCSP, pp. 83-123.
- RAPOSO, Isabel e JORGE, Sílvia (2013), “Public Participation in the Urban Planning of Maputo and Lisbon Suburban Neighborhoods: Virtues and Ambiguities”. In N. Duxbury (ed), *Rethinking Urban Inclusion. Spaces, Mobilizations, Interventions*, pp. 33-48. *Cescontexto – Debates*, nº 02, Coimbra: Centro de Estudos Sociais.
- RAPOSO, Isabel e VALENTE, Ana (2010), “Diálogo social ou dever de reconversão? As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) na Área Metropolitana de Lisboa”. In *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 91: 221-235. DOI: https://dx.doi.org/10.1007/978-3-319-53477-0_11
- REPÚBLICA PORTUGUESA (2017), *Para uma nova geração de políticas de habitação*. Disponível em: <https://tinyurl.com/y57jhe5d>
- RODRIGUES, Fernando Matos, FONTES, André Cerejeira e António Jorge Cerejeira, FONTES, André e Cerejeira e SILVA, Manuel Carlos (orgs) (2016), *Ilha da Bela Vista. Catálogo. Projecto de Arquitectura básica participada*. Porto: Edições Afrontamento.

- ROBINSON, Jennifer (2011), "Cities in a world of cities: the comparative gesture". In *International Journal of Urban and Regional Research*, 35 (1): 1-23.
- ROY, Ananya (2005), "Urban informality: Toward an epistemology of planning". In *Journal of the American Planning Association*, 71 (2): 147-158. Doi.org/10.1080/01944360508976689
- ROY, Ananya (2009), "Strangely familiar: Planning and the worlds of insurgence and informality". In *Planning Theory*, 8 (7): 7-11. DOI: doi.org/10.1177/1473095208099294
- SOJA, Edward (2010), *Seeking Spatial Justice*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- SOUSA, Susana (coord) (2012), *Iniciativa Bairros Críticos. Registo do Processo*. Lisboa: Iniciativa Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos. URL: <https://tinyurl.com/y4eraq4r> [Acesso em Outubro de 2019].
- TARSI, Elena (2013), "Global Challenges and Local Identity: Integrated Transformation of Informal Areas as a Basis for Social Inclusion". In *Planum. The journal of Urbanism*, 27 (2).
- TARSI, Elena (2016), "As lógicas da exclusão urbana no contexto português: uma perspetiva Sul-Norte". In *Fórum Sociológico*, 29: 41-52.
- TARSI, Elena (2017), "Informal Cape Verdean Settlement in Lisbon: Bairro 6 de Maio and the Challenge for Urban Planning". In R. Bologna (org), *New Cities and migration*. Florença: Didapress. URL: <http://hdl.handle.net/10316/87547>
- TARSI, Elena (2018), *Per una città giusta. Politiche e progetti di inclusion urbana in Portogallo*, Florença: Didapress.
- UNECE – COMISSÃO ECONÓMICA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EUROPA (2009), *Self-made Cities. In search of sustainable solutions for informal settlements in the United Nations Economic Commission for Europe region*. Nova Iorque & Genebra: ONU.
- UNECE (2015), *Formalizing the informal. Challenges and opportunity of informal settlements in South-East Europe*. Nova Iorque: ONU.
- UN-HABITAT – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS (2016), *World Cities Report. Urbanization and Development: emerging futures*. Nairobi: UN-Habitat.
- WATSON, Vanessa (2009), "Seeing from the South: refocusing Urban Planning on the Globe's Central Urban Issues". In *Urban Studies*, 46 (11): 2259-2275. DOI: doi.org/10.1177/0042098009342598

CAPÍTULO V. CIDADES E PATRIMONIALIDADE URBANA¹

Carlos Fortuna²

1. INTRODUÇÃO

Num país velho, como Portugal, encontram-se por todo o lado marcas de traços sociais do passado, umas gastas pela erosão do tempo e outras fruto de inesperada antecipação da decadência. Umas remetem para histórias urbanas e públicas, ou também ambientes familiares e domésticos. Outras prenunciam o presente e mesmo o possível futuro coletivo. Como lidar com todas estas marcas? Ou seja, como viver os sinais do envelhecimento das coisas, dos edifícios, bairros, cidades e países e as paisagens de envelhecimento, decadência e mesmo ruína?

Estas interrogações podem ser um bom pretexto para a comunicação que a organização deste encontro tão amavelmente me convidou a fazer. Nas próximas páginas tentarei questionar como se pode lidar com o envelhecimento das coisas, mobilizando uma reflexão em torno do património e do potencial de patrimonialidade que preenchem as paisagens das sociedades contemporâneas.

No quadro desta construção imaginária do futuro, quero começar por assinalar o pressuposto de que o património e a avaliação do seu valor e reconhecimento – o que estou a designar por patrimonialidade – são objetos de análise relativamente marginais do quotidiano urbano a que, todavia, muitas instituições políticas e académicas dedicam grande atenção formal. Uma tal lateralidade do património e do seu reconhecimento público encontra-se metaforicamente representada na desafiadora ilustração de Pieter Bruegel, o

1 Com pequenas modificações, este texto corresponde ao apresentado na Conferência de Abertura do IV UNIPAC (Joinville, SC, Brasil), 18-20 de setembro de 2019, com o título *Patrimônios e Sociedade: Desafios ao Futuro*, publicado na *Revista Confluências Culturais*.

2 Sociólogo e Professor Catedrático, Universidade de Coimbra, Faculdade de Economia, investigador no Centro de Estudos Sociais (cjfortuna@gmail.com).

“Velho”, *Paisagem com a Queda de Ícaro*, em 1565. A ilustração mostra a múltipla atividade das sociedades e como elas, sobretudo as mais antigas, parecem organicamente articuladas, o que lhes confere uma imagem de duradoura e harmoniosa estabilidade social. Enquanto o agricultor trata das suas terras, um pouco mais abaixo, o pastor cuida do seu rebanho e o comércio marítimo floresce com a cidade em fundo. Trata-se de uma apaziguadora paisagem socioeconómica de virtude que o artista faz ressaltar da curiosa articulação da atividade económica, agrícola, comercial e marítima. Quase tudo o que Bruegel coloca à vista funciona na lógica de uma unidade racional de funções a que, naturalmente, atribui uma evidente centralidade material (na pintura) e espiritual (no imaginário).

Imagem 1. Paisagem com a Queda de Ícaro



Fonte: Museu van Buuren ³

Todavia, ao contrário do que parece, algo ia mal no mundo representado de Bruegel. Bruegel sabia-o bem. No meio desta estabilidade medieval, o artista representa a distópica queda de Ícaro que constitui a desconformidade

³ Autor Desconhecido, Círculo de Pieter Bruegel (circa 1590), *De val van Icarus*. Bruxelas: Museu van Buuren. URL: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Icarus_Van_Buuren.jpg

inesperada que compromete e enche de negatividade a paisagem de equilíbrio em que a cena imaginada decorre. Ícaro, esse utópico aventureiro saído da mitologia grega, que, de acordo com a narrativa, se terá despenhado quando as asas feitas de cera derreteram ao aproximar-se do Sol, foi deliberada e sabiamente colocado na margem da representação. Para ganhar o devido reconhecimento e ter existência na sua desventura, o protagonista tem agora de lutar contra a indiferença do nosso olhar e do próprio ambiente social que, no seu afã quotidiano, lhe vira as costas e o deixa sufocar.

O uso metafórico de *A Queda de Ícaro* que pretendo fazer neste texto e que, evidentemente, excede o significado que o seu autor lhe pretendeu atribuir, permite-me substituir a agonia representada de Ícaro pelo lugar do património nas cidades de hoje. Na sua desventura, também o património tem de lutar contra a indiferença social para ser reconhecido e valorizado. Como as metáforas comprometem, procurarei refletir sobre o que pode considerar-se a agonia de muitos patrimónios reconhecidos, assim como a patrimonialidade de muitos outros, que se encontram ameaçados de marginalização e postos do lado de fora da normalidade social das coisas urbanas.

2. O QUE VEMOS TAMBÉM NOS OLHA

Outrora, os artistas e os profetas recorriam aos ensinamentos do passado não apenas para o celebrar, mas também para melhor vaticinarem o futuro das comunidades. Assim, Henri de Saint-Simon apadrinhava as “festas da lembrança”, como ritual marcante de celebração do passado coletivo, mas revelava-se também um entusiasta assumido das “festas da esperança”, enquanto representações utópicas do futuro. Hoje, contudo, o passado surge como sinal anacrónico de um presente incapaz de se projetar no futuro.

F. Nietzsche e W. Benjamin contam-se entre os pensadores que mais suspeitaram desse futuro e do progresso anunciado pelo advento da modernidade. Para eles, o futuro não poderia começar porque as irrealizadas promessas do passado impediam o progresso ao revelarem profunda incoerência, incúria, destruição e ruína, totalmente contrárias ao que se deseja alcançar.

Nos dias de hoje, esse menor interesse pelo passado encontra uma possível justificação na ideia de se estar a viver num tempo *instantâneo*, com escassa disponibilidade para avaliar os seus antecedentes sociais e históricos e que, mais que tudo, hipervaloriza as emoções e a gratificação imediata dos sujeitos (Urry, 2000). Deste modo, o passado mostra-se relapso e demasiado distante para qualquer leitura objetiva da história e, portanto, para qualquer

projeção possível do futuro. Também a cultura do *aceleracionismo* de hoje surge associada a uma outra justificação do desinteresse do passado, ao remeter para uma espécie de produtividade do tempo vivido, aferida pelo número de transformações socioculturais por unidade de tempo e proporcionada pela “aceleração” tecnológica atual (Rosa, 2015). Um dos efeitos sociais mais sensíveis resultantes desta *aceleração* do tempo é a “contração” do presente e a produção de múltiplos passados que desafiam a ideia de estabilidade dos arranjos sociais e de governação, inibindo, em consequência, a imaginação do futuro coletivo (Lübbe, 2009).

Pesem embora estas considerações, reconhecemos viverem-se hoje tempos de grande condescendência perante o passado, sobretudo o passado e a memória revelados pelas narrativas patrimonialistas de resignificação dos bens culturais (materiais ou imateriais). Textos clássicos fundamentais sobre a intervenção humana sobre os bens do passado – como são os contributos de Aloïs Riegl e John Ruskin, ou as teses recentes de David Lowenthal e Françoise Choay – mostram como o património trata de um passado subjetivado de acordo com critérios que respondem às expectativas modernas e não à autenticidade histórica e funcional dos bens materiais ou culturais. A condescendência de que falo é, portanto, esta narrativa do passado ajustada aos desígnios morais, estéticos e de mercado com enorme sucesso na economia simbólica do turismo, sem deixar de surgir associado à criação cultural, à inovação e à modernidade (Martins, 2020).

A disposição para converter os bens do passado em marcas significativas das identidades constitui o que estou a chamar de patrimonialidade. Agências supranacionais, estatais, comunidades e empresas fazem uso frequente deste dispositivo de que resulta a consagração formal ou informal de numerosos e diversos patrimónios que, por sua vez, gera a inflação patrimonialista do mundo atual.

A inflação patrimonial suscita uma dificuldade que se agrava à medida que as ameaças, inconstâncias e riscos da atualidade tornam o ato de descrição do mundo um exercício recheado de incoerências e distopias pouco propícias a narrativas e descrições de equilíbrios e consensos. Não é preciso recuar até ao tempo Pieter Bruegel para reconhecer a presença de diversos anacronismos sociais e, menos ainda, chamar a atenção para o modo como o neoliberalismo desorganiza a análise política e académica e fragiliza a antiga robustez epistemológica e política com que antes se entendia o passado.

A reflexão sobre as relações da sociedade com os patrimónios e o passado complexificou-se. Michel de Certeau sustentou que vivemos em lugares

“assombrados” por espíritos que oferecem ao quotidiano um sentido que escapa ao pensamento racional (de Certeau, 1984: 108). Afirmar, por exemplo, “aqui havia uma padaria, ou uma fábrica...” remete para a presença de um possível património ausente, que não se encontra mais onde costumava estar, mas se reconhece e celebra como ingrediente contrário ao esquecimento social dos lugares e ao seu simbólico fim.

Por muito que esses espíritos “assombrados” possam envolver os espaços urbanos em que vivemos, as figuras fantasmagóricas do passado só nos dominam se perdermos a razão e o sentido crítico da vida, como argumenta Andreas Huyssen no comentário que produz acerca de *O sono da razão produz monstros*, do pintor espanhol Francisco Goya (Huyssen, 2006). A materialidade urbana – construções, máquinas, equipamentos – escreve o texto da realidade ambiental em que a ação humana decorre. A torre A, o edifício B, a passagem ou a escadaria C, configuram e demarcam os espaços da cidade e são, assim, atores fundamentais das narrativas sociais produzidas sobre os ambientes e os patrimónios urbanos.

Imagem 2. Goya (1799), O sono da razão produz monstros



Fonte: Museu do Prado⁴

4 Goya, Francisco (1799), *El sueño de la razón produce monstruos*. Água-forte e água-tinta. Madrid: Museu do Prado. URL: https://es.wikipedia.org/wiki/El_sue%C3%B1o_de_la_raz%C3%B3n_produce_monstruos

Condicionam também os modos de pensar e o agir social, ao ponto de se poder aceitar, buscando inspiração em Hegel, que as cidades têm a capacidade de *pensar* como as pessoas (Amin e Thrift, 2017). Na verdade, como argumenta Mario Perniola, Hegel admitiu que a clássica cultura egípcia convivia com a ideia de que as múmias não só *pensavam* como também *viam* os visitantes que as iam observar no sarcófago (Perniola, 2006: 59). A ser assim, tal como os espíritos “assombrados” de Certeau nos olham e perseguem, também o passado e os patrimónios das cidades nos observam e colocam frente ao desafio moral de serem eles – o passado e o património – que nos cuidam e conservam e não o inverso (Didi-Huberman, 1998: 34).

Tornados património aos olhos de um passado e de “espíritos” que, por mais longínquos que sejam, se revelam próximos e íntimos seus, os humanos surgem lado a lado com materiais e objetos da moderna urbanidade, integrados numa configuração sociotécnica nova, como a que Bruno Latour chamou o “parlamento das coisas” (Latour, 2018). Esta configuração envolve uma dimensão densa de historicidade que altera o modo como os patrimónios podem ser pensados atualmente, sob um registo de maior proximidade e leveza, descarregados da pesada solenidade e do formalismo de outrora.

3. A “SEGUNDA VIDA” DOS PATRIMÓNIOS

“*Dança, dança, senão estamos perdidos*” é uma curiosa expressão que Wim Wenders atribui a Pina Bausch no tributo que o cineasta lhe prestou, em 2011. O que a coreógrafa diz da dança ou, se quisermos, do contínuo movimento essencial das coisas e dos corpos, pode ser interpretado metaforicamente, no quadro deste texto, como garante da existência empírica dos patrimónios mas também da mutação lenta, porém constante, dos seus significados e valores. Assim, o constante rodópio urbano tanto pode ser pensado como gerador do espírito de salvaguarda, reforma e mesmo reuso de velhas estruturas e edifícios antigos, como pode ser tomado como causador da decadência e do fim das coisas, incluindo a sua ruína e destruição.

Permanecendo no campo das metáforas, torna-se clara a ligação destas considerações com a discussão atual do património. O sociólogo Theodor Adorno sustentou, inspirado por Marcel Proust, que os objetos salvaguardados nos museus nunca morrem, mas antes despertam para uma “segunda vida”. Essa transmutação seria o resultado da reinterpretação do seu significado e da classificação que lhes é imposta pela mensagem museológica que passa a recair sobre eles (Adorno, 1998).

Em Proust, a ideia de “segunda vida” surge associada à noção de “memória involuntária”, oferecida por uma imagem de passado a que o autor fica exposto quando experimenta as sensações únicas que mobilizam uma memória subterrânea. Como nos museus, essa “memória involuntária” conserva elementos suscetíveis de serem trazidos à superfície, sob a forma de recordações como as que Proust descreve, literariamente, no célebre episódio da madalena e da chávena de chá de Combray. Essas sensações “sobem” pelo próprio corpo de Proust e restituem-lhe uma experiência biográfica esquecida, que a vontade própria não conseguia reconstituir (Proust, 1982).

O património, a memória, e as biografias existem, portanto, independentes da vontade deliberada dos sujeitos, isto é, a sua mensagem manifesta-se bem ao jeito informal das proustianas “memórias involuntárias”. Uma modalidade empírica reveladora de como essas recordações “involuntárias” podem ser experimentadas é o ato livre de olhar e contemplar, mas também de respirar, ouvir ou cheirar o mundo em redor, que constituem verdadeiras sensibilidades existenciais, digamos, outros tantos modos de inscrever significações no real e poder, assim, apropriar paisagens e ambientes ocultos, invisibilizados, ou mesmo desaparecidos (Rubio Marco, 2010; Mortimer, 2017; Rosa, 2019). Essas ressignificações do real são condicionadas tanto por disposições mentais dos atores, como por condicionantes socio-históricas e culturais próprias dos ambientes em que ocorre a valorização ou se assume a patrimonialidade dos patrimónios, como estratégia do seu reconhecimento público.

O *aceleracionismo* cultural que oferece respostas rápidas para tudo, e que, paradoxalmente, retira tempo de reflexão e fruição aos sujeitos (Rosa, 2015), é um bom exemplo do surgimento de reinterpretções céleres (e eventualmente distorcidas) dos passados socioculturais. Veja-se o modo como o filósofo espanhol Luis Arenas faz inscrever os significados e valores contrastantes de máquinas e equipamentos modernos nos efeitos socioespaciais da globalização e não nas considerações sociotemporais que os envolvem. Arenas observa que os *gadgets* tecnológicos de uso pessoal ou doméstico que muitos japoneses prontamente descartam por os julgarem ultrapassados, são, com frequência, apresentados como novidades em mercados norte-americanos e europeus (Arenas, 2011: 66). Esta reinterpretção deslocalizada dos equipamentos inscreve-os num outro entendimento cultural que lhes atribui uma nova aura, regeneradora do significado dos *gadgets* e próxima da noção proustiana de “segunda vida” do antigo, patrocinada por Adorno.

A referência contribui, além do mais, para sublinhar como, no Japão, a cultura do património tende a privilegiar a contínua renovação técnica da

produção e não tanto as obras em si. Os “tesouros nacionais vivos” japoneses dizem respeito principalmente à valorização dos *métiers* e das capacidades técnicas que asseguram a possível realização de novas criações, em vez de privilegiarem, como no ocidente, a conservação dos bens antigos e a sua “segunda vida” (Ogino, 1995).

4. O PRESENTISMO DOS PATRIMÓNIOS

À semelhança da “segunda vida” das coisas do passado, também o filósofo alemão Georg Simmel vê na ruína do edificado a “morada da vida” de onde esta já desapareceu (Simmel, 2019). Opera-se, assim, à custa dos registos históricos e arqueológicos sobre quem ali terá vivido, uma espécie de “intensificação” do tempo presente capaz de incorporar o passado e interagir com ele (Fortuna, 2020). Ao invés do que parece ser a cultura prevalecente em outras geografias, no ocidente as “coisas” do passado *convivem* intensamente com a atualidade, o que autoriza sustentar o sentido *presentista* dos patrimónios. Este presentismo respeita tanto ao domínio do edificado urbano, como diz respeito às artes, aos modos de vestir ou aos estilos de vida de jovens urbanos, do mesmo modo que abrange também as velharias que permanecem em nossas casas, num assomo de patrimonialidade neogótica e de *retromania* que ganham adeptos por toda a parte (Grunenberg, 1997; Miller, 2013; Bauman, 2017).

Estas são algumas das razões que sustentam a profunda condescendência já referida que o ocidente tem para com o passado. São manifestações de tolerância e aceitação inscritas em experiências quotidianas concretas – no urbanismo, no turismo, nas memórias sociais e políticas dos lugares – mas também na reescrita pós-colonial das marcas da relação histórica entre povos e culturas. De tudo isso resulta difícil selecionar e classificar os patrimónios atuais, para nada dizer acerca daqueles cuja patrimonialidade deve ser reconhecida socialmente e celebrada para o futuro.

Neste sentido, e como corolário lógico do que tem sido argumentado, gostaria de contrariar a ideia segundo a qual os patrimónios são sinais irremediáveis do passado. Sendo feito de elementos do passado, porém, o património ostenta um sentido *presentista*, que decorre da noção plástica dos regimes de temporalidade que revestem o tempo presente que ora se torna *excedentário* e tudo parece justificar, ora se mostra *deficitário* quando prevalecem a história e a memória dos sujeitos e dos lugares (Huysen, 2003).

Esta plasticidade do presente alimenta um processo de *contemporização* do passado que a economia simbólica das cidades trata de ampliar a todo o

instante, ao converter os mais diversos marcadores do passado social e político urbano em bens turísticos consumíveis, para reforço e diversificação da oferta de um aparentemente insaciável mercado da nostalgia.

Veja-se, por exemplo, como a resiliência do Coliseu de Roma o retira ao passado para o transfigurar em sinal do presente às mãos da moderna economia do turismo. Construído no século I, o fórum de Flávio foi sinónimo da grandeza imperial de Roma e a sua imagem serviu para cunhar moedas e assinalar rotas e mapas medievais. O grande teatro de cerimónias e festas imperiais serviu também de mercado local, albergou traficantes clandestinos, foi abrigo para malfetores e chegou a fazer de pedreira para a construção de palácios nobres (Macaulay, 1953; Woodward, 2002; Fortuna, 2019). Recentemente, tornada a atração turística por excelência da cidade, o Coliseu escapou à proposta de venda a privados como expediente para equilibrar o orçamento do Estado italiano.

Expurgada de tão diversos usos e funções sociais, a mensagem que temos deste emblemático “património” faz esquecer as adaptações funcionais e iconográficas por que passou para se fixar na imagem corrente que o equipara a qualquer vulgar ruína causada pela erosão do tempo. E é essa imagem de ruína que agrada à economia do turismo “histórico” e faz com que o Coliseu seja um elemento crucial da identidade *presentista* de uma cidade que se diz “eterna”.

O Coliseu representa o “outro” da cidade de Roma que, como Edward Said mostrou no seu *Orientalismo* (Said, 2004), corresponde àquele “outro” que faz parte e está forçosamente presente na construção histórica de qualquer identidade local ou nacional. O Coliseu será assim o “outro” vindo de um passado que enriquece o presente com a *ausência da sua presença*. Exatamente, pode-se dizer, como todo o complexo de ruínas de Roma não é apenas um passado *pensado*, para ser parte integrante do edificado *vivido* quotidianamente na cidade, albergando escolas, lojas, clínicas e serviços públicos que, com o seu *presentismo*, reativam a vida pública, precisamente, onde se julgava que ela já tinha desaparecido (Gnisci, 2011).

Apesar de constituírem formas vulneráveis de organização humana, as cidades têm provado ser particularmente resilientes a enfrentar adversidades com mais ou menos sucesso, o que conduz a possíveis modelos de patrimonialização. Dois exemplos extremos são, de um lado, a destruição bélica da cidade síria de Aleppo, em 2018, e, de outro lado, a crise que assolou a cidade norte-americana de Detroit. Aleppo é hoje cenário de indizível destroço e violenta devastação que não deixa antever quaisquer políticas de salvaguarda ou patrimonialização. O *aleppismo* devastou a cidade síria até ao último suspiro e gera um sentimento de incontida repulsa. Não é desta mesma ordem

de destruição a crise que assolou Detroit que ficou a dever-se à avassaladora falência financeira e enorme incúria dos políticos e gestores responsáveis pelo município. Por isso, o *detroitismo* ficará registado como desastre político e financeiro que, além da ruína urbana, pode suscitar uma patrimonialidade inesperada que tem desencadeado múltiplas manifestações de arrebatamento estético (Fortuna, 2020).

Ambas as situações são claramente distintas da avaliação que recai sobre o sentido patrimonialista das modernas ruínas resultantes da usura do tempo sobre as cidades pós-industriais da atualidade (Grunenberg, 1997; Huyssen 2003; Edensor, 2005). Por vezes, tornadas lugares de residência de classes urbanas endinheiradas, centros de conferências e exposições, galerias de arte, palco para concertos etc., estas “novas” ruínas revelam um património derivado da falência do mundo industrial, ao mesmo tempo que contrariam as noções neo-decadentistas do fim irremediável das coisas, fazendo valer o seu potencial de regeneração (a sua “segunda vida”) (Edensor, 2005).

São numerosos, portanto, os projetos de intervenção que configuram o que podemos considerar tentativas de salvaguarda de um património com sentido de futuro. A reatualização dessas áreas urbanas decadentes propõe-se inverter e reativar o que, noutras circunstâncias, será o mais sombrio destino dos ambientes urbano-industriais desativados e disfuncionais. Mas são também muitos os casos de um edificado urbano devoluto não diretamente industrial – teatros e cineteatros, escolas, igrejas e quartéis – que têm a sua salvaguarda prejudicada por serem tratados como meros espaços urbanos sujeitos à lei do mercado e da especulação imobiliária, em que a demolição do edificado tende a prevalecer com o objetivo de construir de novo.

Na história do urbanismo moderno, Jane Jacobs é certamente a figura mais destacada desta denúncia dirigida aos efeitos da demolição dos velhos edifícios sobre a tessitura social das cidades. Em *Morte e Vida de Grandes Cidades Americanas*, Jacobs (2000) manifesta uma oposição frontal ao plano de intervenção de Robert Moses para a zona baixa de Manhattan e, mais precisamente, no carismático bairro da *Greenwich Village*, que na sua avaliação veria completamente arruinado o seu espírito de comunidade.

O essencial da entrega de Jacobs ao seu bairro está bem ilustrado no que chamou o *ballet* urbano onde, dia e noite, pessoas de classes sociais diversas interagem, assegurando com a sua presença regular a segurança de todos (Jacobs, 2000: 61). Embora afirme, perentória, que “as cidades precisam tanto dos velhos edifícios que é praticamente impossível que as ruas e os bairros possam crescer sem eles” (*idem*, p. 200), Jane Jacobs reconhece que a manutenção

dos edifícios antigos respeita apenas aos que apresentem condições de possível reconversão e assegurem a continuidade da sua regular função social e cultural. Para ela, a preservação de edifícios antigos não significava conservá-los a todo o custo, como se fossem estruturas inertes, sem qualquer “segunda vida” à vista. O apoio militante de Jacobs às políticas de reabilitação dos velhos bairros e dos seus edifícios emblemáticos sustenta-se em princípios de preservação da identidade histórica do espaço envolvente e, como diria Sharon Zukin, funciona como verdadeiro antídoto contra a “perda da alma” da cidade (Zukin, 2010).

5. DISPUTAS PATRIMONIAIS E DESPATRIMONIALIZAÇÃO

A excessiva patrimonialização pode paralisar a busca de soluções para uma urbanidade culturalmente responsável. Neste sentido, merece apreço o trabalho arqueológico que está a ser feito em Lisboa e que, perante a falta de condições para conservar devidamente todos os vestígios arqueológicos que a renovação da cidade está a pôr à vista – alguns com mais de 3 mil anos – admite enterá-los de novo depois de devidamente estudados e classificados. Regista-se e torna-se acessível a história patrimonial dos lugares, sem impedir o curso da reconversão urbana.

Isto não significa sustentar que a vida social pode seguir o seu curso normal despojada dos seus patrimónios materiais ou imateriais. Pode-se admitir que apenas os bens e recursos em risco de desaparecimento devam ser salvaguardados. Mas é sabido quão falaciosa é essa retórica. Em tempo de manifesta inflação patrimonial, muitos patrimónios encontram-se sujeitos a propósitos imediatistas impostos pelo mercado e o turismo globais, pelo que a sua proteção e salvaguarda independem do risco de desaparecimento, o que, por sua vez, coloca óbvios limites de eficácia à ação patrimonialista. Ganha legitimidade, deste modo, a interrogação iconoclasta de Henri-Pierre Jeudy sobre se o excesso de patrimonialismo não estará a colocar a questão de saber que bens terão forçosamente de ser destruídos ou despatrimonializados (Jeudy, 2008: 108).

A despatrimonialização abre uma renovada inquietação sobre o património. A minha primeira suspeita vai no sentido de ser uma estratégia que tem em vista privatizar e devolver à malsã lógica do mercado aquilo que antes fora entregue ao cuidado de agências estatais ou comunidades locais. Em segundo lugar, creio que despatrimonializar pode significar, não uma moratória na ação patrimonializadora, mas criar “espaço” para prosseguir o intenso afã da patrimonialização. Em terceiro lugar, a questão pode ganhar contornos políticos e de confronto de poderes.

Sabemos como são os argumentos das elites locais que consagram o significado hegemônico ao patrimônio, muitas vezes em contraste com o curso real da história. Deste modo, estabelecem-se hierarquias simbólicas e sistemas de significação política e historicamente conflituosos, resultantes da sacralização da cultura de uns grupos em detrimento de outros. Os exemplos são vários. A estudiosa mexicana Ana Rosas Mantecón, por exemplo, considera que, sob a política cultural estatal mexicana, o complexo arqueológico de origem maia assistiu à valorização dos elementos pré-hispânicos, em detrimento da história colonial. Ganhou destaque, portanto, a feição arquitetônica que melhor responde às expectativas das elites e do mercado turístico, em vez das marcas culturais do anticolonialismo, assim como seria o elemento monumental a suplantiar a valorização das construções de raiz popular (Mantecón, 1999).

Retira-se daqui que falar de despatrimonialização é equacionar o antagonismo político e histórico que perpassa a classificação do que seja patrimônio. Sempre que os vestígios históricos de velhas culturas e civilizações ficam reféns de crenças contemporâneas de mercado e dos argumentos retóricos que superam os limites das culturas locais, essa objetivação patrimonialista torna possível às elites, locais ou globais, ajustá-los à lucrativa indústria da nostalgia, com manifesta perda do seu significado original e da autenticidade política que os recobre.

Também o patrimônio do futuro não pode escapar à reflexão social e política. Sabemos como é difícil aos museólogos classificar e descrever o verdadeiro conteúdo das peças dos seus museus, pelo que a sua suposta “segunda vida” se encontra condicionada pela moderna hermenêutica classificatória. A dificuldade assenta sobretudo na confrontação de patrimônios que permanecem objeto de disputas de sentido histórico e expõem valores, narrativas e significados dissonantes do que é suposto revelar sobre a história das comunidades e, quiçá, a sua expressão no futuro.

Para além da hermenêutica e da experiência reflexiva que trabalha sobre os limites e a interpretação da interpretação dos patrimônios (Ablett e Dyer, 2009), pode-se dizer que é a própria ausência de diálogo direto entre visões divergentes da história que mostra como a legitimidade do significado real do patrimônio cultural resulta de um processo de confronto e negociação de significados. O entendimento do que é efetivamente o patrimônio torna-se, assim, um inevitável exercício de prática democrática em busca de uma eloquente conferência de consensos políticos.

O turismo moderno mostra-se hoje como um dos mais eficazes instrumentos da promoção dos patrimônios consagrados das comunidades. Em alguns

casos, por estranho que possa parecer, a turistificação dos lugares tem servido estratégias de denúncia pública de processos de atroz submissão e sofrimento humano que ali tiveram expressão. Mas a regra é a de perceber como o turismo se converte em mero instrumento do capitalismo do desastre que usa lugares de calamidade política, histórica ou geográfica do passado, como bens de troca vendáveis e lucrativos ao serviço da indústria da memória, do macabro e do *kitsch*. Tanto a prisão de Nelson Mandela, como os campos de extermínio de judeus, tanto o *ground zero* nova-iorquino, como o exangue trabalho colonial de exploração mineira, todos estes *lieux de mémoire* (Nora, 1986) surgem convertidos em simples modalidades de “pertencer” a uma comunidade. A questão central, porém, não é a da “pertença” a uma comunidade. O que está em causa é o sentido sempre desigual dessa “pertença” social. No plano da retórica do turismo da nostalgia, esta questão é banalizada e submetida aos critérios insólitos de aceitação mercantil e não de validação histórica e política dos objetos para consumo.

O tratamento mercadológico destas narrativas está determinado pela busca e manipulação das emoções e das maneiras de ser e de sentir dos sujeitos modernos, mais do que pela visão crítica da história. Sabemos como o turismo moderno explora o facto de os *pós-turistas* se distanciarem da história e serem relapsos a qualquer leitura objetiva do passado. É o espetáculo e o simulacro o que mais lhes importa. Donde não surpreende que numa sociedade de barbarismo moral à flor da pele, sejamos convidados a aceitar a *turistificação das emoções*, sempre que isso potencie o surgimento de cenários lucrativos, construídos sobre a experiência limite de muitos lugares.

A ser assim, na cultura turística do capitalismo de hoje pode acontecer que, sem estranhamento nem indignação, os sujeitos possam vir a assistir, por exemplo, a uma operação de turistificação e patrimonialização da experiência limite que foi o drama vivido pelos 33 mineiros retidos durante 69 dias nas profundezas das minas de San José (deserto chileno de Atacama), em outubro de 2010. Infelizmente, talvez venham também a ser convidados para um exótico *tour* na cápsula de salvamento que desceu a 700 metros de profundidade da mina, já tornada objeto cinematográfico. A perversa transformação da tragédia e do “sofrimento dos outros” em *spot* mediático pode vir a acrescentar San José à lista de lugares de insólito culto turístico, numa sórdida mistura de horror e exultação.

Imagem 3. Resgate de mineiros em Atacama, Chile (2010)



Fonte: Hugo Infante e Governo do Chile

Perante as inesperadas propostas do turismo moderno todos conhecemos as experiências geradas na exploração das geografias de destituição. *Slums*, *townships* e favelas encontram-se hoje à mercê de incontido voyeurismo promovido um pouco por todo o Sul global (Freire-Medeiros, 2010; Sarmento e Brito-Henriques, 2013; Duterme, 2018). São todos eles metonímias para o Sul global que está a tornar-se uma montra de múltiplos repertórios de precariedade e subvencionalismo (Roy, 2011). Visitar turisticamente a pobreza é, porventura, o mais perverso ato de usurpação de fragmentos da vida em comunidade pobre que, à falta de alternativas, permanece em territórios precários onde se desenrolam vidas normais, ainda que voyeuristicamente retraduzidas em ex-cêntrica experiência cultural e turística.

Este estado de coisas recomenda um esforço de reconhecimento do sentido alternativo de muitos patrimónios informais que as comunidades e associações culturais locais vão fazendo surgir como sinais da memória coletiva que repõe significado, onde a política celebratória *mainstream* falha redondamente. A inflação patrimonial implica, na verdade, em vez de propor a sua moratória, abordar o modo como se têm diversificado as motivações para criar monumentos

como marcas alternativas que pretendem assinalar duradouramente memórias locais marginalizadas.

Muitas destas ações invertem a lógica monumentalista dominante e adotam estratégias alternativas de apresentação pública e *design*. Estas práticas podem resultar em verdadeiros “contra-monumentos” que reformulam os termos habituais da expressão solene de memórias coletivas e alteram informalmente as paisagens urbanas. Assim, por exemplo, a denúncia do holocausto que se promove hoje com a turistificação de Auschwitz-Birkenau foi objeto da linguagem paralela usada no “monumento contra o fascismo” que os artistas Jochen Grez e Esther Shalev-Gerz erigiram em Hamburgo. O “monumento” convidava o público a registrar ali os seus sentimentos sobre o regime nazi e, à medida que os testemunhos iam tomando o espaço livre da coluna, esta foi sendo rebaixada até ao seu completo desaparecimento. Segundo os autores, neste lento desaparecimento da coluna-monumento operava-se uma singular deslocação do conteúdo memorial que fazia transitar diretamente para o público a responsabilidade ética de continuar a recordar criticamente o passado trágico do fascismo alemão (Stevens, Franck e Fazakerley, 2012: 954).

Em *A Produção do Espaço*, Henri Lefebvre refletiu sobre esta díade monumentalidade-espacialidade urbana. A sua leitura contém uma avaliação crítica do papel da arquitetura e dos arquitetos que julga cada vez mais incapazes de dar vida própria aos espaços monumentais, o que os torna cada vez mais dependentes da ação artística e menos carregados de “solenidade” monumental (Lefebvre, 1974: 253-257). As criações de Christo Javacheff e Jeanne Claude que se dedicaram a “embrulhar” construções urbanas célebres, num ato desconcertante de “mostrar escondendo”, seriam um bom exemplo do diagnóstico lefebvriano da dinamização artística dos espaços monumentais.

A singeleza do “monumento contra o fascismo”, como a de outros semelhantes, denuncia a solenidade da monumentalidade convencional, ao proporcionar o contato direto e a proximidade dos cidadãos com a materialidade da construção. Mas, o mais notório contraste que o “contra-monumento” representa é o da sua efemeridade que transcende o sentido da eternidade que reveste a generalidade dos monumentos celebratórios patrimonializados (catedrais, museus, cemitérios e mausoléus).

Outro exemplo da “contra-monumentalidade” dos monumentos respeita às marcas despreziosas que assinalam, no chão de Berlim, o traçado do intolerável “muro” que dividiu cidade entre 1961 e 1989. Como no caso do “monumento contra o fascismo”, também essa marca devolve simbolicamente aos cidadãos a responsabilidade de manter ativo o significado deste

“monumento”, enquanto expressão “artística” com forte sentido de denúncia política dos desvarios da Guerra Fria.

Ao contrário da monumentalidade tradicional que cultiva um sentido glorificador de um acontecimento, uma personalidade ou uma ideologia, a “contra-monumentalidade” celebra o lado menos solene e mesmo popular da vida quotidiana das comunidades. A sua mensagem alternativa propaga-se por intermédio de um inusitado sentido de generalizado envolvimento com acontecimentos ou personalidades locais salientes, em oposição à estrutura hierárquica de valores que a solenidade monumental procura instituir.

Confesso a minha simpatia por algumas destas manifestações de “contra-monumentalidade”. Entre outros traços, deixo registada a crítica que dirige à eternidade da comemoração memorial de muitos patrimónios e monumentos. Interrogo nesta linha, por exemplo, por que hão de ser as ruas e praças das nossas cidades lugares de celebração longa, senão mesmo eternizada, de personalidades ou acontecimentos? O tributo que lhes é concedido tão duradouramente impede o reconhecimento público de outros “acontecimentos” contemporâneos, ou a menção a destacadas figuras ou personalidades da vida coletiva recente. Refém da eternização toponímica, a memória da cultura de cidade que se faz todos os dias há de ficar longamente ausente do reconhecimento público, enquanto ali permanecerem os nomes de personalidades ou acontecimentos de antanho.

Em tempos de *aceleracionismo* cultural em que, como se disse, o tempo é cada vez mais “curto”, estranha-se a proposta de eternidade toponímica. Por exigência do reconhecimento democrático dos patrimónios e seus significados, admito que uns 50 anos seriam, porventura, um período de tempo razoável para assinalar e fazer perdurar esse tributo público. Findo o prazo, a comunidade local e os seus representantes serão convocados a decidir da continuidade ou alteração daquelas registos mnemónicos. A memória coletiva e a sua celebração tal como a monumentalidade urbana são matéria deveras importante da vida social para escaparem à lógica da democracia e da digna finitude das coisas e dos humanos.

6. CONCLUSÃO

Quando se refere a excessiva patrimonialização da atualidade ou a brandura dos critérios de classificação que permite a desmesurada incorporação de bens na categoria de património, a principal parte de tal denúncia reside na dificuldade de estabelecer critérios socialmente consensualizados, em condições de

democraticidade argumentativa e verdade histórica. A ausência de critérios classificatórios robustos resulta da falta de negociação democrática dos sentidos da patrimonialidade. Aí reside a seletividade patrimonialista de muitos bens ou marcas culturais que se tenham tornado património, quiçá indevidamente, em detrimento de outros, tal como a “arte” se tornou “cultura”, ou a vida quotidiana, incluindo o sofrimento, surge confundida com o mais mundano espetáculo.

Numa sociedade democrática e plural o sentido da patrimonialidade depende da participação de sujeitos sociais de origens e orientações políticas e ideológicas diversas e da posição que ocupem na estrutura social. Mas depende também da capacidade generalizada e da abertura plural para reconhecer e valorizar os bens culturais dos outros. Sejam eles os outros grupos, os outros tempos sociais ou os outros lugares que forçosamente repartem entre si a sua existência na cultura contemporânea.

É assim que retorno a Bruegel e à sua *Queda de Ícaro*. A comprometedora metáfora que ensaiei ao equiparar a figura agonizante de Ícaro ao estado atual de muitos patrimónios reclama uma releitura da patrimonialidade que estipule critérios democráticos sobre como celebrar a história e a memória dos lugares. O Ícaro de Bruegel, colocado no canto inferior direito da gravura, sufoca sem remédio na margem da organicidade social representada pelo artista. Também muitos dos possíveis patrimónios de hoje e de amanhã se encontram lateralizados, deixados ao lado de tudo aquilo que a sociedade mais valoriza. A sociedade atual pode não querer ver e reconhecer esses patrimónios, mas a hipótese de que eles nos estejam a ver constitui um inquietante desafio político e moral que deve ser enfrentado. O elitismo da seleção patrimonial, a força argumentativa de poderosas instituições, o mercado e a turistificação da memória têm conduzido a decisões parcelares que marginalizam o reconhecimento de muitos dos patrimónios dos outros. Há uma alter-patrimonialidade que, ao contrário, funda a sua legitimidade na proximidade e no envolvimento direto dos cidadãos com os acontecimentos, assim como com a comemoração afetiva daquilo que se revela efémero ainda que localmente significativo, ou com aquilo que por ser popular não corresponde à solenidade das hegemónicas celebrações patrimonialistas.

São estes patrimónios *outros*, tão próximos, afetivos e populares, que marcam a existência urbana e são tão abundantes nas cidades de hoje, que não podem ser deixados em agonia ícara. Reconhecê-los é urgente e convoca todas as energias reflexivas e ações democráticas. A sua morte, que seja digna, quando chegar um dia. Até lá a obrigação moral das sociedades é a de contrariar a generalizada indiferença gerada pela espetacularidade do presente que

esconde, invisibiliza e põe à margem, sem os preservar, mil patrimónios do futuro coletivo.

BIBLIOGRAFIA

- ABLETT, Phillip G. e DYER, Pamela K. (2009), “Heritage and hermeneutics. Towards a broader interpretation of interpretation”. In *Current Issues in Tourism*, 12 (3): 209-233.
- ADORNO, Theodor [1998 (1953)], “Museu Valéry Proust”. In T. Adorno, *Prismas: Crítica cultural e sociedade*. São Paulo: Ática, pp. 173-185.
- AMIN, Ash e THRIFT, Nigel (2017), *Seeing like a City*. Cambridge: Polity.
- ARENAS, Luis (2011), *Fantasmas de la vida moderna: Ampliaciones y quiebras del sujeto en la ciudad contemporanea*. Madrid: Editorial Trotta.
- BAUMAN, Zygmunt (2017), *Retrotopia*. Rio de Janeiro: Zahar.
- DE CERTEAU, Michel (1984), *The Practice of Everyday Life*. Berkeley e Londres: University of California Press.
- DIDI-HUBERMAN, Georges (1998), *O que vemos, o que nos olha*. São Paulo: Editora 34.
- DUTERME, Bernard (2018), “Tourisme Nord-Sud. Le marché des illusions”. In *Alternatives Sud*, 25: 7-27.
- EDENSOR, Tim (2005), *Industrial ruins. Space, aesthetics and materiality*. Oxford e Nova Iorque: Berg.
- FORTUNA, Carlos (2019), “A propósito de A Ruína de Simmel”. Georg Simmel, 2019 [1911], *A Ruína*, 9-53. Organização e Apresentação de Carlos Fortuna. Tradução de António Sousa Ribeiro. Coimbra: Imprensa da Universidade.
- FORTUNA, Carlos (2020), *Cidades e Urbanidades*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- FREIRE-MEDEIROS, Bianca (2010), “«A miséria de uns é a aventura de outros». Pobreza turística e consumo de experiências”. In E. Farias (org.), *Práticas culturais nos fluxos e redes da sociedade de consumidores*. Brasília: Verbis, pp. 295-316.
- GNISCI, Armando (2011), “Roma como sistema de ruínas”. In R. Marnoto (org.) *Leonardo Express*, 61-83. Coimbra: Instituto de Estudos Italianos da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra e e|d|arq, Editorial do Departamento de Arquitetura da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra.
- GRUNENBERG, Christoph (1997), *Gothic*. Boston: The Institute of Contemporary Art.
- HUYSSSEN, Andreas (2003), *Present Pasts. Urban palimpsests and the politics of memory*. Stanford: Stanford University Press.
- HUYSSSEN, Andreas (2006), “Nostalgia for Ruins”. In *Grey Room*, 23: 6-21.
- JACOBS, Jane (2000 [1961]), *The death and life of great American cities*. Londres: Pimlico.
- JEUDY, Henri-Pierre (2008), *La Machine patrimoniale*. Paris: Circé – Poche.
- LATOUR, Bruno (2018), “Esquisse d’un Parlement des choses”. In *Ecologie & Politique*, 56: 47-64.
- LEFEBVRE, Henri (1974), *La production de l’ espace*. Paris: Anthropos.

- LÜBBE, Hermann (2009), “The Contraction of the Present”. In H. Rosa e W. Scheuerman (orgs.), *High Speed Society. Social Acceleration, Power, and Modernity*. University Park: Pennsylvania State University, pp. 159-179.
- MACAULAY, Rose (1953), *Pleasure of ruins*. Nova Iorque: Walker and Company.
- MANTECÓN, Ana Rosas (1999), “Las representaciones del patrimonio. Identidad barrial y jerarquías en el Centro Histórico de la Ciudad de México”. In *História Social*, 6: 35-63.
- MARTINS, Guilherme d'Oliveira (2020), *Património cultural. Realidade viva*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- MILLER, Daniel (2013), *Trecos, Troços e Coisas. Estudos antropológicos sobre a cultura material*. Rio de Janeiro: Zahar.
- MORTIMER, Junia (2017), *Arquiteturas do Olhar. Imaginários fotográficos do espaço construído*. Belo Horizonte: Editora C/Arte.
- NORA, Pierre (1986), *Les lieux de mémoire*. Paris: Gallimard.
- OGINO, Masahiro (1995), “La logique de l'actualisation. Le patrimoine et le Japon”. In *Ethnologie Française*, XXV (1): 57-64.
- PERNIOLA, Mario (2006), *Enigmas. Egípcio, barroco y neo-barroco en la sociedad y el arte*. Murcia: CendeaC.
- PROUST, Marcel (1982 [1913]), *Remembrance of things past*. (Vol. I. – *Swann's Way*, pp. 46-51). Nova Iorque: Vintage Books.
- ROSA, Hartmut (2015), *Social Acceleration. A new theory of modernity*. Nova Iorque: Columbia University Press.
- ROSA, Hartmut (2019), *Resonance. A Sociology of our relationship to the world*. Londres: Polity Press.
- ROY, Ananya (2011), “Slumdog Cities. Rethinking Subaltern Urbanism”. In *International Journal of Urban and Regional Research*, 35 (2): 223-238.
- RUBIO MARCO, Salvador (2010), *Como si lo estuviera viendo. El recuerdo en imágenes*. Madrid: Antonio Machado Libros.
- SAID, Edward (2004), *Orientalismo*. Lisboa: Cotovia.
- SARMENTO, João e Brito-Henriques, Eduardo (orgs.) (2013), *Tourism in the Global South. Heritages, Identities and Development*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos.
- SIMMEL, Georg (2019 [1911]), *A Ruína*. Organização e Apresentação de Carlos Fortuna. Coimbra: Imprensa da Universidade.
- STEVENS, Quentin; FRANCK, Karen A. e FAZAKERLEY, Ruth (2012), “Counter-monuments. The anti-monumental and the dialogic”. In *The Journal of Architecture*, 17 (6): 951-972.
- URRY, John (2000), *Sociology Beyond Societies*. Londres: Routledge.
- WENDERS, Wim (2011), *Tanzt, tanzt sonst sind wir verloren* (Tributo a Pina Bausch).
- WOODWARD, Christopher (2002), *In ruins*. Londres: Vintage.
- ZUKIN, Sharon (2010), *Naked City. The death and life of authentic urban places*. Oxford: Oxford University Press.

CAPÍTULO VI. CIDADE E CLASSES SOCIAIS: UMA PERSPETIVA HISTÓRICO-SOCIOLÓGICA

Manuel Carlos Silva¹

1. INTRODUÇÃO

Tendo presente que as cidades ao longo dos séculos se enquadraram em formações sociais – em regra compostas por diversos modos de produção em que um deles é dominante – proponho-me fazer uma revisitação histórico-sociológica dos diversos tipos de cidade e respetivas configurações sociais que são socialmente condicionadas e, como tal, refletem as classes principais antagónicas em cada modo de produção, a que crescem outras classes, eventualmente articuláveis com as principais nas sucessivas formações sociais. Nesta ótica, as cidades compõem-se de um conjunto de classes e grupos sociais presentes em espaço urbano e suas relações ora de convergência ora de oposição.

Amiúde se estabelece um paralelo entre urbanização e industrialização, o que rigorosamente não é sustentável. Se é certo que a industrialização ampliou, expandiu e complexificou a urbanização, este não é um conceito específico ou inerente ao próprio processo de industrialização, mas é-lhe diacrónica e conceptualmente anterior, bastando para tal, como apontam Mumford (1982/1961) e Sjoberg (1960), reparar nas séries de múltiplas trocas urbanas anteriores não só nas cidades das sociedades renascentistas pre e/ou não capitalistas, como também nas cidades das sociedades greco-romanas, inclusive e sobretudo em cidades historicamente mais recuadas como nas faraónicas no Egipto, nas da Índia e da China (300 a.C.) e nas das civilizações dos Maias (1500 a.C.) e dos Incas (750 a.C.) na América Latina.

¹ Sociólogo, Professor Catedrático e investigador no Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.NOVA), Universidade do Minho e, atualmente, professor visitante no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (PPGDSCI) e investigador no Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM), Universidade de Brasília). Email: mcsilva2008@gmail.com

Considerando esta tese da relação entre modelos de cidade e classes sociais,² aliás sustentada quer pela corrente (neo)marxista (Castells, 1975; Lefebvre, 1968, Harvey, 1977), quer pela (neo)weberiana (Ledrut, 1968; Freund, 1975), podemos sustentar a seguinte categorização de cidades subsumidas em quatro grandes tipos de cidade: (i) aristocrática; (ii) medieval/senhorial; (iii) 'burguesa'-corporativa-plebeia; (iv) burguesa moderna, nomeadamente megalópole. Para dissecar cada um destes tipos de cidade em termos socio-espaciais, torna-se necessário analisar o espaço urbano não apenas a partir da Geografia ou da Sociologia mas a partir de ambas, ou melhor, de um campo interdisciplinar.

2. DA AGROCIDADE ARISTOCRATA E MEDIEVAL-CORPORATIVA À CIDADE 'BURGUESA'/PLEBEIA'

Nas formações sociais da idade antiga a agro-cidade constituía uma entidade socialmente heterogénea dividida em tribos e fratrias, cujas principais classes eram os proprietários patrícios e os escravos. O tipo de cidade antiga, na variante específica quer da *polis* grega quer da *civitas* romana, era basicamente, enquanto género, uma cidade aristocrática, cuja sede territorial, administrativa, militar e política se situava no centro da cidade, a qual estava disposta de forma quadrada, homogénea e simétrica. Ali estavam implantados os edifícios públicos e as habitações dos proprietários, sendo as periferias ou espaços fora dos muros ocupadas pelas classes plebeias, nomeadamente agricultores e artesãos e sobretudo pelos escravos.

É frequente o lugar-comum de afirmar que a cidade grega teria sido o berço da democracia. Porém, esta afirmação deve ser relativizada na medida em que tal 'democracia', assim como o espaço público de debate (*agora*), era restrita aos chamados homens livres e aristocratas (patrícios) e excludente da maior parte dos membros dessa sociedade, a saber, os *déclassés*, os plebeus, os estrangeiros e sobretudo os escravos. Estamos perante uma sociedade altamente

2 Sobre relação espaço e classes sociais, cf., para além dos (neo)marxistas e (neo)weberianos referidos, também Remy e Voyé (1976), Pinto (1985), Thrift e Williams (1988), Silva (1998, 2006), Sobral (1999), Kesteloot (2005), Pereira (2005), Wanderley (2009), Queirós (2015) e Rodrigues e Silva (2015). Sobre o conceito de classe social e as diversas correntes nomeadamente marxista e weberiana sobre teoria das classes sociais, ainda que não sistematizada, em Marx (1974/1867) e, em menor medida, em Weber (1978/1920), importará ter presente como mais relevantes, entre outros, as obras de Poulantzas (1975), Wright (1985) e, em Portugal, Almeida (1986), Costa (1987), Estanque e Mendes (1997), Silva (1998, 2009). E, num esforço de articulação entre a posição marxista e weberiana, cf. Bourdieu (1979), Benschop (1993).

hierarquizada e dividida em classes sociais, cuja estrutura era profundamente desigual e excludente.

Com a decadência do império romano emergiram diversas crises políticas suscitadas particularmente pelas designadas ‘invasões bárbaras’. Seja por estas investidas externas, seja pelas contradições e lutas internas, foram-se criando feudos ou domínios fundiários controlados por senhores nobres e eclesiásticos, cujas propriedades (lati)fundiárias, embora se estendessem por campos e espaços de feição rural, tinham também como centros de poder os espaços urbanos, dando lugar à cidade medieval de tipo senhorial. Trata-se igualmente de uma cidade hierarquizada, murada, composta por um templo, um palácio, um mercado, sob tutela do rei e de famílias nobres poderosas que eram detentoras de largas extensões fundiárias à sua volta, constituindo feudos, cuja legitimação advinha do sentido teocrático veiculado pela Igreja Católica como instrumento ideológico das classes senhoriais incluindo os dignatários eclesiásticos.

Ainda entre os séculos VII e XIII florescem cidades muçulmanas (Damasco, Alexandria, Córdoba), cujos centros religioso-culturais estavam sediados em mesquitas (cf. Marques, 1981). E, neste contexto histórico, surgem no ocidente cidades mercantis junto de portos tais como Amesterdão, Lisboa ou Veneza, as quais refletem a emergência de novas classes urbanas e formas de luta contra a velha nobreza por parte de mercadores e certos grupos populares (artesãos/aprendizes) organizados em corporações, guildas e/ou comunas, as quais faziam juramento (*conjuratio*) e mantinham laços de tipo religioso (*religio*). Estes grupos, juntamente com uma burguesia endinheirada, acabaram por dar corpo a um novo tipo de cidade ‘burguesa’ e ‘plebeia’, conquistada não raro, parafraseando Weber (1987/1921), por “usurpação revolucionária” das posições da aristocracia, instaurando um governo autocéfalo (Weber 1978/1920; Ledrut, 1968). Mesmo quando no campo a nobreza feudal e eclesiástica continuava a subjugar os servos e camponeses, na cidade verifica-se, para além do aparecimento da manufatura, uma deslocação do poder senhorial para uma protoburguesia urbana. Porém, tendo em conta os constrangimentos da teocrática cidade medieval ocidental, é no contexto desta cidade protoburguesa e plebeia que se conhece uma maior diferenciação social e, simultaneamente, uma menor sujeição por parte das classes urbanas face à nobreza e uma maior autonomia da cidade, largamente composta por vários tipos de corpos intermédios e corporações sobretudo por parte de artesãos. Porém, estas classes organizadas em base corporativa, perante a ascensão e a influência crescente dos mercadores ricos e a centralização do poder no Príncipe rodeado de inúmeros

funcionários, irão conhecer uma gradual desagregação e fragmentação, em contraposição ao reforço da burguesia comercial, dando lugar ao que Ledrut (1968) designou como cidade do Príncipe, despreocupada com as situações sociais dos mais carenciados.

3. DA CIDADE DO PRÍNCIPE À CIDADE INDUSTRIAL-MODERNA E DESTA À MEGALÓPOLE

Na nascente cidade burguesa verifica-se, a par de um processo de desagregação da cidade corporativa e perda de preocupações sociais, ainda que assistencialistas, um reforço dos mercadores ricos, base social da formação do capitalismo comercial que, em termos políticos, irá centralizar entre os séculos XV e XVI o poder no Príncipe que, com a sua corte de funcionários e burocratas, monopolizará as funções administrativas da cidade e caminhará para a separação do público e do privado. Por outro lado, segundo Weber (1978/1920), a ética protestante, embora contrariamente a uma interpretação enviesada, nomeadamente de Aron (1991/1967), de que a religião protestante explicaria o capitalismo, importa destacar que o nascimento do capitalismo dever-se-ia não só à ética protestante mas à conjugação ('afinidade eletiva') da doutrina desta ética e religião com o novo tipo de empreendedor burguês, caracterizado pelo rigor da contabilidade, do sentido da poupança e da ética do trabalho.

No século XVIII e, mais acentuadamente no século XIX, concomitante e na sequência da revolução industrial, forma-se a cidade industrial, a qual se amplifica e complexifica com a desagregação das economias artesanais e camponesas e subsequente êxodo rural de artesãos e camponeses expropriados e tornados proletários nas emergentes indústrias manufatureiras e, em seguida, mecanizadas. A industrialização não só expande a urbanização como vai estruturando a tradicional oposição campo-cidade ou dicotomia rural-urbano. Estes processos de urbanização e expansão demográfica têm como consequências não só uma diferenciação social como a emergência de novas instituições urbanas, cuja coordenação vai sendo estruturada pela burguesia industrial no quadro do Estado-Nação, para cuja construção foi decisiva a formação das próprias cidades (cf. Kazepov, 2005: 13 ss). A expansão e a intensidade da urbanização ocorre no quadro da acumulação do capital que não só aproveita as infraestruturas, os transportes e as fontes de energia mais acessíveis como a abundância da força de trabalho expulsa dos campos para os grandes centros urbanos e, posteriormente, as megalópoles. A lógica de implantação e funcionamento do capitalismo em espaço urbano incentiva à ocupação dos lugares centrais por

sedes de bancos, empresas e multinacionais, repartições públicas e residências das elites e classes intermédias e expelle para os subúrbios ou periferias as classes mais desprovidas.

É neste contexto histórico que se estruturam novas formas de desigualdade de classe assentes na nova divisão social do trabalho com desigual acesso e controlo dos recursos e respetivos lugares: por um lado, a burguesia subdividida em frações (agrária, industrial, comercial, financeira, cada uma das quais extraindo partes da mais-valia sob a forma de renda, juro e lucro) e, por outro, a classe operária, que viria a concentrar-se na cidade em torno da fábrica. Este êxodo rural e consequente processo de deslocalização viria a comportar situações de concentração residencial sem condições mínimas habitacionais, provocando miséria social entre os operários e suas famílias, tal como é referido e analisado por Engels (1975/1872) sobre a situação da classe operária na Inglaterra. O novo espaço urbano estruturou novas formas de pertença e solidariedade, criando o que Remy (1972) refere como “efeitos de classe” na organização do espaço e “efeitos de contexto espacial” nos modos de co-presença e interação social.

A respeito da urbanização contrapõem-se diversas abordagens: (i) uma evolucionista, que perspetiva as formas espaciais urbanas como etapas de evolução de forças técnico-económicas; (ii) uma segunda que vê o urbano e a urbanização a partir do conceito de ecossistema (cf. Duncan, 1961: 40 ss) com base em dois princípios: a interdependência dos indivíduos e a função central; a estrutura urbana seria resultado de (a) população; (b) meio ambiente; (c) tecnologia; (d) organização social, fatores a que Gist e Fava acrescentaram um quinto conceito, o de cultura (*in* Castells, 1975); (iii) perspetiva socio-histórica assente na articulação e oposição de classes em determinada formação social, posicionamento este sustentado por Castells (1975), o qual avança duas aceções de urbanização: (i) como concentração espacial a partir de determinados limites de dimensão e densidade populacionais; (ii) enquanto difusão do sistema de valores, atitudes e comportamentos. Por isso, urbanização representa um processo de concentração de pessoas em determinado espaço: os aglomerados são indutores de determinados tipos de comportamentos, mas estes assentam e são explicáveis não tanto por fatores espaciais mas mais por fatores de ordem económica, ou seja, por processos de produção, troca e consumo.

Burgess (1967/1925), representante da Escola de Chicago, avança um esquema concêntrico, segundo o qual a cidade é formada por cinco zonas concêntricas: (i) central (administrativa e negócios); (ii) e (iii) intermédias (indústrias ligeiras, escritórios e habitações residenciais de classes trabalhadoras); (iv) bairros com moradias de classes ‘superiores’; (v): unidades produtivas

mais pesadas e com bairros e subúrbios degradados (guetos, bairros de lata ou favelas). Por sua vez, Grafmeyer (1994: 32 ss), para além do referido esquema concêntrico de Burgess, distingue (i) o esquema setorial, caracterizado por espaços ocupados por diferentes classes e (ii) esquema nodular, ou seja, formado por nós de grupos sociais com similar origem geográfica, social e/ou étnica.

Dado que estes esquemas são mais descritivos (v.g. dispersão/concentração) do que explicativos (v.g. inclusão/exclusão, integração/segregação), importa suprir esta lacuna a partir dos conceitos de 'local' e de 'região'³ (cf. Giddens, 1984) e socorrer-nos das teorias da dependência e do centro-periferia (Frank, 1961; Arrighi, 1971; Marini, 1991/1973; Wallerstein, 1990/1974), as quais, para além da análise a nível internacional ou transnacional, também são aplicáveis ao nível dos espaços nacionais, regionais e locais, em que os recursos e lugares centrais das cidades são ocupados por grupos integrados e com recursos, enquanto os grupos marginalizados e excluídos são empurrados para os espaços periféricos.

Importa entretanto ter presente que o modelo concêntrico de Burgess não é um modelo universal: enquanto os espaços urbanos centrais europeus (v.g. Paris ou Amesterdão) e latino-americanos estão dominados por centros administrativos e comerciais e as periferias europeias e sobretudo sul-americanas (México, Buenos Aires) são ora povoadas por bairros populares mal infraestruturados ora amiúde abarrotadas de favelas e habitações degradadas⁴, os centros de cidades americanas (v.g. Nova Iorque, Boston) são deixados aos grupos mais pobres e guetizados e os seus espaços periféricos habitados por classes providas, apostadas em escapar de problemas de poluição, trânsito e *stress* e sobretudo de ambientes de insegurança com fenómenos de marginalidade e/ou criminalidade. Por isso, nos processos e tipos de urbanização importa ter em conta, como refere Castells (1975: 113 ss): (i) a história política de determinada sociedade e autonomia face ao centro; (ii) o tipo de sociedade onde ocorre urbanização (feudal, tributária, mercantil, industrial); (iii) o tipo de dependência da sociedade

3 Giddens (1984), inspirando-se no modelo dramaturgico de Goffman (1973) para a análise de comportamentos de duplicidade por parte dos atores em contexto de encenação na esfera pública em contraste com a privada, convoca os conceitos geosociológicos de "local" e de "região" remetendo para contextos físicos de interação e disposição no espaço consoante o ator se situe na cena pública, a da aparência ('região frontal'), ou se exprima em modo realmente sentido no resguardo da privacidade ou intimidade ('região de retaguarda').

4 Para além de cidades de países capitalistas mais avançados, mas com regimes de Estado social predominantemente estatais, as únicas cidades que, graças a um sistema de planeamento central, não conheciam favelas, eram as dos países ditos socialistas do Leste Europeu.

dominada; *(iv)* o impacto mais ou menos autónomo da industrialização. Por outro lado, à luz da teoria do centro-periferia, a urbanização é diferenciada conforme se trate de um país desenvolvido ou *subdesenvolvido* em termos de relações capitalistas, central ou (semi)periférico, assim como conforme o tipo de dominação (colonial, mercantilista, neocolonial, imperialista) por parte dos países do centro e de acordo com a sua situação anterior ou posterior ao processo de (neo)colonização.⁵ Os detentores do poder em cidades de países periféricos, que antes da colonização geriam política e administrativamente o excedente agrícola em benefício das próprias elites, quando já sob tutela das classes dominantes dos países centrais, não só colaboram e participam na extração das matérias-primas dos respetivos países, como, simultaneamente, constituem, em regra, filiais dos negócios das metrópoles.

A cidade moderna está estreitamente ligada à própria cidade industrial que, para além de potenciar a expansão da urbanização, conhecerá um novo quadro institucional fornecido pelo Estado-Nação, nomeadamente durante o século XIX e primeira metade do século XX. Porém, após a II Guerra Mundial, e sobretudo a partir da reconstrução das cidades nomeadamente europeias, sul-americanas e asiáticas, verifica-se uma tendência de formação de megalópoles que, sob controlo do grande capital designadamente financeiro, englobam dezenas de milhões de pessoas, condensando interesses não só das burguesias nacionais mas sobretudo das corporações transnacionais, reproduzindo e ampliando as diversas formas de desigualdade social (étnicas, de género e sobretudo de classe). Enquanto nas cidades antigas e sobretudo medievais, sem deixar de ter presente a extração de um excedente – basicamente agrícola até à idade moderna – e, conseqüentemente, relações de exploração e dominação em termos de classes, a cidade e suas obras eram vistas como valor de uso, nas cidades industriais modernas e nas atuais megalópoles sobressai o valor de troca mercantil assente ora na busca de lucro para o empresário ora na renda, amiúde especulativa, para o proprietário do solo ou de imóveis.

Como refere Kesteloot (2005:134 ss), a globalização, enquanto nova e quarta fase de acumulação conhecida como flexível e que ocorre no processo

5 Tal como refere Castells (1975:113 ss), a urbanização em países centrais é bem diferente da que ocorre em países dependentes e (semi)periféricos quanto à natureza e ao grau de industrialização e à divisão internacional do trabalho, sendo de notar tais diferenças particularmente no setor terciário no que concerne um maior volume de excedente de população em relação a postos de trabalho, ausência ou deficiência de infraestruturas e equipamentos sociais, desordenamento espacial, situações de segregação socioespacial de pobres, minorias étnicas, vivendo em bairros de lata superlotados e sem condições mínimas de sobrevivência.

de reestruturação do capitalismo desde a década de 1970, marcada pela combinação de estratégias de acumulação através de extração de mais-valia absoluta e relativa e da defesa do neoliberalismo, professado e partilhado inclusive por regimes e governos a nível estatal, produz e conhece novas configurações socioespaciais, onde imperam situações de crise fiscal e competição interurbana, processos de desindustrialização, desemprego estrutural, precariedade e flexibilidade laboral e, com estes, a (re)composição social de classes, formação de subúrbios e bairros étnicos.⁶

4. CIDADES, MODELOS DE CIDADE E MODELOS DE DESENVOLVIMENTO

Sem pretender neste texto desenvolver as diversas conceções sobre a cidade, poder-se-á resumir o que noutro lugar e mesmo num outro capítulo deste livro expus. Com efeito, não é todavia pacífica a definição de espaço urbano, sendo útil assinalar de passagem as quatro principais correntes: (i) bioecológica-cultural, da Escola Chicago (Park, 1987/1916; Wirth, 1987/1938; Burgess, 1967/1925), em que a cidade, em termos bio-ecológicos e geo-culturais, é considerada como a variável explicativa dos *modos de vida urbanos*; (ii) a simbólico-cultural que, embora surgida em época mais recente, tem alguma continuidade com a componente cultural da Escola de Chicago, mas centra-se nos símbolos e nos 'urbemas' (edifícios, lugares, bairros) da cidade carregados de sentido (Lynch, 1982/1960), os quais contudo, segundo Levy (1978), Barthes (1967) e Pais (1986), não devem ser lidos de modo naturalista mas relacionados com a morfologia semiótica do espaço e conotados com grupos sociais, modos da vida quotidiana e códigos culturais e, segundo Guerra (1993), ainda com o sistema e a História; (iii) a (neo)weberiana (Weber, 1978/1920; Ledrut, 1968; Freund, 1975), que, embora apresente uma perspetiva pluridimensional (o mercado na economia, o jurídico, enquanto quadro de direitos e deveres),

6 No quadro do modo de produção capitalista Kesteloot (2005: 315 ss) distingue quatro períodos de acumulação com consequências nas configurações socioespaciais nas cidades: (i) competitiva, caracterizada por uma ausência de intervenção estatal na reprodução da força de trabalho, expansão do proletariado, extração de mais-valia absoluta, pobreza, degradação da habitação, doenças, etc.; (ii) extensiva, resultante de reforço de posições das classes trabalhadoras e consequentes leis sociais, aumentos salariais mas com maior produtividade através da acumulação de capital com base na mais-valia relativa, início de política de habitação social; (iii) intensiva, concomitante ao fordismo, com produtividade mais elevada, intervenção estatal e regulação social, nomeadamente em política habitacional, e maior grau de consumo; (iv), flexível, emergente dos processos de reestruturação desde finais dos anos setenta, extraindo mais valia absoluta e relativa no quadro da chamada globalização. Cf., a este respeito, Fortuna (1997) e Sennett (2005).

destaca a importância do poder, do político-administrativo, caracterizando a cidade ocidental como autocéfala, contrariamente à oriental como heterocéfala; (iv) (neo)marxista (Marx-Engels, 1976/1846; Castells, 1975 e 1982), segundo a qual o espaço é uma variável dependente da estrutura social e, como tal, os fenómenos e comportamentos urbanos devem ser explicados a partir dos processos de produção, distribuição e consumo.

A respeito da abordagem neomarxista, contrariamente a uma perspetiva estruturalista economicista, alguns marxistas como Lefebvre (1968, 1972 e 1974) e Harvey (1977) e outros críticos como Remy (1975) e M. Santos (1979), subcrevendo a articulação entre espaço urbano e estrutura, consideram o espaço como componente autónoma e produtora de efeitos específicos e não redutíveis à estrutura social. Segundo Remy (1975), o espaço não é um simples recipiente passivo de formas sociais, constitui recurso específico, comporta constrangimentos e oportunidades de (inter)ação e produz: (i) efeitos estruturantes em termos de poder (v.g. local de trabalho/habitação); (ii) efeitos estruturais a nível da consciência: cultura mais ou menos dependente do espaço (por exemplo, a vida e mobilidade numa tribo ou de moradores de um bairro de lata situados nos antípodas da de um homem de negócios).

As perspetivas (neo)weberianas e (neo)marxistas são as abordagens analíticas mais fundamentadas, nomeadamente na relação entre configurações espaciais e classes sociais. Ainda que diferentes, elas são complementares, nomeadamente numa perspetiva multidimensional e interseccional: a teoria weberiana com maior enfoque no poder e na cultura mas sem desprezar o económico e as várias pertenças de inclusão e/ou exclusão social (v.g. classe, etnia, raça, nacionalidade, religião), a marxista na estrutura social, mormente económica, perspetivas que podem ser enriquecidas com a incorporação do espaço como dimensão estruturante, ressaltada, como sustentado por Lefebvre (1968 e 1974), Harvey (1977), Remy (1975), M. Santos (1978 e 1979), Steinberger (2006) e Silva (2006). Por outro lado, contrariamente a alguns autores como Rodrigues (1992) que no seu enfoque sobre modos e estilos de vida considera necessário contrapô-los às teorias sobre classes sociais, podem articular-se com estas, devendo os estilos de vida ser entendidos como elementos derivados, aliás compreensíveis a partir das posições de classe e não vice-versa (cf. Silva e Miguelote, 2000).

Peixoto (1990), fazendo um balanço das correntes sobre a cidade no seu estimulante texto *Elogio da Cidade* subsume em duas perspetivas as diversas correntes: (i) unificante, cujo enfoque se centra na identidade espaço-temporal urbana, a qual representa uma reformulação da concepção bio-ecológica

e cultural da cidade; *(ii)* diversificante, porque se focaliza mais na análise das diferenças societais e desigualdades sociais, na qual está presente mormente a influência marxista.

Perante os impasses da atual cidade moderna mais impulsionada pelo princípio do lucro e da especulação fundiária do que orientada para o bem-estar dos cidadãos/ãs, com efeitos perversos de poluição, problemas de transporte e mobilidade, a existência de bairros de lata e a fragilidade ou mesmo ausência de políticas de habitação pública, a questão coloca-se do seguinte modo: será ainda possível substituir o princípio do lucro, da prestação produtiva ou do consumo programado ou ‘cibernético’, aspetos modeladores do “homem unidimensional” analisado por Marcuse (1970) pelos princípios da justiça e da solidariedade? Ou, num sentido sociopolítico, substituir, na expressão de Santos (1994), o “ pilar da regulação” pelo “ pilar da emancipação”? Ou, já mais focalizado sobre a cidade, como sustentam Lefebvre (1968: 25), Harvey (1980) e Soja (2010), como reconstituir a realidade social urbana não no sentido restauracionista e nostálgico do passado, mas de conferir centralidade à vida dos moradores/as destinatários/as do direito à cidade e à cidade justa, assim como do direito ao lugar?

A este respeito, apesar das retóricas advindas de diversos quadrantes incluindo as diversas declarações de princípio, nomeadamente da ONU (v.g. a Conferência sobre o Ambiente e Desenvolvimento em 1992, a Conferência Europeia sobre Cidades Sustentáveis em 1994) – em regra ineficazes porque não vinculativas para os Estados –, não há obviamente unanimidade nem convergência. Pelo contrário, há diversas respostas que se prendem, por sua vez, com os diversos modelos ou teorias do desenvolvimento, a saber, *(i)* a do crescimento e da modernização à luz de conceção (neo)liberal, assente na lei da oferta e procura e perspetivada numa visão evolucionista e unilinear de transição das variáveis-padrão do tradicional para o moderno (Rostow, 1964; Parsons, 1988/1951; Hoselitz, 1982/1953); *(ii)* a neoinstitucional, reformista e social-democrata que, assente nas premissas keynesianas, critica as premissas liberais, advoga uma planificação indicativa do Estado na política de emprego, monetária e fiscal para regular os desmandos do mercado com vista a eliminar a pobreza extrema, diminuir assimetrias sociais e obter uma melhor redistribuição e maior equidade social (Myrdal, 1959; Seers, 1969; Sen, 2003); *(iii)* territorialista que, a partir dos recursos endógenos e sinergias locais e doutras precondições (demográfica, técnica), procura potenciar o desenvolvimento local ou regional, a justiça espacial e ambiental e combate à pobreza e à exclusão social (Stohr, 1981; Reis, 1994; Bailly, 1999); *(iv)* (neo)marxista e teorias

da dependência e centro-periferia, que, inspirando-se na teoria do valor do trabalho em Marx (1974/1867), assumem que o subdesenvolvimento dos países e regiões da África, Ásia e América Latina são o resultado da troca desigual e da (sobre)exploração por parte das metrópoles ou países centrais, pelo que a solução apenas pode advir da implantação do socialismo (Frank, 1961; Marini, 1991/1973; Wallerstein, 1990/1974; Fortuna, 1987; Silva e Cardoso, 2005; Ribeiro, 2017); (v) decolonial e/ou pós-colonial que, embora tenha pontos de convergência com as teorias da dependência e centro-periferia, visa romper, embora com variantes, com as marcas da colonialidade e seus poderes, pressupostos epistemológicos, teóricos e políticos (Quijano, 2000; Dussel, 2009; Santos e Meneses, 2009; Sousa e Lewis, 2013; Grosfoguel, 2018).

Por fim, seja no que concerne às concepções sobre a cidade, seja quanto aos modelos de desenvolvimento, é fundamental sustentar, para além duma perspectiva pluridimensional, uma abordagem plurinível, elaborada por Luhmann (1982) e desenvolvida por Bourdieu (1980), Giddens (1989) e sobretudo por Bader e Benschop (1988) e Silva (1998), levando em linha de conta três níveis de análise: (i) socioestrutural; (ii) organizacional; (iii) interativo; embora não de modo eclético e aleatório, mas do mais abstrato e abrangente ao concreto.

5. A URBANIZAÇÃO EM PORTUGAL E A QUESTÃO DA HABITAÇÃO HOJE

Também em Portugal o processo de urbanização, se, por um lado, é anterior ao processo de industrialização, por outro conhecerá uma expansão apenas nos anos 60 e 70 do século XX. Com efeito, segundo Godinho (1980: 39), entre o século XVI e o fim do Antigo Regime mantém-se relativamente estável a configuração das cidades em Portugal, em grande parte por causa do lento, tardio e incompleto processo de industrialização. Como refere Godinho (1980: 29 ss), ainda na década de 1960 a grande parte da população residia em áreas rurais e mesmo a população urbana concentrava-se macrocefalicamente em Lisboa e Porto. Salvo estas duas cidades – que contavam cerca de 800 mil e de 300 mil habitantes respetivamente e concentravam 70% da população urbana – os doze maiores centros urbanos possuíam, em 1960, acima do mínimo de 20 000 mas menos de 50 000 habitantes (Godinho, 1980: 29). Acresce que até 1960 as cidades eram não tanto locais de forte afluência de uma população proletarizada em contexto de industrialização mas mais ora como pólos de atração de funções administrativas, educacionais e de profissões liberais, ora como entrepostos comerciais por parte de uma burguesia comercial vivendo

da importação e exportação, concentrando em Lisboa e Porto toda uma larga área de serviços com casas comerciais, escritórios e bancos, originários em parte da época mercantilista e, sobretudo, do século XIX (Silva, 1998). Em suma, num quadro histórico de débil processo de industrialização, tão pouco os efeitos deste sobre a urbanização são assim tão marcantes.

Os espaços urbanos no quadro do capitalismo são estruturados pela lógica do capital determinado em obter o máximo de renda e lucro, pelo que não investe em setores ou matérias que não sejam mercantilizáveis e rentáveis (cf. Santos, 1982; Rodrigues e Silva, 2015). Por isso, o capital recusa-se liminarmente a contribuir para o bem-estar coletivo no que concerne a infraestruturas, serviços e equipamentos sociais coletivos e, em particular, em apostar em habitação acessível para classes sociais desprovidas ou menos providas, o que só poderá ser levado a cabo pelo Estado ou pelas autarquias locais.

Entre os primeiros direitos consagrados na Constituição saída do regime democrático de 25 de Abril de 1974, aquele que tem acolhido uma menor ou mesmo residual atenção política tem sido, ao longo de décadas, o da habitação. No clima agitado do pós-25 de Abril, para além do movimento Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL), os partidos, na sua maioria, avançaram propostas no sentido de resolver os candentes problemas de habitação, que o regime ditatorial salazarista não resolveu, preferindo apenas dar alguma resposta para funcionários públicos com a construção de *Casas Económicas* (cf. Ferreira, 1982; Baptista, 1999). O congelamento das rendas durante o regime salazarista tinha por base o facto de os salários serem extremamente baixos, mas mesmo assim os problemas da habitação agravaram-se sobretudo nas cidades de Lisboa e Porto, de tal ordem que, no contexto da ligeira industrialização dos anos 1960-70, multiplicaram-se nessas cidades os *bairros de lata* e várias outras construções não licenciadas, tornando-se designadamente Lisboa o que Soares *et al.* (1985) denominavam de “cidade bloqueada”. Por outro lado, nos subúrbios de Lisboa, por iniciativa privada e para outras franjas populacionais, foram-se construindo conjuntos residenciais estandardizados desde os finais dos anos 1960 para camadas intermédias, dando lugar ao que J. P.Nunes (2011) designa de “florestas de cimento armado”.

Não obstante a consagração deste primeiro direito constitucional em 1976, a habitação pública está reduzida a 2% do total das habitações do país e as políticas públicas do Estado têm-se limitado a subsidiar bonificações de juros basicamente favoráveis à banca. Mais recentemente, a política de omissão estatal em matéria de habitação, que na prática era uma política de favorecimento dos senhorios, veio a ser agravada com a chamada *Lei Cristas* (D.L. 266-C/2012,

de 31 de Dezembro), que em 2012 desregulou o mercado do arrendamento, facilitando processos de despejos e deixando os inquilinos/as mais vulneráveis em contextos de especulação fundiária dos solos e da habitação derivada de processos de gentrificação e turistificação (cf. Zukin, 1987). Nestes processos, no quadro do capitalismo, o solo e o mercado de habitação, seja na compra, seja no arrendamento, estão sujeitos às leis do mercado e, como tal, constituem instrumentos de divisão social do espaço e dos tipos de habitação acessível às diversas classes sociais. Ora o que se exige de um Estado Social é a existência de políticas públicas de habitação que reduzam as assimetrias socioespaciais, económicas e culturais no acesso e na fruição do direito à habitação.

Tradicionalmente, para além das lógicas e interesses de *direita* defendidos pelo Partido Social Democrata (PSD) e pelo Centro Democrático e Social/ Partido Popular (CDS-PP), também o Partido Socialista (PS) assume que os problemas e as carências de habitação condigna para as classes desprovidas de recursos traduziriam uma *disfunção do mercado*, mas têm dificuldade em contrariar a lógica desse *sacrossanto* mercado. Com efeito, tais problemas põem a nu a falta de regulação política do mercado da habitação a nível (inter)nacional e municipal, assim como a ausência de uma política pública de solos e de arrendamento, o que obrigaria a um outro posicionamento, aliás em conformidade com o articulado no n.º 4 do art.º 65º da Constituição da República Portuguesa, que sustenta o direito à habitação como um primeiro direito fundamental.

Na última legislatura, apesar da oposição dos partidos de direita (PSD e CDS), da inércia do Partido Socialista e pressão de proprietários e dalguns lobbies no seio deste partido, acabou-se por influência do Bloco de Esquerda, do Partido Comunista Português e do Partido Ecologista Os Verdes e da própria ala esquerda do PS e sobretudo da deputada independente Helena Roseta, mentora do Projeto pelo PS, por conjugar esforços no sentido de comprometer o PS e aprovar uma Lei de Bases da Habitação. Com efeito, uma política de habitação deveria colocar no centro as pessoas carenciadas e sem recursos, o que exige um aumento considerável do parque habitacional público, uma interação das instituições com as pessoas, de modo a estas participarem ativamente nos processos de renovação dos bairros com base num princípio de diversidade social e étnica, contrariando lógicas hegemónicas de gentrificação dos centros históricos.

6. CONCLUSÃO

Neste texto comecei por articular alguns conceitos entre si relacionados tais como cidade e modos de produção e, no seio de cada um destes, as respetivas principais classes nucleares, assim como sua articulação com outras classes presentes nas formações sociais e respetivas configurações socio-espaciais urbanas.

Inspirando-me, por um lado, nos conceitos marxistas de modo de produção, classes sociais e formação social e, por outro, nas tipologias de autores (neo)weberianos sobre os diversos tipos de cidade e respetivas classes sociais avançadas a partir da abordagem weberiana, foi possível estabelecer os diversos tipos de cidade: desde a cidade antiga, passando pela cidade medieval-senhorial, até à cidade ‘burguesa’ e ‘plebeia’, a qual representou o primeiro passo de libertação das relações senhoriais e, simultaneamente, a afirmação da cidade autocéfala, enquanto unidade política de decisão nos assuntos da cidade através das suas instituições próprias nomeadamente corporações e uma espécie de protoparlamento municipal. Neste tipo de cidade foram criadas condições económicas e doutrinário-ideológicas, designadamente através de acomodatícios princípios da ética protestante para o surgimento duma burguesia comercial composta de mercadores ricos e outros endinheirados. Estes viriam a constituir a base social da chamada cidade do Príncipe, o qual, com o empenho de altos funcionários e burocratas, concentraria cada vez mais o poder em detrimento das corporações artesanais e classes ‘plebeias’.

A burguesia, porém, apenas se virá a firmar com a cidade industrial-moderna, em que a fábrica constituirá o *locus* da expansão e acumulação do capital com base na extração da mais-valia produzida por ex-artesãos e ex-camponeses tornados proletários, mas em condições de trabalho e de vida extremamente precárias e violentas, em que relevam as suas condições miseráveis, acantonando-se em habitações degradadas, insalubres e superlotadas. Porém, a cidade moderna conhece várias fases e tipos, dependentes da respetiva formação social, central ou periférica, da forma de dominação (colonial, mercantilista, imperialista) e doutros fatores como seja a (re)composição de classes em determinado país ou a fase de desenvolvimento do capitalismo.

Como foi apontado, a urbanização que é anterior à industrialização tem sido objeto de diversas tipologias descritivas, mas só uma perspetiva analítica que tenha presente certos conceitos como ‘região’ e as relações de dominação e dependência e/ou de centralidade e periferia é que permite enquadrar e explicar o lugar de cada cidade e suas classes sociais no contexto do atual capitalismo.

Da breve síntese dos modelos de cidade, a inferência a fazer é a da necessidade de articulação das abordagens marxista e weberiana, na medida em que para se caracterizar o lugar de cada cidade e/ou explicar as ações sociais urbanas, em termos individuais e sobretudo coletivos, é importante ter bem presentes as dimensões económica e política. Por sua vez, importa refletir sobre quais as precondições e fases para se perspetivarem as necessárias mudanças para passarmos de uma sociedade baseada no “homem unidimensional” orientado para o lucro, a prestação económica e o consumo *desenfreado*, para uma sociedade emancipada e com direito à cidade e à cidade justa, ao lugar e à habitação básica.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, João Ferreira de (1986), *Classes sociais nos campos. Camponeses parciais numa região do Noroeste*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- ARON, Raymond [1991 (1967)], *As etapas do pensamento sociológico*. Lisboa: Dom Quixote.
- ARRIGHI, Emmanuel (1971), “The relationship between the colonial and the class structures: A critique of A. G. Frank’s theory of development and underdevelopment”. *International Symposium on Imperialism – It’s Place in Social Science Today*. Dinamarca: Elsinore.
- BADER, Veit e BENSCHOP, Albert (1988), *Ongelijkheid*. Groningen: Wolters Noordhoff.
- BAILLY, Antoine (1999), “Le développement local: un choix de société”, In C. Cavaco (org), *Desenvolvimento rural: desafio e utopia*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos, pp. 29-31.
- BAPTISTA, Luís V. (1999), *Cidade e Habitação Social. O Estado Novo e o Programa das Casas Económicas em Lisboa*. Oeiras: Edições Celta.
- BARTHES, Roland (1967), “Semiologia e Urbanismo”. In R. Barthes (org), *A Aventura Semiológica*, Lisboa, Edições 70, pp. 181-190.
- BENSCHOP, Albert (1993), *Klassen. Ontwerp van een transformationele klassenanalyse*. Amsterdão: Het Spinhuis.
- BOURDIEU, Pierre (1979), *La distinction. Critique sociale du jugement*. Paris: Minuit.
- BOURDIEU, Pierre (1980), *Le sens pratique*. Paris: Minuit.
- BURGESS, Ernest [1967 (1925)], “The Growth of the City”. In R. Park, E. Burgess e R. McKenzie (eds.), *The City*, Chicago: University of Chicago Press, pp. 47-68.
- CASTELLS, Manuel (1975), *Problemas de investigação em Sociologia Urbana*. Lisboa: Presença.
- CASTELLS, Manuel (1982), *La cuestión urbana*. Madrid: Siglo XXI.
- COSTA, António Firmino (1987), “Novos contributos para velhas questões da teoria das classes sociais”. In *Análise Social*, vol XXIII (98): 635-686.
- DUNCAN, Otis D. (1961), “From Social System to Ecosystem”. In *Sociological Inquiry*, 31 (2): 140-149.

- DUSSEL, Enrique (2009), “Meditações anti-cartesianas sobre a origem do anti-discurso filosófico da modernidade”. In B.S. Santos e M.P. Menezes (orgs), *Epistemologias do Sul*, Coimbra: Edições Almedina, pp. 283-335.
- ENGELS, Friedrich [1875 (1872)], *O problema da habitação*. Lisboa: Estampa.
- ESTANQUE, Elísio e MENDES, José Manuel (1997), *Classes e desigualdades sociais em Portugal. Um estudo comparativo*. Porto: Afrontamento.
- FERREIRA, Vitor Matias (1982), “Os movimentos urbanos e o SAAL: a ambiguidade e os equívocos”. In *A Ideia*, 24: 17-34.
- FORTUNA, Carlos (1987), “Desenvolvimento e sociologia histórica: acerca da teoria do sistema mundial capitalista e da semiperiferia”. In *Sociologia. Problemas e Práticas*, 3: 163-195.
- FORTUNA, Carlos (1997), *Cidade, Cultura e Globalização. Ensaios de Sociologia*. Oeiras: Celta
- FRANK, André Gunder (1961), *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- FREUND, Julien (1975), “La ville selon Max Weber”. In *Espaces et Sociétés*, 16: 47-61.
- GIDDENS, Anthony (1989), *A constituição da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes.
- GODINHO, Vitorino Magalhães [1980 (1971)], *Estrutura da antiga sociedade portuguesa*. Lisboa: Arcádia.
- GOFFMAN, Erving (1973), *La mise en scène de la vie quotidienne – La présentation de soi*. Paris: Minuit.
- GRAFMEYER, Yves (1994), *Sociologie Urbaine*, Paris: Nathan.
- GROSFOGUEL, Ramón (2018), “Para uma visão decolonial da crise civilizatória e dos paradigmas da esquerda ocidentalizada”. In J. Bernardino-Costa, N. Maldonado-Torres e R. Grosfoguel (orgs.), *Decolonialidade e pensamento afrodiáspórico*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, pp. 55-77.
- GUERRA, Isabel (1993), “Modos de vida. Novos percursos e novos conceitos”. In *Sociologia – Problemas e Práticas*, 13: 59-74.
- HARVEY, David (1977), *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo XXI.
- HARVEY, David (1980), *A justiça Social e a cidade*, S. Paulo: Hucitec.
- HOSELITZ, Bert F. [1982 (1953)], “Estrutura social e crescimento económico”. In A. Figueiredo e C. Costa (orgs.), *Do subdesenvolvimento*, Porto: Afrontamento, pp. 291-305.
- KAZEPOV, Yuri (2005), “Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangements and the Challenge to Social Cohesion”. In Y. Kazepov (org.), *Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangements and the Challenge to Social Cohesion*. Oxford: Blackwell, pp. 3-42.
- KESTELOOT, Christian (2005), “Urban Socio-spatial Configuration and the Future of European Cities”. In Y. Kazepov (org.), *Cities of Europe. Changing Contexts, Local Arrangements and the Challenge to Social Cohesion*, Oxford: Blackwell, pp. 123-148.
- LEDRUT, Raymond (1968), *Sociologie Urbaine*. Paris: PUF.
- LEFEBVRE, Henri (1968), *Le droit à la ville*. Paris: Anthropos.
- LEFEBVRE, Henri (1972), *O pensamento marxista e a cidade*. Lisboa: Ulisseia.
- LEFEBVRE, Henri (1974), *La production de l'espace*. Paris: Anthropos.
- LEVY, Albert (1978), “Introduction a une socio-sémiotique de la perception de l'espace urbain”. In *Espaces et Sociétés*, 24-27: 125-130.

- LUHMANN, Niklas (1982), *The Differentiation of Society*. Nova Iorque: Columbia University Press.
- LYNCH, Kevin [1982 (1960)], *A imagem da cidade*. Lisboa: Edições 70.
- MARCUSE, Herbert (1970), *One-dimensional Man: Studies in the Ideology of Advanced Industrial Society*. Boston: Beacon Press.
- MARINI, Ruy Mauro [1991 (1973)], *Dialéctica de la dependencia*. Cidade de México: Era
- MARQUES, António Oliveira (1981), “Introdução à História da cidade medieval portuguesa”. In *Bracara Augusta*, XXXV, fasc. 79 (92): 13-42.
- MARX, Karl [1974 (1867)]. *O Capital*. Lisboa: Delfos.
- MARX, Karl e ENGELS, Friedrich [1976 (1846)], *A ideologia alemã*. Lisboa: Presença.
- MUMFORD, Lewis [1982 (1961)], *A cidade na história*. Brasília: Universidade de Brasília.
- MYRDAL, Gunnar [1959 (1957)], *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- NUNES, João Pedro (2011), *Florestas de Cimento Armado: os grandes conjuntos residenciais e a constituição da Metrópole de Lisboa (1955-1981)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- PAIS, José Machado (1986), “Paradigmas sociológicos na análise da vida quotidiana”. In *Análise Social*, XXII, 90: 7-57.
- PARK, Robert [1987 (1916)], “A cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano”. In O. G. Velho (org.), *O fenómeno urbano*. Rio de Janeiro: Guanabara, pp. 26-67.
- PARSONS, Talcott [1988 (1951)], *El sistema social*. Madrid: Alianza Editorial.
- PEIXOTO, João (1990), “Elogio da Cidade”. In *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 30: 97-112.
- PEREIRA, Virgílio (2005), *Classe e culturas de classe das famílias portuenses. Classes sociais e ‘modalidades de estilização de vida’ na cidade do Porto*. Porto: Afrontamento.
- PINTO, José Madureira (1985), *Estruturas sociais e práticas simbólico-ideológicas nos campos*. Porto: Afrontamento.
- POULANTZAS, Nicos (1975), *Classes in Contemporary Capitalism*. Londres: NLB.
- QUEIRÓS, João P. (2015), *No Centro, à Margem. Sociologia das intervenções urbanísticas e habitacionais do Estado no centro histórico do Porto*. Porto: Edições Afrontamento.
- QUIJANO, Aníbal (2000), “Colonialidad del poder: eurocentrismo y América Latina”. In D. Lander (org.), *La colonialidad del saber, eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latino-Americanas*, Buenos Aires: Consejo Latino-Americano de Ciencias Sociales (CLACSO), pp. 246-276.
- REIS, José (1994), “O desenvolvimento local é possível?”. In M. B. Moreira (org.), *O desenvolvimento local é possível?* Lisboa: SPER – Sociedade Portuguesa de Estudos Rurais, pp. 3-16.
- REMY, Jean (1972), “Urbanisation de la ville et production d’un regime d’échanges”. In *Sociologie et Société*, vol. IV, 1:101-119.
- REMY, Jean (1975), “Espace et théorie sociologique. Problématique de recherches”. In *Recherches Sociologiques*, 3: 279-293
- REMY, Jean e VOYÉ, Liliane (1976), *La Ciudad y la Urbanización*. Madrid: Estudios de la Administración Local.

- RIBEIRO, Fernando Bessa (2017), *Uma Sociologia do Desenvolvimento*. Vila Nova de Famalicão: Húmus.
- RODRIGUES, Fernando Matos e SILVA, Manuel Carlos (2015), *Cidade, Habitação e Participação. O processo SAAL na ilha da Bela Vista*. Porto: Afrontamento.
- RODRIGUES, Walter (1992), “Urbanidade e novos estilos de vida”. In *Sociologia – Problemas e Práticas*, 12: 91-107.
- ROSTOW, Walt W. [1964 (1959)], *Etapas do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Zahar.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1982), “O Estado, o Direito e a Questão Urbana”. In *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 9: 9-86.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1994), *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. Porto: Edições Afrontamento.
- SANTOS, Boaventura de Sousa e MENEZES, Maria Paula (2009), *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Edições Almedina.
- SANTOS, Milton (1978), *Por uma geografia nova*. São Paulo: Hucitec.
- SANTOS, Milton (1979), *Espaço e Sociedade*. Petrópolis: Vozes.
- SEERS, Dudley (1969), “The Meaning of Development”. In *International Development Review*, 11 (4): 3-4.
- SEN, Amartya (2003), *O Desenvolvimento como Liberdade*. Lisboa: Gradiva.
- SENNETT, Richard (2005), “Capitalism and the City: Globalization, Flexibility and Indifference”. In Y. Kazepov (org.), *Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangements and the Challenge to Social Cohesion*, Oxford: Blackwell, pp. 109-122.
- SILVA, Manuel Carlos (1998), *Resistir e adaptar-se. Constrangimentos e estratégias camponesas no noroeste de Portugal*. Porto: Afrontamento.
- SILVA, Manuel Carlos (2006), “Espaço e Sociedade: Alguns elementos de reflexão”. In C. Balsa (org.), *Relações Sociais do Espaço. Homenagem a Jean Remy*. Lisboa: Colibri, pp. 185-197.
- SILVA, Manuel Carlos (2009), *Classes sociais: condição objectiva, identidade e acção colectiva*. Vila Nova de Famalicão: Húmus.
- SILVA, Manuel Carlos e MIGUELOTE, José (2000), “Estilos de vida numa concepção multidimensional de classe: o caso dos estudantes do Politécnico de Viana do Castelo”. In *Cadernos do Noroeste*, vol. 13: 7-50.
- SILVA, Manuel Carlos e CARDOSO, António (2005), “O local face ao global: por uma reavaliação crítica dos modelos de desenvolvimento”. In M. C. Silva, A. P. Marques e R. Cabecinhas (orgs), *Desenvolvimento e assimetrias socio-espaciais. Perspetivas teóricas e estudos de caso*. Braga: Núcleo de Estudos em Sociologia/Universidade do Minho e Inovação à Leitura, pp. 23-79.
- SJOBERG, Gideon (1960), *The pre-industrial City. Past and Present*. Nova Iorque: The Free Press.
- SOARES, Luís Bruno, FONSECA, António e GUERRA, Isabel (1985), “Urbanização clandestina na Área Metropolitana de Lisboa”. In *Sociedade e Território*, 3: 67-77.
- SOBRAL, José Manuel (2009), *Trajectos – o presente e o passado na vida de uma freguesia da Beira*. Lisboa: Imprensa das Ciências Sociais.
- SOJA, Edward (2010), *Seeking Spatial Justice*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

- SOUSA, Sandra I. e LEWIS, Tom (2013), “Para além da divisão Norte/Sul em epistemologia e política emancipatória”, In *Configurações – Revista de Sociologia*, 12:29-45.
- STEINBERGER, Marília (2006), “Território, ambiente e políticas públicas espaciais”. In M. Steinberger (org), *Território, ambiente e políticas públicas espaciais*, In Brasília: Paralelo 15, LGE, pp. 29-82.
- STÖHR, Walter (1981), “Development from Below: The Bottom-up and Periphery-Inward Development Paradigm”. In W. Stohr e D. Taylor (orgs.), *Development from Above or Below?*. Nova Iorque: John Wiley & Sons, pp. 39-72.
- THRIFT, Nigel e WILLIAMS, Peter (1988). *Class and Space. The Making of Urban Society*. Londres e Nova Iorque: Routledge & Kegan Paul.
- WALLERSTEIN, Immanuel [1990 (1974)], *O sistema mundial moderno, I*. Porto: Edições Afrontamento.
- WANDERLEY, Maria de Nazareth B. (2009), *O mundo rural como espaço de vida – Reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade*, Porto Alegre: Editora UFRGS.
- WEBER, Max (1978 [1920]), *Economy and Society I*. G. Roth e C. Wittich (eds.). Berkeley: University of California Press.
- WEBER, Max [1987 (1921)], “Conceito e categorias de cidade”. In O. G. Velho (org), *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro: Guanabara, pp. 68-89.
- WIRTH, Louis [1987 (1921)], “O urbanismo como modo de vida”. O. G. Velho (org), *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro: Guanabara, pp. 90-113.
- WRIGHT, Erik O. (1985), *Classes*. Londres: Verso.
- ZUKIN, Sharon (1987), “Gentrification: Culture and Capital in Urban Core”. In *Annual Review of Sociology*, 13: 129-147.

CAPÍTULO VII. DESCIVILIZAR, DEMONIZAR, DESMOBILIZAR, DEMOLIR: CIDADE E MOVIMENTO URBANO BREVEMENTE PERSPETIVADOS A PARTIR DO BAIRRO DO ALEIXO, NO PORTO¹

João Queirós²

1. INTRODUÇÃO

Em janeiro de 2012, a capa da revista *Porto Sempre*, órgão oficial da Câmara Municipal do Porto, anunciava o arranque da demolição do Bairro do Aleixo como “o início de uma nova era” (Figura 1). Cerca de duas semanas antes, na manhã de 16 de dezembro de 2011, uma das cinco torres deste bairro camarário fora demolida, dando dessa forma seguimento à decisão da autarquia de desmantelar este espaço habitacional e de promover o redesenvolvimento urbano da respetiva área de implantação, cerca de trinta mil metros quadrados de terrenos municipais localizados na frente ribeirinha da freguesia de Lordelo do Ouro, a menos de quatro quilómetros da *Baixa* e do centro histórico da cidade.

“Foi um passo importante na concretização do projecto de reabilitação da habitação social no Porto, em nome da justiça social, seguramente, mas também em nome da segurança urbana”, afirmou o presidente da Câmara, Rui Rio, após assistir à implosão da Torre 5, o primeiro dos cinco edifícios de habitação do Bairro do Aleixo a ser demolido. “Demos um passo importante

1 Este texto reproduz alguns resultados da investigação sociológica que o autor realizou, entre 2008 e 2014, no centro histórico do Porto e no Bairro do Aleixo (Bolsa de Investigação da Fundação para a Ciência e a Tecnologia com a referência SFRH/BD/46978/2008, financiada pelo QREN – POPH – Tipologia 4.1 – Formação Avançada, comparticipada pelo Fundo Social Europeu e por fundos nacionais do Ministério da Educação e da Ciência). Uma versão resumida dos argumentos propostos neste texto foi apresentada no Colóquio Internacional «Espaço Urbano e Habitação Básica como Primeiro Direito», promovido pelo Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS. Nova-UMinho), em colaboração com o Laboratório de Habitação Básica, no dia 7 de outubro de 2019. A apresentação detalhada dos contornos e resultados desta investigação pode ser encontrada em Queirós (2015 e 2019).

2 Sociólogo. Professor Adjunto na Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico do Porto e investigador no Instituto de Sociologia da Universidade do Porto. E-mail: jqueiros@letras.up.pt.

naquilo que é a primeira prioridade da Câmara Municipal do Porto (CMP), ou seja, a reabilitação da habitação social e a respectiva coesão social da cidade”, reiterou o autarca (CMP, 2012: 7).

Com o início da demolição do Bairro do Aleixo, considerado o “mais problemático e estigmatizado bairro da cidade”, a Câmara Municipal do Porto anunciava estar dado o passo decisivo no sentido de “acabar com um pesadelo urbano”, com a vantagem de esse “importante objectivo social”, como o definiam os responsáveis pela comunicação camarária, poder ser alcançado “sem qualquer esforço orçamental” da parte da autarquia (CMP, 2012: 9). Isto porque a responsabilidade pela disponibilização de fogos para realojamento dos moradores e pela concretização da operação de “requalificação urbanística” da área de implantação do espaço habitacional a demolir fora entregue em 2009 a um “Fundo Especial de Investimento Imobiliário” controlado maioritariamente por uma sociedade gestora de fundos de investimento ligada a um grupo financeiro privado. A “fórmula encontrada” permitiria, segundo a Câmara, eliminar o “principal centro de tráfico de droga da cidade”, sem especial aumento da despesa do município e contribuindo, “ao mesmo tempo, para o aumento da segurança urbana no Porto” (CMP, 2012: 9).

Figura 1. Capa da revista da Câmara Municipal do Porto, *Porto Sempre* ³



Fonte: CMP (2012)

³ Neste número de janeiro de 2012 da revista, o arranque da demolição do Bairro do Aleixo é apresentado como o “início de uma nova era”.

O presente texto apresenta dois vetores fundamentais de análise deste processo. Por um lado, procura identificar e caracterizar, mesmo se sucintamente, os fatores que, ao longo do tempo, conjugadamente contribuíram para que se chegasse à situação de depreciação material e simbólica que o Bairro do Aleixo ostentava aquando do início da respetiva demolição. Neste destacar-se-á, muito em especial, o papel e o posicionamento que o Estado assumiu ao longo do tempo e analisar-se-á de que forma os seus padrões de ação e inação influíram na produção e reprodução dessa situação de depreciação material e simbólica, situação a dado momento erigida em móbil da demolição. Desenvolvido com recurso aos relatos de um leque alargado de protagonistas, incluindo moradores, vizinhos, representantes de instituições locais e agentes políticos, e às informações fornecidas por material arquivístico e documental de origem diversa, o esforço de reconstituição da história social do Bairro do Aleixo que de seguida se apresenta procura, com efeito, e sobretudo, ilustrar de que modo o Estado foi *modulando* a intensidade da situação de marginalização socioeconómica e política deste espaço habitacional e de que modo ele foi *modelando* a representação dominante que deste bairro foi sendo feita ao longo das últimas quatro décadas e meia.

Intrinsecamente associado ao primeiro, um segundo vetor de análise prosseguido pelo presente texto é o que se refere à interpretação, aqui brevemente ensaiada, do modo como a cidade e as suas forças sociais se posicionaram relativamente a este processo e de como acabou por se constituir, a seu propósito, um (quase) consenso social e político, responsável pela escassa conflitualidade observada antes e durante o desalojamento dos moradores, o seu realojamento noutros pontos da cidade e o desmantelamento do bairro.

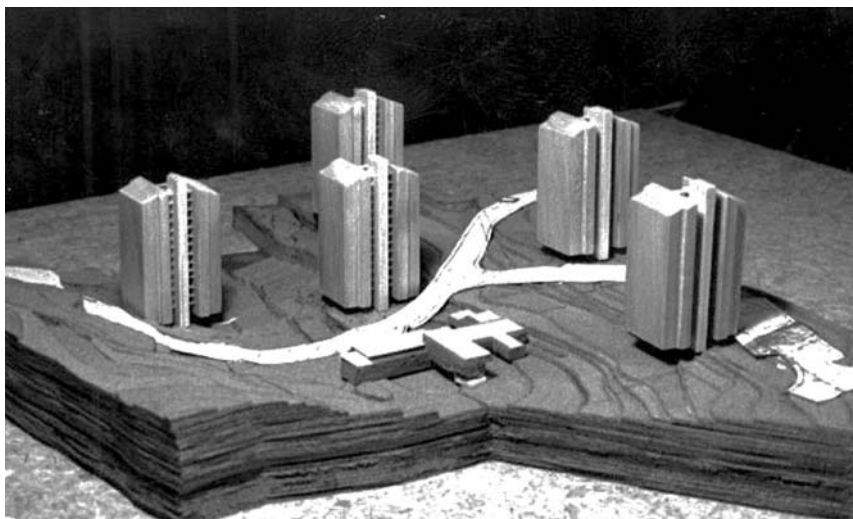
2. DE “PROJETO-PILOTO” A “DESGRAÇA ANUNCIADA”: BREVES NOTAS PARA UMA HISTÓRIA SOCIAL DO BAIRRO DO ALEIXO

O Bairro do Aleixo foi projetado pela Câmara Municipal do Porto no final da década de 1960 para acolher parte das famílias a desalojar pelas operações de renovação urbana então projetadas para a área da Ribeira-Barredo, no centro histórico da cidade. Apesar de tais operações terem subjacente o princípio de manutenção no local da maioria das famílias residentes, a forte sobrelotação da área de intervenção e o modelo de reabilitação do edificado preconizado impunham a saída de um número considerável de grupos domésticos para “núcleos de realojamento” situados fora do centro histórico. De acordo com o “Estudo de Renovação Urbana do Barredo”, apresentado pelo arquiteto Fernando

Távora à Câmara Municipal do Porto em 1969, pelo menos 40% da população desta área teria de dela sair, sendo pouco provável um regresso generalizado ao “Barredo renovado” das famílias que viessem a ser realojadas nos fogos disponibilizados pela autarquia para apoiar o desenvolvimento das operações de renovação (Távora, 1969: 36 ss; cf. ainda, a propósito, Queirós, 2013 e 2015).

Acompanhando os impasses verificados na materialização do plano idealizado por Távora na segunda metade da década de 1960, os edifícios do Bairro do Aleixo não começaram a ser edificados senão nas vésperas do 25 de abril de 1974. O concurso público para execução da empreitada de construção e urbanização deste “Grupo de Moradias Populares” fora lançado logo em 1970, mas só depois da revolução e, em especial, depois do arranque, em 1975, das atividades do Comissariado para a Renovação Urbana da Área da Ribeira-Barredo (CRUARB), será o processo construtivo do novo bairro definitivamente impulsionado.

Figura 2. Maquete do Bairro do Aleixo, final da década de 1960



Fonte: Arquivo Histórico Municipal do Porto (autoria e data desconhecidas)

As elevadas expectativas com que o bairro fora projetado e anunciado depressa, porém, caíam por terra. Um processo particularmente convulso de ocupação inicial do bairro, desde logo (cf., sobre esta questão, Queirós, 2019, cap. 1), a que se veio juntar um complexo de fatores englobando, designadamente,

os problemas e as debilidades decorrentes do próprio processo construtivo, o progressivo recentramento dos recursos técnicos e financeiros do CRUARB nas operações de renovação urbana que então finalmente começavam a acelerar no centro histórico, a saída desta instituição de profissionais da área social desde o início muito implicadas no processo de realojamento populacional no Aleixo, os atritos gerados pela passagem definitiva da tutela do bairro para a Câmara Municipal do Porto, a dificuldade demonstrada por esta para prosseguir e consolidar os apoios necessários à concretização dos diversos projetos previstos para aquele seu espaço habitacional e, enfim, uma genérica demissão de diversas instâncias estatais relativamente a alguns dos compromissos assumidos ou, pelo menos, insinuados junto da comissão de moradores – facto possivelmente não alheio à situação de fragilidade dos recursos públicos disponíveis, numa época marcada pela degradação da situação económico-financeira do país e da cidade (cf. Lopes, 1996; 1999; Silva, 2012) – contribuía para gerar incerteza e apreensão no seio do novel coletivo de moradores.

Com efeito, cinco anos bastaram para que a comunicação social falasse já em “degradação generalizada” (cf., a propósito, Queirós, 2019, cap. 1, ponto 2). Alguns projetos relevantes haviam sido concretizados – as instalações definitivas da escola primária, a “sala de convívio popular”, uma “sala desportiva”, balneários, uma sala destinada ao funcionamento das atividades dedicadas à população infantil (vg. “jardim de infância” e “Atividade de Tempos Livres”), um pequeno espaço polivalente para realização de reuniões e de outras atividades da comissão de moradores –, mas há, na viragem para a década de 1980, obras importantes sem perspectivas de concretização – o “centro social” que o CRUARB chegara a projetar, o parque infantil, uma zona multiusos para atividades recreativas e desportivas, o ajardinamento e arranjo global dos logradouros e arruamentos – e sinais claros de degradação precoce do edificado e de abandono e deterioração das áreas comuns e espaços exteriores. A imprensa local, ampliando as queixas de muitos moradores, fala num “bairro do desencanto”, onde a vida ameaça tornar-se um “inferno” (cf. Queirós, 2019, caixa 5).

os empreiteiros têm culpa”), acabaria por tornar-se, mais cedo do que tarde, uma explicação corrente – talvez a principal, juntamente com a referência ao “aparecimento da droga” (desenvolvimentos à frente neste ponto) – para os problemas de ordem material e social associados ao bairro desde os seus primórdios (cf. Queirós, 2019, caixa 5).

Como numa profecia que se cumpria a si mesma, o rápido afundamento das relativamente altas expectativas com que o Bairro do Aleixo nascera e a visão comum tendencialmente negativa que a seu propósito e a propósito dos seus habitantes depressa se foi disseminando pela envolvente, revelava o caráter insidioso, duradouro e transferível do estigma que estava, ainda e sempre, associado aos habitantes do centro histórico do Porto. Como bem nota Wacquant (2007) a propósito deste assunto, se, na sua reflexão seminal sobre “identidades danificadas”, Erving Goffman [1986 (1963)] tivesse abordado o tema da estigmatização territorial, então ele teria certamente incluído o lugar de residência no conjunto dos atributos que podem desqualificar os indivíduos, privando-os da aceitação social plena. Com efeito, o estigma associado à pertença a um território material e simbolicamente depreciado apresenta propriedades análogas às de outras marcas negativas, como as que tantas vezes se associam à raça, à nacionalidade ou à religião, e pode, como elas, ser transmitido entre os membros de um mesmo grupo ou de uma mesma família, inclusive intergeracionalmente (Wacquant, 2007: 67). Sendo certo que este estigma pode ser dissimulado e até, eventualmente, anulado, por via da mobilidade geográfica, estudos recentes têm mostrado que ele nem sempre desaparece quando o espaço estigmatizado é objeto de uma operação de renovação ou quando os portadores do estigma se transferem ou são transferidos para um novo local de residência (Dean e Hastings, 2000; Arthurson, 2004; Hastings, 2004).

Ora, o que o estudo da realidade característica de Lordelo do Ouro nos primeiros anos da década de 1980 revela é que o realojamento no novo contexto socioterritorial desta população, negativamente marcada pela pertença a um espaço tão estigmatizado da cidade como era a Ribeira-Barredo dos anos 1950, 1960 e 1970 (cf. Queirós, 2013; 2015), não havia sido suficiente para diluir ou, menos ainda, para inverter o capital social e simbólico negativo que os realojados haviam trazido consigo. A perspetiva de um assistente social, que desde meados da década de 1980 conhece bem o território de Lordelo do Ouro, e que trabalhou diretamente com a população do Bairro do Aleixo, revela de forma muito nítida como o estigma territorial pode perseverar para lá do quadro de relações sociais que o forjou e do contexto de enunciação em que inicialmente se consolidou:

[A] pesar de tudo, apesar desta grande efervescência da freguesia [de Lordelo do Ouro] em termos da mudança mais ou menos permanente que tem registado nas últimas décadas, a verdade é que continua a haver aqui um sentimento de pertença e de identificação ao território com a sua importância e, quando vieram as pessoas, numa fase inicial, ocupar o Bairro do Aleixo, vieram sobretudo da zona histórica da cidade, Ribeira-Barredo, e, de alguma maneira, [essa vinda] foi entendida por alguns núcleos, designadamente por alguns núcleos de residentes na freguesia, como uma espécie de invasão... [Os novos habitantes oriundos da Ribeira-Barredo eram] uma espécie de invasores e esta integração nunca foi conseguida, ou melhor, a integração daqueles habitantes neste espaço ou neste território nunca foi plenamente conseguida. Exemplo disto que acabo de dizer é, por exemplo, a convivência do Bairro do Aleixo, daquela zona, com uma zona que é uma das zonas mais antigas da freguesia e que ainda tem muitos traços de tipo rural, que é a zona da Arrábida, que fica em cima. (...) Nunca houve, apesar de estarem muito próximas, nunca houve ali nenhuma relação entre as duas, chamemos-lhes assim, as duas comunidades. Ainda hoje, há uma enorme dificuldade em fazer ou em provocar essa interação entre os dois espaços.

Entrevistado em finais de 2008, depois já do anúncio público da intenção da Câmara Municipal do Porto de demolir o Bairro do Aleixo, o mesmo assistente social clarificava assim o seu ponto de vista:

[O Bairro do Aleixo] foi muito marcado e até fortissimamente estigmatizado por uma série de coisas, até porque ele ainda não era problemático e já se anunciava que o viria a ser... Ou seja, a população de Lordelo disse: “Aqui não, vai ser um problema, porque vêm pessoas da Ribeira para Lordelo”. Portanto, ainda não era problema e já era uma espécie de desgraça anunciada... a desgraça anunciada. E, de facto, ele acabou por se tornar, acabou por ser aquilo que hoje conhecemos... Aliás, está previsto começar também a sua demolição. Mas, digamos, ele marcou sempre muito, pela negativa, a própria percepção que a freguesia começou a fazer de si própria. O facto de o Bairro do Aleixo estar ali marcou muito e marcou, de resto, atitudes defensivas da restante comunidade em relação àquele bairro. Dificilmente você conseguia que uma empresa local desse emprego a uma pessoa que residisse no Bairro do Aleixo. Aliás, aqui no centro comercial, nos anos [19]90, fins dos anos [19]90, havia cafés, havia um café – estou-me a lembrar do café lá em baixo – que era frequentado apenas por pessoas de lá do Aleixo e era... o proprietário era do Bairro do Aleixo. Havia esta distinção, ou seja, também acho que é exagero dizer que havia a freguesia e havia o Bairro do Aleixo, dum lado existia a freguesia, do

outro o Aleixo, mas, em grande medida, podemos dizer que foi sempre uma convivência difícil entre estes dois espaços (...), [que n]ão se verificava por relação, por exemplo, ao Bairro de Pinheiro Torres ou por relação ao Bairro da Pasteleira. Digamos que são, apesar de tudo, os mais antigos. É evidente que nós sabemos também que aqui a novidade é um fator importante. É preciso tempo para que haja este processo de integração comunitária...

“Desgraça anunciada”, para recorrer à expressão utilizada por este entrevistado, cedo o Bairro do Aleixo se tornaria também “bode expiatório” dos “problemas” da freguesia de Lordelo do Ouro:

Aliás, ainda hoje, quando se fala que aqui o Bairro do Aleixo vai ser demolido, claro que há uma espécie de alívio, digamos assim, da freguesia relativamente a esta questão, porque também entra aqui a lógica do bode expiatório, não é? Porque todos os problemas que existiam era o Aleixo, é inevitável, existia um assalto, um crime: “É o Aleixo!”. Ainda que não fosse... O Aleixo nunca teve culpa nenhuma em algumas coisas que lhe foram atribuídas, mas pronto, estas são as lógicas de funcionamento da sociedade.

As várias opiniões recolhidas no âmbito da investigação a que este texto se refere parecem sugerir, com efeito, que a imagem pública danificada dos moradores da Ribeira não só acompanhou aqueles que, provenientes dessa área da cidade, foram transferidos, em meados da década de 1970, para o Bairro do Aleixo, como persistiu ao longo do tempo, passando de geração em geração. A ideia de um coletivo social “habituaado a ser discriminado” perpassa, aliás, o discurso de um grande número de moradores, como no caso desta antiga vendedora ambulante:

Porque, nessa altura, [antes do realojamento no Aleixo] já existia discriminação. Íamos a um trabalho: “De onde és?”. “Da Ribeira”. Já não tinham trabalho pra nos dar... A Ribeira... Vinham as pessoas da aldeia, vinha uma pessoa com um avental: “Olha, bota uma coroinha” – na altura era uma coroa. “Olha, bota dois tostões”. E eles lá iam cheios de dinheiro pra terra. Era pra terra... Por isso, nós já estamos habituados a ser discriminados. Agora, se nós formos pedir um trabalho – eu não, que já não trabalho, já não vejo, mas os meus netos, os meus filhos, todos trabalham, mas prontos... O meu neto, um dia destes, foi pedir um trabalho, teve que dizer que era doutro lado. Se disser que é do Aleixo... No Aleixo, há bom e mau. Na Ribeira, havia bom e mau, [69 anos, antiga moradora do centro histórico do

Porto transferida para o Bairro do Aleixo na segunda metade da década de 1970, vendedora ambulante incapacitada permanentemente para o trabalho].

A exposição reiterada às expressões e aos efeitos concretos desta percepção pública negativa – que não se desvanecera, bem pelo contrário, com a transferência da Ribeira para o Aleixo – adicionava-se à experiência da precariedade económica e da relegação política, muito agravadas, a partir do início da década de 1980, pela recessão da economia, pela desindustrialização e pelo aumento do desemprego, por um lado, e pelo recuo da presença e intervenção do Estado, por outro, para reforçar sentimentos de inferioridade social e para degradar o autoconceito e a autoestima dos moradores do bairro. Não surpreende, por isso, que o assistente social que tem vindo a ser citado a propósito deste assunto afirmasse, aquando da entrevista de investigação por si concedida, ter encontrado no Aleixo, no início da segunda metade da década de 1980, quando com esse contexto contactou de forma sistemática pela primeira vez, evidências daquilo que decidiu designar como uma condição de “*depressão coletiva*”.

A consolidação, ocorrida a partir aproximadamente desta altura, de uma economia e de um sistema local de relações sociais ligados ao consumo e ao tráfico de drogas é apontada por muitos residentes, vizinhos, trabalhadores sociais e políticos locais como o intensificador por excelência dos processos de degradação material e de difamação pública do bairro então em curso. Com efeito, a droga torna-se, no final da década de 1980, um elemento relevante do quotidiano de muitos moradores do bairro. Ao longo dos anos subsequentes, o Aleixo afirmar-se-á, aliás, como um dos centros de um “território psicotrópico”, englobando alguns outros espaços habitacionais da envolvente próxima e funcionando como polo de atividades ligadas ao comércio e utilização de drogas duras à escala cidadina (Agra e Fernandes, 1991; Fernandes, 1998).

Sendo evidente para o observador externo – e, *a fortiori*, para os que, *in loco*, direta ou indiretamente lidam com o fenómeno – o carácter economicamente predatório e socialmente corrosivo do estabelecimento e florescimento, num dado contexto socioterritorial, de atividades ligadas ao consumo e tráfico de drogas, o facto é que estas atividades tendem: i) a instalar-se em contextos com propriedades particulares, entre as quais avultam a segregação socioespacial, a fragilidade dos recursos económicos e culturais dos residentes, a experiência da informalidade económica e a inexistência, incipiência ou carácter lacunar do Estado-providência e de outros mercados (com relevo para o mercado de trabalho); e ii) a tornar-se elementos estruturantes dos (novos) sistemas de relações sociais característicos destes contextos, em especial por organizarem,

de forma eficaz, ainda que em termos divergentes dos normativos, os processos de socialização das gerações mais jovens, frequentemente pouco qualificadas, sem perspectivas de inserção socioprofissional e a braços com a necessidade de garantir meios de subsistência.

Olhando o caso do Bairro do Aleixo, e sem negligenciar, muito menos escamotear, os efeitos sociais destrutivos que a economia da droga ali produziu – como, aliás, sempre produz (Wacquant, 2008: 67-68) –, parece imprescindível sublinhar três dados fundamentais do problema: desde logo, o facto de o processo de marginalização social e de depreciação material e simbólica do bairro *preceder* o advento e consolidação neste local, a partir de meados da década de 1980, do consumo e tráfico de drogas; depois, o facto de essa consolidação ter sido contemporânea de outros processos sociais com grande impacto no tecido económico e social do bairro e da envolvente; finalmente, o facto de o Estado ter optado amplamente, de há vários anos àquela parte, por se retirar deste seu espaço habitacional.

Quanto ao primeiro ponto mencionado, e para sintetizar argumentos, quase que poderia dizer-se – recordando os elementos empíricos avançados nas primeiras páginas deste ponto – que a degradação material e a desvalorização simbólica constituem duas das mais relevantes “marcas genéticas” do Bairro do Aleixo.

Depois, vale a pena sublinhar que o final da década de 1980 corresponde a um período especialmente difícil da vida económica e social do bairro. É nesta altura que um número significativo de trabalhadores portuários é despedido ou reformado compulsivamente. Para além do significativo aumento da taxa de desemprego local que este acontecimento originou – cujos impactes negativos terão apesar de tudo sido contrabalançados pelas indemnizações que muitos dos trabalhadores dispensados receberam –, o despedimento deste numeroso contingente de ativos representou o fechamento, seguramente percebido por muitos jovens como definitivo, das oportunidades de inserção profissional num setor de atividade até então preponderante no relativamente restrito universo de inserções profissionais possíveis dos membros masculinos das famílias locais. A intensificação do processo de desindustrialização da freguesia de Lordelo do Ouro verificado na mesma altura e a circunscrição, em virtude do predomínio de trajetórias tendencialmente curtas e muitas vezes malsucedidas de escolarização, das possibilidades de reconversão profissional ou de entrada direta em atividades mais exigentes em qualificação, contribuía para agravar este cenário e para reunir naquele contexto – contexto de resto povoado de

pessoas acostumadas a “fazer pela vida” (cf. Queirós, 2013; 2015) – condições favoráveis ao florescimento da informalidade e da subterraneidade económicas.

Quanto ao Estado, a sua presença tornara-se, se não residual, pelo menos incapaz de contrariar os efeitos da história conturbada e da evolução negativa da situação económica e social do bairro. A ausência de respostas públicas sistemáticas aos principais problemas materiais das famílias e a incapacidade para colocar em prática um trabalho continuado de reelaboração da imagem e de reafirmação e revalorização das identidades locais, a par de significativas dificuldades para fazer face à irrupção na cidade de um fenómeno de consumo de drogas duras com uma dimensão inusitada – ou tão simplesmente para assegurar a manutenção regular dos edifícios, elevadores e espaços comuns –, pareciam tornar inevitável a “desgraça anunciada” do Aleixo. Um Estado-providência incipiente, se não mesmo ausente, catalisava a “sinergia negativa” decorrente da conjugação entre a deterioração material, o definhamento institucional e a “atmosfera mental” danificada do bairro (Wacquant, 2010a: 215; cf., sobre este período do Bairro, Queirós, 2019, cap. 1, ponto 3).

O processo de depreciação material e simbólica do Bairro do Aleixo viria a encontrar alguma resistência em meados da década de 1990, em especial depois do arranque do “Projeto Integrado para o Bairro do Aleixo” (PIBA), uma iniciativa liderada politicamente pela Câmara Municipal do Porto e financiada através de recursos públicos. Apesar de não ter sido possível obter informação documental de avaliação dos impactes deste projeto na vida económica, cultural e social do bairro, as opiniões de quem nele direta ou indiretamente participou sugerem – sobretudo quando expressas em registo de comparação com a situação subsequente – que a sua ação terá contribuído para deter e até para fazer recuar a delapidação do edificado e a deterioração do tecido socioeconómico que vinham marcando os anos anteriores à sua concretização. O eventual término do projeto, ocorrido sem que a respetiva continuidade, porventura noutros moldes, pudesse ser assegurada, e, bem assim, o volume relativamente reduzido de recursos organizacionais, técnicos e financeiros disponíveis para fazer face ao diversificado conjunto de carências que o Aleixo apresentava em meados da década de 1990 haveriam, entretanto, de justificar o facto de, no arranque do novo século, não serem particularmente notórias as “melhorias” registadas durante o período de duração do PIBA.

Com efeito, os primeiros anos do novo século serão não apenas de prossecução, mas inclusive de aceleração do processo de degradação material e simbólica típico da maior parte do trajeto socio-histórico do Aleixo desde a respetiva criação. Para alguns moradores, especialmente os mais velhos,

perante a realidade do esvaziamento e da demolição do bairro, esta evolução recente adquiria contornos de *déjà-vu*, quando não de estratégia premeditada:

Isto aqui, este espaço aqui em baixo, que era das meninas da Câmara, está tudo destruído. Aqui era a coisa da Câmara [um gabinete de atendimento], e eles até queriam abrir aqui um infantário até maior e assim... e eles não deixam. Porquê? (...) Estão a destruir aquilo lá em baixo, escusadamente, quando podia ter utilidade... (...) E eles tiraram... Porque isso tinha utilidade e [agora] não tem utilidade... Estava aqui uma doutora, que agora está lá empregada na Câmara... era um espetáculo! E eles acabaram com isso e está tudo a ser destruído. (...) A escola, aos anos que estava aqui, também fecharam... (...) É melhor agora a escola estar fechada? Porquê? Pra quê? Ainda no outro dia apareceu lá um rapazinho morto... Pra quê? Prontos! Ele [o presidente da Câmara] é que está a criar essas coisas de... Meteu tudo ao abandono e acaba por se ir degradando por inteiro. Porquê? Por culpa dele. (...) Está tudo degradado, mas não é nada. Ele é que está a deixar isto ao abandono, a degradação completa. Isto está-se a degradar derivado a ele. O problema é esse [E3, 65 anos, antiga moradora do centro histórico do Porto transferida para o Bairro do Aleixo na segunda metade da década de 1970, operária da indústria transformadora reformada].

3. A DEMOLIÇÃO ENQUANTO “SOLUÇÃO” PARA UMA “CHAGA SOCIAL”

Depois de 2001 será cada vez mais para os bairros camarários, e, em particular, para o Bairro do Aleixo, que convergirá a atenção pública dispensada à “questão social e urbana” portuense. A mudança operada no final daquele ano na liderança da Câmara Municipal do Porto, após a vitória nas eleições autárquicas de 16 de dezembro de uma lista de coligação do PSD e do CDS-PP liderada por Rui Rio, depois de doze anos de governação do PS, contribuirá de forma substantiva para colocar a situação da habitação pública no centro do debate sobre “coesão social” e “segurança urbana” na cidade.

Em consonância com esta hierarquia de prioridades, a primeira ação pública de Rui Rio enquanto presidente da Câmara Municipal do Porto será uma visita ao Bairro de S. João de Deus, então um dos mais degradados, e seguramente um dos mais vilipendiados, bairros portuenses. Menos de um mês e meio volvido sobre esta visita, será a vez de o Bairro do Aleixo receber Rui Rio: os dois bairros constituíam, para o autarca, os mais evidentes exemplos da “situação

insustentável” de boa parte da habitação pública da cidade (Figura 4; cf., a este propósito, Queirós, 2019, cap. 2, ponto 1).

Figura 4. O presidente da Câmara Municipal do Porto, Rui Rio, em visita ao Bairro do Aleixo, no início de 2002, depois da sua primeira vitória autárquica



Fonte: *Website* da Câmara Municipal do Porto

Aquando da visita de fevereiro de 2002, o recém-empossado presidente da Câmara Municipal do Porto reiterará, com efeito, a sua intenção de não demolir o bairro, mas antes proceder à sua requalificação. Na companhia de um grupo de moradores liderado pela presidente da associação local, Rui Rio visitará os edifícios e espaços exteriores e renovará, em declarações aos jornalistas, depois publicadas no *website* da autarquia, a promessa feita antes das eleições: “Não farei aqui nada contra a vontade da população do bairro. Se a vontade da população é manter as torres, vamos tratar das torres” (cf., para uma apreciação contextualizada destas declarações, Queirós, 2019: 67-73).

Apesar destas declarações, a intervenção camarária no bairro resumir-se-á, entre 2002 e 2005, a algumas ações esparsas: introdução de meios elétricos para facilitação do acesso de e para os fogos de moradores portadores de deficiência motora; alteração do sistema de abastecimento de água e renovação de

canalizações; melhoria das condições de segurança contra incêndio; arranjos pontuais nas caixas de escadas e no exterior dos edifícios. Em particular no plano da intervenção social junto das famílias residentes, a ação da Câmara tornar-se-á residual, quando não simplesmente inexistente.

Algumas experiências de organização dos moradores e de gestão participada das tarefas de manutenção dos edifícios, equipamentos e espaços comuns acabariam mesmo por ser inviabilizadas e os respetivos serviços concessionados a empresas privadas, com prejuízo quer para a qualidade percebida desses serviços, quer para a dinâmica geral de participação dos residentes na vida do bairro, quer ainda para o desenvolvimento de trabalho social de proximidade.

Depois da vitória, desta feita com maioria absoluta, nas eleições autárquicas de 2005, a coligação PSD/CDS-PP liderada por Rui Rio prosseguirá e aprofundará a linha de rumo traçada no início do seu primeiro mandato. As “prioridades estratégicas municipais para tornar o Porto uma cidade mais competitiva e com mais qualidade de vida” serão as mesmas de 2001 – com a promoção da “coesão social”, identificada com a intervenção nos bairros, à cabeça –, mas a atuação no terreno ganhará contornos mais claros e estruturados. A proatividade da Câmara reforça-se visivelmente: enquanto as operações de requalificação do edificado se estendem a um número crescente de bairros, incluindo a alguns bairros considerados “problemáticos” pela autarquia, desenham-se “soluções” mais radicais para os espaços habitacionais eventualmente definidos como “irrecuperáveis”. Será o caso do Bairro de S. João de Deus, que a Câmara demolirá quase integralmente entre 2007 e o final de 2008, mas também de outros bairros e “ilhas” de propriedade municipal.

Os termos dos discursos de Rui Rio, dando nota do reforço do intervencionismo camarário em matéria de requalificação e gestão do parque de habitação pública municipal, contrastavam, entretanto, com a realidade que nesta altura podia ser observada no Bairro do Aleixo; neste caso, era a continuada ausência de intervenção por parte da Câmara o que mais se notava. O anúncio, tornado público no início de 2007, de que o executivo camarário se encontrava a trabalhar na conceção de uma “solução” para o bairro e o avanço dos trabalhos de demolição do S. João de Deus haviam contribuído para alimentar localmente, durante vários meses, rumores acerca da possibilidade de o Aleixo vir a conhecer destino idêntico ao do velho “Tarrafal”; tais rumores haveriam, de resto, de ver-se reforçados pelo anúncio da pretensão da Câmara de fechar a escola primária.

Figura 5. Aspetto do Bairro do Aleixo, com o terreno tornado livre pela demolição da escola básica de 1º ciclo em primeiro plano



Fonte: Arquivo SFRH/BD/46978/2008, João Queirós, 2011

Tornada preocupação e problema universal – uma questão de “dignidade da própria cidade”, de acordo com Rui Rio –, a situação do Aleixo “imporá” essa “solução definitiva” que “só a demolição” poderia, para o executivo camarário, garantir (cf. Queirós, 2019, caixas 7 e 8). Este trabalho de produção de um consenso político-mediático alargado em torno da “*indispensabilidade*” ou “*inevitabilidade*” da demolição do Bairro do Aleixo, em que a Câmara Municipal investiu durante vários anos, não deixou de contar com a cumplicidade, nalguns casos bastante ativa, do *mainstream* mediático. Reproduzindo, de forma quase sempre literal, a linha argumentativa e a terminologia mobilizadas pela comunicação camarária, e explorando os “pânicos morais” associados aos “bairros sociais”, revelados quase sempre como locais de vício, crime e violência, a maioria dos órgãos de comunicação social, com destaque para a imprensa local, deu, durante anos, uma contribuição sem dúvida muito relevante para a disseminação de uma imagem pública negativa e, portanto, para a intensificação do processo de estigmatização deste bairro portuense (Mendes, 2012; cf. também Queirós, 2019, cap. 2, pp. 81-86; cf. ainda Champagne, 1993;

Cohen, 2002 [1972]; e, a propósito das zonas de habitação pública portuenses, Fernandes, 1998; Guerra, 2002).

Ocupando um território materialmente delapidado e simbolicamente desprestigiado – talvez deva dizer-se “acossado”, para utilizar uma expressão avançada por Fernandes (1998: 151-154) –, aos habitantes do Bairro do Aleixo pareciam restar poucas possibilidades de contestação e, menos ainda, de contraversão do destino definido pela Câmara Municipal do Porto para o seu local de residência. A manifestação de moradores realizada em frente aos Paços do Concelho em 22 de julho de 2008, por ocasião da discussão e aprovação em reunião do executivo camarário da demolição do bairro, será relativamente pouco participada e falhará em instigar novas movimentações de rua. E mesmo as ações judiciais intentadas pela associação de moradores não conseguirão senão adiar por alguns meses o arranque do concurso público para constituição do “Fundo Especial de Investimento Imobiliário” indispensável à prossecução da operação.

No bairro, aliás, os posicionamentos relativamente à demolição tornavam-se cada vez mais díspares. Ainda que a maioria dos moradores contactados considerasse que a decisão camarária fora tomada à revelia das promessas outrora feitas e das expectativas e ambições da população, poucos haveriam de contribuir ativamente para dar maior peso e amplitude às ações da associação local. A impressão de irreversibilidade do processo, reforçada pelo avanço dos aspetos organizativos e processuais da operação, pela demolição da escola primária e até pela constatação, sublinhada por relatos de imprensa, da transferência de algumas atividades associadas à economia da droga para outros bairros da freguesia, juntava-se ao desgaste provocado pela experiência da derrelicção e do estigma para produzir estratégias orientadas cada vez mais para a saída e cada vez menos para a contestação. Sobretudo em *off*, moradores havia que afirmavam não conseguir perspetivar “*outra solução*” para o bairro que não passasse pela demolição e mesmo que a demolição talvez já devesse ter sido decretada e concretizada “*há mais tempo*”. Alguns recusavam manifestar-se publicamente contra a operação, por recearem a conotação com aqueles que supostamente teriam “*interesse*” em que “*tudo continuasse como estava*”, enquanto outros tentavam antecipar o processo de realojamento, dirigindo à empresa municipal responsável pela gestão do parque habitacional camarário pedidos de transferência para outros bairros. Nestes casos, o fito passava por evitar “*ficar para o fim*” e assim garantir o “*melhor realojamento possível*”, diminuindo a probabilidade de uma deslocação para longe daquela área de residência.

Eu digo às pessoas, tenho dito pra elas virem aqui [às instalações da associação]. Tem aí uma folha com o nome das pessoas que querem continuar, que não querem sair daqui... Eu fui a segunda pessoa – que eles já sabem que eu não sei assinar o nome, mas eu dei. Digo às pessoas pra virem aqui, pelo menos para darem a sua opinião, eu acho que sim... Eu acho que sim, mas ninguém aparece. Quase ninguém aparece, mas algumas estão aflitas agora, para ficarem aqui; o porquê não sei. Por que é que elas não vêm aqui? (...) [A]lgumas pessoas já estão por tudo, não é?... O que é é que muitas pessoas não querem sair desta área. Eles não queriam sair daqui, mas já que ele tem poderes pra nos tirar daqui pra fora, ao menos pra gente ficar aqui na área, mas o senhor compreende, eu sou sozinha, tenho a minha mãe e a minha irmã, que são a única família que eu tenho aqui, vamos pensar que eu vá pra um sítio, que eu não vá pra beira da minha família... É chato. Os meus filhos já estão longe, arrumados. Eu, ao menos, queria ficar à beira da minha mãe e da minha irmã, aqui dentro da área. Não sei! Agora dizem que é prò Bairro do Leal, isso tem algum assunto? Tão longe...

Apesar de a associação não ter deixado de procurar desenvolver iniciativas de contestação da decisão de demolição do bairro, o quadro geral de perda de vitalidade e de certa quebra de legitimidade do associativismo local e, sobretudo, o facto de uma fatia significativa dos moradores ter optado por colocar em prática estratégias individualizadas de atuação face ao processo de desalojamento e transferência residencial ia contribuindo para retirar representatividade e incisividade a tais iniciativas.

Concomitantemente, a cidade em volta parecia alhear-se do assunto. Apesar de alguns setores políticos minoritários acreditarem na possibilidade de constituição de um “movimento cívico” de contestação da demolição, todos os principais partidos da oposição local haveriam de aprovar ou em algum momento admitir a possibilidade da demolição do Aleixo, nuns casos defendendo a opção pela demolição parcial, noutros casos propondo a demolição total com construção no mesmo sítio de habitação social nova, noutros casos ainda simplesmente ratificando a opção da maioria na Câmara (cf., sobre este processo, Queirós, 2019, cap. 2, ponto 2).

Entre meados de 2010 e o final de 2011, uma significativa proporção dos grupos domésticos residentes no Aleixo será convocada pela empresa municipal responsável pela gestão do parque habitacional camarário para conhecer as opções de realojamento disponíveis. As transferências populacionais que nessa altura se realizam têm como destino habitações de outros bairros da Câmara localizados na mesma freguesia ou em freguesias vizinhas. Não haverá registo,

nesta fase, de realojamentos em habitações novas ou reabilitadas disponibilizadas pelos parceiros privados da edilidade no “Fundo Especial de Investimento Imobiliário” entretanto constituído.

O processo de desalojamento e transferência populacional começará pela “Torre 5”; considerada localmente uma das mais “calmas” do bairro, esta torre era também uma das que albergavam mais jovens e adultos jovens, nestes se incluindo um número considerável de casais com filhos em idade escolar. Concluído no início do último quadrimestre de 2011, o esvaziamento deste edifício permitirá fazer avançar finalmente a operação de demolição do Aleixo. No dia 16 de dezembro de 2011 – uma data revestida de simbolismo, já que assinala a passagem do décimo aniversário da sua primeira vitória eleitoral –, o presidente da Câmara Municipal do Porto, Rui Rio, assistirá, a bordo de uma embarcação ancorada no Douro, com a companhia de alguns convidados e da comunicação social, ao início da operação de implosão do bairro. O autarca reafirma então a intenção de demolir integralmente este espaço habitacional antes do término do seu terceiro e último mandato (Figuras 6 a 8; cf. Queirós, 2019: 92-99).

Figuras 6, 7 e 8. Vista da Torre 5, a partir da janela de uma habitação da Torre 3 (esquerda), do grupo de espetadores, na Rua da Mocidade da Arrábida, da operação de demolição da Torre 5 em dezembro de 2011 (direita, em cima), e da área tornada livre por essa demolição, em 2013 (direita, em baixo)



Com o paulatino esvaziamento do bairro, e concretizada a demolição de mais um dos seus edifícios, o desaparecimento do Aleixo passará a ocupar menos espaço no debate público e nas conversas privadas sobre a cidade e a sua “questão social e habitacional”. O interesse da comunicação social pelo tema diminuirá sensivelmente e nem o facto de 2013 trazer consigo eleições autárquicas ajudará à sua manutenção no topo das agendas político-mediáticas. Indício do arrefecimento do assunto que o período subsequente virá a observar, o próprio momento da demolição da “Torre 4”, em abril de 2013, atrairá consideravelmente menos jornalistas, agentes políticos e institucionais, moradores e curiosos do que a demolição da “Torre 5”, levada a cabo em dezembro de 2011.

Ainda que alguns moradores ou antigos moradores, com o auxílio de técnicos da associação local ou de profissionais de outras instituições, não deixassem de tentar propor ao exterior uma imagem alternativa àquela que sobre o bairro se projetava e acerca dele se difundia pela cidade e pelo país, para grande parte dos habitantes que permaneciam, em 2013, no Aleixo (já menos de 500), o momento misturava sentimentos de indignação, ressentimento e resignação. Em especial para aqueles e aquelas que, provenientes do centro histórico na década de 1970, se preparavam para experimentar um segundo processo de desalojamento e transferência residencial, a espera por um desfecho constituía fonte de dúvida e ansiedade, como parecia denunciar esta moradora, entrevistada antes ainda da concretização das primeiras demolições:

Havia solução. Metia aqui a polícia... Nem que ele nos levasse mais qualquer coisa ao alugar, mas metia aqui a polícia vinte e quatro horas, mas era polícia teso, tinha que ser. Mas punha aqui... Por que é que ele, desde o princípio, quando desconfiou que havia aqui a droga, por que é que ele não meteu aqui a polícia e só agora, quer dizer, não pensou nos milhões que isto dava, agora, como está a pensar, e como a Câmara deve estar – eu penso assim e é o que ouço dizer, que a Câmara também deve e quer arranjar dinheiro a qualquer custo. (...) Ele aqui acabava, acabava aqui com a droga, era só ele querer, mas ele não quer. Que ele quando andava aqui as primeiras vezes, foi só do primeiro mandato, que ele andava aqui com os da associação, com a Rosa [Teixeira], com o meu homem, e assim. Prometeu que não deitava o bairro abaixo, que ia arranjar solução pra isto. E então, desde aí, nunca mais cá apareceu. Eu acho que um presidente da câmara tem por obrigação... Nós, uma ocasião, fomos a uma reunião à câmara, à noite, e ele quando... (...) chegou a vez do que está na mesa lá da assembleia, estava lá uma pessoa do Aleixo, se queria dizer alguma coisa... Por que é que ele se levantou da mesa e já não quis ouvir nada do Aleixo? Porquê? As pessoas do

Aleixo são como ele. Até deu parte de malcriado. No meu entender, eu acho que ele deu parte, quer dizer, ainda se pôs a rir, a olhar pràs pessoas, e levantou-se e saiu da mesa e nem deixou ninguém falar. Só falou uma rapariga. Ela ia a falar e ele levantou-se logo da mesa. Porquê? Não sei porquê. Ele deu parte de malcriado, não fomos nós. (...) [N]inguém foi atrás dele, como disseram, nem ao da Junta [de Freguesia de Lordelo do Ouro]. Ninguém lhe quis bater. Ele é que foi malcriado. (...) Eu, quando lá forem à Câmara, eu não vou falar, que eu começo logo a chorar. Ele a mim encosta-me logo à parede: “Você tem que ir prali”. E eu? Que é que eu hei-de dizer? Tenho o meu filho mais novo, que é o que trabalha no restaurante, sabe falar, ele diz que não nos vai mandar pra sítios coisa e que a gente tem opção pra escolher, mas chegamos lá e, às tantas, não nos deixa escolher nada... [E3].

4. NOTAS CONCLUSIVAS

Em maio de 2019, ao cabo de seis anos de relativo impasse quanto à forma concreta de prossecução do processo de esvaziamento e demolição do Bairro do Aleixo, a Câmara Municipal do Porto haveria de realojar enfim as últimas famílias residentes naquele seu espaço habitacional. Em setembro do ano anterior, o presidente da autarquia, Rui Moreira, então no final do primeiro ano do seu segundo mandato, delimitara em seis meses o horizonte temporal do desalojamento das famílias que nessa altura habitavam as três torres do Aleixo ainda de pé – perto de 90 grupos domésticos, congregando qualquer coisa como 270 pessoas.

Com um atraso de dois meses face ao programado – atraso atribuível quer às dificuldades demonstradas pelo “Fundo Especial de Investimento Imobiliário” para criar a bolsa de casas a entregar à Câmara em troca dos terrenos, quer à propalada “complexidade” das operações de esvaziamento do bairro –, as últimas famílias do Aleixo seriam realocizadas em habitações situadas na sua maioria noutros bairros camarários. Com o esvaziamento das três torres remanescentes podiam por fim ser concluídas as operações de demolição dos edifícios e libertados integralmente os terrenos. Desta feita, a demolição haveria de ser concretizada sem recurso a implosões, tendo a Câmara optado pelo “desmantelamento” gradual das torres. Em meados de 2019, desconheciam-se os pormenores do projeto de urbanização e edificação divisado para aquele local, sabendo-se apenas que estaria em causa o desenvolvimento, pelo “Fundo do Aleixo”, detido nesta altura maioritariamente pelo empresário António Oliveira e pela empresa de construção e obras públicas Mota-Engil, de um projeto exclusivamente privado de construção de “habitação de luxo”

(cf., sobre os desenvolvimentos que o processo observou nos últimos anos, Queirós, 2019, Pós-escrito).

Na leitura detalhada que faz das principais transformações económicas, políticas e sociais registadas no último quartel do século XX nas duas margens do Atlântico Norte, Loïc Wacquant define a emergência e consolidação de um “novo regime de marginalidade urbana” como um dos corolários fundamentais dos intensos processos de mudança em curso nas sociedades capitalistas contemporâneas. Tal regime, que o sociólogo francês radicado nos Estados Unidos da América designa como um regime de “marginalidade *avançada*”, tem sido propulsionado por quatro “dinâmicas” ou “lógicas estruturais” intrínsecas ao capitalismo “flexível”, a saber: i) uma *dinâmica macrossocial* de aprofundamento das desigualdades, observável mesmo em conjunturas de crescimento económico; ii) uma *dinâmica económica* de dessocialização do salariedade, em resultado da desproletarização e da precarização e informalização de vastos segmentos da força de trabalho, especialmente na base da pirâmide ocupacional; iii) uma *dinâmica política* de circunscrição, desarticulação ou retração do Estado social; e iv) uma *dinâmica espacial* de concentração e estigmatização da pobreza (Wacquant, 1999; 2008, cap. 9; 2010b).

Ainda que estas quatro “dinâmicas” ou “lógicas estruturais” do capitalismo contemporâneo se desenvolvam e manifestem de forma diferenciada de acordo com as circunstâncias históricas, económicas, políticas e sociais específicas de cada realidade nacional e local, a sua vigorosa disseminação e o carácter crescentemente transversal dos seus efeitos levam Wacquant a propor que se entendam alguns dos mais relevantes traços da evolução recente de grande parte dos territórios urbanos como verdadeiros “sintomas” desse “regime de marginalidade”, a cuja consolidação as últimas décadas vêm assistindo (Wacquant, 1999; 2008, cap. 9).

Procurando especificar analiticamente o modo como, em concreto, se constituem e perpetuam os espaços urbanos da “marginalidade avançada”, Wacquant faz questão de reafirmar o primado do político e de, ao fazê-lo, destacar a centralidade que neste plano o Estado detém. A sua proposta de apreciação das transformações sociais verificadas no gueto negro norte-americano ao longo dos últimos cinquenta anos é, a este propósito, especialmente interessante: ao recorrer às noções de “descivilização” e de “demonização” para descrever o processo de derrocada económica, social e institucional e de insidiosa estigmatização e marginalização pública deste território e dos seus ocupantes, o que Wacquant recomenda é que se recoloque o tópico da (in)ação

do Estado no centro da análise, para dessa forma a tornar cientificamente mais heurística e politicamente mais consequente (Wacquant, 1997; 2004; 2010c).

“Descivilização” e “demonização” são os dois termos de uma parêntese concetual que parece realmente bastante útil para entender sociologicamente o papel que o Estado desempenha no processo de produção e reprodução dos espaços da “marginalidade urbana avançada”.

A primeira destas noções é na sociologia de Norbert Elias que Loïc Wacquant a recruta. O propósito do sociólogo francês é evidenciar as raízes políticas dos processos de exclusão racial e de classe que nas últimas décadas criaram o “hipergueto”, uma das mais acabadas manifestações de “marginalidade urbana avançada”. Tal como Elias, também Wacquant admite que o “processo civilizador” (ou “civilizacional”) pode ser travado ou revertido, em determinados contextos e sob determinadas condições, por ação de “processos *descivilizadores*” (sobre a noção de “processo civilizador”, cf. Elias, 2006; cf. ainda Wacquant, 2004: 97, e, para desenvolvimentos adicionais, Loyal e Quilley, 2004; Martínez, 2006).

Seguindo este quadro analítico, a evolução do gueto negro norte-americano desde a década de 1960 pode então ser entendida como parte de um processo de reversão das tendências “civilizadoras”, isto é, como resultado da materialização de processos “descivilizadores”, cujas causas não devem ser procuradas na “cultura da pobreza” sediada no local, na “excessiva generosidade” das instituições do Estado social ou nos “desequilíbrios” gerados pelas transformações económicas verificadas nas últimas décadas, mas antes na retração multifacetada e multiescalar da presença e ação do Estado e na consequente derrocada das instituições públicas que compõem a infraestrutura organizacional de qualquer sociedade urbana avançada (Wacquant, 2004: 97-98; 2010c: 51).

Em resultado de uma tal retração, três processos ou tendências “descivilizadoras” têm vindo a materializar-se no gueto negro norte-americano: uma tendência para a “despacificação da vida quotidiana” e para a “erosão do espaço público”; uma tendência para a degradação da vida associativa e institucional local, no sentido da respetiva “desertificação organizacional”; e uma tendência para a “informalização económica” e a “desdiferenciação social” (Wacquant, 1997; 2004: 98 ss; 2010c: 51 ss; cf. também Beaud e Pialoux, 2003; e Masclat, 2003).

As tendências “descivilizadoras” identificadas por Wacquant a propósito da evolução do gueto negro norte-americano encontram eco e reforço na “demonização” de que este território e os seus ocupantes são alvo. Também aqui é, em grande medida, no papel do Estado que devem ser centradas atenções. É o Estado que, com o auxílio dos meios de comunicação social e, por vezes, do campo académico, define e difunde os instrumentos de leitura da realidade e

as categorias “oficiais”, “legítimas”, de percepção e representação destes espaços de relegação socioespacial; a ele cabe uma importância decisiva na constituição da visão dóxica sobre o passado, o presente e o futuro destes contextos. Conduzindo frequentemente à constituição e disseminação de um estigma territorial, este trabalho de difamação pública alimentado e consagrado pelo Estado contribui para ampliar as tendências “descivilizadoras” que atravessam os mais depreciados espaços urbanos. Internamente, a estigmatização reforça a desmoralização e ambas encorajam os residentes destes espaços a dissociarem-se da coletividade, restringindo as suas sociabilidades, esvaziando as instituições locais e limitando as possibilidades de ação conjunta; a desidentificação simbólica e a desvitalização do espaço público minam a coesão social e contribuem para aprofundar, como numa profecia que se cumpre a si mesma, o atomismo que os discursos dominantes apresentam como sendo uma das principais características destes contextos socioterritoriais. No plano externo, a estigmatização de que estes contextos são alvo contribui para alterar a percepção e enviesar os juízos e ações dos diversos representantes da sociedade englobante, sejam eles “vizinhos” interessados em reforçar a sua “segurança” ou em revalorizar as suas propriedades, agentes económicos reticentes em relação à possibilidade de disponibilizar os seus serviços na zona ou de empregar os portadores do estigma, ou representantes das instâncias estatais apostados na “resolução” dos principais “problemas sociais” da sua cidade (Wacquant, 2010a: 218).

Em relação a estes últimos, vale a pena notar que “descivilização” e “demonização” constituem hoje a parêntese estrutural-discursiva que geralmente é mobilizada como instrumento de justificação e de legitimação das respetivas decisões e ações. Em especial quando a degradação material e a desvalorização simbólica colocam o espaço urbano relegado numa situação de aparente “irreversibilidade”, a “descivilização” e a “demonização” providenciam aos líderes políticos e aos responsáveis das instâncias estatais os argumentos para a idealização e concretização de estratégias proativas de intervenção, orientadas ora para a contenção e o disciplinamento das “incivildades”, ora, de forma cada vez mais frequente, para a “desconcentração” e “dispersão” dos pobres, designadamente na sequência de processos de demolição de habitação social (Wacquant, 2010a: 218; cf. ainda, a propósito, Goetz, 2000; 2011; Crump, 2002; Wassenberg, 2004; Musterd e Andersson, 2005).

Ao olhar o caso do Bairro do Aleixo pelo prisma da “mobilização” e do “movimento”, para desse modo refletir sobre a temática da participação cidadã na questão urbana e habitacional, pode ter de se concluir que o que este caso oferece é a oportunidade de retraçar os fatores de ordem histórica,

sociológica e política capazes de gerar um contexto social no quadro do qual a *participação é altamente improvável*. Como notam Mössner e Renau (2015), escrutinar sociologicamente as causas da “ausência de conflito” pode ser tão relevante para a compreensão das relações sociais e da participação cívica em quadros democráticos como o estudo das formas de produção da dissensão e do protesto. Se o protesto, enquanto produto da política contenciosa, é habitualmente percebido como inerente à vida em democracia, o “não-protesto” não deve ser encarado simplesmente como “não-existência”; na verdade, ele pode ser o resultado do trabalho aturado que as instâncias estatais e as elites que as controlam colocam em prática para excluir do espaço público e da esfera política as “vozes” que o Estado e essas elites descartam como “ruído” [*voices as noises*]. Neste sentido, observar a “ausência de conflito” significa, em boa medida, questionar as promessas não cumpridas da democracia (Mössner e Renau, 2015, pp. 63-63; cf. também Mouffe, 2005).

Se a mobilização e o protesto são funções da “estrutura de oportunidades políticas” disponível – que é, por sua vez, função do grau de abertura do sistema político, da estabilidade dos alinhamentos das elites, da presença e características de grupos aliados e da propensão e capacidade do Estado para a repressão (McAdam, citado por Cerezales, 2003: 42) –, mas também da presença de disposições para a identificação e apropriação de tais oportunidades pelos atores sociais, torna-se evidente, ao olhar-se a história social e política do Bairro do Aleixo, como a *descivilização* e a *demonização* deste território, promovida e incentivada pelo Estado e os seus agentes ao longo das últimas décadas, contribuiu para a produção da “ausência de conflito” característica do processo associado à demolição deste espaço habitacional. Neste texto, podem ser encontrados elementos empíricos e analíticos que atestam como o Estado pode operar ativamente para desincentivar ou mesmo impedir a participação cívica e política na “questão urbana e habitacional”, ao *restringir as oportunidades de participação* e ao *erodir as disposições dos residentes para a participação* – através da negligência, da difamação e da desmoralização sistemáticas.

À luz desta interpretação, a suposta “apatia”, “indiferença” ou “passividade” – que muitos observadores externos possam ter identificado ou identificar como características das atitudes dos moradores deste bairro – tornam-se não uma idiosincrasia destas pessoas e da sua condição “desfavorecida” ou “dominada”, mas antes produtos não surpreendentes da história das relações sociais em que elas estiveram e estão imersas.

BIBLIOGRAFIA

- AGRA, Cândido da; e FERNANDES, Luís (1991), *Uma Topografia Urbana das Drogas – Estudo exploratório no Porto*. Lisboa: Gabinete de Planeamento e Coordenação do Combate à Droga.
- ARTHURSON, Kathy (2004), “From stigma to demolition: Australian debates about housing and social exclusion”. In *Journal of Housing and the Built Environment*, 19: 255-270.
- BEAUD, Stéphane; PIALOUX, Michel (2003), *Violences urbaines, violences sociales. Genèse des nouvelles classes dangereuses*. Paris: Fayard.
- CÂMARA MUNICIPAL DO PORTO [CMP] (2012), *Porto Sempre – Revista da Câmara Municipal do Porto*, 31. Porto: Câmara Municipal do Porto.
- CEREZALES, Diego P. (2003), *O Poder Caiu na Rua. Crise de Estado e ações colectivas na revolução portuguesa, 1974-1975*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- CHAMPAGNE, Patrick (1993), “La vision médiatique”. In P. Bourdieu (org.), *La Misère du monde*. Paris: Éditions du Seuil, pp. 95-123.
- COHEN, Stanley [2002 (1972)], *Folk Devils and Moral Panics: The Creation of the Mods and Rockers*. Londres: Routledge.
- CRUMP, Jeff (2002), “Deconcentration by demolition: public housing, poverty and urban policy”. In *Environment and Planning D: Society and Space*, 20: 581-596.
- DEAN, Jo e HASTINGS, Annette (2000), *Challenging Images: Housing Estates, Stigma and Regeneration*. Bristol: The Policy Press.
- ELIAS, Norbert [2006 (1939)], *O Processo Civilizacional*. Lisboa: Dom Quixote.
- FERNANDES, Luís (1998), *O Sítio das Drogas*. Lisboa: Editorial Notícias.
- GOETZ, Edward G. (2000), “The politics of poverty deconcentration and housing demolition”. In *Journal of Urban Affairs*, 22 (2): 157-174.
- GOETZ, Edward G. (2011), “«Where have all the towers gone?» The dismantling of public housing in US cities”. In *Journal of Urban Affairs*, 33 (3): 267-287.
- GOFFMAN, Erving (1986 [1963]), *Stigma: Notes on the Management of Spoiled Identity*. Nova Iorque: Touchstone/Simon & Schuster, Inc.
- GUERRA, Paula (2002), “Cenários portuenses de insegurança. Contributos do interacionismo simbólico para uma análise sociológica da construção mediática do desvio”. In *História – Revista da Faculdade de Letras do Porto*, III Série (3): 125-159.
- HASTINGS, Annette (2004), “Stigma and social housing estates: beyond pathological explanations”. In *Journal of Housing and the Built Environment*, 19: 233-254.
- LOPES, José Silva (1996), *Políticas Económicas, 1960/1995*. Lisboa: Cadernos do Jornal Público (nº 5).
- LOPES, José Silva (1999), *A Economia Portuguesa desde 1960*. Lisboa: Gradiva.
- LOYAL, Steven e QUILLEY, Stephen (orgs) (2004), *The Sociology of Norbert Elias*. Cambridge: Cambridge University Press.

- MARTÍNEZ, Alejandro N. G. (2006), *El Proceso de la Civilización en la Sociología de Norbert Elias*. Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra.
- MASCLET, Olivier (2003), *La Gauche et les cités. Enquête sur un rendez-vous manqué*. Paris: La Dispute.
- MENDES, Maria Manuela (2012), “A demolição do Bairro do Aleixo e a acção da população local vista pela imprensa diária e nas notícias online”. In M.M. Mendes, C. Henriques Ferreira, T. Sá e J.L. Crespo (coords), *A Cidade entre Bairros*. Sintra: Caleidoscópio, pp. 87-105.
- MOUFFE, Chantal (2005), *On the Political. Thinking in action*. Abingdon/Nova Iorque: Routledge.
- MÖSSNER, Samuel e RENAU, L. Romero (2015), “What makes a protest (not) happen? The fragmented landscape of post-political conflict culture”. In E. Gualini (org), *Planning and Conflict. Critical perspectives on contentious urban developments*. Abingdon/Nova Iorque: Routledge, pp. 63-77.
- MUSTERD, Sako e ANDERSSON, Roger (2005), “Housing mix, social mix and social opportunities”. In *Urban Affairs Review*, 40 (6): 761-790.
- QUEIRÓS, João (2013), “Precariedade habitacional, vida quotidiana e relação com o Estado no centro histórico do Porto na transição da ditadura para a democracia”. In *Análise Social*, XLVIII – 1º (206): 102-133.
- QUEIRÓS, João (2015), *No Centro, à Margem. Sociologia das intervenções urbanísticas e habitacionais do Estado no centro histórico do Porto*. Porto: Edições Afrontamento.
- QUEIRÓS, João (2019), *Aleixo. Génese, (des)estruturação e desaparecimento de um bairro do Porto [1969-2019]*. Porto: Edições Afrontamento.
- TÁVORA, Fernando (coord) (1969), *Estudo de Renovação Urbana do Barredo*. Porto: Câmara Municipal do Porto/Direção dos Serviços de Habitação/Repartição de Construção de Casas.
- SILVA, Ester (2012), *Crescimento Económico e Mudança Estrutural em Portugal*. Porto: Edições Afrontamento.
- WACQUANT, Loïc (1997), “Elias en el ghetto”. In *Apuntes de investigación*, 1 (1): 13-21.
- WACQUANT, Loïc (1998), “Negative social capital: State breakdown and social destitution in America’s urban core”. In *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, 13 (1): 25-40.
- WACQUANT, Loïc (1999), “Urban marginality in the coming millennium”. In *Urban Studies*, 36 (10): 1639-1647.
- WACQUANT, Loïc (2004), “Decivilizing and demonizing: remaking the black American ghetto”. In S. Loyal e S. Quilley (orgs). *The Sociology of Norbert Elias*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 95-121.
- WACQUANT, Loïc (2007), “Territorial stigmatization in the age of advanced marginality”. In *Thesis Eleven*, 91 (1): 66-77.
- WACQUANT, Loïc (2008), *Urban Outcasts. A comparative sociology of advanced marginality*. Cambridge: Polity Press.
- WACQUANT, Loïc (2010a), “Urban desolation and symbolic denigration in the hyperghetto”. In *Social Psychology Quarterly*, 73 (3): 215-219.

- WACQUANT, Loïc (2010b), "Creación y contención de los marginados urbanos". In L. Wacquant. *Las dos caras de un gueto. Ensayos sobre marginalización y penalización*. Buenos Aires/Madrid: Siglo Veintiuno Editores, pp. 9-24.
- WACQUANT, Loïc (2010c), "Descivilizar y demonizar. La transformación social y simbólica del gueto negro". In L. Wacquant. *Las dos caras de un gueto. Ensayos sobre marginalización y penalización*. Buenos Aires/Madrid: Siglo Veintiuno Editores, pp. 47-73.
- WASSENBERG, Frank (2004), "Large social housing estates: From stigma to demolition?" In *Journal of Housing and the Built Environment*, 19: 223-232.

CAPÍTULO VIII. HABITAÇÃO OPERÁRIA NA CIDADE DE LISBOA NA TRANSIÇÃO ENTRE OS SÉCULOS XIX E XX: DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DE PÁTIOS E VILAS OPERÁRIAS

Gonçalo Antunes¹

1. INTRODUÇÃO – O CRESCIMENTO POPULACIONAL NA LISBOA OITOCENTISTA E A PRESSÃO SOBRE O TERRITÓRIO

À semelhança do que ocorreu em outras grandes cidades europeias, na segunda metade do século XIX, a população da cidade de Lisboa cresceu de forma bastante significativa. Este crescimento deveu-se, em grande medida, ao fenómeno de êxodo rural de uma população camponesa que procurava melhores condições de vida na capital. Segundo Baptista (1999), este terá sido o primeiro momento da história moderna em que o crescimento populacional causou o desordenamento do espaço físico da cidade.

Todavia, o incremento industrial português (e lisboeta) não é comparável ao que ocorreu na maioria das cidades da Europa Central e anglo-saxónicas, que se converteram em verdadeiras cidades industriais oitocentistas. Nessas cidades, às quais Goitia (2006) se refere como *uma página sinistra nos anais da habitação do Homem*, o problema habitacional do proletariado e do lumpenproletariado derivava não só da carência de habitação, mas essencialmente da falta de qualidade dos alojamentos destinados à população mais pobre, que eram, geralmente, espaços altamente densificados e insalubres (Hall, 1988; Nevell, 2011; Timmins, 2013; Laxton & Rodger, 2013; Plunz, 2016). Os cenários vividos nestas cidades levaram, entre outros exemplos, Friedrich Engels (1975/1845) a escrever o estudo sobre as condições da classe trabalhadora em Inglaterra, cujo relato viria, mais tarde, a impressionar Karl Marx.

Voltando à realidade portuguesa, o crescimento populacional da cidade de Lisboa esteve arrolado com o período de incremento industrial fontista,² que

¹ Geógrafo, Investigador do Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.NOVA – NOVA FCSH). E-mail: goncalo.antunes@fcs.unl.pt

² A este propósito, Rodrigues (1985) indica que o desenvolvimento do tecido industrial em

permitiu o estabelecimento do modelo da *cidade capitalista* na capital, o que se observou, em particular, na crescente desigualdade socioespacial. Dito de outra forma, até esta altura, a população lisboeta sempre partilhara o mesmo espaço de vivência quotidiana, sem que as diferenças de rendimento tivessem necessariamente reflexo na distribuição espacial da população. Contudo, na segunda metade do século XIX, esta situação alterou-se com o planeamento de novos espaços urbanos reservados para segmentos populacionais determinados. Sobre esta matéria, refere José-Augusto França que, no final do século XIX, a população lisboeta era distinta em vários níveis de rendimento, de trabalho e de produção, o que também se refletia em termos de urbanismo e de arquitetura (França, 2005, 2008).

Os novos eixos de expansão da cidade inspiravam-se nas *boulevards* parisienses (e.g. Av. da Liberdade, Av. Fontes Pereira de Melo ou Av. Almirante Reis) e dificilmente seriam destinados à população camponesa recém-chegada. Os novos espaços urbanos da cidade, ao qual se podem ainda acrescentar as Avenidas Novas ou Campo de Ourique, estavam reservados para a classe aristocrática, média (em ascensão) e pequeno-burguesa, enquanto, para as *classes populares*, pouco se realizava por iniciativa privada e nada por iniciativa pública. Com efeito, a cidade capitalista veio acentuar a estratificação e a desigualdade do espaço urbano, tendo como base o valor do metro quadrado.

Não é, pois, de admirar que, para as famílias de menores rendimentos, coubessem apenas os *bairros populares* (i.e. Alfama, Mouraria, Castelo, Madragoa) e também os novos “*bairros vermelhos*” construídos nas zonas industriais da cidade (e.g. Xabregas, Beato, Alcântara) (Barreto & Mónica, 1982). No geral, os recém-chegados instalavam-se em locais excessivamente densificados, apinhando-se em casas de pequenas dimensões e com condições extremamente precárias. Neste propósito, sublinhe-se, como exemplo, um estudo de Rodrigues (1995) sobre os períodos de sobremortalidade na cidade de Lisboa oitocentista, tendo-se identificado 17 grandes momentos de surtos epidémicos que se registavam, sobretudo, no *casco antigo* da cidade e nas novas áreas industriais. Na obra “*Habitações operárias*”, também o contemporâneo Teixeira Bastos atestava que “*em todos os paizes as estatísticas accusam uma enorme diferença de mortalidade entre os bairros ricos, de prédios bons, espaçados, salubres, e os*

Portugal alterou as formas de mobilidade geográfica e as tendências de crescimento da população portuguesa. Neste período, as diferenças regionais acentuaram-se e o crescimento demográfico passou cada vez mais a ser liderado pela região de Lisboa, que tinha um poder de atração particular.

bairros pobres, de casas acumuladas e infectas, onde de ordinário vive a população operária” (Bastos, 1898:58).

Conforme aponta Rosas (2011), o incremento industrial que se verificou na cidade de Lisboa na segunda metade do século XIX trouxe consigo um novo proletariado industrial, moderno e fabril. Segundo o mesmo autor, para os *bairros populares* convergiam diferentes ofícios, tais como caixeiros, marçanos, moços de recados, vendedores ambulantes, militares de baixa patente, operários oficinais, artesãos, entre outros trabalhadores indiferenciados, que pouco se distinguiam do ponto de vista da sua situação económica e social e, por consequência, habitacional. Aponta ainda Rosas (2011) que esta amálgama de pobreza proletária, assalariada, artesã, popular e iletrada constituía a plebe urbana lisboeta, que vivia geralmente em condições habitacionais muito degradadas, sujeitos a longas jornadas de trabalho, sem segurança no emprego, com salários abaixo do nível da subsistência e sem qualquer esquema de proteção que não fosse o resultante da sua própria iniciativa associativa.

Levando em consideração este cenário de precariedade e de pobreza generalizada, qual foi a atuação do sistema político, em particular no que se refere a medidas e iniciativas que contribuíssem para amenizar o problema habitacional? Antunes (2018) aponta que, na segunda metade do século XIX, pouco se fez no sentido de garantir as condições mínimas de habitabilidade para aqueles que chegavam à cidade de Lisboa. O mesmo autor afirma que, no domínio da habitação, existiu no nosso país uma atuação eminentemente abstencionista, marcada pelo *laissez-faire, laissez-passer*. Todavia, isto não significa que o problema tenha passado ao lado das discussões políticas. Entre 1883 e 1908, foram apresentados sete projectos-lei³ que, numa óptica eminentemente assistencialista e paternalista, refletiam sobre a necessidade de serem criadas medidas daquilo a que se poderá entender como protopolíticas de habitação social. A estes projectos-lei poderá ainda acrescentar-se a legislação criada no âmbito do cooperativismo, a aprovação do Código Civil Português (que regulou os direitos e os deveres de inquilinos e de senhorios), algumas propostas isoladas da sociedade civil, como foi o caso do Bairro Operário da Calçada dos Barbadinhos (proposto em 1890 pela Companhia Comercial Construtora)

3 Nomeadamente os projectos-lei de Fontes Pereira de Melo e Hintze Ribeiro (1883), José Gregório da Rosa Araújo (1884), Augusto Fuschini (1884), Guilherme Augusto de Santa Rita (1901), Mariano de Carvalho e Claro da Ricca (1904), Eduardo José Coelho, Manuel Afonso de Espregueira e D. João de Alarcão (1905) e Francisco Ferreira do Amaral, Manuel Afonso de Espregueira e João de Sousa Calvet de Magalhães (1908).

ou de Adães Bermudes, que conceptualizou, em 1897, um “*bairro económico*” destinado para a população operária (Antunes, 2018:35-66).

Ainda de acordo com o mesmo autor, a medida com maior impacto no domínio habitacional acabou por ser a isenção de contribuição predial criada para as cidades de Lisboa e do Porto em 1880, prorrogada por mais dez anos em 1888, mas que, de acordo com Bastos (1898), não foi bem-sucedida para o proletariado, tendo servido sobretudo os interesses dos construtores que *desenhavam* a expansão urbana lisboeta no final do século XIX.

Como veremos, a excessiva confiança no funcionamento do mercado e na *mão invisível* de Adam Smith (Smith, 1759), a ausência de intervenção do Estado e a falta de força do (atualmente denominado) terceiro sector tiveram como resposta do mercado imobiliário a disseminação de pátios e de vilas operárias na cidade de Lisboa e de *ilhas*⁴ no Porto, que eram parte muito substancial da oferta existente para a população carenciada ou, nas palavras de Rosas (2011), a *plebe urbana lisboeta*.

2. O PROBLEMA DA HABITAÇÃO NA SEGUNDA METADE DE OITOCENTOS

A primeira “resposta habitacional” para a chegada da população de origem rural à capital portuguesa foi a sobreocupação do tecido urbano consolidado, o que se consubstanciou no crescimento vertical dos edifícios (novos andares e águas furtadas), no uso residencial de lojas e caves e a repartição em pequenos fogos de antigos espaços conventuais e palácios desocupados (N. Pereira, 1994; CML, 1994). Neste período de enorme pressão sobre o mercado de imobiliário – que era, basicamente, o mercado de arrendamento –, quase todas as opções de abrigo foram ponderadas e colocadas em prática, como velhos pardieiros, casas desocupadas, palácios arruinados, conventos, quartos, partes de casa, barracas, *casas de malta*, pensões e, para os mais desfavorecidos, albergues e asilos (N. Pereira, 1994; Teixeira, 1992; Almeida, 1993; CML, 1994; Pinto, 1999).

No trabalho “*Habitações populares*”, de Caeiro da Matta, publicado em 1909, referia-se que, nos bairros populares, a população vivia *empilhada em alojamentos sobrepostos, lúgubres, desconfortáveis e infectos*, em condições de “hyperpopulação”, com falta de circulação de ar, luz e espaço, tendo, em compensação, tudo o que é nocivo à saúde, em atmosferas insalubres. Esta mesma

4 Sobre as ilhas do Porto, cf. Gros (1982), Teixeira (1992, 1994, 1996, 2019), Matos (1994), G. Pereira (1994, 1994a).

narrativa – muitas vezes de estilo impressionista – pode ser encontrada em muitos outros trabalhos, estudos e recortes de jornal, como o *Boletim de Saúde e Higiene Municipal de Lisboa* de Março de 1887, nos preâmbulos dos projectos-lei apresentados na Câmara dos Deputados ou em ensaios sobre as condições de vida do operariado [e.g. Fuschini (1884), Santa Rita (1891), Bastos (1898), Azevedo (1905), Matta (1909)].

O crescimento vertical do edificado e o uso residencial de todo o tipo de espaços e abrigos aumentaram a concentração da população no centro da cidade, mas, mesmo assim, tal não foi suficiente para responder à procura de habitação, pelo que foi necessário continuar a encontrar novas soluções. Como veremos, numa primeira fase surgiram os denominados “pátios” e, mais tarde, iniciou-se a construção de “vilas operárias”, sendo estes dois modelos de habitação operária produtos urbanos típicos da *cidade industrial e capitalista*.

2.1. OS PÁTIOS E VILAS OPERÁRIAS – PRODUTOS URBANOS DA CIDADE INDUSTRIAL E CAPITALISTA

Segundo Teixeira (1992), os pátios consubstanciavam-se genericamente em conjuntos habitacionais mais ou menos regulares, no interior de um quarteirão, com pequenas dimensões e volvidos para um espaço comum. Os pátios podiam ser relativamente espaçosos e abertos (e.g. Pátio D. Fradique), enquanto outros apareciam em sítios exíguos, sombrios e lúgubres, em particular nos logradouros dos edifícios, assemelhando-se, neste caso, às *ilhas* construídas no Porto (Teixeira, 1992 e 2019). Os pátios traduziam-se num produto semi-espontâneo da cidade capitalista oitocentista, ocupando de forma excedentária o tecido urbano consolidado como uma solução de recurso que se submetia às características do espaço disponível (Salgueiro, 1992; Teixeira & Matos, 1995; Pedreirinho, 1994). Parte substancial dos pátios não obedecia a planificação e muitos foram construídos ainda antes dos primeiros regulamentos de salubridade,⁵ pelo que seguiam apenas o arbítrio do promotor.

Antunes *et al.* (2014, 2015) e Antunes (2018) apontam que os pátios eram pequenos aglomerados informais e insalubres, em que o bem-estar dos residentes não era a preocupação base dos promotores e/ou construtores. Destacava-se a precariedade das habitações (quase sempre de nível térreo e envolvidas por edificado mais volumoso), nas quais imperavam problemas de construção que

5 Como, por exemplo, o *Regulamento-Geral dos Serviços de Saúde e Beneficência Pública*, de 1901, e o *Regulamento de Salubridade das Edificações Urbanas*, de 1903.

não garantiam os requisitos mínimos de habitabilidade. As débeis condições higiénico-sanitárias expunham os residentes a diversos perigos patogénicos prejudiciais à saúde, potenciando simultaneamente riscos para a restante cidade. A disseminação deste modelo habitacional nos logradouros dos edifícios ou quarteirões contribuiu para a densificação do espaço urbano pré-existente, o que provocou o aumento significativo da densidade populacional no centro da cidade, numa situação quase sempre excessiva. Para Teixeira (1992), no final do século XIX os pátios tornaram-se na forma dominante de *habitação popular* na cidade de Lisboa.

Além do aproveitamento de logradouros, há ainda a registar casos de pátios que resultavam da transformação de palácios e conventos abandonados, nos quais os claustros eram adaptados à habitação comunitária (Leite & Vilhena, 1991; CML, 1994). Paralelamente, existiam vários espaços que iniciavam a sua toponímia por “pátio” mas que, na realidade, se assemelhavam a becos, travessas ou pequenos largos e praças, numa situação que era e é mais frequente no casco antigo da cidade, onde os arruamentos são mais estreitos e a densidade do edificado é maior.

Como indica Nuno Teotónio Pereira (1994), o “*Inquérito Industrial*” de 1881 alertou para as condições habitacionais do operariado e dos pátios já existentes, mas foi o “*Inquérito aos pateos de Lisboa*”, elaborado em 1903, no quadro do Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria (MOPCI), a pedido do *Conselho dos Melhoramentos Sanitários*, que estudou de melhor forma este tipo de conjuntos habitacionais. O trabalho (MOPCI, 1903 e 1905) era acompanhado por quadros e descrições detalhadas das condições habitacionais dos 233 pátios visitados, assim como de análises mais gerais, como o seguinte exemplo:

“(…) [O Inquérito foi realizado] a fim de reconhecer o valor hygienico das habitações mais perigosas de Lisboa, como são os denominados Pateos (...). [nos pátios visitados] faltam, pois, condições de hygiene e salubridade para serem habitados, e só a muita miséria e falta de recursos leva os seus infelizes moradores a abrigarem-se em taes espeluncas, sem ar puro, sem luz, nem possível asseio. (...) em Lisboa encontram-se exemplares de todas as disposições. Nuns as habitações são abarracadas e irregularmente dispersas, em quintaes, outros rodeados de casas altas, que as afrontam mais na sua mesquinhez; há ainda pardieiros e casas antigas, lojas sombrias e encaixadas. (...) Geralmente são recintos muito irregulares, onde se aglomeram os vários moradores em pequenas habitações de construção defeituosa e de muito limitada capacidade, húmidas por encostarem ao terreno,

ou por terem lojas subterrâneas. Enfim, em deploráveis condições de salubridade, mas que, pela falta que se nota em Lisboa de casas convincentes para operários e classes pobres e indigentes, a esses imundos recintos não lhes faltam moradores e os senhorios folgam desalmadamente, com a procura certa, que lhes é rendosa, sem terem as exigências de uma conveniente transformação, que bem deveria ser imposta legalmente para corrigir esse abuso de usufruir de rendimentos por tais espeluncas. (...) parece dever aqui citar a coincidência notável de se encontrarem pateos mais condenáveis justamente nas freguesias onde tem sido maior a mortalidade pela tuberculose” (MOPCI, 1903: 5).

No âmbito do inquérito referido, foram analisados 233 pátios, dos quais 27% foram considerados *em bom estado*, 38% *a necessitar de intervenção* e 35% *impróprios à habitação humana*. No total foram identificados 2 278 fogos (44% deles nos pátios “*impróprios à habitação humana*”), nos quais residiam 10 487 indivíduos.

O “*Inquérito Industrial*” de 1881 apontou fortes críticas às condições de alojamento do operariado nos principais centros industriais do país, em especial Lisboa, Porto, Covilhã e Setúbal. A partir desse momento existiu um maior cuidado e atenção para com os espaços habitacionais da população mais carenciada, o que, somado à contínua chegada de população, terá levado, na cidade de Lisboa, ao aparecimento de “*vilas operárias*”⁶ (Leite & Vilhena, 1991; CML, 1994).

Tal como acontecia nos pátios, nas vilas operárias mantinha-se a procura de aproveitamento máximo da área com vista a fins lucrativos, embora estas tivessem condições habitacionais superiores e um cariz mais urbano e complexo do que os pátios. A este propósito, referem Antunes *et al.* (2014, 2015) e Antunes (2018) que as vilas operárias continuavam a ser espaços com condições bastante severas para os seus residentes, sendo edificadas em terrenos desvalorizados e construídas recorrendo a materiais módicos, o que, num cenário de ausência de normas e de fiscalização, potenciava a construção económica e ligeira de edifícios com elevada densidade ocupacional, de um ou dois pisos, e, se necessário, de fácil expansão. De forma resumida, as vilas operárias baseavam-se na edificação de pequenos alojamentos, num modelo racional, utilitário e funcionalista de acordo com os mínimos legislativos.

6 Na toponímia, as vilas operárias são sempre referidas por “vilas”, seguindo-se o seu nome (*e.g.* Vila Dias).

Para Teixeira (1992, 1994, 1996), as vilas operárias foram um modelo praticamente exclusivo de Lisboa, visto que, nas restantes cidades do país, os operários não tinham rendimentos suficientes para potencializar a sua construção – veja-se a este propósito, o exemplo da cidade do Porto e das dificuldades que existiram em evoluir das *ilhas* para modelos de habitação operária mais complexos. Sobre os bairros operários, considerava Fialho de Almeida, em 1906, o seguinte:

“(…) os próprios chamados bairros operários, ultimamente abertos, são pocinheiras asfixiadas, sem beleza nem graça, em pátios lúgubres, terrenos de refugio e mau acesso, mal expostos, mal calafetados, mal enxutos, com a higiene função da estupidez dos mestres-de-obras, trazida à corda pela sofreguidão cruel dos senhorios... (...) Casas estreitas, mal repartidas, decrépitas, ruas tortuosas onde escasseia a luz e o ar, canos insuficientes que estagnam debaixo dos prédios, por tempo indefinido, as imundícies e resíduos da vida – lixos, dejectos, que agora saem pelos barris e canos de esgoto, e logo tornam pela janela, em poeiras e exalações do solo e do ar contaminados, ou sob a forma de lamas, pela porta, agarrados aos pés dos moradores... (...) Esgotos horríveis, pestosos urinóis sem desinfecção nem limpeza regular, latrinas no sítio mais escuso e húmido das casas, onde os únicos líquidos são urinas ou águas corruptas de cozinha – madeiras podres e soalhos fendidos, por cujas frinchas os detritos infecciosos se anicham, lustres, constituindo nos entressolhos outros tantos focos de cultura – doenças contagiosas que passam, matam e renovam os inquilinos” (Almeida, 1957 [1906]: 30-33).

Na cidade de Lisboa, as vilas operárias não eram construídas apenas por pequenos promotores que edificavam estes conjuntos habitacionais nos seus terrenos, tendo existido algumas experiências promovidas por iniciativa de industriais mais filantrópicos, com a finalidade de garantir habitação de proximidade para os trabalhadores. Estes conjuntos habito-industriais estavam diretamente ligados à produção e, frequentemente, incluíam edifícios de uso coletivo, como, por exemplo, lavadouros, balneários, cuidados de saúde, educação primária, mercearias, entre outros.

Contudo, as supostas “*intenções filantrópicas*” não eram totalmente consensuais ou livres de julgamento. Como indica Matta (1909), a fixação dos trabalhadores nas proximidades das fábricas replicava o regime feudal, permitia controlar os operários, reduzir a sua força reivindicativa e recuperar parte do salário com o valor da renda, aumentando assim a relação de dependência entre o industrial e o operário. Conforme indicava Matta (1909), de modo geral, o

inquilino pobre não simpatizava com o senhorio, sendo que, quando acrescia a este último a qualidade de patrão, muito mais haveria para uma relação difícil.

Com efeito, os conjuntos habito-industriais construídos por industriais tinham uma génese e índole paternalista que recusava alterar o *statu quo* dos assalariados. Alguns dos conjuntos habito-industriais mais conhecidos são da Companhia de Fiação e Tecidos Lisbonense (1873), o Pátio Bagatella (1879), a Vila Cabrinha (1878), a Vila Pereira (ou prédio Santos Lima, 1887), a Vila Dias (1888), o Bairro (ou Vila) Grandella (1902), o Bairro Estrela d'Ouro (1907), a Vila Cândida (1912), entre outros.⁷

Deverá ainda sublinhar-se a existência de vilas operárias destinadas para famílias da pequena burguesia, como, por exemplo, a Vila Berta e a Villa Luz Pereira. Estas vilas operárias continham boas condições de habitabilidade e rendas mais elevadas, com concepções construtivas mais elaboradas, componentes de construção de melhor qualidade e elementos decorativos que lhes concediam singularidade. Neste contexto, cabe realçar o uso de técnicas artísticas aplicadas à ornamentação tais como ferro forjado, painéis de azulejo, decoração em madeira e a utilização do estuque e do tijolo como formas decorativas. Nestes espaços era comum a incorporação de corredores-galeria e de escadas exteriores, geralmente em ferro, o que possibilitava uma melhor circulação e rentabilização do espaço interior.

3. DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS PÁTIOS E VILAS OPERÁRIAS

3.1. OPÇÕES METODOLÓGICAS NA ANÁLISE ESPACIAL

Na década de 1990 foram produzidos vários trabalhos sobre pátios e vilas operárias na cidade de Lisboa, os quais faziam referência, entre outros, à distribuição espacial destes conjuntos habitacionais, embora de forma eminentemente qualitativa e interpretativa, apresentando análises assentes no conhecimento empírico. Neste trabalho pretende-se trazer uma nova dimensão analítica, fazendo uso de métodos de interpolação espacial que permitem medir de forma quantitativa a disposição de determinado fenómeno no território, neste caso, de pátios e vilas operárias na cidade de Lisboa.

⁷ O primeiro pode ser datado do final século XVIII, quando, durante a regência de Marquês de Pombal, foram construídas 60 habitações destinadas aos operários da Real Fábrica das Sedas do Rato.

No que respeita à metodologia utilizada, procedeu-se a uma ampla recolha de informação sobre pátios e vilas operárias. Esse levantamento foi realizado, sobretudo, junto de anuários de arruamentos da cidade de Lisboa do início do século XX, mas fez também uso de cartografia histórica (Filipe Folque, 1856-58 e Silva Pinto, 1911), de trabalhos académicos e relatórios técnicos da CML. De seguida, em ambiente de Sistemas de Informação Geográfica (SIG), os conjuntos habitacionais identificados foram georreferenciados e, paralelamente, arrolou-se uma listagem que engloba o nome, localização, freguesia (atual) e, quando possível, o ano de construção.

Sendo objetivo do presente trabalho analisar a distribuição espacial dos conjuntos habitacionais que serviram de residência para o operariado na transição entre os séculos XIX e XX, procurou-se garantir que os pátios e vilas operárias identificados existiam efetivamente até 1930 e que não tinham sido construídos posteriormente.⁸ Para tal recorreu-se à análise sobreposta dos pontos georreferenciados com levantamentos cartográficos de Lisboa, à escala 1:1000, de Filipe Folque (1856-58), Francisco Goullard e César Goullard (1887-89) e Silva Pinto (1911).

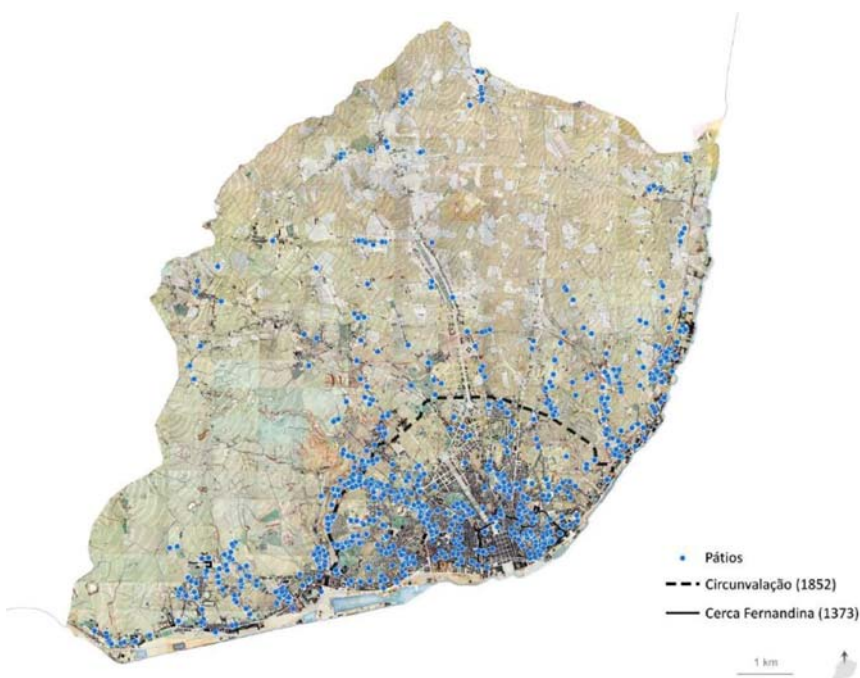
Os mapas de densidade de pontos (Figuras 2, 4 e 5) foram produzidos em ambiente SIG, tendo sido usado o método de *kernel density estimation*, que possibilita (por método de interpolação) estimar a intensidade dos fenómenos analisados. Para a produção desta informação, foram respeitadas as seguintes condições: geração da *grid* de densidade de pontos, fazendo uso da ferramenta *kernel density*; dimensão de célula (unidade de área): 10; raio de pesquisa: equivalente a 1km². Estas condições permitiram encontrar um valor sintético, em unidades de 10x10m, para toda a cidade de Lisboa, do número de pátios existentes no km² envolvente. Por uma questão de leitura, nas Figuras 2, 4 e 5 foram retiradas as unidades 10x10m com valor inferior a 10 pátios ou vilas operárias por km². Todas as Figuras utilizam como base a combinação de 249 plantas 1:1000, do levantamento topográfico de Silva Pinto, de 1911, devidamente recoloridas para efeitos de melhor leitura e compreensão.

⁸ Existem vários casos de vilas operárias construídas após 1930 e que não interessava incluir no trabalho, fundamentalmente no Bairro da Liberdade, em Campolide, e na atual freguesia de Santa Clara (Ameixoeira e Galinheiras).

3.2. PÁTIOS E VILAS OPERÁRIAS: DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL E CAUSALIDADES

No que respeita à distribuição dos pátios na cidade de Lisboa, procedeu-se à pesquisa e recolha de informação dos pátios existentes na cidade até 1930, tendo-se identificado 739 pátios, que foram georreferenciados para efeitos de análise espacial.

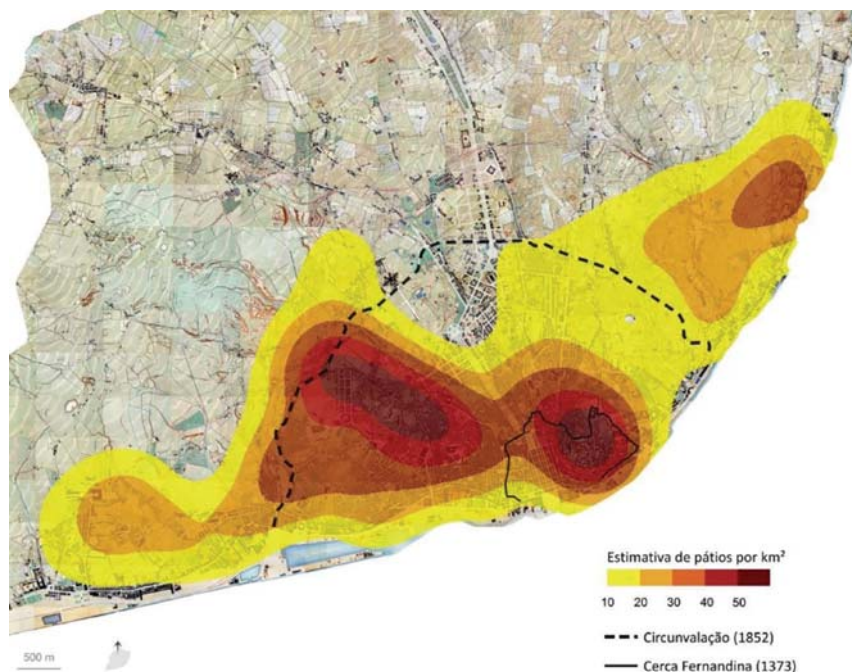
Figura 1. Distribuição de pátios na cidade de Lisboa



A Figura 1 apresenta os 739 pátios identificados na sua localização exata. Devido à tipologia e morfologia destes espaços é possível identificar uma concentração muito elevada ainda dentro da Cerca Fernandina, sobretudo em Alfama, onde os pátios apareciam nos logradouros dos edifícios, mas também em becos, ruelas e pequenos largos. Como se percebe pela análise das Figuras 1 e 2, a concentração de pátios começa a retrair-se imediatamente após os limites da primeira circunvalação. Neste propósito, destaque-se que a Estrada de Circunvalação respeitava os limites administrativos da cidade de Lisboa até meados da década de 1880, período no qual o município de Lisboa

se expandiu parcialmente para os concelhos de Belém e Olivais, ficando com limites administrativos muito próximos dos atuais. Fora da primeira circunvalação, os pátios aglomeraram-se nas novas áreas industriais, em particular na zona de Alcântara e do Beato.

Figura 2. Estimativa de pátios por km²



Pela análise simultânea das Figuras 1 e 2 é possível evidenciar as seguintes concentrações de pátios na cidade de Lisboa:

- (i) Núcleo fernandino: várias dezenas de pátios em Alfama, Mouraria e Socorro. Tratava-se de uma área consolidada onde os pátios surgiram como excedente urbano;
- (ii) Eixo Campolide – Amoreiras – Rato – São Bento – Príncipe Real: verifica-se a existência de um eixo de pátios entre Campolide, passando pelo Rato em direção ao centro da cidade (São Bento e Príncipe Real). Toda esta área seria, na segunda metade do século XIX, relativamente periférica, em expansão urbana e consolidação industrial;
- (iii) Núcleo Nascente: existe uma importante concentração de pátios associados às indústrias de Lisboa Oriental no eixo Marvila – Poço do Bispo

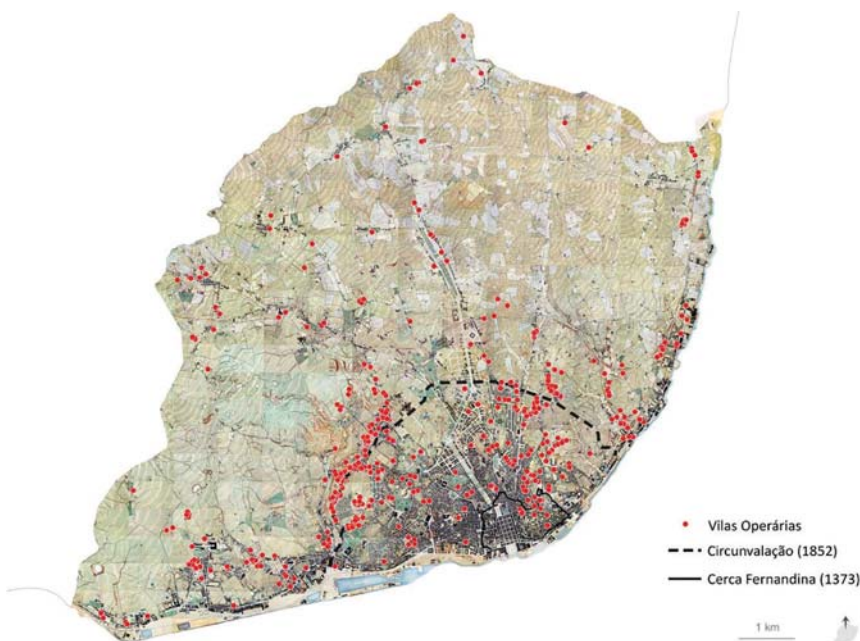
– Braço de Prata. Paralelamente, assinala-se a concentração de pátios no Beato, em especial no percurso Xabregas – Marvila, acompanhando a Estrada de Chelas;

(iv) Núcleo Vale de Alcântara – Prazeres: diversos pátios nas duas vertentes da ribeira de Alcântara e na freguesia dos Prazeres, associados às indústrias aí existentes. Neste núcleo, deve-se dar especial ênfase à Rua Possidónio da Silva, que inclui dezenas de pátios em cerca de uma centena de metros.

Além destas concentrações principais, existem ainda outras de menor relevância, nomeadamente no eixo Estrela – Madragoa – Santos-o-Velho, no qual os pátios estariam associados a atividades comerciais e industriais do porto de Lisboa; o núcleo Barão Sabrosa, que concentra várias dezenas de pátios no mesmo arruamento; e os arrabaldes da cidade, com diversos pátios disseminados pelos caminhos intersticiais de ligação campo – cidade.

No caso das vilas operárias foram identificados 416 conjuntos construídos até 1930, tendo-se seguido as mesmas opções metodológicas utilizadas para a análise dos pátios.

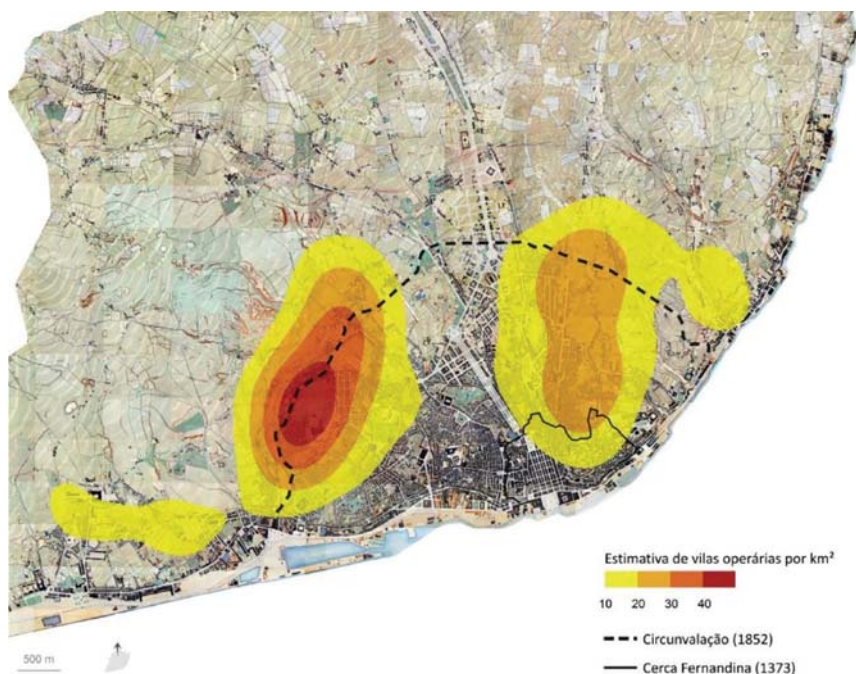
Figura 3. Distribuição de vilas operárias na cidade de Lisboa



Conforme a Figura 3, as vilas operárias têm, por comparação com os pátios, uma localização mais periférica, existindo – com algumas exceções – poucos núcleos importantes na área endógena à primeira circunvalação. No conjunto, observando a Figura 3 e a Figura 4, é possível identificar as seguintes concentrações de vilas operárias:

(i) Percurso Ocidental da Circunvalação de 1852: a concentração mais importante de vilas operárias na cidade de Lisboa localizava-se no percurso poente da Estrada de Circunvalação (atual Rua Maria Pia), na vertente Oriental do vale de Alcântara, naquilo que se pode definir como o eixo Alcântara – Prazeres – Santo Condestável – Campo de Ourique – Campolide. De menor importância – mas geograficamente contíguas –, sublinham-se as vilas operárias existentes entre o Rato e Santa Isabel até às imediações da Rua de São Bento. Destacam-se, ainda, as concentrações na Rua Possidónio da Silva e na Rua Saraiva de Carvalho;

(ii) Núcleo Graça – Penha de França: os moradores destas vilas operárias não estariam necessariamente dependentes da ocupação fabril, supondo-se que as ocupações estivessem relacionadas com outros tipos de actividade (*e.g.* artesãos, comerciantes, funcionalismo público, etc.). Imediatamente a Norte destaca-se a Rua Barão Sabrosa, com uma concentração elevada de vilas operárias, e a Sul os conjuntos existentes em Alfama, Mouraria e Socorro.

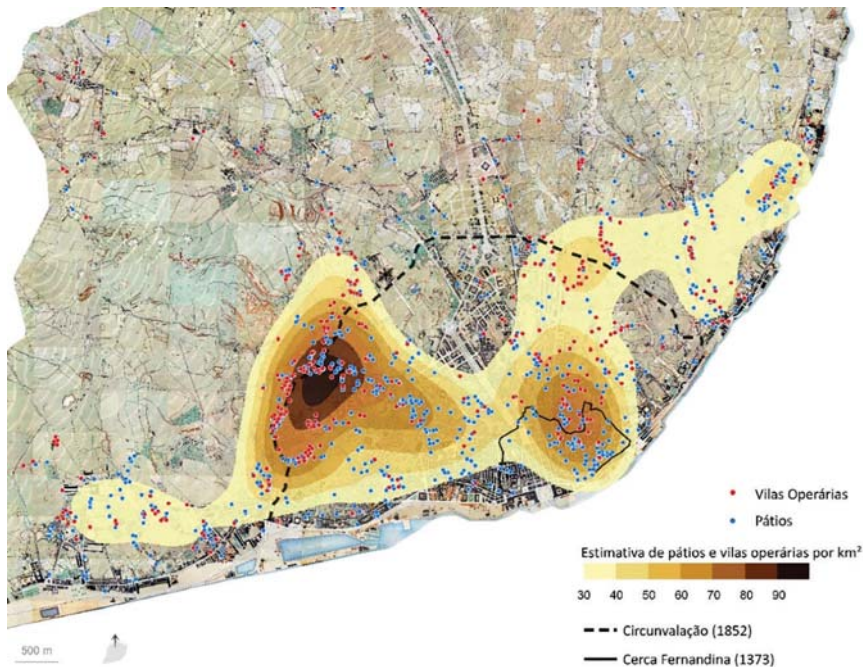
Figura 4. Estimativa de vilas operárias por km²

Além destas concentrações principais, deve-se ainda destacar o núcleo de vilas operárias: Eixo Beato – Marvila, fundamentalmente como conjuntos habito-industriais relacionados com as indústrias aí existentes; Eixo Alcântara – Santo Amaro – Alto da Ajuda, no qual as vilas operárias se prolongavam com intensidade de Belém à antiga foz da ribeira de Alcântara (estes conjuntos habito-industriais estariam ligados às indústrias ribeirinhas existentes de Alcântara a Belém); Arrabalde da cidade, com vilas operárias espacialmente dispersas, percebendo-se a sua disposição ao longo de velhos caminhos intersticiais (e.g. Rossio de Palma, Benfica, Carnide, Lumiar e Braço de Prata).

4. ILAÇÕES DA ANÁLISE ESPACIAL DOS PÁTIOS E VILAS OPERÁRIAS

Na cidade de Lisboa as soluções habitacionais destinadas para o operariado do século XIX podem ser repartidas em três gerações: *i*) densificação do edificado existente e crescimento vertical; *ii*) construção de pátios (*i.e.* densificação dos logradouros); *iii*) construção de vilas operárias (*i.e.* modelo expansionista).

Figura 5. Estimativa de pátios e vilas operárias na cidade de Lisboa (somatório dos fenómenos) por km²



No que se refere aos resultados do levantamento de pátios e vilas operárias e respetiva análise espacial, deve-se salientar que os pátios tiveram uma disseminação quantitativa superior às vilas operárias (739 vs. 416). Contudo, é possível que as vilas operárias tivessem um maior peso demográfico por serem geralmente conjuntos habitacionais com mais alojamentos e de maior dimensão. A análise espacial permite ainda identificar que os pátios apresentam valores muito elevados de concentração no espaço endógeno à Cerca Fernandina e Estrada da Circunvalação, expondo de forma evidente as relações socioprofissionais com o centro da cidade. Por sua vez, as vilas operárias mostram uma disseminação mais dependente das áreas industriais e dos espaços de expansão urbana.

Como referido inicialmente, a realidade industrial portuguesa do final do século XIX não pode ser comparada à das grandes cidades industriais anglo-saxónicas ou do centro da Europa. O incremento industrial português é semelhante ao cenário da Europa do Sul e mediterrânica, em que a estrutura produtiva se alicerçava sobretudo em fábricas de média e de pequena

dimensão e em pequenas oficinas manuais e artesanais. Devido à modéstia do tecido industrial, apesar de existir alguma correlação espacial da localização dos pátios e das vilas operárias com áreas industriais (*e.g.* Alcântara, Xabregas) (Figura 5), não deve ser descurada a possibilidade de os conjuntos disseminados pela cidade terem sido habitados na maioria por artesãos, comerciantes, entre outros, e não tanto por operários fabris, tal como aponta Goitia (2006) sobre as *corralas* madrilenas.

Apesar de os pátios e das vilas operárias se caracterizarem como espaços com condições habitacionais bastante precárias, a verdade é que parte substancial da população residia em locais ainda mais deteriorados. Quer isto dizer que, apesar das más condições habitacionais, os pátios e as vilas operárias eram os locais de residência daqueles que conseguiam suportar as respetivas rendas e, em certa medida, os moradores destes conjuntos habitacionais eram os privilegiados entre os pobres. Com efeito, a população mais indigente não tinha capacidade financeira para alugar algo que se parecesse com uma habitação, acabando por morar em abrigos improvisados, como caves, águas furtadas, covis subterrâneos (lojas), barracas e furnas.

Com base na localização dos pátios e das vilas operárias, procedeu-se à agregação de elementos com o objetivo de identificar as manchas relativas às áreas degradadas da cidade de Lisboa. Conforme ilustra a Figura 6, estes seriam os locais mais frequentados pelo mundo operariado e pelo segmento populacional desfavorecido no final do século XIX, e onde as situações de pobreza, exclusão e marginalização seriam mais evidentes, ou seja, as *bolsas de pobreza* da Lisboa oitocentista. Desta análise resultou a identificação de concentrações nos locais mais documentados na época, como Alfama, Mouraria, São João, Marvila, Xabregas, Monte Prado, Alto dos Sete Moinhos, Campolide, Amoreiras, Alcântara, Santo Amaro, Bom Sucesso, entre outros (Figura 6).

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, Fernando (1993), *Operários de Lisboa – na vida e no teatro (1845-1870)*. Lisboa: Caminho.
- ANTUNES, Gonçalo (2018), *Política de habitação – 200 anos*. Lisboa: Editora Caleidoscópio.
- ANTUNES, Gonçalo; LÚCIO, José; SOARES, Nuno P. e JULIÃO, Rui P. (2014), “Conjuntos de habitação popular na cidade de Lisboa – especialização e morfologia dos pátios e vilas operárias”. In *Atas XIV Colóquio Ibérico de Geografia*, Guimarães: Associação Portuguesa de Geógrafos, pp.1033-1038.
- ANTUNES, Gonçalo; LÚCIO, José; SOARES, Nuno P. e JULIÃO, Rui P. (2015), “Pátios e vilas operárias – causalidades da disseminação espacial?”. In *Actas X Congresso da Geografia Portuguesa*, Lisboa: Associação Portuguesa de Geógrafos, pp. 62-67:
- AZEVEDO, António (1905), *Habitações operárias em Portugal – relatório*. Coimbra: Imprensa da Universidade.
- BAPTISTA, Luís V. (1999), *Cidade e habitação social*. Oeiras: Celta Editora.
- BARRETO, António & MÓNICA, Maria Filomena (1982), *O retrato da Lisboa Popular*. Lisboa: Presença.
- BASTOS, Teixeira (1898), *Habitações operárias*. Lisboa: Companhia Nacional Editora.
- CML- CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA (1994), *Roteiro cultural dos pátios e vilas da sétima colina*. Lisboa: Contexto Editora.
- ENGELS, Friedrich [1975 (1845)], *A situação da classe trabalhadora em Inglaterra*. Porto: Afrontamento.
- FRANÇA, José-Augusto (2005), *Lisboa: urbanismo e arquitectura*. Lisboa: Livros Horizonte.
- FRANÇA, José-Augusto (2008), *Lisboa – história física e moral*. Lisboa: Livros Horizonte.
- FUSCHINI, Augusto (1884), *Construção de casas económicas e salubres – para habitação das classes pobres*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- GOITIA, Fernando C. (2006), *Breve história do urbanismo*. Lisboa: Editorial Presença.
- GROS, Marielle C. (1982), *O alojamento social sob o fascismo*. Porto: Afrontamento.
- HALL, Peter (1988), *Cities of tomorrow*. Oxford: Blackwell Publishing.
- LAXTON, Paul & RODGER, Richard (2013), *Insanitary city*. Lancaster: Carnegie Publishing Ltd.
- LEITE, Ana & VILHENA, João F. (1991), *Pátios de Lisboa – aldeias entre muros*. Lisboa: Gradiva.
- MATOS, Fátima L. (1994), “Os bairros sociais no espaço urbano do Porto: 1901-1956”. In *Análise Social*, XXIX (127): 677-695.
- MATTA, J. Caeiro (1909), *Habitações populares*. Coimbra: Imprensa da Universidade.
- NEVELL, Michael (2011). “Living in the industrial city: housing quality, land ownership and the archaeological evidence from industrial Manchester, 1740-1850”. In *International Journal of Historical Archaeology*, 15: 594-606.
- PEDREIRINHO, José M. (1994), “Pátios”. In *Dicionário de Lisboa*. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa.
- PEREIRA, Gaspar M. (1994), *Famílias portuenses na viragem do século (1880-1910)*. Porto: Afrontamento.
- PEREIRA, Gaspar M. (1994a), “Housing, household, and the family: the ‘Ilhas’ of Porto at the end of the nineteenth century”. In *Journal of Family History*, XIX (3): 213-236.

- PEREIRA, Nuno Teotónio (1994), “Pátios e vilas de Lisboa, 1870-1930: a promoção privada do alojamento operário”. In *Análise Social*, XXIX (127): 509-524.
- PINTO, Maria de Fátima (1999), *Os indigentes, entre a assistência e a repressão – a outra Lisboa no primeiro terço do século*. Lisboa: Livros Horizonte.
- PLUNZ, Richard (2016), *A history of housing in New York City*. Nova Iorque: Columbia University Press.
- SANTA RITA, Guilherme A. (1891), *Habitação do operário e classes menos abastadas*. Lisboa: Typographia Gazeta de Lisboa.
- RODRIGUES, Teresa (1995), *Nascer e morrer na lisboa oitocentista – Migrações, mortalidade e desenvolvimento*. Lisboa: Edições Cosmos.
- ROSAS, Fernando (2011), “A crise do liberalismo oligárquico em Portugal”. In F. Rosas e M. F. Rollo (coords), *História da Primeira República Portuguesa*, Lisboa: Tinta-da-China, pp. 15-26.
- SALGUEIRO, Teresa Barata (1992), *A cidade em Portugal: uma Geografia urbana*. Lisboa: Afrontamento.
- SMITH, Adam (1759), *The Theory of Moral Sentiments*. Londres: A. Millar & A. Kincaid e J. Bell.
- TEIXEIRA, Manuel C. (1992), “As estratégias de habitação em Portugal, 1880-1940”. In *Análise Social*, XXVII (115): 65-89.
- TEIXEIRA, Manuel C. (1994), “A habitação popular no século XIX: características morfológicas, a transmissão de modelos: as ilhas do Porto e os cortiços do Rio de Janeiro”. In *Análise Social*, XXIX (127): 555-579.
- TEIXEIRA, Manuel C. (1996), *Habitação popular na cidade oitocentista – as ilhas do Porto*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- TEIXEIRA, Manuel C. (2019), *Habitação popular na cidade oitocentista – as “ilhas” do Porto*. Porto: Afrontamento.
- TEIXEIRA, Paula & MATOS, Rui M. (1995), “Teorias e modelos de habitação operária: o caso de Lisboa (1880-1920)”. In *I Colóquio Temático O município de Lisboa e a dinâmica urbana (séculos XVI-XIX)*: pp. 179-202.
- TIMMINS, Geoff (2013), “Housing industrial workers during the 19th century: back-to-back housing in textile Lancashire”. In *Industrial Archaeology Review*, 35 (2): 111-127.

CAPÍTULO IX. A HABITAÇÃO EM ESTADO DE EMERGÊNCIA? CRISE, AS RESPOSTAS POLÍTICAS EM PORTUGAL E O CASO DO CENTRO HISTÓRICO DE GUIMARÃES

Fernando Bessa Ribeiro¹, Teresa Mora², Margarida Sousa³

1. INTRODUÇÃO

A habitação é uma condição fundamental para a existência humana, colocando-se ao mesmo nível de outras necessidades fundamentais como a alimentação e a saúde. Daí que este direito humano fundamental esteja consagrado em diversas constituições, incluindo na portuguesa. Este reconhecimento jurídico-político, designadamente em sede constitucional, não se deve limitar a exprimir um direito fundamental, devendo ser mobilizado como alavanca para o desenvolvimento de políticas públicas, isto é, concretizado materialmente de modo a satisfazer as necessidades dos cidadãos e das famílias, aos quais é negado este bem social básico, vivendo em condições habitacionais precárias, não raro humanamente inaceitáveis.

Este texto foi escrito em plena crise sanitária, marcada nomeadamente pelos recorrentes surtos infecciosos detetados em Portugal no final da primavera de 2020, já após o fim do estado de emergência. Com origem provável em grupos de pessoas vivendo em habitações sobrelotadas, partilhando quartos e espaços comuns, única forma de poder pagar um alojamento acessível ante o magro salário auferido, num contexto marcado pela subida avultada do preço da habitação, nomeadamente do aluguer nas grandes cidades, tal não deixa de lembrar o que Engels (1983 [1872]) denunciou em *Para a questão da habitação*, quando caracterizou a situação habitacional dos operários na Inglaterra do

1 Sociólogo, Professor Associado com Agregação e investigador do Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.Nova), Universidade do Minho. Email: fbessa@ics.uminho.pt

2 Socióloga, Professora Auxiliar e investigadora do Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.Nova), Universidade do Minho. Email: teresammora@gmail.com

3 Mestre em Sociologia, Departamento de Sociologia, Universidade do Minho.

seu tempo, sublinhando que “os chamados ‘bairros maus’ onde os operários estão apinhados são os focos de todas as epidemias que de tempos-a-tempos afligem as nossas cidades” [Engels, 1983 (1872): 47].

Na condição de não perfilharmos um realismo ingênuo, crente na redutibilidade entre o saber e o ser, e partilhando aqui a perspectiva construtivista de Goodman (1990/1978: 19), dir-se-á que a construção de “múltiplos mundos reais” parte sempre de “marcos de referência”, de tal forma que “fazer é sempre refazer” (Goodman, 1990/1978: 24). Supomos, assim, que nos nossos dias o modo sócio-individual de responder à questão urbana da justiça espacial e, em particular, à questão da habitação é sempre vivido e, sobretudo, sofrido por referência indireta quer ao marco do contrato social entre o Estado e os cidadãos, a reenviar-nos ao direito à habitação, quer aos efeitos diretos e ressentidos da crise económica, quer ainda das políticas neoliberais promotoras da expansão do capital imobiliário, sobre as condições de acesso à habitação, em particular no espaço urbano das cidades.

De entre os principais traços com que na atualidade se delinea o aumento das desigualdades sociais habitacionais há que enunciar o acréscimo de privatização da habitação, a carência de regulação por parte do Estado relativamente ao mercado e a contradição entre os rendimentos reais dos indivíduos e das famílias, por um lado, e os preços especulativos no mercado habitacional, por outro. A renda habitacional nas cidades atua assim como um segregador impiedoso dos múltiplos modos de fazer os mundos de vida, traçando uma linha de nítida iniquidade social entre ter ou não uma habitação onde viver, manter ou deixar de ter a habitação em que se fez a vida ou parte dela, consoante as trajetórias, como procuraremos mostrar para o caso do centro histórico de Guimarães.

As vozes, aqui trazidas, de residentes no centro histórico da cidade de Guimarães, sinalizados nos serviços sociais da autarquia, permitem-nos aceder a uma relação especialmente tensa entre a fragilidade da posição do arrendatário, seja em condição de contrato precário ou de despejo, e a apropriação da habitação por parte do senhorio ao ponto de acarretar a perda da casa para o inquilino. São mulheres e homens, mais jovens e menos jovens, com filhos ou sem filhos, casados, divorciados ou solteiros, com mais ou menos escolaridade, com emprego ou sem emprego, reformados ou à espera de reforma, abrangidos por subsídios ou à espera de resposta, mais ou menos pobres, são pessoas que não querem sair do local onde vivem, não pretendem deixar as suas casas e sentem o mesmo estado de insegurança. A compreensão do desmembramento dos *mundos reais* das pessoas sem a expressão dos seus testemunhos

em primeira mão torna-se, porém, vazia dos sentidos vários que o corporizam. Por isso, uma aproximação aos indivíduos e às famílias afetados pela injustiça espacial mais não é do que insistência em mostrar quão frágil ou mesmo inexistente é a expressão material do direito à habitação. Trata-se da negação do direito à cidade e das lutas sem fim entre o capital e as classes populares dele desprovidas, como justamente o interpela Harvey:

Entendo que o direito à cidade significa o direito que todos nós temos de criar cidades que satisfaçam as necessidades humanas, as nossas necessidades [...]. Por que razão o capital consegue exercer tantos direitos sobre a cidade? E por que as forças populares são relativamente fracas contra esse poder? (Harvey, 2009).

Longe de ser uma questão nova (cf., entre outros, Silva, 2012; Silva *et al.*, 2017), ela é hoje particularmente aguda, sobretudo nas grandes metrópoles que procuram afirmar-se como cidades globais, algumas procurando mesmo formas subtis de secessão em relação aos Estados a que pertencem (cf. Bréville, 2020). Não podendo a compreensão da situação em Portugal ser desligada das dinâmicas mais amplas que caracterizam o atual capitalismo, o texto começa por analisar algumas das principais tendências urbanas contemporâneas para posteriormente se focar na situação portuguesa, dando especial atenção ao escrutínio do debate político recente sobre a habitação que confluuiu, pelo menos parcialmente, na Lei de Bases da Habitação (Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro), para encerrar com o caso de Guimarães, considerando as seguintes questões: como as trajetórias de vida dos indivíduos, as suas histórias pessoais, se relacionam com a experiência de uma dada questão urbana, no caso a questão da habitação, no centro histórico da cidade de Guimarães? De que modo este problema urbano numa cidade de média dimensão localizada no norte de Portugal se articula com as opções políticas e jurídicas, incluindo a dimensão constitucional?

2. A HABITAÇÃO COMO PROBLEMA GLOBAL E A SITUAÇÃO EM PORTUGAL

A habitação é um bem social muito particular. Não sendo a terra infinita, tal aguça ainda mais o interesse dos capitalistas em utilizar a habitação como recetora de investimentos. Num momento da história humana em que, pela primeira vez, as cidades dão alojamento à maioria da população do planeta, elas são hoje, num contexto marcado pela expansão acelerada do turismo e de

outras formas de mobilidade que impulsionam as atividades relacionadas com o comércio e os serviços, utilizando milhares de trabalhadores, na sua larga maioria, mal pagos e precários, objeto do interesse dos investidores imobiliários e de outros capitalistas em busca de rentabilidade para os seus capitais. Se substituirmos a expressão “operários” por “trabalhadores precários”, a situação que hoje enfrentamos no campo da habitação não é substancialmente diferente daquela que foi caracterizada por Engels na obra acima já mencionada:

Aquilo que hoje se entende por falta de habitação é o agravamento particular que as más condições de habitação dos operários sofreram devido à repentina afluência da população às grandes cidades: é o aumento colossal das rendas, uma concentração ainda maior dos inquilinos em cada casa e, para alguns, a impossibilidade de em geral encontrar um alojamento. E esta falta de habitação só dá tanto que falar porque não se limita à classe operária mas também atingiu a pequena burguesia [Engels, 1983 (1872): 26].

Este interesse dos investidores ocorre ao mesmo tempo que se acentua o fenómeno da favelização no mundo, como há mais de uma década descreveu Davis (2006). Abrangendo cerca de mil milhões de pessoas, este aumento da população a viver em favelas mereceu também a atenção de Žižek (2005: 20), definindo-o como o “evento geopolítico crucial do nosso tempo”. Embora encontremos as suas maiores repercussões na Ásia, na África e na América Latina, este fenómeno ocorre também nos países centrais, designadamente na Europa e sobretudo nos Estados Unidos da América, atingindo nomeadamente minorias étnicas, a que se associa uma outra questão urbana da maior relevância, a dos sem-abrigo, vivendo na rua e sobrevivendo através da mendicidade e do apoio de organizações não-governamentais e outras paraestatais.

Num contexto internacional de extrema financeirização do capitalismo, particularmente acentuada na Europa, atingida desde há anos pela estagnação e pelas baixas taxas de juro, e agora por uma severa crise que promete durar devido à incapacidade de os governos travarem a disseminação da Covid-19, a que se juntam fatores como a desconfiança dos pequenos e mesmo grandes investidores em relação aos banqueiros, é inevitável que a habitação seja olhada até como destino preferencial para o capital. Afinal, ele sempre tem de ir para algum lado. Desde que exista proteção jurídica, é bem mais seguro aplicá-lo em negócios rentistas do que em atividades produtivas, sobretudo quando elas se realizam em sectores transacionáveis sujeitos à concorrência internacional. Por isso, por todo o lado tem proliferado a construção de gigantescos complexos

habitacionais, com destaque para a China, onde novas cidades permanecem vazias de habitantes (ou com ocupações muito abaixo do planeado).⁴

Esta colossal mobilização de capital, mais do que satisfazer uma necessidade humana fundamental, limita-se a demonstrar a natureza do capitalismo, da qual os capitalistas não podem, nem querem, libertar-se: qualquer campo económico, mesmo os que se prendem com os bens mais fundamentais, como a alimentação, a saúde e a habitação, está subordinado às lógicas de reprodução do capital. O que importa, o que mobiliza os capitalistas é a produção de mais valias, mesmo que à custa dos seres humanos e do desperdício de recursos naturais. Tal coloca-se em rota de colisão com os princípios fundamentais do direito à habitação, acima já mencionado. Sabemos, por recurso ao muito evocado contributo de Henri Lefebvre, em *O Direito à Cidade* [2012 (1968)], que o direito à habitação, tomado como um dos principais direitos ao usufruir da cidade no seu valor de uso, não é alcançável sem uma “reivindicação de uma maior justiça espacial na cidade” (Nel-Lo, 2018: 130). Esse direito básico tarda, todavia, em se consumir, porquanto o valor de troca na cidade continua em propulsão, enquanto centro de ação político-económica.

Em Portugal, a transformação de imóveis em estabelecimentos comerciais e hoteleiros, associada à turistificação e à gentrificação dos centros históricos, a conversão de habitações em alojamento local em resposta à procura turística, a especulação imobiliária impulsionada também pelos fluxos migratórios recentes, são alguns dos fatores que espelham o desequilíbrio do mercado habitacional e a vulnerabilidade dos residentes em situação ou condição de maior fragilidade socioeconómica. Em concreto, carências habitacionais verificam-se em diversos territórios rurais ou urbanos, apesar de, importa frisar, não haver falta de habitação. O que temos é incapacidade de os mais pobres poderem pagar os valores exigidos pelo mercado para aceder a uma casa decente. Estas dificuldades estão particularmente presentes em Lisboa e no Porto, onde se torna extremamente difícil ou inacessível aceder e fruir de uma habitação segura, confortável e sustentável. A gentrificação e os novos usos da cidade por ela impulsionados vão dando origem a situações de segregação socioespacial de muitos que, vivendo nos centros das cidades, são empurrados para zonas suburbanas ou periféricas simplesmente por serem incomportáveis os preços,

4 David Harvey referiu o fenómeno na entrevista que concedeu ao jornal *Público* em 2016, aquando da sua presença em Portugal para participar como conferencista principal no Congresso da Associação Portuguesa de Sociologia (cf. *Público*, 2016). Uma pesquisa por *ghost cities in China* no mais utilizado motor de busca destapa dezenas de sítios, imagens e vídeos que se debruçam sobre o fenómeno que, aliás, não é exclusivo deste país asiático.

quer de eventual compra de casa ou apartamento, quer, mais correntemente, de arrendamento. Tudo isto se passa ao mesmo tempo que nos confrontamos com os mais extravagantes projetos urbanísticos, isto depois do desastre que foi a urbanização do litoral algarvio ou a betonização de terras agrícolas de boa aptidão para a agricultura de proximidade, fundamentais também para se fazer a tão apregoada transição energética, neste caso por via da aproximação entre a produção e o consumo.

Considerando os custos de habitação para as famílias, o diagnóstico é igualmente conhecido: mais de 35% das famílias estão em sobrecarga de despesas com a habitação, destinando mais de 40% do seu rendimento em despesas com a habitação, como oportunamente foi assinalado no texto do projeto de Lei n.º 843/XIII do Partido Socialista (PS) para a Lei de Bases da Habitação. Mais, os 2.5 milhões que vivem em habitação arrendada estão, excetuando quando cumprem determinadas condições socioeconómicas ou de saúde, em risco acrescido de despejo devido à vulnerabilidade produzida pela legislação atualmente em vigor. Apesar de continuarem a existir mais casas do que famílias, o que prevalece é a incapacidade crescente de muitos em pagarem os valores cada vez mais elevados exigidos pelo mercado para aceder a uma habitação básica e decente.

Entre os direitos fixados na Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976, aquele que tem acolhido uma menor ou mesmo residual atenção política é o da habitação. Não obstante o estabelecimento deste primeiro direito constitucional, a habitação pública é residual, tendo o Estado e as autarquias alienado parte substancial do património habitacional edificado até meados da década de 1980, com as políticas públicas do Estado focadas sobretudo na bonificação dos juros, para júbilo do sistema financeiro. Não obstante a aprovação da Lei de Bases da Habitação em 2019 e a pressão exercida pelos partidos mais à esquerda, nada de relevante ainda se concretizou.⁵

Fazendo a traço grosso a história desta recente lei, neste longo processo político emerge Helena Roseta, arquiteta e política, há muito uma figura destacada na defesa do direito à habitação para todos. Imperativo constitucional, direito humano fundamental, a lei atualmente em vigor é consequência do interesse do PS, do Bloco de Esquerda (BE) e do Partido Comunista Português (PCP)

5 Como bem sabemos, nem sempre é perfeita a coincidência entre o fixado na lei e a sua expressão prática, algo particularmente verdadeiro para a habitação. Esta descoincidência é bem conhecida da sociologia do direito, como há muito lembrou Santos (1993). Trata-se da discrepância entre a *law in books* e a *law in action*, isto é, a diferença entre o fixado na lei, por vontade do legislador, e o que é efetivamente aplicado pelo Estado, na sua ação pública.

em responder à emergência no domínio da habitação. Como se exprime esta emergência? Em rendas incomportáveis, na subida do preço dos imóveis para venda, na falta de alojamento para os estudantes deslocados, nos despejos, na utilização crescente de habitação para fins turísticos (alojamento local). Uma emergência que surge na sequência de décadas em que o Estado, desprezando o que está fixado na alínea b) do parágrafo 2º do art.º 65º da CRP, apostou no mercado e no apoio à construção civil e ao sistema financeiro para o acesso dos cidadãos à habitação através da sua aquisição por recurso ao crédito, tornando muitos hipotecados para o resto da vida. Ou em medidas políticas avulsas e manifestamente inconsequentes no domínio do arrendamento. É o caso do Programa de Arrendamento Acessível, em vigor desde julho de 2019, “manifestamente insuficiente para as famílias de Lisboa, Porto e Algarve”, como sublinhou o jornal *Público* em artigo publicado pouco depois, em 7 de setembro (Público, 2019). Destinado a famílias da chamada classe média que não conseguem resolver o seu problema de habitação no mercado, não satisfaz sequer como paliativo nas cidades do país onde a situação do acesso à habitação é mais dramática, como Lisboa e Porto, sem esquecer outras, como é o caso de Braga. Segundo o mesmo jornal, em artigo de 2 de setembro de 2019, o Programa de Arrendamento Acessível permitiu fechar apenas vinte contratos, referindo que “a própria Secretária de Estado admite que números de contratos assinados são baixos, [embora] assinale a elevada procura pelo programa, que recebeu cerca de seis mil candidaturas em apenas um mês”.⁶ Ou seja, o Programa é certamente inadequado, sendo mais apropriadamente um instrumento de propaganda política sem efeitos concretos na vida das pessoas.

Se uma lei de bases da habitação é um instrumento jurídico fundamental, a ação política, tendo em vista minimizar os efeitos da emergência que enfrentamos, não pode limitar-se à sua aprovação. Se a lei agora aprovada estabelece princípios, direitos e até restrições à ação da máquina tributária, impedindo a penhora da habitação para satisfação de créditos fiscais – alínea d) do parágrafo sexto do art.º 13º (Proteção e Acompanhamento no Despejo) – há sempre quem tenha o número de telefone certo para ligar, neste caso para proteger os interesses do sistema financeiro, deixando a dação do imóvel em cumprimento da dívida para um acordo contratual entre as partes, isto é, entre o banco e o

6 Cf. Público (2019a). Consultado a 8 de junho de 2020, o sítio do programa é omissivo no número de contratos realizados (cf. Portal da Habitação, 2020). O jornal *Observador* refere, em notícia de 22 de maio de 2020, que tinham sido realizados até essa data 160 contratos para 9.317 candidaturas (cf. Observador, 2020).

cidadão (§ 3º do artigo 47.º – Crédito à Habitação). Não obstante as limitações que a lei possui, é necessário explorar as suas possibilidades, concretizando-as em legislação específica. Atacar a emergência habitacional é uma exigência de uma política comprometida em garantir que ninguém fica de fora, literalmente na rua, por falta de recursos para pagar a renda ou a hipoteca de uma casa. Muito do que se fizer neste contexto, combatendo os efeitos mais perniciosos de um mercado cada vez mais globalizado e pressionado por diversos fenômenos distintos, mas que se articulam entre si para agravar as repercussões negativas sobre o acesso à habitação, será um enorme desafio político para a concretização do direito efetivo à habitação, conforme o consignado na CRP e agora na Lei 83/2019.

Prosseguindo com a identificação das principais causas da crise da habitação, olhemos para o que está fixado no projeto de Lei n.º 843/XIII do PS, na sua página três:

A liberalização do arrendamento levada a cabo a partir de 2012 criou uma pressão adicional sobre as famílias, que se acentuou nas áreas urbanas com a atratividade de novos setores económicos, como o alojamento local, e com a procura imobiliária externa. As desigualdades no acesso à habitação alargaram-se e atingem hoje, não apenas as camadas mais vulneráveis, mas também as classes médias urbanas.

Quer isto dizer que ao governo não faltou (nem falta) o apoio parlamentar para aprovar as políticas necessárias para resolver o problema. Porém, em vez de agir realmente neste sentido, prefere elaborar documentos que, a bem dizer, são inócuos ou gravosos do ponto de vista dos seus efeitos práticos. Concretizando, foi o caso da Nova Geração de Políticas de Habitação, seguido do incentivo ao arrendamento de longa duração, mais a criação, manifestamente danosa, das sociedades de investimento e gestão imobiliárias que parecem ficar fora do escrutínio da Assembleia da República. Importa destacar os prejuízos que estas sociedades podem causar às classes trabalhadoras e populares, acentuando o risco de privação de habitação decente. Se alguém tem dúvidas, procure saber o que se passa hoje em Berlim ou em Barcelona. Nesta cidade, o governo local dirigido por Ada Colau aplicou em 2019 uma multa de 2,8 milhões de euros aos chamados “fundos abutre”, por manterem na cidade apartamentos vazios, isto é, como se fossem simples notas parqueadas em contas bancárias (*El País*, 2019); já em Berlim, o governo local avançou com a compra por 920 milhões de euros de 6.000 habitações que estavam nas mãos de um outro ‘fundo-abutre’.

a *ADO Properties*, ao mesmo tempo que congelou as rendas a partir de 2020, com efeitos retroativos a 18 de junho de 2019 (*Jornal de Negócios*, 2019).

Fazendo funcionar a *mão direita do Estado*, como diria Bourdieu (2001), o atual governo aposta as “cartas” decisivas no mercado, privilegiando também os benefícios fiscais aos proprietários. Daqui decorre o agravamento da desordem no mercado da habitação. Embora ofereça elevados ganhos financeiros aos capitalistas rentistas que especulam com este bem humano fundamental, o contraponto é o aprofundamento das desigualdades sociais, pelo menos para os acima referidos 2,5 milhões de portugueses que vivem em habitação arrendada. Para estes os pequenos ganhos proporcionados pela recuperação dos salários e a devolução dos rendimentos subtraídos pelo governo de Passos Coelho e Paulo Portas, servindo os interesses de Berlim e da grande finança europeia e internacional, estão a ser totalmente delapidados pelo aumento brutal dos arrendamentos, num contexto da mais iníqua insegurança habitacional decorrente da fixação como regra, e de facto, do contrato de arrendamento com a duração de um ano.

3. GUIMARÃES SOB PRESSÃO, A INSEGURANÇA COMO DESTINO? A SITUAÇÃO NO CENTRO HISTÓRICO

Guimarães é um concelho localizado no noroeste de Portugal continental, na chamada região do Baixo Minho, com uma população residente de 153.645 habitantes (INE, 2017). A um centro urbano de pequena dimensão associa-se um entorno muito urbanizado que se articula com uma industrialização difusa. Embora com uma menor intensidade, a procura imobiliária em Guimarães também se fez sentir com especial intensidade a partir de meados da presente década, nomeadamente nas freguesias mais urbanas, com elevado potencial para o turismo, sobretudo na sua vertente de alojamento local. Segundo a estratégia local para a habitação de Guimarães, o que se verifica atualmente é:

[Uma] elevada atração turística e comercial do centro histórico da cidade que reforça a ideia de que essa preservação constitui uma medida de sucesso para o desenvolvimento desse local. No entanto, existe um fenómeno de abandono populacional jovem e conseqüentemente o envelhecimento da população residente, que ameaça a perenidade deste local, ou pelo menos a sua sustentabilidade no médio prazo (CMG, 2019).

A expansão turística é acompanhada de um outro fenómeno social com impacto na procura de habitação, o da imigração. No concelho de Guimarães, em 2018, residiam com autorização de residência 1801 estrangeiros, dos quais 861 homens e 940 mulheres de diferentes nacionalidades (*Pordata*). Considerando as freguesias da Oliveira, de São Paio e de São Sebastião, hoje agrupadas numa única entidade autárquica e com uma população residente de cerca de 8.200 indivíduos, no período de 2015 a 2018 foram emitidos 434 atestados de residência pelos serviços da Junta de Freguesia, para efeito de instrução do processo de regularização e/ou prolongamento da permanência de cidadão estrangeiro em território nacional. Em termos de evolução numérica, a emissão de atestados passou de 38 atestados em 2015 para 189 em 2018, exprimindo uma dinâmica muito forte de procura de habitação no centro histórico por parte de cidadãos provenientes de outros países.⁷

Esta dinâmica demográfica marcada pela chegada de forâneos, seja para estadias de curta duração, seja para residência permanente, colocou a população da cidade, sobretudo a do centro histórico, perante uma forte pressão imobiliária. Trata-se de uma população significativamente envelhecida, nomeadamente quando comparada com a população do concelho (cf. Figura 1). Procedendo à desagregação da população do centro histórico da cidade de Guimarães, temos um índice de envelhecimento de 151,3% na freguesia de Oliveira, 289,9% na freguesia de São Paio e 255,3% na freguesia de São Sebastião (Faria, 2014).

Figura 1. Distribuição da população do Centro Histórico e do Concelho de Guimarães por faixas etárias



Fonte: Faria (2014)

⁷ Dados provenientes dos registos internos da União de Freguesias de Oliveira, São Paio e São Sebastião (centro histórico de Guimarães), obtidos por Margarida Sousa, a qual recolheu os dados agora apresentados, tendo como objetivo a elaboração de uma tese de 2º ciclo na Universidade do Minho, aprovada em 2019. É funcionária autárquica, pelo que os excertos das conversas das pessoas que contactam os serviços sociais da autarquia foram por ela escutados e registados, muitos delas no contexto de atendimento ao público.

A insegurança exprime-se em vidas concretas severamente perturbadas. O trabalho de campo levado a cabo por uma das autoras do presente texto releva de modo expressivo as dificuldades habitacionais com que se confrontam muitos dos residentes no centro histórico.⁸ São mulheres e homens, alguns com filhos, casados, divorciados ou solteiros, muitos reformados ou à espera de reforma, apoiados por subsídios, em regra com carências económicas. Em comum partilham o desejo de permanecer no local onde vivem, nas suas casas de sempre, confrontando-se hoje com a insegurança. Partindo das entrevistas aplicadas aos residentes que se encontram em situação de precariedade a nível habitacional conseguimos perceber que tipo de público foi afetado pelas dinâmicas imobiliárias recentes e as alterações introduzidas pela chamada “Lei Cristas”:⁹

Deixa-me inquieto mas não quero pensar nisso para não ficar doente... somos dois lá em casa. A pressão é muita por parte do senhorio, mas eu ignoro, porque é uma habitação que ele alugaria por 800 euros. É uma zona onde habitam muitos jogadores do Vitória de Guimarães e há muita pressão, muitos papelinhos na caixa do correio, quer vender... quer vender o seu apartamento... a pressão é muita, os senhorios sabem disso (Homem, 69 anos).

Uma das entrevistadas revela no próprio rosto a mágoa da perda do lugar na cidade, na rua do centro histórico, o afastamento da sua rede de vizinhança e do espaço social onde sempre viveu. A pequena casa velha onde viveu durante boa parte da vida em breve será transformada num imóvel renovado e modernizado que o investidor disponibilizará para albergar turistas. A entrevistada vive sozinha, está desempregada, tem 55 anos e apenas quatro anos de escolaridade.

Sempre vivi aqui, com os meus pais e com a minha irmã. Eles morreram e a minha irmã casou e mudou-se, mas mora na mesma rua, perto de mim. Mas agora não sei, o que se vai passar... para onde irei viver? Já vi o que me foi acontecer [choro]. Este cabrão, eu vi logo que ele não era sério e que iria fazer negócio... veio lá do Porto, ninguém o conhece e agora... [choro] (Mulher, 55 anos).

8 Dados recolhidos por Margarida Sousa.

9 Trata-se da Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto, retificada pela Declaração de Retificação n.º 59-A/2012, de 12 de Outubro. Assumindo uma abordagem liberalizadora no domínio dos arrendamentos, esta lei facilitou despejos habitacionais e de lojistas, ao mesmo tempo que instituiu como regra o arrendamento de curta duração (um ano).

Facilmente se percebe a situação de vulnerabilidade dos entrevistados, residentes em local onde ocorrem os despejos ou as ameaças para deixarem as suas habitações, muitas delas residência dos inquilinos há décadas. A insegurança é, em regra, despoletada pelo proprietário do imóvel: “Desde que o nosso senhorio começou a fazer pressão para deixarmos a nossa casa é um assunto que está a preocupar-me muito, muito mesmo... [choro].” (Mulher, 60 anos). Este assédio moral exercido por quem tem força económica e a lei a seu favor gera no assediado um sentimento de fragilidade e impotência que tem como resposta a procura de uma outra casa para viver, com uma renda compatível com os rendimentos auferidos: “A senhoria já me foi alertando a dizer que não vai renovar, só se eu lhe pagar mais renda. Vou receber uma carta para sair. Já ando à procura, não tenho dinheiro para pagar mais.” (Mulher, 31 anos).

Sente-se a ansiedade das pessoas quando recorrem aos serviços de apoio social autárquico para mostrar uma carta que receberam e o anúncio: “chegou pelas mãos do carteiro, uma notícia que não estava a contar...” Esta é a frase recorrente que as pessoas mais vulneráveis relatam quando atendidas pelos serviços sociais da Junta de Freguesia, seja dirigida ao funcionário, seja até dirigida ao presidente deste órgão autárquico. A estes, legalmente desarmados e escasseando os recursos materiais no domínio do alojamento, resta sobretudo escutar os desabafos dos cidadãos, acalmá-los e orientá-los, sabendo que as respostas serão quase inexistentes e que o desfecho da história será a penalização severa para quem está vulnerável e incapaz de encontrar solução razoável:

Queria a casa vazia.... Eu como não tinha para onde ir e encontrar uma casa perto por causa da minha mobilidade e da minha mulher, fui ao advogado, para entrar em contacto com ela [a proprietária] e oferecemos 350 euros. Antes pagava 300 euros, ela disse que não e não aceitou de forma alguma. Passou para 375 euros mais condomínio. Mas exigiu o pagamento atrasado desde janeiro de 2018, tive que pagar mais 100 euros desses meses todos...foi muito difícil” (Homem, 71 anos).

Facilmente se reconhecem os impactos provocados na vida destas pessoas, mostrando que a “pressão imobiliária” não é apenas um conceito, mas uma realidade que se exprime sob a forma de acontecimentos não esporádicos ou isolados. O destino é incerto:

É encontrar uma casinha, com renda barata, porque está tudo muito caro. Não há nada para os pobres. E quem sabe, vou meter os papéis outra vez para a reforma,

eu não posso trabalhar, não consigo e também ninguém me dá trabalho. Pode ser... pode ser que desta vez consiga (Mulher, 55 anos).

Um outro caso é o de um homem de 56 anos, solteiro, auxiliar de armazém desempregado, que à data da entrevista sobrevivia com um subsídio de desemprego de 480 euros. Convocando as suas palavras, confrontamo-nos com a força dos constrangimentos que o desemprego e também a morte da mãe, com quem habitava, colocam a uma vida até então relativamente estável. Vivendo sempre, é certo, no limiar da pobreza, não se confrontava com a privação material extrema. Nem, tão-pouco, a sua habitação estava em risco. A combinação dos constrangimentos acima mencionados com a alteração na lei que regula o arrendamento mudou a vida deste homem, fazendo-o olhar com pessimismo e resignação o futuro. Apesar de tudo, procura encontrar um caminho que lhe permita continuar a viver, enfrentando a solidão e a incerteza decorrente da fragilidade do vínculo habitacional:

Vou andando, não é fácil. Já estou sozinho há quase um ano, quando a minha mãe faleceu. O dinheiro que eu tinha na altura era outro, tinha a ajuda da minha mãe com a reforma e os dois conseguíamos viver bem. Agora é tudo muito mais apertado e ainda tenho alguma coisa para recorrer, algumas economias, mas vai baixando, cada vez está menos, torna-se complicado. [...] Estou a receber o subsídio de desemprego, atribuído por três anos e tal. Mas quero arranjar emprego antes, tenho de arranjar senão... não tenho hipótese. Por exemplo o subsídio entrou hoje e comecei a fazer contas e... calma, já não gasto o que gastava. Pagar agora as despesas todas, renda, luz, gás, água... e ainda tenho TV-cabo. [...] Ainda a minha mãe estava doente e já sentia o peso... [queriam] aumentar a renda e muito para 350 euros, ainda a minha mãe estava viva. E dissemos que não. Quando a minha mãe faleceu falaram comigo e pediram para eu sair. Até concordei porque a casa é muito grande só para mim. Mas andei a ver, a ver, corri tudo e não encontrei. Encontrei algumas casas mas pagaria muito mais por uma casa muito mais pequena que a minha, rendas muito altas de 450€ e por aí fora... até que eles, olhe... começaram a pressionar e enviaram uma carta de um advogado que teria que deixar a casa até ao final do ano passado. Achei por bem recorrer, aconselhei-me na Junta de Freguesia e requeri um advogado pela Segurança Social e sei que eles já receberam alguma coisa... porque o comportamento deles agora já é diferente. Eu já me sinto mais aliviado... embora este é o meu maior problema. Não encontro nada para mudar, até quartos, já falei e procurei para além de não existir anda à volta de 200 euros, só um quarto, sem casa de banho. E sem cozinha... [...] até já fui lá

acima, aquilo como se chama...que dá apoio... CASFIG, da Câmara Municipal. Até estou lá inscrito, só que aquilo é só para os que são mais... só quem tiver o rendimento mínimo, é que vai mais à frente, foi o que ela me explicou. E a única hipótese que tinha era partilhar, com vários indivíduos, com alguém, era assim... não há problema, é uma questão de hábito, até pode ser que conheça as pessoas... não acho possível conseguir um novo contrato de arrendamento, não acho, só se for de um amigo ou algo assim. Está tudo muito caro, pedem rendas muito grandes, para um T0 ou T1, está tudo para 300 a 400 ou mais euros. Por exemplo, a minha senhoria tem um T1 para alugar, pediu 600 euros, agora já baixou para 550 euros, mais luz e mais despesas, é impossível, uma pessoa não come... seria impossível suportar este valor. Por exemplo agora que está cá o meu irmão, vou buscar uma diária, a diária normalmente custa cinco euros para os dois. Mas quando estou sozinho trago meia dose por três euros e meio e a meia dose dá para duas vezes... também tomo o pequeno almoço em casa, é muito mais barato e muitas coisas, que são diferentes... à noite, sei lá, poderei ir a um café comer uma sopa a um euro e pouco e pronto... e ando assim. Eles agora calaram-se, estamos em maio, desde que a papelada andou para a frente, eles não voltaram a falar mais, às vezes cruzo-me com eles e já nem nos cumprimentamos, até noto principalmente ela que até se desvia, eles moram à minha beira. Acho que aquilo já seguiu, o apoio judiciário, embora já ouvi dizer que demora muito tempo. E não quero pensar nisso, se não fico com uma dor de cabeça... e não sei mesmo o que me espera. Futuro, não posso pensar nisso...se não... não vivo... eu sempre gostei de correr, sou desportista e com este problema da casa deixei de o fazer... agora já retomei, já me sinto melhor e com mais força” (Homem, 56 anos).

Passemos a uma outra vida perturbada pela insegurança habitacional: uma mulher de 68 anos, que vive com o marido e a filha solteira. Andou na escola até ao 4º ano e está reformada, auferindo de uma pensão de reforma muito modesta, por ter sido operária durante a vida ativa. Vive na habitação há mais de 44 anos, estando ciente de que terá de a abandonar a curto prazo:

Estou reformada e antes trabalhava. Trabalhava numa fábrica. Quando a fábrica fechou fui para o palácio, para o Paço dos Duques. Era guarda de museu, agora, ultimamente era... já tinha outra categoria, a de assistente operacional. Vivo com o meu marido e a minha filha que é solteira ainda. Nós casámos e ele foi para o Ultramar e eu fiquei a viver na casa de família. Quando ele regressou procurámos uma casinha e é esta que agora temos que deixar...quarenta e quatro anos da minha vida...é uma vida, não acha? [A pensão de reforma] é cerca de 400 euros,

eu, e o meu marido recebe 590 euros. A casa era de família, entretanto foram feitas as partilhas e ficou para um sobrinho da senhora [antiga proprietária]. Nunca tivemos contrato, mas agora, não sei como foi, mas apareceu um contrato, porque ele mandou uma carta a dizer que não renovava o contrato. [...] Foi assim muito estranho esse dia, quando o senhorio aparece com o vendedor da imobiliária. Tocou à campainha e perguntou se podia entrar e referiu: “como sabe a casa está à venda e estamos aqui para ser avaliada”. Para nós, para mim e para o meu marido foi um choque... ficámos sem reação, a minha filha não estava. Entraram pela casa dentro e queriam tirar fotografias para pôr na Internet... já viu a minha casa, as minhas coisas para toda a gente ver? O meu marido não deixou tirar fotografias... e fez muito bem. Só nessa altura é que nós pensámos, pronto... temos mesmo que sair, a casa já não é nossa... é um sentimento de perda, naquele momento caiu-me tudo... [...] aquela imagem do senhorio entrar em casa e dizer a casa está à venda... nunca mais esquecerei. E andei muito tempo muito mal, comigo mesmo, aliás nós os três, a minha filha também. Andámos muito nervosos. Eu dormia muito mal, chegava à médica com as análises sempre alteradas, porque como sou doente cardíaca, tenho que fazer análises muitas vezes. E estava sempre tudo mal, a médica andava muito preocupada comigo. Nós somos do bem e não queremos chatices... mas ele não foi correto connosco, olhe enfim prefiro não falar disso, agora que já ando melhor de saúde, depois que encontrámos a outra casa. Olhe, até correu bem, porque ele esperou que encontrássemos outra habitação. Mas foi estranho quando entrou aqui em casa com o vendedor... agora já não vou pagar mais, mas [a renda] é de 145 euros. Vamos pagar 350 euros mas o senhorio queria 400 euros. Mas como pintamos nós e demos-lhe para maior segurança o adiantamento de 4 meses de renda.... isso ajudou a que ele fizesse o contrato por menos. [...] Claro, a renda é mais do dobro e o que pagámos adiantado ainda foi um bocadinho. Mas o que nós queremos é segurança, qualquer coisa a minha filha também ajudará. Nós é que não queremos que ela o faça, mas se for necessário... (Mulher, 68 anos).

Apesar da situação económica da entrevistada ser mais favorável do que no caso anterior, por o agregado ter um rendimento um pouco maior, tal não a colocou fora do perímetro da insegurança habitacional e do despejo. A sua narrativa destapa a realidade cruel do mercado habitacional: as pessoas são assediadas para deixar as habitações onde permaneceram durante décadas, a bem dizer, a vida inteira. Com a subida dos preços, cada vez mais famílias se confrontam com a perda da habitação, sendo constrangidas a procurar novo lugar para viver. Assim desfazem-se as redes de vizinhança, de afeto e de convivência que organizaram a sua vida e a sustentaram no quotidiano. Sendo as

dificuldades em encontrar habitação notórias na cidade de Guimarães, o caso desta mulher idosa confirma como a situação afeta até quem tem rendimentos que os coloca fora da categoria estatística da pobreza e dos assistidos, ao mesmo tempo que nos confronta com as insuficiências das respostas públicas e camarárias no campo da habitação e no apoio económico que garanta a satisfação das condições de habitação e de acesso a este direito fundamental.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Surgindo de forma até inesperada, a crise da habitação em Portugal, que podemos mesmo definir como emergencial, tem de ser compreendida considerando as suas múltiplas dinâmicas, incluindo as de ordem externa e global. A uma tendência do capital em reforçar a sua presença nas cidades, há que mobilizar o Estado para contrapor legislação e políticas que minimizem os efeitos devastadores da ação do capital neste mercado muito particular. De outro modo, se deixado ao livre funcionamento baseado na chamada autorregulação, é o direito à cidade que fica em causa para largas camadas populacionais das nossas cidades. No caso português implica agir desde logo no domínio jurídico, revogando a já acima referida “Lei Cristas”; eliminando os *Vistos Gold* e liquidando o estatuto de não-residente habitual, ao mesmo tempo que se apetrecha a política pública de habitação com os recursos financeiros necessários para permitir ao Estado e às autarquias locais, bem como ao movimento cooperativo, produzir novas habitações e recuperar as que se encontram degradadas, disponibilizando umas e e outras a preços comportáveis para as classes populares e trabalhadoras, cujos agregados familiares vivam com rendimentos escassos. De outro modo, as situações que descrevemos, relativas a vidas sofridas no centro histórico de Guimarães, tenderão a multiplicar-se, ampliando a insegurança habitacional, aumentando o peso da habitação no orçamento de cada família e empurrando os mais desfavorecidos para as periferias das cidades. Não obstante, como acima foi apreciado, as limitações que uma Lei de Bases da Habitação contém, ela fornece bases jurídicas para que outra política de habitação se faça, rompendo com quase quarenta anos de apoio ao mercado e, em especial, ao sistema financeiro.

Enfim, como em muitos outros campos da vida social, o campo da habitação é também feito de escolhas. Parece evidente, pois, que a opção pelo mercado, deixando a este a responsabilidade de providenciar casas para os cidadãos, amplia as desigualdades sociais e as exclusões socioespaciais, impedindo a

construção de uma sociedade decente e o respeito pelo princípio constitucional bem conhecido:

Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar (Artigo 65º da Constituição da República Portuguesa).

BIBLIOGRAFIA

- BOURDIEU, Pierre (2001), *Contre-feux 2: pour un mouvement social européen*. Paris: Raisons d'Agir.
- BRÉVILLE, Benoît (2020), “Em nome do progressismo: quando as grandes cidades entram em secessão”. In *Le Monde Diplomatique* (edição portuguesa), 2ª Série (161): 26-29.
- CASFIG – Coordenação de Âmbito Social e Financeiro das Habitações do Município de Guimarães, Empresa Municipal, Guimarães: Câmara Municipal de Guimarães.
- CMG – CÂMARA MUNICIPAL DE GUIMARÃES (2019), *Estratégia Local de Habitação*. Guimarães: CMG. URL: <https://tinyurl.com/y6apd9e3>
- DAVIS, Mike (2006), *Planeta favela*. S. Paulo: Boitempo.
- EL PAÍS (JORNAL) (2019), “Colau multa con casi tres millones de euros a dos fondos por tener pisos vacíos” (notícia, assinada por Clara Blanchar, de 4 de março de 2019). URL: https://elpais.com/ccaa/2019/03/04/catalunya/1551689719_073254.html
- ENGELS, Friedrich [1983 (1872)], *Para a questão da habitação*. Lisboa: Edições Avante.
- FARIA, Pedro (2014), *Reabilitação no Centro Histórico de Guimarães – uma visão estratégica*. Dissertação de Mestrado. Porto: Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto.
- GOODMAN, Nelson (1990 [1978]), *Maneras de hacer mundos*. Madrid (Fuenlabrada): Visor.
- HARVEY, David (2009), “Alternativas ao neoliberalismo e o direito à cidade”. In *Novos Cadernos NAEA*, 12 (2): 269-274.
- INE – INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2020). URL: WWW.INE.PT
- JORNAL DE NEGÓCIOS (2019), “Berlim faz compra inédita de 6.000 casas para aliviar preços das rendas” (notícia da agência Bloomberg de 27 de setembro de 2019). URL: <https://tinyurl.com/y5fgf6up>
- LEFEBVRE, Henri (2012 [1968]), *O Direito à cidade*. Lisboa: Estúdio e Livraria Letra Livre.
- NEL-LO, Oriol (2018), *A cidade em movimento. Crise social e resposta cidadã*. Lisboa: Livraria Tigre de Papel.
- OBSERVADOR (JORNAL) (2020), “Programa de Arrendamento Acessível regista 160 contratos entre mais de 9.000 candidaturas” (notícia da agência Lusa de 22 de maio de 2020). URL: <https://tinyurl.com/y4fwytvw>
- PORDATA – BASE DE DADOS SOBRE PORTUGAL CONTEMPORÂNEO (2020). FUNDAÇÃO FRANCISCO MANUEL DOS SANTOS. URL: WWW.PORDATA.PT

- PORTAL DA HABITAÇÃO, IHRU – Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (2020). URL: www.portaldahabitacao.pt/web/guest/arrendamentoacessivel-beneficiarios
- PÚBLICO (JORNAL) (2016), Entrevista com David Harvey, conduzida por Alexandra Prado Coelho (17 de julho de 2016). URL: <https://tinyurl.com/yytdsx27>
- PÚBLICO (JORNAL) (2019), “Programa de Arrendamento Acessível é insuficiente para as famílias de Lisboa, Porto e Algarve” (reportagem de Luísa Pinto, de 7 de setembro de 2019). URL: <https://tinyurl.com/y35n358y>
- PÚBLICO (JORNAL) (2019a), “Programa de Arrendamento Acessível permitiu fechar apenas 20 contratos” (notícia, assinada por Luísa Pinto, de 2 de setembro de 2019). URL: <https://tinyurl.com/y589v7c8>
- SANTOS, Boaventura Sousa (1993), “O Estado, as relações salariais e o bemestar na semiperiferia: o caso português”. In B. S. Santos (org.), *Portugal: um retrato singular*, Porto: Afrontamento, pp. 16-56.
- SILVA, Manuel Carlos (2012), *Socio-Antropologia Rural e Urbana*. Porto: Afrontamento.
- SILVA, Manuel Carlos, RIBEIRO, Fernando Bessa, CARDOSO, António e FELIZES, Joel (2017), “O espaço urbano e o problema da habitação: uma primeira aproximação às ilhas e bairros sociais no Porto e em Braga”. In F. M. Rodrigues, M. C. Silva, A. C. Fontes, A. C. Fontes, S. Mourão e L. Baptista (orgs.), *Por uma estratégia de cidade sustentável: expansão urbana planeada, quadro legal e financiamento autárquico*, Porto: Afrontamento, pp. 169-183.
- ŽIŽEK, Slavoj (2005), *Às portas da revolução: escritos de Lenin de 1917*. São Paulo: Boitempo.

CAPÍTULO X. A OCUPAÇÃO URBANA E AS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO NA ÁREA METROPOLITANA DE BRASÍLIA – BRASIL

Ana Maria Nogales Vasconcelos¹

1. INTRODUÇÃO

A mudança da capital federal para o interior do país, ideia presente na gestão governamental desde a época imperial, concretizou-se em 1960, com a inauguração de Brasília no Planalto Central. Com a perspectiva de integração do território e como polo irradiador de desenvolvimento, a nova capital nasce como o símbolo concreto da modernidade que o país buscava alcançar desde o *Estado Novo* de Getúlio Vargas com sua política da Marcha para o Oeste e expansão capitalista (Jatobá, 2016; Amaral, 2014).

A década de 1950 foi marcada por grandes transformações econômicas, sociais, culturais e demográficas no Brasil. O Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), com seu caráter desenvolvimentista, alavancou o desenvolvimento industrial e impulsionou o desenvolvimento regional, com o redirecionamento dos investimentos no setor agropecuário da região Centro-Oeste, e gerou intenso fluxo migratório oriundo das áreas rurais mais estagnadas, sobretudo do Nordeste brasileiro.

Enquanto as cidades se construía e se reformavam para acompanhar a modernidade, o campo se apresentava estagnado com estoques de mão de obra excedente e pronta para migrar em busca de trabalho e do que se consideravam condições de uma vida moderna. Em 1950, a população brasileira vivia predominantemente no campo (63,8%), mas o baixo ritmo de crescimento dessa população (1,6% a.a.) mostrava já o peso do êxodo rural. Em contrapartida, as cidades precisavam de

¹ Demógrafa, Professora Associada do Departamento de Estatística e do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM) da Universidade de Brasília. Email: ananogalesunb@gmail.com

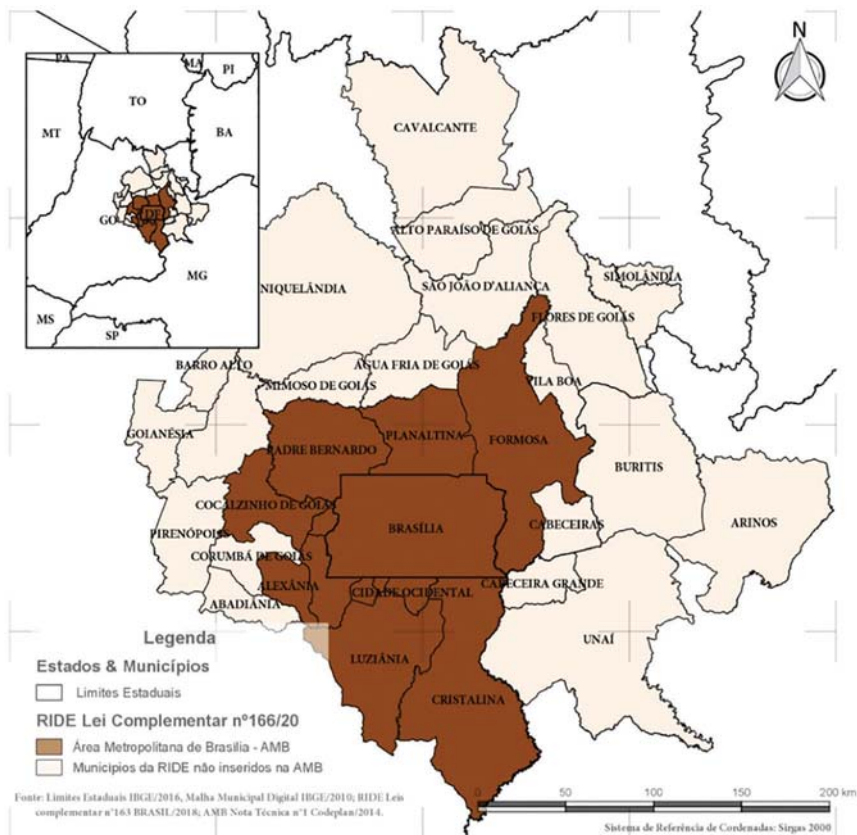
mão de obra barata e abundante para o trabalho na construção, na montagem do parque industrial e na formação de um mercado consumidor. Assim, entre 1950 e 1960, o saldo líquido migratório rural-urbano foi estimado em cerca de 10 milhões de pessoas (Camarano e Abramovay, 1998) e a taxa de urbanização do país passou de 36% para 45% (Vasconcelos, 2006).

Ainda que não estivesse presente no Plano de Metas, é nesse contexto de grandes transformações que Kubitschek propõe a construção de Brasília, que irá constituir-se no elemento simbólico da modernidade brasileira. Arquitetônica e urbanisticamente planejada, Brasília não é apenas “um projeto de cidade nova, é uma nova capital, e uma capital que deve redefinir o país projetando um Brasil moderno, desenvolvido, interiorizado, correspondendo a um projeto de sociedade” (Vidal, 2009).

A Brasília idealizada e utópica expressa assim alguns valores almejados para toda a nação: a eficiência do trabalho e o prazer de viver. Lúcio Costa, arquiteto e urbanista da nova capital, em seu relatório de apresentação do projeto, a define como:

[C]idade planejada para o trabalho ordenado e eficiente, mas ao mesmo tempo cidade viva e aprazível, própria ao devaneio e à especulação intelectual, capaz de tornar-se com o tempo, além de centro de governo e administração, num foco de cultura dos mais lúcidos e sensíveis do país (Costa, 1991).

Mapa 1. Municípios da Região Integrada de Desenvolvimento Econômico (Ride-DF) e da Área Metropolitana de Brasília, 2018



Fonte: Mapa extraído de Vasconcelos *et al.* (orgs), 2019

Pensada como cidade administrativa, a função residencial ou a “escala residencial” no Plano Piloto de Lúcio Costa propunha um “novo conceito de morar”, e foi prevista para abrigar, principalmente, os quadros técnicos do governo federal transferidos da antiga capital, Rio de Janeiro. No entanto, a nova capital atraiu migrantes de todas as regiões desde a sua construção. Decorridos quase 60 anos de sua inauguração, Brasília se expandiu pelo território como as metrópoles brasileiras; ultrapassou os limites do Plano Piloto (principal núcleo urbano planejado e patrimônio da humanidade), muito antes que ele estivesse totalmente construído e avançou a delimitação do Distrito Federal

(DF)² envolvendo municípios de Goiás (Unidade da Federação adjacente). Enfim, tornou-se uma cidade fragmentada espacialmente, que se espria pelo território, vindo a formar o que se denomina Área Metropolitana de Brasília.³

Com o objetivo de descrever o processo de ocupação urbana do Distrito Federal e a consequente formação da Área Metropolitana de Brasília, este capítulo apresenta cinco momentos da história dessa ocupação, tendo como foco o papel do Estado na gestão do território e as políticas habitacionais.⁴

2. A FORMAÇÃO DA ÁREA METROPOLITANA DE BRASÍLIA

O processo de urbanização e a expansão do espaço urbano no Distrito Federal têm sido marcados pelas políticas de gestão voltadas para coibir e reprimir a ocupação não oficial, sobretudo aquela destinada à habitação, variando no decorrer do tempo, os mecanismos e os instrumentos. Nesse processo, alguns momentos podem ser identificados como significativos:

(a) a criação da periferia dentro do Distrito Federal (DF) concomitante à construção do centro planejado;

(b) a expansão da periferia dentro do DF e início da formação da periferia metropolitana;

(c) a explosão da periferia metropolitana e a criação de novos espaços para moradia dentro do DF sob controle do Estado;

(d) a expansão da informalidade dentro do DF e da periferia metropolitana e a omissão do Estado;

(e) retomada da política habitacional e consolidação da área metropolitana de Brasília.

2 A Unidade da Federação que abriga a capital da República, o município de Brasília, é o Distrito Federal.

3 De acordo com a Nota Técnica 1/2014 da Companhia de Desenvolvimento do Distrito Federal – Codeplan, a Área Metropolitana de Brasília (AMB) é composta pelo Distrito Federal e doze municípios goianos. Os municípios da Periferia Metropolitana de Brasília (PMB) são: Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Padre Bernardo, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás.

4 Este capítulo se baseia em trabalho apresentado por Ignez Costa Barbosa Ferreira, Ana Maria Nogales Vasconcelos e Adriana Villarinho, no VII Seminário da História da Cidade e do Urbanismo ocorrido em Salvador, Bahia, em Outubro de 2002 (Barbosa Ferreira *et al.*, 2002). Até então reconheciam-se quatro momentos na história da ocupação urbana do Distrito Federal.

2.1. A CRIAÇÃO DA PERIFERIA DENTRO DO DISTRITO FEDERAL (DF) CONCOMITANTE À CONSTRUÇÃO DO CENTRO PLANEJADO

Para a construção de Brasília foi demarcado um território de 5,8 km² no Estado de Goiás, que viria a ser o novo Distrito Federal, após a transferência da capital. O sítio havia sido visitado desde meados do século XIX e delimitado pela missão chefiada pelo geógrafo belga Louis Cruls em seu relatório de 1896 (Cruls, 2003).

Para a elaboração do plano urbanístico da nova capital foi lançado um Edital de concurso para o Plano Piloto, em 1956, no qual se mencionava que o contingente populacional máximo deveria ser de 500 mil habitantes, no núcleo central. Quando esse limite fosse alcançado, estava prevista a construção de cidades-satélites dentro do território do Distrito Federal. Vale mencionar que em 1950, Rio de Janeiro e São Paulo já contavam com mais de 2 milhões de habitantes, e a proposta para a nova capital seria a de evitar problemas já encontrados nessas duas grandes aglomerações urbanas, como o crescente processo de favelização da população migrante.

Tabela 1. População e taxa de crescimento. Brasil e Distrito Federal, 1960-2025

Ano	População		Taxa de crescimento anual	
	Brasil	DF	Brasil	DF
1960	70.070.457	141.742	--	--
1970	93.139.037	545.217	2,9	14,4
1980	119.002.706	1.176.908	2,5	8,0
1991	146.825.475	1.601.094	1,9	2,8
2000	169.544.443	2.051.146	1,6	2,8
2010	194.890.682	2.639.212	1,4	2,6
2015	203.475.683	2.848.633	0,4	1,5
2020	211.755.692	3.052.546	0,4	1,4
2025	219.029.093	3.239.675	0,3	1,2

Fonte: IBGE, Censos demográficos 1960-2010; IBGE, Projeções populacionais 2010-2060

No entanto, a empreitada de construção de uma nova cidade atraiu um intenso fluxo migratório, ficando claro, desde antes de sua inauguração, que a área central de Brasília, o Plano Piloto planejado e áreas adjacentes, não poderia absorver todo esse contingente populacional que para ali se destinava.

Para combater o processo de favelização no centro urbanístico planejado, a população excedente foi transferida para os núcleos urbanos recém-criados, Taguatinga, Gama e Sobradinho, distantes do centro em 25, 30 e 33 km, respectivamente, iniciando o processo de ocupação polinucleada do DF, contrapondo o centro com as cidades-satélites. Juntamente com as três mencionadas acima, Planaltina e Brazlândia, pequenos núcleos urbanos existentes antes da construção de Brasília, são as cinco primeiras cidades-satélites criadas no DF.

Nos primeiros anos após a inauguração da capital, observa-se a ocupação do núcleo central, concomitantemente com a de outras áreas dentro do DF. Em 1960 o núcleo central compreendia 48,4% da população total do DF e 39% da AMB (Tabela 2). Entre 1960 e 1970, o forte crescimento do DF é corroborado pelas elevadas taxas de crescimento demográfico: 13,5% ao ano no centro e 15,2% ao ano nas demais áreas do DF. Nesse primeiro momento, a periferia metropolitana – PMB, composta atualmente por doze municípios goianos (cf. nota de rodapé 3), cresce, mas muito mais lentamente, com taxa inferior à média do país para o mesmo período, 2% *versus* 2,9% ao ano, respectivamente (cf. Tabela 1).

Tabela 2. População residente. Área Metropolitana de Brasília (AMB), Distrito Federal e Periferia Metropolitana de Brasília (PMB), 1960-2020

Ano	AMB	Distrito Federal			PMB	%	
		Total	Núcleo	Outras áreas		Núcleo/DF	Núcleo/AMB
1960	175.965	141.742	68.665	73.077	34.223	48,4	39,0
1970	587.081	545.217	243.163	302.054	41.864	44,6	41,4
1980	1.373.145	1.176.908	293.210	883.698	196.237	24,9	21,4
1991	2.005.369	1.601.094	313.494	1.287.600	404.275	19,6	15,6
2000	2.802.156	2.051.146	319.947	1.731.199	751.010	15,6	11,4
2010	3.594.052	2.639.212	336.025	2.303.187	954.840	12,7	9,3
2015	3.967.379	2.848.633	348.525	2.500.108	1.118.746	12,2	8,8
2020	4.296.230	3.052.546	361.844	2.690.702	1.243.684	11,9	8,4

Fonte: IBGE, Censos demográficos 1960 a 2010; IBGE, Projeções populacionais, 2018; CODE-PLAN, Projeções populacionais para as RAs do Distrito Federal 2010-2020, 2019.

Nota: A AMB é composta pelo DF e 12 municípios de Goiás. A PMB refere-se somente aos municípios de Goiás.

A diferença entre os ritmos de crescimento do DF (acelerado) e da PMB (lento) ao longo da década de 1960 leva a que a concentração da população residente no núcleo da metrópole aumente de 39% em 1960 para 41,4% em 1970 (Tabela 2).

Tabela 3. Taxas anuais de crescimento da população residente (em %). Área Metropolitana de Brasília – AMB, Distrito Federal e Periferia Metropolitana de Brasília – PMB. 1960-2020

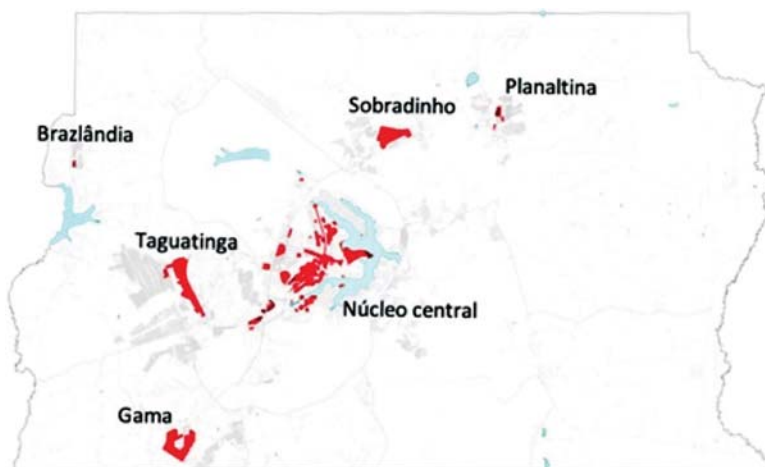
Período	AMB	Distrito Federal			PMB
		Total	Núcleo	Outras áreas	
1960-1970	12,8	14,4	13,5	15,2	2,0
1970-1980	8,9	8,0	1,9	11,3	16,7
1980-1991	3,5	2,8	0,6	3,5	6,8
1991-2000	3,8	2,8	0,2	3,4	7,2
2000 -2010	2,5	2,6	0,5	2,9	2,4
2010-2015	2,0	1,5	0,7	1,7	3,2
2015-2020	1,6	1,4	0,8	1,5	2,1

Fonte: IBGE, Censos demográficos 1960 a 2010; IBGE, Projeções populacionais, 2018; CODEPLAN, Projeções populacionais para as RAs do Distrito Federal 2010-2020, 2019.

Nota: A AMB é composta pelo DF e 12 municípios de Goiás. A PMB refere-se somente aos municípios de Goiás.

O período que abrange o início da construção até ao final da primeira década após a inauguração de Brasília é caracterizado pela forte presença do Estado na produção e no consumo do solo urbano dentro do DF. Terras urbanas foram designadas aos órgãos federais e distritais que produziram as primeiras habitações para os seus funcionários, seguindo as normas estabelecidas pelo plano urbanístico de Lúcio Costa no Plano Piloto. Para coordenar a produção de novas unidades habitacionais, sobretudo fora do Plano Piloto, foi criada a Sociedade de Habitação de Interesse Social (SHIS) em 1962.

Figura 1. Localização das ocupações urbanas. Distrito Federal. Década de 1960



Fonte: Elaboração própria com base em mapa da publicação GDF, 2005

Com o objetivo de remover as ocupações irregulares (favelas, denominadas também de ‘invasões’) e construir habitações para funcionários públicos menos qualificados, preservando assim o plano urbanístico de Lúcio Costa e a bacia do Lago Paranoá na área central do DF, foram criadas, ao final da década de 1960, novas cidades-satélites: Guará, para atender a demanda de novas habitações para o funcionalismo público, e Ceilândia (O nome Ceilândia vem da sigla CEI – Campanha de erradicação de invasões), para onde foi removida toda a população que residia em vilas e assentamentos irregulares no Plano Piloto ou em áreas adjacentes.

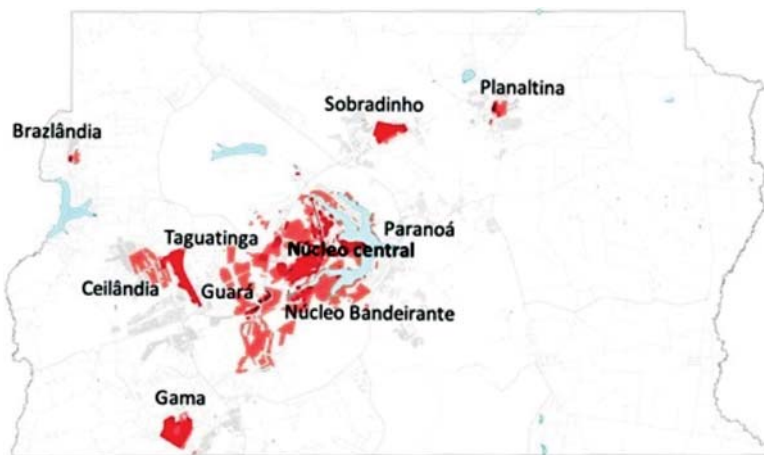
2.2. A EXPANSÃO DA PERIFERIA DENTRO DO DF E O INÍCIO DA FORMAÇÃO DA PERIFERIA METROPOLITANA

O controle do Estado na ocupação urbana, por um lado, freou bruscamente a ocupação do núcleo central, com a justificativa da preservação do plano urbanístico. Na década de 1970, ainda que se observem intensos fluxos migratórios para o DF (Vasconcelos, 2006), a taxa de crescimento da população do núcleo central cai para 1,9% ao ano. Por outro lado, abrem-se espaços dentro do DF para a construção de habitações de interesse social sob responsabilidade da SHIS, e observam-se resistências para a fixação de núcleos urbanos criados

durante a construção da capital, notadamente Núcleo Bandeirante (principal núcleo urbano formado para a construção da capital, chamado de Cidade Livre) e Paranoá. Com a política de ocupação do território direcionada para a preservação do núcleo central, a taxa de crescimento populacional das outras áreas no DF permanece elevada, em 11,3% ao ano (Tabela 3). Assim, ao final da década de 1970, verifica-se que somente 25% da população do DF residia no núcleo central, urbanisticamente planejado, e que esse volume era um pouco superior à metade do limite máximo, inicialmente, previsto (Tabela 2 e Figura 2).

Ao mesmo tempo, a forte pressão por terrenos destinados à moradia, mormente para a população mais pobre, incentiva agentes imobiliários privados a realizarem loteamentos de áreas rurais desvalorizadas fora do DF, nos municípios goianos adjacentes. Esses loteamentos com precária infraestrutura urbana atraem a população de mais baixa renda residente no DF, muitos dos quais migrantes oriundos do Nordeste brasileiro, os quais se localizam especialmente no eixo Sul do DF, no município de Luziânia, próximo ao de Gama.

Figura 2 – Localização das ocupações urbanas. Distrito Federal. Década de 1970



Fonte: Elaboração própria com base em mapa da publicação GDF, 2005

2.3. A EXPLOSÃO DA PERIFERIA METROPOLITANA E A CRIAÇÃO DE NOVOS ESPAÇOS PARA MORADIA DENTRO DO DF SOB CONTROLE DO ESTADO

O terceiro momento, que compreende a década de 1980 e início da década de 1990, caracteriza-se pela redução do ritmo de crescimento da população do DF, embora se observem intensos fluxos migratórios para a região (Vasconcelos, 2006). Nesse período, o Governo do Distrito Federal (GDF) ainda detém o controle da ocupação urbana, mas suas ações são insuficientes para atender à demanda habitacional. De acordo com Jatobá (2016), citando levantamento realizado por Oliveira (2008), a SHIS produziu entre 1965 e 2005 mais de 145 mil unidades habitacionais no Distrito Federal.

Essa produção, contudo, além de insuficiente para atender a demanda de moradia, foi descontinuada na década de 1980 por entender-se que ela intensificava o fluxo migratório para o DF. A redução da oferta habitacional pelo GDF aqueceu o mercado de terras nos municípios goianos da periferia metropolitana e fez recrudescer a informalidade no DF, demonstrando não ser a oferta habitacional a motivação principal da atração migratória (Jatobá, 2016).

Entre as décadas de 1980 e 1990 verifica-se a chamada “explosão” da periferia metropolitana que apresenta taxas de crescimento demográfico em torno de 7% por ano ao longo dos 20 anos. Com o afluxo populacional, o município de Luziânia foi desmembrado em 1982 com a criação do município de Santo Antônio do Descoberto. No início da década de 1990, a partir do desmembramento do próprio município de Luziânia, são criados os municípios de Cidade Ocidental, Novo Gama e Valparaíso de Goiás, no eixo Sul do Distrito Federal. Todos esses novos municípios nascem basicamente como cidades dormitórios, ampliando a oferta de unidades habitacionais para a população de baixa renda residente no Distrito Federal.

Ao final da década de 1980 e início da de 1990, o Governo do Distrito Federal retoma sua política habitacional com a criação do Programa de Assentamentos para a População de Baixa Renda (PAPBR). A grande diferença é que, em lugar de moradias prontas, são entregues lotes semi-urbanizados à população de baixa renda, sendo criadas as localidades urbanas de Samambaia, Santa Maria, Riacho Fundo e Recanto das Emas.

Ao mesmo tempo, com a preocupação de adensar a área central, trazendo a classe trabalhadora para habitar mais próximo dos locais de trabalho, e ampliar

a oferta de moradia, o relatório de Lúcio Costa intitulado “Brasília revisitada 1985/87” (cf. Anexo I do Decreto no 10.829/1987 do GDF e da Portaria no 314/1992 do Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional – IPHAN), propõe a criação de novas áreas residenciais no núcleo urbano patrimonializado. O GDF cria os setores Sudoeste e Noroeste impondo a mesma tipologia de ocupação observada no Plano Piloto, entregando à iniciativa privada a sua implantação.

2.4. A EXPANSÃO DA INFORMALIDADE DENTRO DO DF E DA PERIFERIA METROPOLITANA E A OMISSÃO DO ESTADO

Concomitantemente à retirada do Estado na oferta de moradias prontas, terras rurais e áreas de proteção ambiental dentro do Distrito Federal, especialmente aquelas com situação fundiária ambígua,⁵ começaram a ser ocupadas de forma irregular.

No DF, entre 1989 e 1995, o número de parcelamentos irregulares identificados elevou-se de 159 para 529, com a predominância de 69% da sua população com baixa renda, conforme o Diagnóstico Preliminar dos Parcelamentos Urbanos Informais (SEDUMA, 2006). Assentamentos informais de grandes dimensões surgiram ou se expandiram entre o início e o final da década de 1990, como a Estrutural, o Itapoã e o Sol Nascente. (...)

Da segunda metade da década de 1990 à primeira metade da década de 2000, a ausência de uma política habitacional mais efetiva parece ter coincidido com uma maior expansão da informalidade no interior do DF, bem como da oferta de parcelamentos com precária infraestrutura nos municípios da periferia metropolitana de Brasília (Jatobá, 2016).

A atuação de “grileiros” (indivíduos que comercializam terras públicas ou privadas utilizando documentos falsos) na comercialização irregular e ilegal de terrenos semi-urbanizados, seja para a classe média e média alta, com o surgimento dos “condomínios”, seja para os mais pobres, foi amplificada nesse período.

5 A desapropriação de todo o território do DF para a construção da Nova Capital não foi totalmente concluída à época da inauguração de Brasília, dada a precariedade dos registros cartoriais das propriedades existentes (Jatobá, 2016). Dessa forma, parte do território, sobretudo em áreas rurais, teve sua situação fundiária pública questionada.

Por outro lado, é nesse período do aumento da informalidade que o GDF disponibiliza novas áreas para a ocupação habitacional. Além das áreas previstas pelo relatório de Lúcio Costa, com a implantação do setor Sudoeste, é autorizada a ocupação do bairro Águas Claras, com o objetivo de adensar o trajeto do Metro, que liga o centro do Plano Piloto com as cidades-satélites de Taguatinga, Ceilândia e Samambaia. Da mesma forma que no caso do Sudoeste, a ocupação de Águas Claras foi totalmente entregue ao setor privado. Neste caso, novas tipologias foram permitidas, tendo como consequência o início do processo de verticalização urbana nas áreas fora do núcleo central. Com previsão de construção de prédios de até 12 andares, esse limite foi desconsiderado. Atualmente encontram-se, em Águas Claras, edifícios até 39 andares.

Na periferia metropolitana, a informalidade também está presente. O mesmo processo de venda de lotes semi-urbanizados se espalha nos municípios adjacentes com a ocupação maciça de áreas rurais. De forma muito acelerada, destaca-se a ocupação da área rural do município de Santo Antônio do Descoberto, próxima às localidades de Ceilândia e Brazlândia, no eixo Oeste do DF. Praticamente desabitada até meados da década de 1980, essa área conta com 62 mil habitantes em 1996, aproximadamente 106 mil em 2000 (CODEPLAN, 2016). Pelo expressivo volume populacional torna-se um novo município com o nome de Águas Lindas de Goiás. Sua população é composta, em 2000, por mais de 80% de migrantes, oriundos nomeadamente da região Nordeste com passagem pelo DF (Vasconcelos, 2006).

2.5. A RETOMADA DA POLÍTICA HABITACIONAL E CONSOLIDAÇÃO DA ÁREA METROPOLITANA DE BRASÍLIA

A criação do Ministério das Cidades em 2003, com a proposta de “formular e conduzir uma política de desenvolvimento urbano para o Brasil, integrando os setores de habitação, saneamento ambiental, trânsito e mobilidade urbana, planejamento e gestão territorial e fundiária” (Villela *et al.*, 2016), bem como o lançamento da nova Política Nacional de Habitação (PNH) pelo Governo Federal, com a instituição de um Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB) determinaram a retomada da política habitacional no Distrito Federal em 2006 (Jatobá, 2016). Em 2007 é criada a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB) e o Sistema de Habitação do Distrito Federal (SIHAB-DF) que vão conduzir a política habitacional no DF.

Num primeiro momento, a prioridade foi prover de equipamentos urbanos os assentamentos irregulares de baixa renda e promover a regularização das diversas ocupações. Num segundo momento, a partir de 2011, o GDF lança o programa *Morar Bem*, denominação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) lançado pelo Governo Federal em 2009.

Sobre o PMCMV do Governo Federal e implantado por Estados, incluindo do DF e municípios, Marguti e Aragão (2016) argumentam:

Diante da convergência de fatores internos e externos à economia brasileira, assim como aspectos inerentes à correlação de forças dentro do sistema político, observa-se que o lançamento do MCMV teve uma maior relação com a demanda econômica do setor da construção civil, no sentido do aumento artificial da demanda por meio do crédito, do que responder de maneira compreensiva a diversidade da problemática habitacional.

Ainda segundo Marguti e Aragão (2016), no PMCMV,

A habitação social deveria ser projetada, construída e comercializada pela iniciativa privada, esvaziando ainda mais o papel do Estado e o protagonismo dos movimentos sociais na provisão de moradia.

Dadas as melhores condições para a atuação do setor privado na construção e na venda de imóveis para as classes populares (menor preço da terra, situação fundiária regularizada e localização do empreendimento à escolha do empreendedor), é nos municípios goianos da periferia metropolitana que o PMCMV aplica grande parte dos investimentos para habitações destinadas à população de mais baixa renda, a partir de 2009. Como consequência, a PMB mantém um ritmo acelerado de crescimento populacional, mas os vínculos permanecem estreitos com o Distrito Federal, principalmente, na busca do trabalho qualificado e na atenção à saúde.

No DF o programa *Morar Bem* atendeu inicialmente servidores públicos distritais e trabalhadores formais com rendimentos classificados como intermediários. O preço da terra e a tipologia da construção determinaram os valores mais elevados dos investimentos. O atendimento à população de mais baixa renda inicia-se somente a partir de 2015, com a construção do conjunto habitacional Paranoá Parque, para 6000 famílias.

No entanto, ainda que a oferta de moradias tenha aumentado na última década, no DF e na PMB, a ocupação irregular de terras nas áreas rurais ou de

proteção ambiental prosseguiu. Um exemplo desse tipo de ocupação é o Morro da Cruz, que em 2010 contava com cerca de 1000 habitantes dispersos na área rural e, em 2018, segundo a Codeplan, o número de habitantes ultrapassava 30 mil (CODEPLAN, 2018). A omissão do Estado na fiscalização e a demora na execução das ações planejadas no âmbito da política habitacional são fatores associados à presença constante de novas ocupações irregulares.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a política de preservação do plano urbanístico da capital federal, a cidade se espalhou para além dos seus limites político-administrativos formando a Área Metropolitana de Brasília. A busca por moradia foi o principal propulsor dessa dispersão no território. Desde a inauguração, em 1960, residir na capital federal significa para mais de 50% de seus habitantes morar fora do núcleo planejado para “o trabalho eficiente e o deleite intelectual”. A qualidade de vida proposta pelo plano urbanístico do Lúcio Costa é realidade para apenas 12% da população residente no DF e 8,4% na AMB (Tabela 2).

A política habitacional enfrenta atualmente vários desafios, entre eles, prover moradias adequadas para uma demanda de mais de 100 mil famílias no DF⁶ de baixa renda e ampliar a oferta de moradias para classes populares no núcleo central, o que reduziria significativamente o tempo no deslocamento entre a residência e o trabalho para trabalhadores menos qualificados. Outro grande desafio é combater as ocupações irregulares, principalmente, aquelas em áreas de proteção ambiental.

Com a redução da pressão migratória e, por conseguinte, do crescimento demográfico, o déficit habitacional poderá reduzir, mas outros desafios já se vislumbram como o de prover moradias adequadas para a população pobre que envelhece.

BIBLIOGRAFIA

AMARAL, Maxwell S. (2014), “A marcha para o oeste e a colonização da fronteira sul do atual Mato Grosso do Sul: deslocamentos, políticas e desafios”. In *Fronteiras: Revista de História* (Dourados, MS), 16 (28): 153-165.

6 Segundo dados da SEDUH/GDF, o déficit habitacional estimado seria em 2016 de 117710 famílias (SEDUH, 2019).

- BARBOSA FERREIRA, Ignez C.; VASCONCELOS, Ana Maria N. e VILARINHO, Adriano (2002), “A dinâmica populacional na história de Brasília”. In *Anais do VII Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*, Salvador.
- CAMARANO, Ana A. e ABRAMOVAY, Ricardo (1998), “Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: panorama dos últimos 50 anos”. In *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, 15 (2):45-65. URL: <https://www.rebep.org.br/revista/article/view/404>
- CODEPLAN – COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO DISTRITO FEDERAL (2014), *Delimitação do Espaço Metropolitano de Brasília (Área Metropolitana de Brasília). Nota Técnica nº 1*. Brasília. Disponível em: <https://tinyurl.com/y2ablvp>
- CODEPLAN (2016), *Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílios – PMAD. Águas Lindas de Goiás*. Brasília: Codeplan. Disponível em: <https://tinyurl.com/y2nbgce2>
- CODEPLAN (2018), *Projeções populacionais para as RAs do Distrito Federal 2010-2020*. Brasília: Codeplan.
- COSTA, Lucio (1991), *Brasília, cidade que inventei. Relatório do Plano Piloto*, Brasília: GDF.
- CRULS, Luís (2003), *Relatório Cruls: relatório da Comissão Exploradora do Planalto Central do Brasil (1896)*. Brasília: Editora Senado Federal.
- IBGE (COORDENAÇÃO DE POPULAÇÃO E INDICADORES SOCIAIS) (2018), *Projeções da População do Brasil e Unidades da Federação por sexo e idade: 2010-2060*. Rio de Janeiro: IBGE.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (2020), *Censos Demográficos (1960 a 2010)*. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: www.ibge.org.br
- JATOBA, Sérgio U. (2016), “Informalidade Territorial e Mercado de Terras Urbanas no Distrito Federal”. *Texto para Discussão (TD)*, 18, 39 pp. Brasília: CODEPLAN (Companhia de Desenvolvimento do Distrito Federal). URL: <https://tinyurl.com/y66nyyud>
- MARGUTI, Bárbara O. e ARAGÃO, Thêmis A. (2016), “Habitação e assentamentos precários no Brasil: trajetória e desafios para o alcance da justiça espacial”. In M. A. Costa (org), *O Estatuto da Cidade e a Habitat III : um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana*, pp. 326-343. Brasília: Ipea.
- OLIVEIRA, Rômulo Andrade (2008), *Brasília e o paradigma modernista: planejamento urbano do moderno atraso*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo..
- SEDUH (SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO DO GDF – GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL) (2005), *Cenários territoriais e demográficos para o Distrito Federal e entorno imediato*. SEDUH/GDF (mimeo).
- SEDUH (SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E HABITAÇÃO DO GDF – GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL) (2019), *Política Habitacional*. URL: <http://www.seduh.df.gov.br/politica-habitacional-2/>
- SEDUMA (SECRETARIA ESTADO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE DO GDF – GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL) (2006), *Diagnóstico Preliminar dos Parcelamentos Urbanos Informais*. SEDUMA/GDF, Brasília.

- VASCONCELOS, Ana M. N. *et al.* (orgs) (2006), “Da utopia à realidade: uma análise dos fluxos migratórios para o aglomerado urbano de Brasília”. In *Anais do XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, Caxambu: ABEP.
- VASCONCELOS, Ana M. Nogales; MOURA, Leides B. Azevedo; JATOBÁ, Sérgio U. Silva; CRUZ, Rebeca C. de Sousa; MATHIEU, Márcia R. de Andrade; PAVIANI, Aldo (orgs) (2019), *Território e Sociedade: as múltiplas faces da Brasília Metropolitana*, Brasília: Editora Universidade de Brasília e IRD Éditions.
- VIDAL, Laurent (2009), *De Nova Lisboa a Brasília: a invenção de uma capital (séculos XIX-XX)*. Brasília: Universidade de Brasília (Tradução de Florence Marie Dravet).
- VILLELA, Lamounier E. *et al.* (2016), “A conferência nacional das cidades como instrumento de políticas públicas para o desenvolvimento territorial: a percepção dos conselheiros nos processos participativos e deliberativos”. In *Cadernos EBAPE.BR*, 14 (esp.): 619-639. DOI: doi.org/10.1590/1679-395117094

CAPÍTULO XI. PRETO NO BRANCO DA POLÍTICA HABITACIONAL DE BRASÍLIA: A INTERSECÇÃO DAS PAUTAS ÉTNICO-RACIAIS E DE DIREITO À MORADIA

Luiz Fernando Macedo Bessa¹, Wanderson Maia Nascimento²

1. INTRODUÇÃO

Brasília, a cidade criada para ser a nova capital do Brasil, com uma arquitetura modernista e um plano urbanístico inovador, encantou todos nos anos 60 do século passado, não só por sua beleza, mas também pela proposta de igualdade das condições urbanas para os seus moradores. De acordo com o seu idealizador, a cidade foi planejada para ser fechada do ponto de vista de seu desenho urbano modernista, para abrigar entre 500 a 700.000 habitantes e, à medida que se aproximasse desse limite, seriam criadas, na periferia, as chamadas cidades satélites, pequenas e complementares. No entanto, desde a sua criação, o crescimento de Brasília se deu para além da área planejada, onde está materializado o seu desenho original, o Plano Piloto de Lúcio Costa.

Simultaneamente à sua construção, surgiram outros núcleos urbanos, bairros-dormitórios, que gravitaram ao seu redor, uma vez que o Plano Piloto não abrigou todos os imigrantes, especialmente os de menor poder aquisitivo. Os quase 70 mil trabalhadores, os *candangos*, os verdadeiros construtores de Brasília, foram excluídos do Plano Piloto desde sua inauguração (Costa, 1991). Essa população “indesejável” já se encontrava, à época, em oito cidades-satélites

1 Doutor em «Géographie Humaine et Organization de l’Espace» pela Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne). Professor da Universidade de Brasília. Professor Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília (PPGDSCI/CEAM/UnB). Email: Ifmbessa@gmail.com

2 Doutorando em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (PPGDSCI) do CEAM/UnB 2017). Servidor público e pesquisador na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

(atualmente denominadas Regiões Administrativas) e em áreas localizadas nas imediações dos canteiros de obra, mesmo antes da inauguração da capital (Costa, 1991). Brasília desenvolveu-se prematuramente de forma polinucleada (Paviani, 2010) no interior de um território reservado, um quadrilátero, intitulado Distrito Federal (DF).

Esse território é hoje um dos maiores aglomerados urbanos do país e conta com uma população de mais de três milhões de habitantes distribuída em 31 Regiões Administrativas. A cidade planejada, centro desse aglomerado urbano e uma das Regiões Administrativas (Plano Piloto) do Distrito Federal, conta hoje com uma população de cerca de 230.000 habitantes, ou seja, 7,54% do total de habitantes do DF, um número bem menor do que o previsto por seu idealizador. Se considerarmos outras Regiões Administrativas centrais (Lago Sul, Lago Norte, Sudoeste) e que fazem parte do Conjunto Urbanístico de Brasília, inscrito desde 1987 na Lista de Patrimônio Mundial da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), o número de habitantes não ultrapassa os 300 mil, o que está longe da proposta original de Lúcio Costa.

Brasília é uma das cidades mais dispersas do mundo e sua densidade populacional aumenta à medida que se afasta do centro (Ribeiro e Holanda, 2015). A distância entre a cidade idealizada e as demais localidades do DF não se expressa amiúde pelos quilômetros percorridos, mas pela distância social, econômica, política e demográfica que marca a trajetória das populações que aí vivem (Vasconcelos *et al.*, 2015).

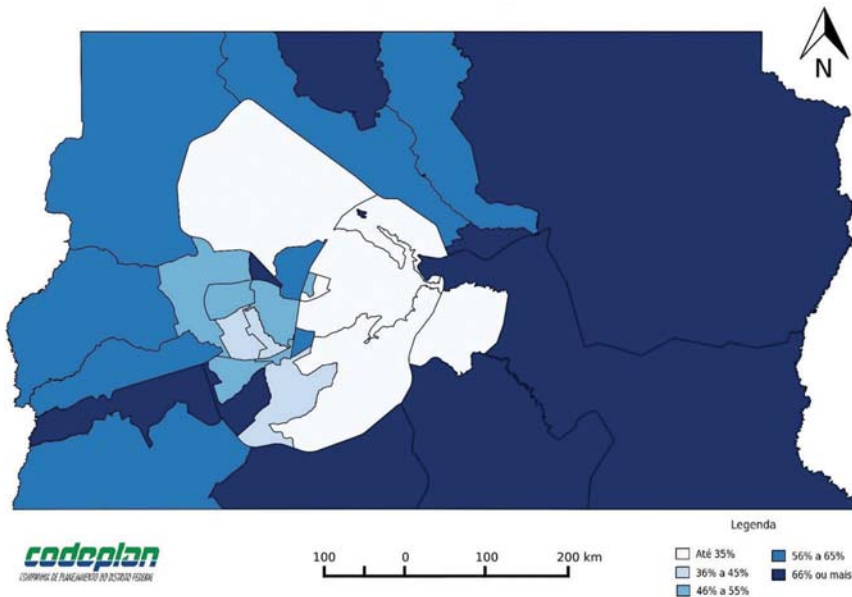
Tomando como referência, por exemplo, alguns dados entre a região central de Brasília, o Plano Piloto, e a cidade periférica mais populosa do Distrito Federal, a região administrativa da Ceilândia, enquanto a população da primeira decresceu de 216.489 para 210.067 habitantes entre 2013 e 2015, a da segunda subiu de 451.872 moradores em 2013 para 479.713 em 2015 (CODEPLAN, 2014; 2016). No que se refere à escolaridade, nomeadamente a posse de um diploma do ensino superior, enquanto o Plano Piloto ocupa o 3º lugar, a Ceilândia situa-se na 24ª posição, ou seja, apenas 6% de moradores desta concluíram o referido diploma. Essas diferenças se manifestam também em relação à média do rendimento domiciliar mensal *per capita*: são 7,06 salários mínimos no Plano Piloto contra 1,16 na Ceilândia (CODEPLAN, 2016).

Como uma questão estruturante da sociedade, as desigualdades se acentuam fortemente no território. Se tomarmos essas desigualdades com um recorte em relação à cor/raça, essa desigualdade se apresenta de maneira mais intensa. Como observam Vasconcelos, Pereira e Dutra (2019), o Distrito Federal é

conhecido pela distribuição territorial desigual da população segundo raça/cor: as áreas centrais com rendimento mais alto concentram população não negra, enquanto nas Regiões Administrativas de renda mais baixa mais de 70% da população se autodeclara negra. No meio do processo de segregação social e de classe que se desenvolveram no território é perceptível o desequilíbrio na distribuição racial da população que tem acesso a determinados bens e serviços urbanos, conforme demonstra o mapa de distribuição racial do DF (Figura 1).

Segundo dados da CODEPLAN (2014), a população negra do Distrito Federal ultrapassa 56% do total de moradores com mais forte concentração em regiões administrativas como SCIA/Estrutural (77,6%), Fercal (71,8%), São Sebastião (69,5%), Varjão (69,3%) e Ceilândia (63,5%), notadamente locais conhecidos por rendimentos baixos e precárias condições de moradia. Por outro lado, as menores proporções são encontradas nas Regiões Administrativas de maior poder aquisitivo: Lago Sul (20,1%), Sudoeste/Octogonal (25,7%) e Lago Norte (28,4%).

Figura 1. Percentual de negros na população por Região Administrativa – Distrito Federal, 2010



Fonte: Censo Demográfico – IBGE, 2010. Elaboração: Codeplan

Apesar de representar mais de 56% da população de Brasília, os negros estão em desvantagem no mercado de trabalho, no nível de renda, nas condições de moradia, na escolaridade, no acesso a bens e serviços. No que se refere à inserção no mercado de trabalho, são justamente nas áreas de maior concentração de população não negra onde se apresentam as maiores disparidades, evidenciando a discriminação racial. Apesar de haver mais negros no mercado de trabalho, mais da metade dos trabalhadores formais são não negros, enquanto mais da metade dos informais são negros (Vasconcelos, Pereira e Dutra, 2019).

No que se refere à moradia, do total da população do Distrito Federal 3,6% residem em aglomerados conhecidos como favelas, onde 70,4% da população são negros, segundo o Censo Demográfico de 2010. Pode-se verificar que nos aglomerados de favelas, os percentuais de negros são bem mais altos, passando de 60% na maior parte deles, chegando a 83,5% na Vila Rabelo, em Sobradinho II (CODEPLAN, 2014).

Esses indicadores expressivos de desigualdades socioespaciais manifestam uma segregação racial não declarada, acrescendo a esses dados tantos outros como os contrastantes modos de vida, os efeitos diferenciados de políticas públicas e as expressões assimétricas do ponto de vista sociocultural e artístico. Se, por um lado, há certa homogeneidade, principalmente no Plano Piloto, por outro, confrontamo-nos cada vez mais com modos de vida e de habitar assimétricos, dando lugar a diversas desigualdades e bloqueios, que, se superados por políticas de equidade, poderiam promover mudanças qualitativas de empoderamento e emancipação.

Têm sido pouco desenvolvidos estudos que envolvam a ação de governos e de múltiplos atores sociais, com uma abordagem transversal de políticas públicas. A análise sobre a política habitacional com uma abordagem transversal a partir de uma perspectiva étnico-racial pode contribuir para o avanço desses estudos. Este capítulo tem por objetivo analisar como a política habitacional e as políticas afirmativas de igualdade racial têm-se articulado a partir da luta por moradia digna dos movimentos populares da reforma urbana do Distrito Federal.

A formação de rede dos movimentos sociais que abranjam a pauta de negritude e o direito à moradia é recente. Acompanhar esse movimento político é importante para um maior ganho qualitativo de análise sobre o déficit habitacional e o atendimento às demandas sociais sobre o direito à moradia, a partir de uma perspectiva étnico-racial.

Tendo como referência a abordagem da sociologia da ação pública (Lascoumes e Le Galès, 2012), que analisa a política pública a partir da interação

entre atores, instituições e instrumentos da ação pública, o foco da nossa análise consiste em saber como se tem dado a intersecção entre as tradicionais pautas do movimento negro no que se refere à igualdade racial e a luta por moradia digna dos movimentos populares da reforma urbana do DF, com base num mapeamento da rede de movimentos sociais que atuam politicamente.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS, AÇÃO PÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Políticas públicas são vistas como uma possibilidade de materializar sentidos, projetos e propósitos políticos, por meio dos quais se definem os problemas que devem merecer atenção pública e as formas de solução desses problemas. Segundo Lascoumes e Le Galès (2012), a análise de políticas públicas é permeada por uma tensão entre uma perspectiva que atribui um papel preponderante ao Estado e suas intervenções na sociedade, privilegiando uma visão racional e hierárquica e uma segunda perspectiva que se interessa pelos fatores de transformação pelos grupos de interesse e pelos movimentos sociais que são poderosos atores nas transformações das políticas públicas. As expressões *política pública* e *ação pública* podem resumir essas duas perspectivas. Para o estudo da ação pública os autores apresentam um modelo de análise que compreende cinco elementos em interação: atores, representações, instituições, processos e resultados. Os atores podem ser individuais ou coletivos, possuem certa autonomia, estratégias de ação e capacidade de escolha, sendo guiados por interesses materiais e/ou simbólicos. As representações são espaços de aquisição de conhecimento e normativos que dão sentido às ações. As instituições são as regras, normas, procedimentos e rotinas que governam as interações. Os processos são a maneira como se dão as interações e o tempo que leva para sua recomposição são a justificativa das várias atividades de movimentação dos atores, sejam eles individuais ou coletivos. Os resultados correspondem às consequências e efeitos da ação pública (Lascoumes e Le Galès, 2012: 45-46).

Fruto da construção entre atores políticos e sociais estratégicos, em condições institucionais e conjunturais dadas, as políticas públicas são aqui compreendidas como:

Um fluxo de ações e intenções ativadas por diferentes atores que buscam governar (inclusive definindo) problemas públicos ou bens públicos de acordo com suas compreensões de tais problemas ou bens, mas também de acordo com seus poderes de governabilidade, de mobilizar recursos e de influenciar os demais atores

que conformam aquela específica arena pública correspondente às ações ativas (Boullosa, 2013: 77).

Já movimentos sociais podem ser entendidos como um tipo específico de ator ou rede que se insere nos processos relacionais e experimentais de política pública, disputando seus resultados. Conforme Diani e Bison (2010: 221):

Os processos de movimento social são exemplos de ação coletiva com clara orientação para o conflito com relação a oponentes sociais e políticos específicos, conduzida no contexto de densas redes interorganizacionais, por atores ligados por solidariedades e identidades compartilhadas que precedem e sobrevivem a coalizões e campanhas específicas”.

3. A TRANSVERSALIDADE DA QUESTÃO RACIAL E A AÇÃO PÚBLICA

A questão da transversalidade nas políticas públicas tem-se tornado um tema cada vez mais relevante, principalmente em função da complexidade dos problemas, com contornos e origens não claramente definidos, e tem exigido novas formas de pensar a gestão pública, historicamente caracterizada por estruturas verticais e setorializadas que fragmenta a ação e a gestão pública. Serra (2005) define transversalidade muito além da inclusão de um tema comum em diversas políticas. O conceito de transversalidade coloca ênfase na compreensão multidimensional dos problemas e na construção de um tipo de gestão que transcenda as percepções setoriais e hierarquizadas da gestão pública.

A necessidade da transversalidade das políticas públicas pode ser percebida à medida que se identifica o foco de determinadas ações que pouco ou em nada beneficiam alguns segmentos da população. A desigualdade racial, diante dos fenômenos do racismo e do preconceito, é uma das dimensões que se busca superar com a introdução de políticas públicas transversais. Nesse sentido, o papel da transversalidade das políticas estaria em permitir a vocalização de ações governamentais e não governamentais, concentrando a atenção da organização pública em direção a determinado tema ou atuando numa temática social específica. As demandas para a abertura a uma gestão transversal no setor público surgem a partir da identificação de que as estruturas administrativas, sobretudo as verticais, estariam engessadas e pouco abertas à incorporação de temas, problemas políticos e visões trazidas pela participação da sociedade civil. Desse modo, segundo Sandim (2012), a transversalidade propõe mudanças que permitem transformar conversas verticais em laterais, horizontais. Nesse

sentido, para o autor essa mudança substituiria a especialização e o silêncio pela colaboração e pelo diálogo.

É nesse contexto que as organizações da sociedade civil buscam como estratégia a intersecção das suas pautas, sobretudo num cenário político de austeridade em que há o enrijecimento dos canais de diálogo governamental com as organizações civis.

Para os movimentos sociais essa tarefa transversal não é fácil. A intersecção das pautas como estratégia política muitas vezes implica um recuo programático que determinada organização precisará realizar para que uma demanda parcial seja atendida. Nesse sentido há uma disputa interna dentro dos grupos negros para construir unidade política para articularem um enfrentamento mais contundente a uma agenda governamental de retrocessos. Para isso algumas organizações civis optam por convergirem a partir de pautas de movimentos distintos, criando laços temporários e configurando uma rede social entre movimentos civis. Para Scheren-Warren (2008) os nexos que as organizações civis podem constituir podem estar baseados tanto nas demandas materiais como nas privações do cotidiano, no sentido mais subjetivo dessas privações. Ao traduzir tal articulação política por meio dessas conexões, os nexos comunicativos e expressivos, bem como as pautas comuns de várias organizações podem proporcionar a construção de identidades sociais coletivas que possibilitem a atuação de organizações distintas numa rede de movimentos sociais.

Por meio de análise documental e com base em entrevistas realizadas com membros de três setores sociais específicos (movimento social, academia e setor governamental), se identificou que no caso do Distrito Federal essa estratégia não é inédita.

4. PROGRAMAS DE ACESSO À MORADIA E POLÍTICAS DE AÇÕES AFIRMATIVAS ÉTNICO-RACIAIS: UM DESAFIO PARA GESTÃO PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL

O estado da arte da política habitacional do Distrito Federal indica que a política estruturante para democratização do acesso à moradia no DF (Programa *Morar Bem*) está sob a tutela dos grandes investimentos disponibilizados pelo Governo Federal nos últimos anos. Segundo a SEDHAB (Secretaria de Habitação do Distrito Federal) a necessidade da criação de um Plano Distrital de Habitação de Interesse Social, em 2012, foi devida a uma exigência do Governo Federal para que houvesse a liberação de recursos oriundos dos programas nacionais

como o “Minha Casa, Minha Vida”, o “PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) da Mobilidade” e o “PAC do Saneamento”.

O Programa *Morar Bem*, vinculado ao “Programa Minha Casa, Minha Vida” do Governo Federal, tem as suas ações estruturantes voltadas para as famílias com rendimento bruto até 12 salários mínimos. Criado em 2011, o programa popular visa a construção de unidades habitacionais no Distrito Federal.

Num cenário de austeridade econômica e com a intensificação da agenda política neoliberal no Brasil, cresce a apreensão dos movimentos sociais na luta pela efetivação dos direitos individuais e coletivos da população, entre os quais o direito de igualdade de acesso aos bens e serviços públicos de qualidade. Nesse contexto as pressões de coalizões políticas ligadas ao mercado também reagem contra o uso do orçamento público em setores com maior gasto. Isto reflete-se nas áreas sociais, o que acaba obviamente afetando os direitos individuais e coletivos que estão sob a guarda do Estado como preceito e garantia fundamental. Para tentar se contrapor a esse processo, os movimentos da sociedade civil tem utilizado estratégias, de modo a poder avançar algumas conquistas das suas reivindicações políticas.

Recuando até 1971, o poder público realizou um dos primeiros programas de remoção e revitalização urbana em que mais de quinze mil moradores que habitavam em barracos de madeira próximo ao centro do Plano Piloto foram removidos dessa localidade por meio de uma política do Distrito Federal que estabeleceu o Centro de Erradicação de Invasões (CEI), o qual deu origem ao nome da cidade satélite de Ceilândia (CEI+ lândia), hoje uma das regiões administrativas do DF. Este projeto consistiu em remover completamente os moradores das favelas que havia em Brasília para transferi-las a locais com pouca infraestrutura, sem planejamento de mobilidade urbana para a nova região, não obstante o facto de os empregos continuarem a concentrar-se na área central.

Neste contexto surge o Movimento dos Incansáveis Moradores da Ceilândia. Esse movimento popular colocava a ênfase numa atuação política mais centrada na luta de classes no que tange a luta por moradia popular. Nesse sentido o intuito era consolidar as reivindicações por mudança social para a Ceilândia, associando a luta pelo direito dos mais pobres. Contudo, pelo facto de a população de Ceilândia ser composta majoritariamente por nordestinos e negros, os movimentos negros da cidade estavam sempre em diálogo com os segmentos mais amplos, a fim de assegurar uma resistência popular sólida em prol dos direitos dos moradores da região.

Na atualidade esse dinamismo entre os movimentos de luta por moradia e as organizações civis negras também se repetem, como poderemos identificar mais adiante. O facto é que, quando as pautas reivindicatórias são interseccionadas entre os movimentos e há um aumento de resistência contra medidas de austeridade instauradas pelo governo, é possível identificar mudanças de estratégias também por parte dos gestores governamentais, desdobrando-se isso na mudança de algumas medidas em relação às políticas públicas já implementadas e a coordenação da ação pública.

5. REDE DOS MOVIMENTOS DE MORADIA E NEGRITUDE NO DF

A rede de movimentos sociais organizados em torno de pautas comuns começou a estruturar-se no Distrito Federal principalmente em meados da década de 1990. No entanto, é possível identificar que anteriormente a esse período já havia movimentos negros e de moradias que não conseguiam articular as pautas entre si. Durante os anos de 1964 a 1995 o Distrito Federal teve crescimento exponencial em novas áreas de urbanização, ameaçando o título do tombamento³ e a qualidade de vida dos que viviam no Plano Piloto. Foi durante esse período que os movimentos sociais começaram a articular-se em defesa do projeto urbanístico de Brasília e suas áreas de preservação ambientais. É importante destacar que as prefeituras comunitárias das quadras, associação de moradores e conselhos comunitários cumprem um papel político bastante relevante na trajetória da participação da sociedade nas decisões políticas do Distrito Federal. No entanto, sabe-se que a faixa de moradores do Plano Piloto com rendimento elevado e a semelhança na composição social (renda, *status* e escolaridade) facilitam a participação e o engajamento desses moradores nas questões públicas sobre o tombamento da cidade.

No entanto, a história nos mostra que nas áreas da periferia, conhecidas no DF como cidades-satélites, as políticas públicas se dão de outras formas. Segundo registros históricos da Novacap, o órgão realizou a demarcação, em 97 dias, de mais de dezassete mil novos lotes em 15 de outubro de 1970.

As condições de urbanização naquele período para essa nova área de erradicação de invasões, hoje consolidada na cidade-satélite de Ceilândia, eram precárias. Muitas áreas destinadas à habitação eram irregulares. Havia áreas inadequadas para ocupação, com erosão e brejos, ou seja, sem condições de melhorar a qualidade de vida dos que ali passaram a viver.

3 Brasília foi tombada como patrimônio histórico e cultural da humanidade em 1987 pela UNESCO.

Conforme mencionado, o Movimento dos Incansáveis Moradores da Ceilândia, segundo os registos históricos da sua Administração, surge durante a década de 1970, com intuito de reivindicar mudanças sociais para a cidade, alinhado com a luta popular dos mais pobres. Era composto majoritariamente por 41 nordestinos e negros. Com o tempo a Ceilândia foi crescendo e alguns resultados foram sendo conseguidos pelas lutas populares, tais como a pavimentação de algumas ruas, acesso a energia elétrica e saneamento através da Companhia de Saneamento Ambiental de Brasília (Caesb). No entanto, a principal pauta desse Movimento consistia em reivindicar ao governo que a venda dos lotes localizados em Ceilândia e vendidos aos moradores que foram retirados das invasões no Plano Piloto deveria ser realizada a preços abaixo do mercado imobiliário, para que a população de baixa renda pudesse pagar. O movimento realizou importantes protestos e abaixo-assinados, chegando a reunir mais doze mil pessoas nas ruas de Ceilândia. Conquistaram seus direitos por via de decisão judicial de que o governo deveria vender os lotes a preços populares. Segundo os registos históricos da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB), foi entre 1979 a 1985 que o Distrito Federal paralisou as políticas de construção de novas moradias e a entrega de novos loteamentos.

Durante esse período cresce o número de moradias irregulares no Distrito Federal, principalmente na região da Ceilândia, onde se verificava uma grande concentração de pessoas em péssimas condições de moradia. Após algum tempo, os filhos daqueles que conquistaram moradias através do Movimento Incansáveis Moradores da Ceilândia criaram o Movimento dos Inquilinos, com o objetivo de lutar pela ampliação das áreas habitacionais na região da Ceilândia. Foi então que o governo retomou a criação de novas áreas de habitação, como foi o caso da Expansão do Setor O na Ceilândia. Esse movimento, segundo os registos da CODHAB, foi realizado por moradores da Ceilândia. A retomada das políticas de moradia restabeleceu-se em todo Distrito Federal. Já a história do engajamento civil dos moradores do Plano Piloto é marcada por ações políticas concretas do governo como resposta às reivindicações dos moradores, sobretudo das prefeituras comunitárias com maior agilidade. Santarém (2013) descreve a forte articulação que existia entre governo e as prefeituras comunitárias do Plano Piloto durante a década de 1990. O citado autor ressalta que existia um programa de revitalização das superquadras que visava destinar recursos públicos para melhorias infraestruturais durante esse período. No caso das associações de moradores de algumas comunidades periféricas, estas tentaram resistir às ações de erradicação de ‘invasões’, que

se resumiam a derrubar 42 barracos e a transferir as famílias para locais sem infraestrutura básica adequada e ainda mais distante da região central do Plano Piloto de Brasília.

Uma grande dificuldade de pesquisa foi identificar a história do movimento negro no Distrito Federal, bem como suas articulações em coletivos políticos ao longo da história do DF. A participação da população negra na militância política reivindicatória por demandas específicas para o povo negro no Distrito Federal alinha-se com as histórias de resistência dos terreiros de candomblé, na luta pela liberdade religiosa. Essa participação converge com o protagonismo negro em movimentos populares de moradia, como foi o Movimento dos Incansáveis Moradores da Ceilândia na década de 1980, movimento este que tinha como pauta reivindicatória obter melhores condições de moradia para a região da Ceilândia, sendo esta criada com objetivo de erradicar as primeiras ‘invasões’ nas imediações do Plano Piloto de Brasília. A participação dos negros em segmentos específicos, seja no âmbito religioso, seja na luta por moradia, caracterizou-se com a particularidade de ser um movimento pulverizado em Brasília. Assim, os coletivos negros existentes no DF não conseguiram emplacar na agenda política as demandas negras, por incapacidade de articulação de suas lideranças e a falta de abertura dos governos para a inserção do tema na formulação das políticas públicas. Por outro lado, houve a atuação de representações negras em agendas específicas de outros segmentos como, por exemplo, na luta por liberdade religiosa ou pela democratização do acesso à moradia. Essa atuação tem-se verificado em espaços democráticos de diálogo como é o caso das representações da sociedade civil (Movimento Negro Unificado- DF; Fórum Religioso Afrobrasileiro – DF) nos conselhos participativos do Distrito Federal. Ainda assim, as iniciativas concretas encaminhadas a fim de equalizar as diferenças sociais que afetam a população negra promovidas pelo governo local são praticamente inexistentes.

Nesse contexto é de suma importância o recorte étnico-racial para uma análise mais profunda sobre os desafios do acesso ao direito à moradia, de modo que uma política de remoção e transferência habitacional, voltada para preservação de um modelo de cidade que busca invisibilizar a pobreza, não agrave ainda mais as assimetrias sociais, gerando um efeito de exclusão racial dos bens, serviços e equipamentos públicos. Para identificar como os movimentos sociais de raça e moradia popular têm entrelaçado suas pautas reivindicatórias no Distrito Federal com a situação anteriormente apresentada, demonstraremos a relação existente entre a questão racial e as políticas habitacionais.

6. ENGAJAMENTO DOS CIDADÃOS NO CONTEXTO DEMOCRÁTICO

Na democracia liberal a participação política é imprescindível. Não tendo como caráter fundamental a participação direta dos cidadãos na vida do Estado, contudo ela teria por intuito evitar as ingerências estatais, como a tirania e o intervencionismo na vida privada dos cidadãos, ora por meio de impostos ora por medidas de regulamentação da vida social e econômica (Sartori, 1994; Schumpeter, 1961; Bobbio, 2000; Dahl, 2005).

A democracia participativa confere legitimidade e reconhecimento aos cidadãos, de modo que o direito de participação e à diversidade, dentre outros, é externado de modo a construir um espaço público de conflito e negociação de interesses legítimos, abarcando uma diversidade de demandas sociais (Pateman, 1992; Habermas, 2003; Avritzer, 2002; Santos, 2003). É no bojo dessa participação, inerente à democracia, que as organizações civis se articulam em torno das demandas públicas. No caso das organizações civis que lutam por moradia digna e contra o sistema racista podemos identificar que, muitas vezes, os conflitos entre Estado e Mercado impulsionam o repertório de ação dos movimentos sociais, sobretudo quando os poderes do mercado imobiliário e do capital financeiro fragilizam o papel do Estado em realizar a regulação pública do espaço urbano. Ou até mesmo, quando essa regulação é utilizada como pretexto para remoção de moradias irregulares da população mais pobre, transferindo-as para localidades periféricas, reforçando a desigualdade sócio-étnica-racial na cidade. Desse modo, há vários estudos e teses que se debruçam sobre a capacidade do capital financeiro especulativo imobiliário em pautar a agenda habitacional (Arretche, 1990; Rolnik, 2009; Shimbo, 2010).

Neste contexto a contradição socioeconômica estabelece-se de forma clara na disputa pelo território. A fim de assegurar o bem-estar e a qualidade de vida humana através da proteção da vegetação nativa, áreas territoriais como APA (Áreas de Proteção Ambiental) são definidas por dispositivos legais. No entanto, a aplicabilidade da legislação ambiental não tem sido feita de modo justo. Se, por um lado, se verifica a retirada forçada de pobres que tentam ocupar terra irregular na periferia, por outro lado, esse dispositivo legal não se aplica com eficácia para barrar a produção de hortifrutigranjeiros e de criadores de eucaliptos no cerrado, que ocupam terras irregulares, como acontece em Brazlândia. Essa afirmação a respeito das tensões socioeconômicas e seus desdobramentos ambientais podem ser confirmados no depoimento a seguir relatado por um ativista de movimento social, morador de um setor habitacional localizado próximo a áreas de preservação ambiental em Brazlândia:

Eu moro em Brazlândia, ela fica a 55 km do Plano Piloto. Sobre essa questão de atuação do governo em relação à moradia, na minha cidade não existe [...]. Apesar que deveria existir porque [...] a CODHAB [Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal] tem a prática em fazer é [...] botar as moradias de interesse social ou para pobre cada vez mais distante do centro do Plano Piloto. Que é Riacho Fundo, Recanto, Samambaia [...]. Se fosse analisar por essa lógica, Brazlândia seria um ponto também que era pra eles pôr, mas lá o que eles alegam é que [...] lá a cidade que tem muito manancial, muito lençol freático. Essa questão da edificação fica um pouco mais complicada pra lá. Mas, o que a gente vê na prática é que esse é um argumento que eles usam pra não dar moradia. Sabe porquê? Porque Brazlândia é cercada por eucaliptos, quem estuda essa coisa de meio-ambiente sabe que o eucalipto é uma árvore que consome no mínimo 30 litros de água por dia cada pé. Se é pra preservar as nascentes e mananciais não era pra ter eucalipto, concorda comigo? Deveria ser outro tipo de árvore que não consumisse esse tanto de água. E nós vemos áreas em Brazlândia que a gente vê claramente que é passível de parcelamento urbano, porque ela fica no mesmo sentido de um conjunto habitacional que já existe. Ou seja, se eles quisessem suprir a necessidade de moradia da cidade, eles conseguiriam (Ativista de movimento por moradia popular, morador de Brazlândia, negro, 39 anos).

No que tange a identificar se as organizações públicas têm considerado a questão racial nas políticas de habitação, as entrevistas demonstram que isso não tem ocorrido no Distrito Federal. Os entrevistados dos três setores (acadêmicos, movimentos sociais e governo) foram unânimes na resposta de que as organizações públicas do DF não têm observado especificamente a questão racial nas políticas e programas de habitação. No entanto, todos os entrevistados avaliaram que seria importante a elaboração de políticas públicas complementares, entre igualdade racial e habitações de interesse social.

Nessa linha podemos verificamos algumas respostas dadas pelos entrevistados:

Acredito que o governo ainda não tenha considerado a questão racial nas políticas de moradia, como deveria. A grande dificuldade nossa é saber hoje quantas pessoas dos programas habitacionais são negras e quantas não são. Nós chegamos a fazer uma interlocução com o pessoal da Secretaria de Habitação para a inserção dessa identificação racial no formulário de inscrição. Outra questão que já discutimos no governo é uma maneira de haver uma atenção a essa questão da integração racial no programa *Morar Bem*, mas eu acho que isso é com tempo, vamos precisar

do apoio da sociedade e dos movimentos sociais de negritude para pressionar o governo. Mas com toda certeza, todas as políticas públicas de Governo deveriam ser complementadas com a questão racial. Foram muitos anos de que a população negra ficou privada dos direitos de um cidadão comum, isso gerou uma série de atrasos históricos em várias áreas, qualquer política que tente reparar isso é muito válida (Representante de organização pública governamental, moradora do Guará II, branca, 32 anos).

Eu não acho que exista relação entre moradia e a questão racial, eu acho que o Brasil mudou muito e as oportunidades estão aí para todos. Como os programas têm sido focados na vulnerabilidade social, eu acho que acaba contemplando o negro também. Acredito que é por isso que as políticas públicas não consideram a questão racial como algo relevante. Mas eu acho que nós podemos implementar as políticas de igualdade racial com parceria com as políticas habitacionais, sim. Por que... [hesitou] Se fosse feito um grande projeto seria muito bom, desde que faça um estudo elementar sobre isso... É... [hesitou novamente] Eu acho que o Brasil teve um período muito forte de exploração e por isso há muitas pessoas excluídas do sonho de ter uma casa própria. Hoje o programa *Morar Bem* é focado nas famílias em vulnerabilidade social, de certa forma eu acho que acaba contemplando as pessoas negras. No entanto, acho importante sim (Ativista de movimento negro, moradora da Asa Norte, negra, 26 anos).

Com certeza, a questão de moradia tem muita relação com a questão racial. No entanto, não vejo o governo considerando raça para essas políticas. Eu acho que deveria ter um projeto educacional para informar melhor o que significa habitação em uma sociedade, no mesmo molde que existe hoje em termos de educação em saúde e tudo mais”. Seria uma como se fosse a educação ambiental, para que as políticas de habitação não sejam orientadas por mecanismos perversos reforçadores de desigualdades. Acho muito pertinente a complementaridade entre moradia e a questão racial, até pelo histórico de favelização e esbulho que o nosso povo vive. Sem dúvida a questão racial deve perpassar qualquer tema e política pública que o Estado queira implementar na sociedade hoje. Foram séculos de esbulho né? Precisa abarcar essa complexidade societária o quanto antes

Das entrevistas descritas acima podemos destacar alguns elementos importantes de modo a identificarmos as dificuldades que a gestão pública da área habitacional tem tido para lidar com a temática habitacional transversalmente com questão racial. A primeira informação relevante é a dificuldade que alguns

órgãos têm em considerar como dado importante a inserção da identificação racial nos formulários de cadastro dos programas governamentais, sobretudo em programas que têm por objetivo reduzir as desigualdades sociais.

Além disso, é importante centrar na análise que é o cerne deste estudo, o modo como os movimentos sociais e organizações civis têm interseccionado suas pautas (habitacional e étnico-racial), a fim de consolidarem estratégias para contornar a austeridade econômica. Nessa linha podemos observar as seguintes respostas:

Acredito que, no atual momento, seja de extrema importância a unidade política de todos os movimentos sociais. Acho ser possível a combinação das pautas do movimento negro na luta para continuidade dos programas habitacionais. Principalmente, porque sabemos que a maior parte da população negra carece desses programas do governo para terem uma vida digna (Ativista de movimento por moradia popular, morador de Brazlândia, negro, 39 anos).

A luta antirracista se configura mais do que nunca após esse golpe institucional no governo federal e essa crise econômica que se aprofunda. Sabemos que essa classe política que dirige hoje o país foi a mesma que se enriqueceu com a exploração do povo negro constituindo-se por latifúndios, empreiteiras e rentistas financeiros. No caso do DF, isso se agrava porque temos um governo que, apesar de ser de um partido com história progressista, segue uma agenda de baixo investimento público, dando prioridade à terceirização da estrutura estatal e à privatização dos espaços públicos. Essa agenda não contempla a população negra. Pelo contrário, isso aprofunda a segregação sócio-étnico-racial já existente no Distrito Federal (Ativista de movimento negro, moradora da Asa Norte, negra, 26 anos).

Ao fazemos a análise da fala dos dois entrevistados, é perceptível a disposição de ambos de inteseccionarem as pautas entre habitação e raça. No entanto, é notório que há uma distinção no discurso dos representantes do movimento por moradia popular da representação do movimento negro. A fala do representante do movimento por moradia popular transparece que o centro da pauta da unidade deve ser a continuidade dos programas habitacionais, o que sugere que o movimento negro se articule para convergir a pauta em unidade. A questão racial ficará secundarizada nesse processo. Por outro lado, a representante do movimento negro demonstra a capacidade da correlação entre a questão étnico-racial e habitacional de uma maneira mais entrelaçada a partir de um

breve resgate histórico das relações de desigualdades que se estabeleceram desde o período de exploração da mão-de-obra negra no sistema escravagista.

Por fim, é perceptível que, por mais que os movimentos negros tenham de recuar estrategicamente dada a conjuntura política, esses laços temporários que possibilitam a integração das pautas entre as organizações civis possibilitam novos arranjos de coordenação política entre os representantes desses movimentos. E esses dados de não atendimento das demandas sociais têm conseguido ao menos expor as fragilidades das políticas estruturadas pelo governo. Portanto, se o governo não recriar suas estratégias de formulação e implementação da ação pública, alterando o *modus operandi* da política pública e tornando-se mais aberto à participação social, as efetividades dessas políticas continuarão ameaçadas.

7. PARA ALÉM DA CONCLUSÃO

Numa sociedade profundamente estruturada no racismo e com tradição centralizada da política habitacional, as definições normativas são estabelecidas pelo governo federal e apenas a execução das políticas ocorre a nível municipal e, no caso de Brasília enquanto DF, há uma tendência de reprodução dessas desigualdades históricas, uma vez que este modelo de política habitacional privilegia, na sua implementação, mais o critério social do que o racial.

O objetivo das políticas sociais a partir de um viés constitucional era chegar à universalização das políticas; no entanto, empiricamente temos visto que a noção de universalização, tendo a classe social como enfoque, tem sido, na realidade brasileira, limitadora na inclusão plena do acesso de negros e negras à política habitacional do Distrito Federal. Numa conjuntura de austeridade nacional e da condução de um governo de prática política autoritária e antidemocrática do Estado, as ameaças a uma política habitacional, já ela frágil, agravam-se ainda mais. Isso, porque há uma interrupção da continuidade das políticas sociais como um todo, fomentando o já elevadíssimo déficit habitacional e as profundas desigualdades entre negros e não negros no país. Por outro lado, os movimentos sociais têm demonstrado sua prioridade em se articular junto das populações locais, a fim de se conectar melhor com o conjunto da sociedade e, de algum modo, isso tem provocado uma imagem nacional de apatia dos movimentos sociais frente ao governo federal. Todavia, ao entrevistarmos os representantes dos movimentos sociais, não identificamos letargia e sim uma mudança de estratégia, a fim de defender as bases sociais locais, articulando-se da micro à macropolítica. Já, porém, nos movimentos negros identifica-se a

tendência de reivindicarem de forma mais contundente a pauta de habitação e saneamento nos âmbitos locais e, a nível nacional e internacional, a luta pela vida da população negra. Neste cenário de baixíssimos investimentos do governo federal em políticas sociais junto dos Estados e dos municípios, crescem os conflitos e a violência. E, como resposta, o Estado tem aprofundado o uso da força policial e o extermínio de jovens negros. Por fim, em contraposição ao governo crescem as denúncias nacionais e internacionais expondo a necropolítica⁴ praticada no Brasil. Mais, deixa-se o desafio aos analistas da política urbana para que olhem com maior atenção a questão racial nas implementações das políticas habitacionais, pois é preciso que as dimensões espaciais da cidade e a materialização da política habitacional sejam compreendidas para além da espacialidade e do físico. É preciso compreender que as territorialidades e o *habitat* são compostos por relações sociais, económicas e políticas e que a questão racial no Brasil perpassa cada uma dessas dimensões.

BIBLIOGRAFIA

- ARRETCHE, Marta (1990), “Intervenção do Estado e o setor privado: o modelo brasileiro da política habitacional”. In *Espaço e Debates*, Ano X (31): 21-36.
- AVRITZER, Leonardo (2002), “Sociedade civil, espaço público e poder local: a análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre”. In E. Dagnino (Org.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BOBBIO, Norberto (2000), *Liberalismo e democracia*. São Paulo: Brasiliense (tradução de Marco Aurélio Nogueira)
- BOULLOSA, Rosana (2013), “Mirando ao revés as políticas públicas: notas sobre um percurso de pesquisa”. In *Revista Pensamento & Realidade*. São Paulo. Ano XVI, 28 (3): 67-84.
- CODEPLAN (2014), *A população negra no Distrito federal: analisando as Regiões Administrativas*. Brasília, Disponível em: <https://tinyurl.com/y48mk8d5>
- CODEPLAN. (2014-2016), “Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílios” (2013, 2015 e 2017). Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/pesquisa-metropolitana-por-amostra-de-domicilios-pmad/> Acesso em: 20 dez. 2019.
- CODEPLAN (2016), “Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílio” (PDAD/2015). Brasília.
- COSTA, Lúcio (1991), *Brasília, cidade que inventei. Relatório do Plano Piloto de Brasília*. Brasília: GDF.
- DAHL, Robert A. (1997), *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

4 Uso do poder social e político para decidir quem deve viver ou morrer, segundo Achille Mbembe (2018).

- DIANI, Mario e BISON, Ivano (2010), “Organizações, coalizões e movimentos”. In *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, (3): 219-250.
- HABERMAS, Jürgen (2003). *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- LASCOUMES, Pierre e LE GALÈS, Patrick (2012), *Sociologia da ação pública*. Maceió: EDUFAL.
- MBEMBE, Achille (2018), *Necropolítica*, São Paulo, 3ª edição.
- PAVIANI, Aldo (2010), “Brasília, metrópole incompleta”. In *Minha Cidade*, São Paulo, ano 02, n. 24.01 (Vitruvius)
- PATEMAN, Carole (1992), *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. (tradução de Luiz Paulo Rouanet).
- RIBEIRO, Rómulo J. e HOLANDA, Frederico (2015), “A metrópole na rede urbana brasileira e configuração interna”. In R. Ribeiro et al. (orgs), *Brasília: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, pp. 35-63.
- ROLNIK, Raquel e NAKANO, Kazuo (2009), “As armadilhas do pacote habitacional”. In *Le Monde Diplomatique Brasil*, Ano 2 (20).
- SANDIM, Tatiana (2012), *Mudanças recentes no programa travessia: a intersectorialidade tem se fortalecido?*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro (Dissertação de Mestrado em Administração Pública).
- SANTARÉM, Paulo H. Silva (2013), *A Cidade Brasília (DFE): Conflitos Sociais e Espaciais Significados de Raça*. Brasília: Universidade de Brasília (Dissertação de Mestrado).
- SANTOS, Boaventura S. (org.) (2003), *Democratizar a democracia – Os caminhos da democracia participativa*. Porto: Afrontamento.
- SARTORI, Giovanni (1994), *A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo* (vol. 1). São Paulo: Editora Ática.
- SCHERER-WARREN, Ilse (2008), “Redes de movimentos Sociais na América Latina. Caminhos para uma política emancipatória”. In *Cadernos CRH*, Salvador, 21 (544): 505-517.
- SHIMBO, Lúcia Z. (2010), *Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Universidade Federal de S. Carlos (Dissertação de doutoramento).
- SERRA, Albert (2005), “La gestión transversal. Expectativas y resultados”. In *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (Caracas, Venezuela), 32.
- SCHUMPETER, Joseph (1961), *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editora.
- VASCONCELOS, Ana M. N. et al. (2015), “Os arranjos domiciliares na Área Metropolitana de Brasília”. In R. Ribeiro et al. (orgs.), *Brasília: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, pp. 176-200.
- VASCONCELOS, Ana M. N. et al. (2019), “A vida adulta na metrópole e as desigualdades no mundo do trabalho”. In A. M. N. Vasconcelos, L. Moura, S. Jabotá, R. Cruz, M. Mathieu e A.Paviani (orgs) (2019), *Território e Sociedade: as múltiplas faces da Brasília Metropolitana*.

CAPÍTULO XII. A LEI DE BASES DA HABITAÇÃO: CONTRIBUTOS DO BE E DO PCP¹

Para além do convite a investigadores/as nacionais e estrangeiros sobre a questão da habitação e os seus notáveis contributos plasmados nos diversos capítulos, dada a relevância da aprovação da Lei de Bases da Habitação (LBH) na Assembleia da República em 2019, os organizadores/as consideraram também oportuno e significativo convidar representantes dos partidos que apresentaram os respetivos Projetos para a LBH, a saber, o Partido Socialista (PS), o Bloco de Esquerda (BE), o Partido Comunista Português (PCP), os quais foram discutidos e negociados em sede da Assembleia da República por estes três partidos, sendo a LBH aprovada pelo PS, BE, PCP e pelo Partido Ecologista Os Verdes (PEV) e pelo Partido Pessoas, Animais e Natureza (PAN). Não tendo sido enviado o contributo pelo representante do Partido Socialista, foi contudo possível contar com os textos de Pedro Soares pelo BE e de Carla Cruz pelo PCP.

1. UMA LEI DE BASES DA HABITAÇÃO PARA GARANTIR O DIREITO CONSTITUCIONAL A UMA HABITAÇÃO DIGNA E ADEQUADA

Pedro Soares²

A Estratégia Nacional para a Habitação (ENH), aprovada em Junho de 2015 pela resolução do Conselho de Ministros 48/2015, sustentava como diagnóstico da situação habitacional que “a expressão ‘tanta gente sem casa e tanta casa sem gente’ assume uma dimensão nova, pois em Portugal já não existe um défice habitacional, mas antes dificuldades no acesso à habitação.”

A ENH conclui que nas últimas quatro décadas o parque habitacional e o número de alojamento vagos aumentaram, “transitando-se de uma situação de

1 Foram feitos convites ao PS, ao BE e ao PCP, os quais foram representados respetivamente por Luís Vilhena, por Pedro Soares e por Carla Cruz, os quais fizeram as respetivas comunicações no referido Colóquio sobre a Habitação a 8 de Outubro de 2019. Pedro Soares e Carla Cruz enviaram os seus textos escritos. Quanto a Luís Vilhena, não obstante vários pedidos feitos, não foi possível obter o seu texto, pelo que pedimos a compreensão dos leitores/as.

2 Professor Universitário, Deputado do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (XI e XIII Legislaturas). Este texto foi apresentado a 8 de Outubro de 2019 no Colóquio “Espaço Urbano e Habitação Básica como Primeiro Direito”, organizado pelo Projeto *Modos de Vida e Formas de Habitar*, coordenado por Manuel Carlos Silva e realizado no Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.Nova), Universidade do Minho, Braga. Email: pedrobsoares@gmail.com

défi ce crónico de habitação para uma de abundância de parque habitacional.” Presume-se, portanto, que não é necessário investimento público em habitação e os apoios públicos devem desaparecer. Se há abundância no parque habitacional, o mercado tenderá a procurar um equilíbrio entre a oferta e a procura, resolvendo as dificuldades no acesso à habitação.

Nesta medida, a ENH, aprovada pelo governo Partido Social Democrata e Centro Democrático Social (PSD/CDS) e veiculada pelo então primeiro ministro Pedro Passos Coelho, preconizava que “o modelo de financiamento a desenvolver deve assentar na capacidade dos projetos gerarem sustentabilidade financeira, ou, quando tal não seja possível, na capacidade de os promotores assumirem, de forma clara e transparente, a disponibilização dos meios necessários para financiar os défi ces que devem ser previamente quantificados”, tendo em conta que “a capacidade de endividamento do Estado e das entidades públicas está largamente ultrapassada e porque a banca deixou de ter a capacidade de financiamento de que dispôs até 2008.”

E assim aconteceu, de facto, como já estava a acontecer: liberalização da legislação do arrendamento, desaparecimento quase total dos apoios e do investimento em habitação pública, facilitação do regime do alojamento local, *Vistos Gold* e regime dos residentes não habituais que estimulam a especulação e o aumento das rendas dos bairros sociais. O direito constitucional a uma habitação digna ficou drasticamente entregue ao mercado imobiliário, a par de uma agravada desproteção dos inquilinos.

A crise habitacional que se vive nos últimos anos, sobretudo nos maiores centros urbanos, tem raízes profundas e desenvolveu-se rapidamente com o início da crise financeira em 2007/2008 e com as respetivas consequências económicas e sociais. Enquanto o valor médio dos prédios urbanos em 1992 era de 33.822 €, em 2008 esse valor atingiu os 125.992 €. O valor médio das rendas das casas quase duplicou entre 2001 e 2011, passando de 123€ para 235€. Nos municípios de Lisboa e do Porto estes valores variaram de 118 € para 269 € e de 94 € para 191 €, respetivamente.

Este movimento especulativo não parou de crescer ao longo da década seguinte. Setores cada vez mais amplos da sociedade enfrentam crescentes dificuldades no acesso à habitação. A tímida recuperação de rendimentos do trabalho ao longo da legislatura 2015/2019 terá sido, em grande parte, erodida pelo aumento dos preços da habitação. Os despejos aumentaram e a deslocação para as periferias suburbanas à procura de alternativas habitacionais cresceu.

As medidas para a habitação, apresentadas em 2018 pelo governo PS presidido por António Costa, designadas por “Nova geração de políticas de habitação”,

não conseguem conter o movimento especulativo que se alastra por todo o país. O aumento do valor do imobiliário e das rendas diverge acentuadamente da evolução do rendimento disponível das famílias portuguesas. O peso das despesas com habitação nos orçamentos familiares atinge níveis in comportáveis, em média superiores aos 30% recomendados como teto máximo.

A crise habitacional agravou-se a partir de 2008, mas ela é estrutural e decorre de uma política pública errada para a habitação ao longo de décadas e que conduziu a que Portugal seja um dos países da União Europeia com menor parque habitacional público e, conseqüentemente, com menor capacidade de intervir na oferta de habitação a preços acessíveis e no combate aos movimentos especulativos.

Entre 1987, ano subsequente à adesão à Comunidade Económica Europeia, e 2011, a despesa do Estado na área da habitação foi de 9,6 mil milhões de euros. Em média, ao longo desses 25 anos, os Orçamentos de Estado colocaram na habitação cerca de 384 milhões de euros/ano, montante que teria permitido a formação de um parque habitacional público assinalável, muito superior aos cerca de 2% de habitação pública existentes atualmente. Porém, 73,3% daquele montante foi utilizado no pagamento à banca da bonificação de juros no crédito para aquisição de casa própria. Apenas 8,4% foram aplicados em programas de realojamento, essencialmente no âmbito do Programa Especial de Realojamento (PER) para as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, que teve como objetivo a erradicação dos chamados bairros de barracas, executado ao longo da década de 1990, mas ainda incompleto.

Torna-se evidente que a política pública de habitação nas últimas décadas esteve estruturada pelo financiamento à aquisição de habitação própria, centrada na promoção do mercado imobiliário privado e no apoio à banca, com graves e perversas conseqüências, que perduram no tempo relativamente à regulação do mercado e ao acesso ao direito à habitação. Este significativo investimento público não serviu nem contribuiu para garantir o acesso à habitação das famílias de estratos sociais de rendimentos baixos e mesmo médios. Paradoxalmente, tornou o parque habitacional quase exclusivamente privado e extremamente vulnerável à especulação.

Acresce que estas políticas não incentivaram a reabilitação do edificado em geral, nomeadamente nos centros históricos, não permitiram criar um verdadeiro mercado de arrendamento, incrementaram de modo artificializado o aumento do preço do solo, a expansão das periferias suburbanas frequentemente desqualificadas e até segregadas, levaram ao aumento dos movimentos pendulares com sobrecarga das infraestruturas de transporte, mais tempo gasto

nas deslocações para trabalhar para além do horário laboral, mais consumo energético e mais emissões de dióxido de carbono. As consequências para o acesso a uma habitação digna e adequada e para o ordenamento do território, mas também económicas, sociais, familiares e ambientais, sendo contabilizadas, têm certamente uma dimensão trágica.

Com a liberalização do arrendamento, pela conhecida *Lei Cristas*, e o crescimento da pressão do turismo sobre o imobiliário, o acesso à habitação para a generalidade das pessoas não encontrou qualquer mecanismo robusto que o garantisse, perante um mercado cada vez mais especulativo e até predador.

Ao longo da legislatura 2015/2019 foi possível alcançar algumas mudanças legislativas importantes, como o Novo Regime da Renda Apoiada (bairros sociais do IHRU e municipais) e, apesar das resistências do PS, introduziram-se algumas alterações à *Lei Cristas* pelo Novo Regime de Arrendamento Urbano (NRAU). Foi aprovado um novo regime de proteção às lojas e outras entidades com reconhecido valor histórico e cultural, conseguiu-se alargar o período de transição para o NRAU aos inquilinos com mais de 65 anos, rendimentos baixos ou deficiência com 60% ou mais, moratória contra os despejos de pessoas com mais de 65 anos ou com deficiência, novo regime Alojamento Local, direito de preferência para os inquilinos em caso de venda de fogos em bloco. Foram iniciativas legislativas relevantes, mas a maioria parlamentar que as aprovou apenas “corria atrás do prejuízo” num quadro de crise habitacional cada vez mais calamitosa.

Tornava-se essencial uma mudança estrutural nas políticas de habitação que indicasse o papel central do Estado na garantia do acesso à habitação. Por isso, a nova Lei de Bases da Habitação (LBH) aprovada no final da Legislatura 2015/2019, com os votos contra da direita, constitui um passo importante para que o país possa vir a construir uma política pública virada para a garantia do acesso a habitação para todas as pessoas. A Lei de Bases da Habitação prevê mudanças importantes, como o papel do Estado como garante desse direito e a estruturação de instrumentos públicos para intervenção.

No entanto, a LBH não basta para estancar os movimentos especulativos e a financeirização em curso. A LBH ganha relevo se estiver na génese de uma nova política pública de habitação em que o mercado é confrontado, do ponto de vista da regulação e da oferta, com uma intervenção do Estado que tenha como eixo central garantir o acesso de todos os estratos sociais à habitação. Esta ação deve visar um amplo parque habitacional público, como instrumento dessa política, certamente contando com o contributo dos municípios e dos setores não lucrativos para esse fim.

Nesse sentido é necessária legislação específica que assegure o direito a uma habitação adequada e que concretize e regulamente a LBH. Esse deverá ser o trabalho do Parlamento na próxima legislatura (XIV Legislatura, iniciada em 2019), contando com a obstaculização por parte da direita que defende a liberalização do mercado habitacional, remetendo o Estado para mero promotor de habitação social.

Ao nível da regulação, o PS considera que a intervenção no mercado deve ser feita através de benefícios fiscais aos senhorios. Mudar a *Lei Cristas* para maior regulação do mercado e proteção dos inquilinos não tem estado nos horizontes do governo e aumentar decididamente a oferta pública de habitação não tem sido encarado como uma prioridade, como facilmente se constata pelas verbas alocadas à habitação nos Orçamentos de Estado. No entanto, o alívio fiscal aos proprietários não constitui uma ação pública eficaz para combater a precarização e o encarecimento crescente, sendo particularmente ineficaz num mercado profundamente desequilibrado e sobreaquecido como o que subsiste atualmente.

Enquanto o PS se recusa a medidas que intervenham diretamente no mercado, o Bloco de Esquerda defende a regulação do mercado pela via legislativa, que terá igualmente uma componente fiscal no combate à especulação, e um parque habitacional público capaz de responder a parte importante das necessidades habitacionais. A construção de um Serviço Nacional de Habitação deve ser o objetivo que até agora a nossa Democracia não alcançou.

2. NOTAS SOBRE A LEI DE BASES DA HABITAÇÃO³

Carla Cruz⁴

Tendo sido solicitada a intervir como Deputada pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (PCP) neste colóquio que aborda a temática “Espaço Urbano e Habitação como Primeiro Direito” e, mais especificamente, sobre a Lei de Bases da Habitação, gostaria de abordar esta matéria em três níveis:

- a) Direito à Habitação como um direito constitucional que tem sido negado.
- b) A Lei de Bases da Habitação, o que ficou consagrado e o contributo do PCP para esta Lei.
- c) O que se exige depois da aprovação e entrada em vigor da Lei.

Começando pelo primeiro nível de abordagem – o Direito à Habitação como um direito constitucional que tem sido negado – a Constituição da República Portuguesa no seu artigo 65º estipula: “Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar”. Neste artigo fica muito claro, primeiro, que não é qualquer tecto que serve para a habitação e que, como tal, responde à questão habitacional e, segundo, que é ao Estado a quem cabe a responsabilidade de garantir esse direito.

Todavia, o direito à habitação não é obviamente um direito garantido num país como Portugal, em que 11% das pessoas que vivem na pobreza estão em graves carências de habitação e 10,3% (21% das quais são pobres) vivem em habitações superlotadas. Sobre a sobrelotação das habitações, permitam-me que partilhe convosco, a título de exemplo, uma situação que me foi relatada há poucos dias aqui em Braga, numa casa, onde vivem quatro famílias!

O direito à habitação não é garantido quando cerca de 35.000 famílias estão em “lista de espera” de fogos municipais, onde municípios terão pouco

3 Agradeço ao Professor Manuel Carlos Silva o convite endereçado ao Grupo Parlamentar do PCP para estar presente neste colóquio que aborda uma temática muito importante – a Habitação e a Lei de Bases da Habitação – e cumprimentar os Senhores Deputados Luís Vilhena, do Grupo Parlamentar do Partido Socialista, e Pedro Soares, do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, bem como ao Professor Fernando Bessa Ribeiro, moderador do debate.

4 Psicóloga, Deputada do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português (XII e XIII Legislaturas). Este texto foi apresentado em Outubro de 2019 no Colóquio “Espaço Urbano e Habitação Básica como Primeiro Direito”, organizado pelo Projeto *Modos de Vida e Formas de Habitar* coordenado por Manuel Carlos Silva e realizado no Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.Nova), Universidade do Minho, Braga. Email: carla.costa.cruz@gmail.com

mais de 300 fogos vagos. Nem quando há mais de 26 mil famílias que residem em habitações precárias, número que seguramente está aquém da realidade.

O direito à habitação não é garantido quando o Orçamento do Estado, entre 2010 e 2016, em governos presididos por José Sócrates e Pedro Passos Coelho, não dotou com qualquer verba o único programa destinado à construção ou reabilitação de habitação para famílias de menores recursos (*Prohabita*). Refira-se que em 2017 o Orçamento do Estado dotou o *Prohabita* com apenas 5,5 milhões de euros, destinados a operações na Região Autónoma da Madeira. Também o Governo minoritário do PS não fez os investimentos necessários, tendo o financiamento ficado muito aquém do que seria necessário. Ou seja, o direito à habitação não ficou garantido, nem será garantido com os 40 milhões para realojamento que foram orçamentados no Orçamento de Estado para o ano em curso (2019).

O direito à habitação não é necessariamente garantido pelo Estado, quando este não cuida do seu parque habitacional. Veja-se, a título ilustrativo, o que se passa com os bairros sociais pertença do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU) no distrito de Braga, e, mais concretamente, em Guimarães. Nesta cidade, há fogos que não são intervencionados há mais de duas décadas.

O direito à habitação não é garantido quando, sem qualquer limitação, o imobiliário é dominado por investidores financeiros, incluindo *fundos-abu-tre*, que, alavancados em mercados de dívida, procuram a mera especulação de curto prazo. Só a mais desenfreada especulação pode justificar que, em Portugal, durante 2018, o aumento nos valores das rendas tenha sido de 37% e o aumento nos valores do mercado de compra tenha sido de 25% (dados do portal *Imovirtual*).

O direito à habitação não é garantido, não obstante avanços cirúrgicos, quando se permite, como fez o Partido Socialista (PS) e o seu Governo, que permaneça em vigor o balcão dos despejos criado pela «lei dos despejos», de Assunção Cristas/Passos Coelho, nem quando milhares de pessoas perdem as casas porque não dispõem de condições financeiras para pagarem as rendas proibitivas no valor de 600, 800 ou mais de 1000 euros, como sucede em muitas cidades portuguesas.

O direito à habitação não é cumprido quando os custos com a habitação têm um peso excessivamente elevado, tendo em conta os baixos rendimentos auferidos pela generalidade das famílias trabalhadoras.

E, por fim, mas não menos importante, o direito à habitação também não é garantido quando os jovens, por causa dos baixos salários, da precariedade

laboral, não conseguem sair das casas dos seus familiares e, por conseguinte, não se conseguem autonomizar-se.

Impõe-se então uma pergunta: de quem é a responsabilidade pelo não cumprimento deste preceito constitucional?

A resposta é cristalina: sucessivos governos têm prosseguido políticas de entrega da questão da habitação à ganância dos mercados e à especulação do capital financeiro que, também no imobiliário, sustenta práticas de casino.

Chegados aqui, coloca-se de novo uma questão: como foi possível construir a Lei de Bases da Habitação?

Mais uma vez, a resposta é clara: tal só foi possível porque na Assembleia da República na XIII legislatura foi derrotada a política de exploração e empobrecimento que estava a ser levada a cabo pelo governo do Partido Social Democrata e do Centro Democrático Social (PSD/CDS), com base numa nova correlação de forças saída das eleições de 2015. A Lei de Bases da Habitação (LBH) é o resultado de um trabalho sobre os projetos de lei do PS, do PCP e do BE, tendo sido aprovada a 5 de Julho, com os votos contra do PSD e do CDS e votos a favor das restantes bancadas. Foi promulgada pelo Presidente da República em Agosto e entrou em vigor no passado dia 1 de Outubro.

Entrando no segundo nível de análise sobre a LBH – o que ficou consagrado e o contributo do PCP para esta Lei – poder-se-á dizer que esta primeira Lei de Bases da Habitação constitui um elemento central para a concretização do direito à habitação, estando nela inscrita o papel determinante do Estado na promoção de habitação mediante a disponibilização das dotações orçamentais e na mobilização do património habitacional público para o arrendamento nos regimes de renda apoiada ou condicionada; o incentivo para que as habitações devolutas possam ser utilizadas para arrendamento; a proteção e o acompanhamento dos despejos, garantindo que não podem ocorrer sem que haja uma solução de realojamento; a não execução de penhora sobre habitação para satisfazer créditos fiscais ou contributivos. E, no âmbito da reabilitação urbana, fica consagrada a observância das condições de eficiência energética, da vulnerabilidade sísmica e das acessibilidades. Fica, igualmente, reconhecido o papel das cooperativas em processos de autoconstrução e a valorização dos moradores e das suas associações.

O PCP orgulha-se de ter contribuído para a primeira Lei de Bases da Habitação e de afirmar que a Lei incorpora um vasto conjunto de articulado proposto pelo PCP, com destaque para:

- A responsabilidade do Estado, com as necessárias dotações orçamentais, na garantia do direito à habitação e da sua função social;

- A definição do Programa Nacional de Habitação, o acompanhamento e a fiscalização do mesmo;
- A criação da Carta Municipal de Habitação como carta de condicionantes do Plano Diretor Municipal (PDM), possibilitando a mobilização de solos para programas habitacionais públicos ou privados de renda condicionada;
- A mobilização de património habitacional público e o incentivo à mobilização do património privado devoluto para programas de arrendamento, nos regimes de renda apoiada ou condicionada;
- A ligação do direito à habitação com o direito ao *habitat*, assegurando quer o acesso aos serviços públicos, quer as relações de vizinhança;
- A regulamentação e fiscalização do arrendamento;
- A proteção e acompanhamento em situações de despejo;
- A valorização das organizações de moradores, das cooperativas e dos processos de autoconstrução e autoacabamento.

Todavia, não podemos deixar de registar que há um importante conjunto de propostas do PCP que não foram aceites pelo PS, designadamente;

- A posse administrativa de habitações devolutas em áreas de carência habitacional e onde não existam habitações do parque público;
- A expropriação de fogos devolutos aquando de situações de emergência e catástrofes;
- O exercício de direito de preferência pelo valor patrimonial do imóvel;
- A não alienação do património público habitacional;
- O estabelecimento de quotas para arrendamento a famílias de menores recursos;
- A não execução de penhora da casa, quando esta seja de habitação própria e permanente, nos casos de execução judicial de créditos;
- A extinção do contrato de empréstimo para aquisição de habitação própria e permanente com a entrega da fração ou edifício.

Estas propostas, caso tivessem sido aceites e incorporadas na Lei, trariam avanços importantes, mas não foi esse o entendimento do PS que, com o apoio do PSD e do CDS, rejeitaram tais propostas.

Por fim, relativamente ao terceiro e último nível de análise, importa inter-pelar: O que se exige depois da aprovação e entrada em vigor da lei?

Para a concretização da Lei, do que nela está vertido e do que é necessário fazer para a sua realização, é preciso dotar o Orçamento de Estado de verbas necessárias, ou seja, fazer investimento público, assim como mobilizar o património habitacional público e o incentivo à mobilização do património privado devoluto para programas de arrendamento, nos regimes de renda apoiada

ou condicionada para cumprir a responsabilidade do Estado na garantia do direito à habitação.

É preciso adaptar ou mesmo substituir os instrumentos previstos na chamada *nova geração de políticas de habitação*, muitos deles construídos numa lógica de mercado e de desresponsabilização do Estado.

É preciso levar à prática políticas concretas que efetivamente contribuam para que todos tenham acesso a uma habitação condigna, tal como prescreve a nossa Constituição.



Figura 1. Ilustração de Nathalie Afonso; Arquivo do Laboratório de Habitação Básica

CAPÍTULO XIII. A LEI DE BASES DA HABITAÇÃO: PROCESSO, CONTEÚDO E INSUFICIÊNCIAS EM TORNO DE UM DIREITO CONSTITUCIONAL¹

Manuel Carlos Silva², Fernando Matos Rodrigues³,
António Cerejeira Fontes⁴, António Cardoso⁵

1. INTRODUÇÃO

Entender a habitação como um direito constitucional (cf. artigo 65.º da Constituição da República Portuguesa – CRP⁶) constitui uma primeira base

1 Este texto, começando por salientar aspetos positivos da Lei de Bases da Habitação aprovada e homologada (Lei nº 83 de 13 de Setembro de 2019), toma, num segundo momento, como referência a nossa participação crítica sobre a Proposta de Lei do PS por altura da Audição Pública na Assembleia da República no dia 22 de Março 2019.

2 Sociólogo, Professor Catedrático e investigador do Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.Nova.UMinho) e, atualmente, professor visitante no Programa de Pós-Graduação Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional e investigador no Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM), Universidade de Brasília. Email: mcsilva2008@gmail.com

3 Antropólogo e investigador do Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.Nova.UMinho) e Coordenador do Laboratório de Habitação Básica e Social (LAHB Social). Email: mat.rodrigues@sapo.pt

4 Arquiteto e investigador do Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.Nova.UMinho) e membro do LAHB Social. Email: ajfontes@imago.com.pt

5 Sociólogo, Professor Adjunto no Instituto Politécnico de Viana do Castelo e investigador do Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.Nova.UMinho). Email: amfc2008@gmail.com

6 Cf. Constituição da República Portuguesa (1998: 57-59). O artigo 65.º (Habitação e urbanismo) afirma o direito a uma habitação digna para cada cidadão/ã e sua família de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto, de preservação da intimidade e privacidade familiar. No ponto 2 do mesmo artigo é igualmente sustentado que cabe ao Estado assegurar o direito à habitação, programando e executando uma política de habitação integrada nos planos de ordenamento do território e em planos de urbanização, garantindo a existência de uma rede de transportes e de equipamento social. No primeiro texto constitucional (CRP, 1976) a alínea b) do ponto 2 era mais ampla e centrada na valorização e no apoio às «iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respetivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução». Com as sucessivas revisões foram caindo os incentivos à habitação cooperativa e os apoios à autoconstrução em reforço da construção de habitações económicas e sociais pelas autarquias locais. Assistimos à municipalização da habitação com a

nuclear de natureza jurídico-política para garantir uma habitação básica para todos sem exceção, de forma a possibilitar não só o acesso como a fruição de uma habitação segura e confortável em qualquer parte do território, nomeadamente na malha urbana da cidade, onde é mais difícil aceder a habitação básica num contexto de escalada de especulação imobiliária, gentrificação e segregação socioespacial.⁷

Entre os direitos primeiros consagrados na Constituição saída do regime democrático de 25 de Abril de 1974, aquele que tem acolhido uma menor ou mesmo residual atenção política é o da habitação.⁸ Não obstante a consagração

implementação de políticas de realojamento e, simultaneamente, à desresponsabilização do Estado e subsequentes processos de segregação e deslocalização com a fragmentação de comunidades inteiras, alojadas em tipologias espacial e socialmente atomizadas nas zonas periféricas da cidade.

7 Para enquadramento geral dos problemas urbanos, cf. Castells (1972, 1975), Harvey (1992, 1996), Lefebvre (1968). Sobre algumas consequências negativas de intervenções no espaço urbano, designadamente em Barcelona, cf. a análise crítica de Delgado (2010). E sobre Portugal e, mais especificamente sobre a habitação na cidade de Lisboa, cf. Gros (1982), Ferreira (1987), Pinto e Guerra (2013, 2019), Baptista (1999) e Antunes (2018) e, sobre a cidade do Porto, Teixeira (1994), Matos (1994), Queirós (2015), Rodrigues e Silva (2015), Rodrigues *et al.* (2017, Rodrigues, Fontes e Fontes (2017), Rodrigues e Fontes (2018), Silva *et al.* (2017)

8 No clima efervescente do pós-25 de Abril de 1974 quase todos os partidos apresentaram propostas programáticas, tendo em vista a resolução do problema da habitação que o regime ditatorial salazarista não resolvera, tendo-se mesmo agravado nas periferias de Lisboa e do Porto com os «bairros de lata» nas décadas de 50 e 60 do século XX. Por exemplo, o concelho de Oeiras em 1978 ainda tinha 11.758 fogos clandestinos, 10.000 dos quais concentrados na área crítica da Brandoa-Falagueira (cf. *Luta Popular*, Ano VIII, n.º 638, 8 de Março de 1979, pp. 8-9). Mas, voltando à questão das soluções para o problema da habitação, por exemplo, o Partido Comunista Português (PCP), no seu programa e, em especial, na rubrica “Habitação e Urbanismo” propõe uma «Nova política de construções de habitações, eliminando a especulação com os terrenos e com as obras e construindo barato para arrendar barato; estabelecimento de um sistema de rendas proporcional aos salários e proventos familiares; e empréstimos para a construção e reparação de habitações para trabalhadores da cidade e do campo». Por sua vez, o Partido Socialista no seu programa inicial apresenta na rubrica “Habitação” que «a habitação será considerada um direito a que toda a população deverá ter acesso e, ainda, a médio prazo, como um meio eficiente de redistribuição de rendimentos. Todas as habitações sociais deverão ser colocadas fora de qualquer circuito lucrativo, ficando a sua revenda ou redistribuição sujeita às bolsas de habitação. Nas habitações a executar sem qualquer auxílio do Estado e dirigidas ao chamado mercado livre, haverá igualmente que impor certos esquemas condicionadores». Inclusivamente o próprio Partido Popular Democrático/Partido Social Democrata (PPD/PSD) apresenta na rubrica “Habitação e Urbanismo” um conjunto de instrumentos que hoje poderiam ser classificados pelo próprio PSD de “esquerdistas”. De resto, todos os demais partidos reconheciam «a cada cidadão o direito fundamental à habitação, entendendo esta não apenas o espaço de alojamento, mas todo o meio ambiente que influi na qualidade de vida», isto é, uma política de fomento da habitação, tendo como base «programas de construção que confirmam alojamentos adequados ao número de habitantes e dotados do equipamento e dos serviços conexos necessários; controlar as rendas de acordo com os níveis de rendimento dos agregados familiares; criar medidas especiais que

deste primeiro direito constitucional, a habitação pública está reduzida a 2% da habitação existente em Portugal e as políticas públicas do Estado têm-se limitado a subsidiar bonificações de juros basicamente favoráveis à banca. Ora o que se exige de um Estado Social é a existência de políticas públicas de habitação que reduzam as assimetrias socio-espaciais, económicas e culturais no acesso e fruição do direito à habitação.⁹

2. A LEI DE BASES DA HABITAÇÃO (LBH) – A LEI N.º 83/ 2019 DE 3 DE SETEMBRO: OBJETIVOS, ESTRUTURA E CONTEÚDO

No dia 31 de Julho de 2019 foi aprovada pela Assembleia da República a Lei de Bases da Habitação (LBH) proposta com base em negociação entre o PS, o BE, o PCP e o PEV, a qual estabelece as bases do direito à habitação e as responsabilidades fundamentais do Estado de forma a garantir esse direito a todos os cidadãos/ãs. Passados quarenta e seis anos da Revolução do 25 de Abril de 1974 e quarenta e quatro após a Constituição da República Portuguesa de 1976, eis que pela primeira vez estamos perante a possibilidade de darmos forma jurídico-legal mais especificada ao artigo 65.º da CRP de 1976 que reconhecia como direito fundamental o direito à habitação: «Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar» (artigo 65.º, n.º 1, CRP 1982/1976: 58), preceito constitucional replicado literalmente (*ipsis verbis*) no artigo 7.º desta LBH. A Lei 83/2019, de 3 de Setembro, além de estabelecer, como refere no art.º 1.º, “as bases do direito à habitação e as incumbências e tarefas fundamentais do Estado na efetiva garantia desse direito a todos os cidadãos nos termos da Constituição”, imediatamente no artigo 2.º é clara e explícita esta abrangência em todo o território e sem qualquer subterfúgio: “Todos têm direito à habitação, para si e sua família, independentemente

facilitem a habitação de casais jovens, de pessoas idosas, doentes e incapacitadas; promover a localização de alojamentos em conjuntos urbanísticos sãos e providos dos indispensáveis serviços colectivos» (cf. A. Antunes *et al.* (1976: 38-39, 64-65, 88-89). Evidentemente, estes programas foram consequência da efervescência do período ‘revolucionário’, de tal modo que, passado este período, algumas destas forças políticas desde o PPD/PSD ao PS abandonaram as proclamações iniciais, refletindo-se esta claudicação do sentido político original nas várias alterações ao artigo 65.º e outros da Constituição da República Portuguesa.

9 Sobre a desigualdade social em termos teóricos e gerais, cf., entre outros, Bader e Benschop (2018: 27-79) e Silva (2009a). Sobre política de habitação, cf. A. F. Ferreira (1987) e, do ponto de vista jurídico, sobre o direito de habitação, cf. Canotilho e Moreira (1978: 14 ss), Miranda (1990) e Miranda e Medeiros (2007).

da ascendência ou origem étnica, sexo, língua, território de origem, nacionalidade, religião, crença, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, género, orientação sexual, idade, deficiência ou condição de saúde”. Por isso, o direito a uma habitação condigna, com carácter universal e tendo o “Estado como garante” (n.ºs 5 e 1 do artigo 3º), está consagrado no artigo 65º da CRP e nesta Lei de Bases de Habitação abrangente e a aplicar em “todo o território nacional”.

Num momento em que os preços das habitações atingem valores incomportáveis face aos rendimentos da população portuguesa, especialmente a que vive nas principais Áreas Metropolitanas,¹⁰ estamos cientes que a atual Lei aprovada possibilita a implementação de políticas públicas de regulação das rendas, de modo a equilibrar a oferta da habitação de uma forma mais justa e digna. A Lei de Bases de Habitação é organizada em dez capítulos que abrangem as mais diversificadas matérias, desde a definição do «objeto, âmbito e princípios gerais» que definem as linhas gerais da própria Lei até aos princípios estruturantes e estruturadores condensados nos capítulos II e III, que definem e regulam o «Direito à Habitação e ao *Habitat*» e as «Políticas Públicas de Habitação e Reabilitação Urbanas». Os capítulos IV e V são complementares da Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, na medida em que nos remetem para as questões da «Política de solos e ordenamento do território»,¹¹ assim como o capítulo VI sobre o «Arrendamento habitacional», o capítulo VII sobre «Habitação própria, crédito e condomínios», o capítulo VIII sobre «Informação, participação,

10 No *Jornal de Notícias* (JN) de 29 de Abril de 2018, num texto assinado pela jornalista Ana Sanlez, pode ler-se: «Habitação. Subida de preços dificulta compra de casa com recurso a crédito bancário, mesmo para quem tem rendimentos acima da média. Ganhar 4 mil euros não chega para ter casa em Lisboa». A mesma jornalista, em 3 de maio de 2018, no JN, dava a conhecer o preço por metro quadrado para a habitação em Lisboa e no Porto, informando que o preço das casas tinha subido 18% no Porto e em Lisboa.

11 Cf. Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, Diário da República n.º 104/2014, Série I de 2014-05-30. No Cap. I – Objeto, fins e princípios gerais, especialmente o Artigo 3 (Princípios gerais): 1 – As políticas públicas e as atuações administrativas em matéria de solos, de ordenamento do território e de urbanismo estão subordinadas aos seguintes princípios gerais: (i) Solidariedade intra e intergeracional, assegurando às gerações presentes e futuras qualidade de vida e um equilibrado desenvolvimento socioeconómico; (ii) Coordenação e compatibilização das diversas políticas públicas com incidência territorial com as políticas de desenvolvimento económico e social, assegurando uma adequada ponderação dos interesses públicos e privados em presença; (iii) Participação dos cidadãos, reforçando o acesso à informação e à intervenção nos procedimentos de elaboração, execução, avaliação e revisão dos programas e planos territoriais; etc.

associativismo e tutela de direitos», o capítulo IX sobre «Intervenções prioritárias» e, por último, o capítulo X sobre «Disposições finais e transitórias».

Estamos perante uma Lei de Bases de Habitação que define pela primeira vez as linhas fundamentais e os princípios básicos da disciplina jurídica no que diz respeito ao direito à habitação.¹² Com efeito, no capítulo I são vários os artigos que garantem as bases do direito à habitação, isto é, o Estado aparece como garante do direito à habitação, devendo para tal fazer uso de políticas públicas que promovam uma política de habitação integrada nos instrumentos de gestão territorial. Estas políticas públicas de habitação devem garantir o acesso a uma habitação condigna para todas as pessoas e famílias, no princípio da igualdade de oportunidades e da coesão territorial. Faz o apelo “à transparência de procedimentos e à “participação dos cidadãos/ãs” e garante o apoio “às iniciativas das comunidades locais e das populações” (cf. alíneas e) e f) do n.º 5 do artigo 3.º) na procura de uma solução digna de habitação e *habitat*. No n.º 1 do artigo 4.º do capítulo I é afirmada de forma clara a «função social da habitação», isto é, “considera-se função social da habitação o uso efetivo para fins habitacionais de imóveis ou frações com vocação habitacional”, sendo consideradas devolutas habitações que estejam, “injustificada e continuamente, durante o prazo definido na lei, sem uso habitacional efetivo, por motivo imputável ao proprietário”, estando os proprietários sujeitos a sanções previstas na lei (n.os 1 e 2 do artigo 5.º).

No capítulo II, sobre o «Direito à habitação e ao *habitat*», especialmente na secção I (Da habitação), é sustentado que todos os cidadãos/ãs têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação digna. Valoriza-se a pessoa na comunidade, na sociedade, na família. É referida no n.º 3 do artigo 8.º da LBH a importância do Estado em promover uma política de habitação que contenha medidas de proteção aos jovens, aos cidadãos/ãs com deficiência, às pessoas idosas, às famílias com menores, monoparentais ou numerosas e, especialmente, as famílias em situação de vulnerabilidade, nomeadamente os sem-abrigo, os menores vítimas de abandono ou maus tratos, as vítimas de violência doméstica e as vítimas de discriminação ou marginalização habitacional. Este capítulo também define no artigo 9.º as precondições para uma habitação digna (área, divisões, abastecimento de água, saneamento e energia, higiene, salubridade,

12 Para comentários e desenvolvimento deste direito e doutros direitos afins analisados e comentados em termos jurídicos e políticos, cf. Canotilho e Moreira (1978: 14 ss), Pinto (1982), Sousa (1989), Gouveia (1995), Canotilho (2003), Miranda e Medeiros (2007), Martins (2019) e Albuquerque (2019).

conforto, segurança e acessibilidade), fazendo outras várias considerações sobre o que significa uma habitação digna (sustentabilidade ambiental, eficiência energética, resiliência sísmica), remetendo para outros códigos e regulamentos, numa clara transposição do art.º 65º da CRP.

Outro ponto que se nos apresenta de grande importância e nos merece a atenção acrescida diz respeito ao artigo 10º da LBH (Direito à proteção da habitação permanente), que tem como pano de fundo a preocupação em proteger a casa, enquanto habitação permanente de uma família. A preocupação é legítima, tendo em conta o que se passou com as penhoras de casas de habitação de famílias durante a crise de 2008 a 2015, também conhecida pela crise do *subprime*, levando à perda de casas de habitação e colocando famílias numa situação de profunda injustiça e vulnerabilidade social. No ponto 2 do artigo 10º é clara a vontade do legislador em proteger a habitação permanente quando afirma que «Todos têm direito, nos termos da lei, à proteção da sua habitação permanente», ideia de proteção acentuada no nº 4 do mesmo artigo 10º: «a casa de morada de família goza de especial proteção legal». Seguidamente, surgem os artigos 11º e 12º que garantem um conjunto de direitos como, por exemplo, respetivamente o “direito à morada” no artigo 12º (incluindo para os sem abrigo o direito a indicar a morada postal) e o «direito à escolha do lugar de residência» no artigo 11º, um e outro plasmados e desenvolvidos em diversos pontos, onde se especificam a forma e o conteúdo do direito à morada e do direito de escolha ao lugar. Assim, o Estado respeita e promove o direito dos cidadãos/ãs à escolha do lugar de residência, bem como, em caso de realojamento por entidades públicas e inclusive privadas, ser obrigatória a audição dos envolvidos/as e promovida, sempre que possível, a permanência das pessoas e famílias a realojar na proximidade do lugar onde se residiam e se tenham em conta e valorizem as redes de proximidade e inclusive os “laços de vizinhança e comunidade preexistentes” (cf. n.os 1, 2, 3 e 4 do artigo 11º). Este ponto é muito importante para evitar os constrangimentos da deslocalização forçada e as políticas da segregação socio-espacial.¹³ O artigo mais polémico

13 Este artigo vai obrigar a mudar muitos dos procedimentos burocráticos e desumanos das políticas de habitação municipal, na forma burocrática como se realojam as famílias. A partir de agora a Lei de Bases de Habitação não permite realojamentos forçados e veda às Câmaras a imposição de uma casa de acordo com um número de lista, a partir do qual se exerciam violências simbólicas e físicas sobre as famílias a realojar. Porém, questionada em 2018 a Secretária de Estado Ana Pinho, em encontro sobre Habitação no Porto, pelo responsável do Projeto Modos de Vida e Formas de Habitar sobre determinadas insuficiências institucionais ao clamoroso problema da habitação para milhares de famílias, ela respondeu de maneira displicente que, a nível central e legal, ‘estava tudo feito’, sendo agora da incumbência das Câmaras apresentar projetos e soluções.

deste capítulo é o artigo 13º sobre «Proteção e acompanhamento no despejo»¹⁴, situação esta que nos leva a concluir de que existe aqui uma contradição entre os objetivos fundamentais que estiveram na origem da Lei de Bases da Habitação, designadamente a garantia do direito à habitação por parte do Estado e, por outro lado, um aparente anacronismo com a regulamentação do despejo e da desocupação forçada de habitações, quando considerada a ocupação indevida ou ilegal. E este é o ponto de discórdia da nossa parte em que o legislador, embora nos processos de despejo sustente a necessidade de informação prévia, o apoio judiciário, a consulta das partes, a obrigatoriedade de pré-avisos e ‘não execução de penhora para satisfação de créditos fiscais ou contributivos quando esteja em causa a casa de morada da família’ (alíneas a), b), c) e d) do artigo 13º), ignora todavia a correlação de forças e cede objetivamente à parte mais forte – o senhorio ou entidade promotora do despejo.

O capítulo II é ainda composto pela secção II – *Do Habitat*, que remete a lei para a importância do *habitat* na escolha do lugar, por parte dos cidadãos/ãs, para viver e aí estruturar a sua vida familiar, económica, cultural e social. Releva assim, nos n.os 1 ao 5 dos artigos 14º e n.os 1 e 2 do artigo 15º, a importância do contexto social e territorial (rural ou urbano) em que se encontra inserida a habitação, desde o espaço envolvente, as infraestruturas, os equipamentos coletivos (apoio à infância, ao ensino pré-escolar e obrigatório, apoio a idosos e pessoas com deficiência), o acesso a serviços públicos (de saúde e outros) e as redes de transportes e comunicações, de modo a garantir condições de salubridade, segurança, qualidade ambiental, qualidade de vida e bem-estar e integração social. A título ilustrativo, na nossa experiência com os moradores/as das “ilhas” e dos bairros populares da cidade do Porto, somos diariamente confrontados com esta realidade, isto é, mais importante do que as casas nas ‘ilhas’ ou nos bairros é o lugar onde elas estão implantadas na cidade. Aliás, os moradores das “ilhas”, quando confrontados com a possibilidade de saída para um bairro municipal, raramente aceitam a proposta pela perda de centralidade no que diz respeito a infraestruturas e bens públicos como, por exemplo, escolas, farmácias, supermercados, comércio de rua, vizinhança.

Porém, o que se tem verificado são recorrentes despejos e situações de indigência e abandono de inúmeras famílias, amiúde sem qualquer intervenção, ora governamental, ora camarária. Sobre um projeto experimental bem-sucedido mas excecional na ‘ilha’ da Bela Vista, no Porto, assim como as razões conjugadas para tal, cf. Rodrigues e Fontes (2018: 277-305) e Rodrigues *et al.* (2020).

14 Cf. artigo 13º, pontos 1, 2, 3, 4 e 5, da LBH. Convém todavia sublinhar que as alíneas a), b), c), d) e e) do número 6 e o número 7 do artigo 13º concedem alguma garantia de proteção ao direito ao lugar e à habitação em casos de dissensão entre as partes.

No capítulo III sobre «Políticas públicas de habitação e reabilitação urbana»¹⁵, secção I – «Política nacional e políticas regionais e locais de habitação», especialmente no artigo 16.º sobre «Política nacional de habitação», reafirma-se que compete ao Estado a definição e a implementação de uma política nacional de habitação, que se deve articular com as grandes opções plurianuais do Plano e com os Orçamentos do Estado. Neste artigo 16.º, designadamente nas alíneas a) a i) do ponto 5, são definidas as várias implicações de uma política nacional de habitação, que vão desde o levantamento periódico e a divulgação da situação existente no país em matéria de habitação, passando pela mobilização do património público para arrendamento, bem como a manutenção e a ocupação da habitação pública, até à promoção da construção, reabilitação ou aquisição para habitação pública, ou a melhoria de habitabilidade do parque habitacional. Porém, um dos aspetos que nos merece particular atenção diz respeito à alínea f) do ponto 5 do artigo 16º sobre a necessidade de se proceder à «regulação do mercado habitacional e a garantia de habitação acessível em função dos rendimentos das famílias». A restante matéria que aparece inscrita nas alíneas subsequentes e no ponto 6 do mesmo artigo é inserida no quadro dos instrumentos da luta contra a pobreza e a exclusão social. Ainda sobre o problema da pobreza e exclusão social, a alínea i) do mesmo ponto considera que as políticas de habitação devem obrigatoriamente integrar o «direito à habitação nas políticas sociais e nas estratégias nacionais com ele conexas», isto é, «nomeadamente de combate à pobreza e à exclusão social, de erradicação da condição de pessoas em situação de sem abrigo».¹⁶ O artigo 17.º estabelece os

15 Cf. o capítulo III, Secção I, inclusive os artigos 16.º e 17.º da LBH. Sobre o papel do Estado na promoção das políticas públicas de habitação o jornal Público num texto assinado por Luísa Pinto em 4 de janeiro de 2019 escrevia «Projetos de leis de bases dos três partidos de esquerda foram apresentados numa sessão plenária em que se notou a ausência de membros do governo. Discussão segue na especialidade». Não obstante as oposições do PSD/CDS e das tentativas *lobistas* junto ou mesmo no seio do Governo e parte do grupo parlamentar do PS em travar a aprovação desta Lei, nomeadamente em questões relacionadas com a posse administrativa de prédios devolutos pelo Estado, bem como no capítulo da participação dos moradores – o que levou o deputado Pedro Soares do BE a designar de “Lei descafeinada”, se as propostas desses lóbis se mantivessem, assim como a deputada independente pelo PS Helena Roseta, principal mentora da Lei, ver-se obrigada a recuar nalguns aspetos mais avançados da Lei – o relevante a sublinhar é que, não obstante algumas limitações, a Lei foi aprovada para desgosto e mesmo desespero de forças liberalizantes e conservadoras da direita parlamentar (PSD e CDS).

16 Relativamente ao problema da pobreza e da exclusão social em Portugal, Silva (2015: 29-47) reconhece que, embora a economia e a sociedade portuguesa tenham conhecido um período de relativa estabilidade e crescimento económico após a adesão à União Europeia, esse crescimento não reverteu basicamente para as classes trabalhadoras e setores populares, expresso na *ratio* entre capital e trabalho próxima de 60% *versus* 40%, sendo pouco ou residual o impacto na redução

objetivos, as prioridades, os programas e as medidas para a implementação do Programa Nacional de Habitação (PNH).¹⁷ O PNH é proposto pelo Governo e, após consulta pública e parecer do Conselho Nacional de Habitação, aprovado por lei na Assembleia da República. O PNH faz o diagnóstico das carências habitacionais e o levantamento dos recursos habitacionais disponíveis, por exemplo, no que diz respeito ao levantamento das carências habitacionais. Ele deve não só fornecer dados em termos quantitativos e qualitativos sobre a habitação, mas também deve dar informação sobre o mercado habitacional. Estas informações sempre foram tratadas no âmbito das funções do Instituto Nacional de Estatística e das competências do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU). Uma das vertentes mais importantes do PNH prende-se com a definição estratégica dos objetivos, das prioridades e metas a alcançar no prazo de vigência do PNH (cf. artigo 17.º alíneas c) e d)). Todavia, um dos aspetos que nos parece de aplicabilidade difusa relaciona-se com as alíneas f) a h) do artigo 17.º, respetivamente sobre «identificação dos diversos agentes a quem cabe a concretização dos programas e medidas propostas», bem como sobre “o modelo de acompanhamento, monitorização e avaliação da aplicação

de desigualdades, nomeadamente nos índices de pobreza, ainda com taxas em torno dos 20%. Esta, embora se tenha reduzido percentualmente, ainda se manifesta de forma verdadeiramente dramática nalguns setores, fragmentos e categorias sociais (cf. Almeida *et al.*, 1992; Centeno *et al.*, 2000; Silva, 2001, 2009a, 2013; Costa *et al.*, 2012; Carmo *et al.*, 2010; C.Rodrigues *et al.*, 2012; Ribeiro (2018), Carmo *et al.*, 2018). Tal situação teve repercussão nomeadamente na questão da habitação, particularmente nos anos de crise, o que, embora com índices mais baixos que noutros países (Espanha, Irlanda), comportou perda de habitação por hipotecas à banca pelas famílias em situação de forte endividamento, mais ainda com a aprovação da designada Lei Cristas em 2012 (Lei 157/2012 de 14/8/2012), promotora da liberalização do arrendamento e da facilitação de despejos.

17 Cf. Dada a política de liberalização e os efeitos nefastos da já referida Lei Cristas em 2012, reforçada pela Estratégia Nacional para a Habitação aprovada em Conselho de Ministros do governo do PSD/CDS n.º 48/2015, por um lado e, por outro, o agravamento da crise da habitação, o governo PS lançou em 2018, com o apoio do BE e do PCP/PEV, na Assembleia da República, a Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH). Com o tempo temos assistido à desilusão pela incapacidade de aumentar o número de beneficiários do parque habitacional, público ou privado, segundo as novas regras dos apoios públicos. Desde o início tivemos sérias dúvidas sobre a sua capacidade em regular a oferta da habitação em mercado de arrendamento livre, bem como na sua capacidade em aumentar a oferta pública. No fundo, a NGPH é uma espécie de PER *recauchutado* ao serviço dos interesses da habitação municipal, mas bastante atomizada e dependente de vontade política local que amiúde é débil ou inexistente. A NGPH falhou na estratégia de Integração das Comunidades Ciganas, falhou nas AUGI, falhou na Estratégia Nacional para a Integração das Pessoas em situação de Sem-Abriço, falhou em quase todas as políticas setoriais. Na Porta de Entrada – Programa de Apoio ao Alojamento Urgente – a expectativa era também muito alta, mas na realidade a frustração, o desânimo e a impotência têm-se apoderado das pessoas vulneráveis, cada vez mais descrentes.

do PNH¹⁸. A obrigatoriedade de se elaborar um Relatório Anual de Habitação, expresso no artigo 18.º, configura sem dúvida um momento importante para avaliar o estado da habitação no país, nas regiões, nos municípios, o qual pode ser coadjuvado a nível consultivo pelo Conselho Nacional de Habitação.¹⁸

Dois artigos que também nos merecem um olhar mais cuidadoso: são os artigos 20º e 21º, relativos às Políticas Regionais e Locais de Habitação, designadamente dos Municípios. O artigo 21º contém um conjunto amplo de pontos (v.g. promoção e reabilitação de habitação a custos controlados, de autoconstrução, apoio a cooperativas, prevenção de gentrificação), os quais são sem dúvida muito relevantes para a implementação de uma política de habitação a nível municipal. Contudo, estes aspetos, ou já fazem parte da ação política local, ou ficam dependentes da vontade dos políticos locais, dependendo esta não só da sensibilidade social e humana de quem governa, como sobretudo da orientação política do poder local, prevalecendo, na maioria dos casos, políticas pouco interessadas em contrariar as lógicas dominantes do mercado a nível local, na medida em que podem, por exemplo, estabelecer como prioritária a maximização da receita oriunda do IMI (Imposto Municipal sobre Imóveis). Restariam, como formas de interpelar os poderes nacionais e municipais, não só a vigilância crítica a nível não só institucional, como a mobilização a partir dos movimentos, das associações e comissões de moradores/as. Porém, tal como foi possível constatar, em termos ilustrativos, em vários dos bairros por nós analisados no Porto e em Braga, essa mobilização é ausente ou muito limitada, excepcional, esporádica (cf. Silva, 2020; Silva e Jorge, 2020).

Uma das grandes novidades é a obrigatoriedade de os municípios terem de construir a respetiva Carta Municipal de Habitação. O artigo 22º, designadamente no número 4 e nas alíneas a) a g), intitulado Carta Municipal de Habitação, é constituído por sete pontos e várias alíneas em que são definidas as necessidades e os objetivos, identificados os agregados em carência, os agentes públicos e privados, os instrumentos e os recursos necessários à sua implementação, inclusive a possibilidade de declaração de carência habitacional a fim

18 Cf. artigo 19 da LBH. Cf., por exemplo, o Levantamento Nacional das Necessidades de Reajustamento Habitacional, Lisboa, Edição IHRU, de Fevereiro de 2018. A nível local, os concelhos urbanos e metropolitanos procedem a levantamentos ou inquéritos sobre a habitação nos seus municípios. Estes trabalhos e estudos não têm amiúde um carácter sistemático e obrigatório. Por exemplo, a cidade do Porto tem uma longa tradição nos Inquéritos às "Ilhas" da Cidade e Inquéritos à Habitação Municipal Social. Durante a ditadura do *Estado Novo*, com a criação do Fundo de Fomento para a Habitação, foi possível a partir dos finais da década de sessenta do século XX ter acesso a alguma informação quantitativa e qualitativa sobre o problema da habitação em Portugal, mas a inércia e o carácter político do regime não conduziram à solução dos problemas.

de obterem recursos públicos. O artigo 23º refere-se ao Relatório Municipal da Habitação, que as Câmaras têm de submeter à apreciação da Assembleia Municipal, com o balanço da execução da política local de habitação. O artigo 24º aponta a possibilidade de os respetivos municípios constituírem um Conselho Local de Habitação com funções consultivas. Neste ponto deparamos com uma certa ambiguidade na formulação do verbo que diz «as autarquias locais podem constituir conselhos locais de habitação», o que nos remete para um posicionamento opcional por parte de cada autarquia e não no sentido de dever constituir o seu Conselho Local de Habitação. O ponto 2 do mesmo artigo também é restritivo quanto à proposta de composição e funcionamento dos Conselhos Locais de Habitação por parte da Câmara Municipal, quando tal proposta poderia ser também prerrogativa de formações políticas integrantes da Assembleia Municipal. Na Secção II do capítulo III são elencados, entre os artigos 26º e 33º, instrumentos de política de habitação em termos de promoção e gestão, de política fiscal e medidas tributárias, de apoio financeiro, subsídio às camadas mais vulneráveis e carenciadas, mas tal dependerá mais uma vez da determinação política e de investimento a nível não só local como nacional. Mais, especificamente, segundo o artigo 33º, caberá ao Estado uma política de regulação do mercado habitacional; mas, apesar dos apelos bem-intencionados pela concorrência equilibrada e das exortações contra as posições monopolísticas, práticas e abusos lesivos do ‘interesse geral’, tais recomendações podem tornar-se piedosas e ineficazes, se não houver uma política pública de investimento apostada em tornar real e efetivo o direito à habitação.

No capítulo IV, sobre a política de solos e ordenamento do território, o artigo 34º referente à política de solos e direito à habitação, no ponto 1, declara que a garantia do direito à habitação pressupõe a definição pública das regras de ocupação, uso e transformação dos solos no quadro da Constituição e da Lei de Bases da política de solos e do ordenamento do território.¹⁹ Neste ponto a lei limita-se a um decalque da Lei de Bases de política de solos, a não ser no ponto 3, alínea a), em que estipula que a política de habitação implica a regulação do mercado habitacional, promovendo o aumento da oferta e prevenindo a especulação fundiária e imobiliária²⁰, como ainda a referência, na alínea b), a

19 Cf. Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio, Lei De Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e do Urbanismo, atualizada pela Lei n.º 74/2017, de 16 de julho.

20 A este respeito, nomeadamente ao problema da renda fundiária como principal obstáculo a uma política de habitação não especulativa, cf. Harvey (1992: 46-50 e 53-61) e, em Portugal, Santos (1982), Silva (2012: 243 ss), Silva *et al* (2020).

fazer face às carências habitacionais e às necessidades da valorização do *habitat*. Nos pontos 4 e 5 é feita uma referência sobre o problema das “Áreas Urbanas de Génese Ilegal” (AUGI) e da possibilidade de afetar programas públicos de habitação ou realojamento através de cedências de terrenos em consequência das operações de loteamento e das operações urbanísticas de acordo com os princípios da programação e perequação urbana. Ainda neste capítulo são apontadas diretrizes e medidas em torno da reabilitação urbana e da política de habitação, por exemplo, com base em imóveis públicos devolutos (artigo 36º) e a referência a diversos instrumentos de intervenção pública através, por exemplo, de políticas de solo e ordenamento do território, direito de preferência ou mesmo de expropriação mediante indemnização (artigo 37º).

Se no capítulo V são indicados quais os recursos financeiros públicos e as bolsas de habitação no quadro da política de habitação, inseridos nos programas plurianuais e orçamentos (artigos 38º e 39º), nos artigos 40º a 45º do capítulo VI são estabelecidos os termos do arrendamento habitacional e suas modalidades (livre, condicionada, apoiada e acessível), tendo em conta os rendimentos das respetivas famílias, pressupondo a promoção pública de arrendamento, duas condições ainda bem longe de estarem presentes no panorama atual e na conjuntura especulativa do mercado de habitação. Por sua vez, no capítulo VII são estabelecidas normas relativas quanto à habitação própria, à regulação de condomínios, à promoção e reabilitação da habitação a custos controlados, bem como quanto a modalidades de acesso a habitação própria, condições de crédito para o efeito e, ainda, à proteção de devedores de crédito à habitação, seja pela reestruturação da dívida, seja pela dação em cumprimento ou outra medida de modo extinguir a dívida, independentemente do valor atribuído ao imóvel.

Por fim, um dos capítulos que nos deve merecer particular atenção é o capítulo VIII sobre “Informação, participação, associativismo e tutela de direitos”, particularmente o artigo 52º, sobre o direito à informação sobre políticas e programas públicos de habitação, e o artigo 53º sobre o direito à participação na elaboração e revisão dos instrumentos de conceção, execução e avaliação do planeamento e programas públicos de habitação. A primeira nota vai para o facto de ficar explícito que todos os cidadãos têm o direito à informação sobre a política de habitação a nível nacional, regional e local; também fica esclarecido que, no que diz respeito à participação no ponto 1, refere-se que os cidadãos/ãs têm direito a participar na elaboração e na revisão dos instrumentos de planeamento público em matéria de habitação. Cabe ao Estado, às regiões autónomas e às autarquias locais o papel de promoverem a participação

ativa dos cidadãos e das suas organizações na conexão, execução e avaliação dos programas públicos de habitação (cf. artigo 53º, ponto 1 e 2). Existem mais alguns artigos que nos devem merecer análise cuidada, pela novidade e pela profundidade da sua ação. Por exemplo, o artigo 55º, sobre Cooperativas de habitação e autoconstrução, nomeadamente os pontos 2 a 5, é relevante na medida que reforça e valoriza o papel do cooperativismo na oferta de habitação e o papel do Estado e das autarquias locais em cedências de património municipal em termos acessíveis e outros incentivos para a (auto)construção, financiamentos e apoios, designadamente na simplificação de procedimentos administrativos.²¹ O artigo 56º, relativo a Associações e Organizações de moradores, permite dotar as associações e comissões de moradores de um papel muito ativo nas políticas de habitação, que engloba o direito de petição perante as autarquias locais relativamente a todos os assuntos da competência destas, desde que sejam do interesse dos cidadãos/ãs moradores/as, aos quais lhes assiste inclusive o direito de ação e requisição de cessação imediata de violação grosseira do direito à habitação ou da dignidade da pessoa humana (al. a) e b) do artigo 60º). A LHB, para além prever, no art.º 57º, que se celebrem contratos administrativos com entidades do setor social e de economia social (mutualidades, misericórdias, IPSS, associações), para acorrer a situações de vulnerabilidade e emergência, assume também a necessidade de intervenções prioritárias (v.g. casos de calamidade ou catástrofe, apoio a refugiados, erradicação da condição dos sem-abrigo, respetivamente nos artigos 64º e 63º). Mais, possibilita às associações e organizações de moradores e as suas estruturas federativas serem ouvidas e participarem na política de habitação. Um dos aspetos fundamentais para a valorização da participação das associações e comissões de moradores são a isenção de custos na respetiva constituição e os benefícios fiscais na sua atividade, podendo ainda não só identificar as carências habitacionais como participar nos órgãos consultivos da política de habitação e na elaboração dos instrumentos estratégicos (cf. artigo 56º, ponto 3, alíneas a), b) e c)). Além disso, as associações de moradores/as têm capacidade de propor aos municípios a requisição temporária para fins habitacionais de imóveis públicos devolutos.²² No capítulo IX são tratadas as intervenções

21 Cf. artigo 55º, ponto 2 e 3. Cf. as alíneas a), b) e c) do ponto 3. No ponto 4 e 5 é referido o papel dos municípios na participação e no apoio do sector cooperativo.

22 Cf. Lei da Ocupação de Casas, Decreto-Lei N.º 198/75 de 14 de Abril. Infelizmente a Lei de Bases da Habitação não contempla a possibilidade da ocupação de casas devolutas. Existe uma referência à requisição de casas devolutas, isto é, a única referência ao uso de habitações devolutas aparece timidamente no artigo 28º, ponto 2. Refere a Lei no ponto 2 que compete ao Estado,

prioritárias, entre outras, em torno da declaração fundamentada de carência habitacional, das pessoas na situação de sem abrigo ou necessidade de proteção em caso de emergência ou de risco e, por fim, no capítulo X, sobre disposições finais e transitórias.

3. DO PROJETO DE LEI DO PS AOS DO BE E DO PCP: UMA ANÁLISE CRÍTICO-INTERPRETATIVA

Ao projetar-se uma lei de bases da habitação vários aspetos devem ser levados em consideração: dever-se-ia tratar de uma política de habitação centrada nas pessoas, no aumento do parque habitacional público, reforçando a participação efetiva e contínua das instituições e populações nos processos de renovação da cidade e na definição de políticas nacionais, regionais ou locais de habitação. Importaria ter uma Lei que promovesse (i) os processos participativos no direito a uma habitação básica; (ii) uma política de habitação, tendo como base o princípio de cotas por edifício, rua, quarteirão ou bairro, de forma a permitir maior diversidade social e étnica; (iii) uma política de reabilitação da cidade antiga em benefício da heterogeneidade social e económica, contrariando a lógica da gentrificação dos centros históricos das cidades turísticas.²³

Contrariamente ao pressuposto vertido no projeto do Partido Socialista (PS), os problemas e as carências de habitação condigna para as classes desprovidas

às regiões autónomas e às autarquias locais «o dever de promover o uso efetivo de habitações devolutas de propriedade pública e incentivar o uso efetivo de habitações devolutas de propriedade privada, em especial em zonas de maior pressão urbanística». Vale a pena demorar-nos um pouco em torno do verbo incentivar, que nos indica a forma pouco ou nada substantiva da Lei sobre o uso de habitação devoluta, a qual visa todavia fins de especulação e promoção do mercado artificial de arrendamento.

23 Tal lógica esteve presente no Decreto-Lei n.º 128/2014, publicado em Diário da República n.º 166/2014, Série I de 29 de Agosto de 2014. Este Decreto-Lei permitiu a progressiva liberalização das atividades de alojamento local, que tem provocado uma grande onda de reabilitação, que se traduz numa forte e desregulada especulação imobiliária com consequências no aumento brutal das rendas nas cidades de Lisboa e Porto e, conseqüentemente, uma deslocalização maciça dos moradores/as dos centros das cidades para as cidades periféricas ou subúrbios das áreas metropolitanas. O que está em causa é o papel do Estado na regulação de um mercado que faz de um bem de primeira necessidade um negócio especulativo ao serviço dos fundos imobiliários (inter) nacionais. Por exemplo, o investimento imobiliário para aquisição de alojamentos já existentes e sua reabilitação, bem como a atratividade do setor de alojamento local nos centros urbanos tiveram forte impacto na dinamização do mercado de alojamentos existentes, cujas vendas aumentaram 332% entre o 1º trimestre de 2013 e o 4º trimestre de 2018 (Cf. INE, 2019). Na Área Metropolitana do Porto (AMP) a variação no valor global das transações fixou-se nos 311% entre o 4º trimestre de 2012 e o período homólogo de 2018.

de recursos não traduzem o que o projeto do PS designava eufemisticamente como “disfunção do mercado”, mas são produto direto – e ‘funcional’ para o capital imobiliário e financeiro – das ‘sacrossantas’ e intocáveis leis do mercado!²⁴ Quando o projeto de Lei de Bases da Habitação do PS interpretava no artigo 2º, a propósito da definição do ‘preço de mercado declarado’, como ‘disfunção’ do mercado, ou apontava, no artigo 5º uma área de habitação inferior de 11m² como “ocupação patológica”, acabava por ‘psicologizar’ a situação e ignorar uma tremenda injustiça social e um problema de ordem política a regular²⁵, para o qual, ao longo de décadas, o PS contribuiu, tal como os governos do PSD/CDS, mantendo uma situação social e politicamente insustentável e violadora dum direito humano fundamental. Porém, os problemas de carência habitacional para as classes mais desprovidas têm posto a nu a falta de regulação política do mercado da habitação a nível (inter)nacional e municipal, assim como a ausência de uma política pública de solos e de arrendamento.

Em relação aos três projetos que foram colocados em discussão pública (Projeto de Lei n.º 843/XIII, Lei de Bases da Habitação, do Partido Socialista; Projeto de Lei n.º 1023/XIII/4.A, do Partido Comunista Português (PCP); Projeto de Lei n.º 1057/XIII/4A, do Bloco de Esquerda (BE), deixámos algumas notas que considerámos pertinentes no momento da Audição em sede da Assembleia da República.²⁶ Convergindo de modo geral com os Projetos e Propostas de Lei de Bases elaboradas pelo Bloco de Esquerda e pelo Partido

24 Segundo dados do INE (2019) sobre os rendimentos das famílias portuguesas e da sua capacidade para fazer face aos novos valores do arrendamento urbano para Lisboa e Porto, é referido, por exemplo, que o valor mediano das rendas por m² era em 2018 de 7,85 Euros no município do Porto e de 11,16 Euros no de Lisboa. Estes valores fixam o preço médio mensal de arrendamento de um alojamento com cerca de 90 m² nos 706,5 euros para o Porto e nos 1004,0 euros para a cidade de Lisboa, enquanto os valores médios para o resto do território nacional é de 432 euros. Tal significa que o preço médio anual de arrendamento de um alojamento com dimensão razoável para uma família nuclear de três elementos, num país em que o rendimento anual por adulto se situa na ordem dos 11 mil euros é de 8 478 euros no Porto e de 12 052 em Lisboa.

25 Esta situação tinha-se agravado desde a publicação da chamada Lei Cristas – a Lei 31/2012, publicada em Diário da República n.º 157/2012, Série I de 14 de Agosto de 2012. Esta lei permitiu a revisão do regime jurídico do arrendamento urbano, mas também as medidas de fomento da internacionalização do mercado imobiliário. Cf. ainda as alterações de 2009 ao Código Fiscal para o Investimento, que introduziram o Regime Fiscal para o Residente Não Habitual, as alterações à Autorização de Residência para Atividade de Investimento, os chamados Vistos *Gold*, que facilitam o acesso ao direito de residência e de livre circulação no espaço Schengen.

26 No dia 8 de Fevereiro de 2018 participámos, na Assembleia da República, na Audição, promovida pela Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação sobre “O Problema da Habitação no Porto” a convite do deputado Pedro Soares como Presidente desta 11.ª Comissão.

Comunista Português, tomámos simultaneamente na altura como principal objeto de análise crítica o Projeto-Lei de Bases da Habitação do Partido Socialista.²⁷ Assim, apresentamos aqui a análise que fizemos a esta proposta legislativa.

No artigo 2.º relativo a definições, nomeadamente na alínea k) sobre “Habitação Precária”, consideramos ser excessiva a adjectivação em relação à natureza alegadamente ‘ilegal’ (‘que não reúne todas as condições legais exigíveis’) e condição material do locado por ser de autoconstrução. No artigo 3º (Princípios Gerais), ponto 2, propusemos incluir o conceito e a categoria de «Habitação Básica» em alternativa a «habitação de nível suficiente». Se, relativamente ao artigo 4.º, pontos 1 e 2, sobre a Função Social da Habitação (enquadrável mais ajustadamente na função social da propriedade quando destinada a arrendamento), concordamos com a penalização em sede de impostos e de fiscalidade, temos todavia sérias dúvidas sobre a eficácia da requisição temporária dos imóveis devolutos ou abandonados, mesmo quando considerada a bondade de tal proposta para contrariar a especulação (aliás também presente

27 Cf. Projeto de Lei n.º 843/XIII, Lei de Bases da Habitação do Partido Socialista, sob coordenação da Deputada Helena Roseta. No momento em que foi discutido de novo o “Direito à Habitação” consagrado no artigo 65, com a apresentação de três diplomas para a criação de uma Lei de Bases da Habitação consideramos oportuno visitar alguns dos textos programáticos originais do PS para aferir o quanto a política e prática governativa do Partido Socialista no pós-25 de Abril 1974 se afastou do seu próprio programa fundador, como acima mencionado. Por exemplo, o Partido Socialista na sua “Declaração de Princípios e Programa do Partido Socialista”, apresentado em 1973, no Capítulo VIII – Urbanismo, habitação e transportes, no ponto 1, referia: “Uma estratégia socialista não pode deixar de ter como objetivos, a curto prazo, a coletivização do espaço da cidade – entendida como um conjunto, solidário, de ambiente urbanizado e recursos naturais – na medida em que visa deliberadamente pôr ao serviço do maior número o sistema de meios essenciais à sua vida quotidiana, sistema que lhe condiciona a localização do trabalho, e da residência, a existência e acessibilidades de serviços, o espaço para a ocupação dos tempos livres, o custo e a fadiga das deslocações.” Sobre a problemática das mais-valias no solo urbano, que estão na origem da especulação, o Partido Socialista de então apresentava as seguintes propostas programáticas como solução, sustentando no ponto 3: “O Partido Socialista preconiza a transferência sistemática do solo urbano e de reserva para o domínio público, impedindo a criação de mais valia absoluta (decorrente da passagem de solo rural a urbano para uso mais valioso ou diferencial (decorrente da localização relativa) – fatores que estão na base das injustiças urbanísticas atuais; no ponto 5. “Considera o Partido Socialista que a coletivização do sector imobiliário é a condição necessária para eliminar a especulação com as carências habitacionais.” Mais, propõe ainda para resolver as deformações do mercado da habitação medidas tais como “abonos de habitação corretivos da desigualdade dos rendimentos, descontos sobre salários e rendimentos empresariais que permitam o financiamento de programas públicos de habitação, (...) cedência de lotes urbanizados aos agregados de menores recursos para construir habitação própria, controle rigoroso das rendas antigas e das novas urbanizações e outras medidas... (Cf. *Declaração De Princípios e Programa Do Partido Socialista* (1973), Porto, Textos “Portugal Socialista”, pp. 40-41).

nos artigos 27º, 49º e 50º). Neste ponto consideramos pertinente a proposta de Lei n.º 1023/XIII/4.A do Grupo Parlamentar do PCP, no artigo 6º em que é proposto, no nº 3, o seguinte: «O proprietário de prédio ou fração autónoma para habitação devoluto, abandonado ou em degradação sem motivo justificado, incorre em sanções definidas por lei e fica sujeito a posse administrativa pelo Estado». Esta redação apresentar-se-ia mais assertiva, realista e eficaz no combate à especulação imobiliária. No artigo 11.º, sobre Proteção e Acompanhamento no Despejo, este deveria ser admissível apenas em situações de catástrofe ou risco de integridade das populações, pois doutro modo não faz sentido que uma Lei de Bases da Habitação assuma, mesmo que sob a capa paternalista de proteção e acompanhamento no despejo, promover ou aceitar o próprio despejo, quando a sua principal função é consagrar e promover a segurança e o direito à habitação. Além disso, deveria estar claramente consagrado na Lei de Bases que o impedimento legal de despejo não se limite, como refere a alínea e) do número 6, apenas a cidadãos/ãs com mais 65 anos ou portadores de deficiência igual ou superior a 60% mas a todos os cidadãos/ãs carenciados/as, vulneráveis ou em situação de pobreza, não só absoluta como relativa. Relevamos todavia como pertinente o ponto 4 do Artigo 11º, na medida em que ele impede que as entidades públicas possam promover o despejo forçado e a demolição de habitações. No artigo 12.º, sobre uso habitacional, importaria retirar o ponto 3, pois não faz sentido a referência à habitação para uso hoteleiro e turístico como o Alojamento Local (AL), face ao direito ao lugar por parte dos moradores; ou, pelo menos, que o AL, como refere o Projeto do BE nos artigos 10º e 11º, convocando o Direito ao *Habitat* por parte de comunidades locais já residentes, seja pelo menos regulado pelo município e negociada a respetiva quota de AL com a Junta de Freguesia e moradores do respetivo bairro. No artigo 13º, relativo ao conceito de *Habitat*, ponto 1, importaria incluir a referência à «comunidade e suas relações de vizinhança e partilha», ideia esta que viria a ser incorporada no artigo 11º da LBH. Quanto ao artigo 16.º, sobre o Direito à escolha do lugar de residência, no ponto 2, dever-se-ia reforçar a ideia do direito ao lugar, garantindo a continuidade das relações de pertença à comunidade, base estruturante para a inserção dos cidadãos/ãs no trabalho, na escola, na comunidade de rua, nas organizações sociais e culturais de referência, de reconhecimento e construção de identidades em termos materiais e simbólicos.

No artigo 22º, relativamente a Associações e Organizações de moradores, no ponto 3, alínea d), propusemos acrescentar, para além da audição, o acompanhamento e a participação das mesmas no âmbito da elaboração da

Estratégia Nacional de Habitação e dos Programas Locais de Habitação – o que viria a ser consagrado nos artigo 56º da LBH –, a que deveria acrescer o direito ao protesto, à indignação e à resistência por parte dos moradores/as em situações de realojamento forçado e operações de reabilitação e de renovação urbana que impliquem a destruição do seu *habitat* e da sua habitação, direitos consagrados no capítulo I “Direitos, Liberdades e garantias pessoais” da CRP, reconhecidos aliás no artigo 60º da LBH (direito de ação pública e resistência a violação grosseira do direitos à habitação ou dignidade da pessoa humana). No Setor Público, no artigo 24º sobre o Estado, alínea f), onde se propõe de modo vago e ambíguo “Definir uma política de solos compatível com os objetivos das políticas de habitação e de ordenamento do território”, seria de propor uma fórmula mais clara para contrariar a especulação fundiária: «Definir uma política de socialização dos solos de acordo com os objetivos das políticas públicas de habitação e de ordenamento sustentável do território». Por outro lado, o projeto do PS previa ainda, no mesmo artigo 24º, algumas funções do Estado, designadamente na alínea e): “garantir as condições de um ordenamento do território sustentável e para a defesa da paisagem, dos recursos naturais e dos valores ambientais e culturais”, políticas esta de solos e de ordenamento territorial reforçadas nos artigos 60º e 67º, aliás já previstas no número 4 do artigo 65º da Constituição da República Portuguesa.

No artigo 27º relativo aos Municípios, o ponto 2, alínea b), sugerimos que as políticas de habitação, em vez de integradas formalmente de modo gestor, deveriam ser integradas entretanto nos instrumentos de gestão territorial de âmbito intermunicipal (CIM) (mas desejavelmente regional no futuro) e municipal, devendo neste último caso ser obrigatório em sede de Plano Diretor Municipal; na alínea e), sobre enquadrar e especificar outros grupos sociais, deveriam figurar estudantes em deslocação temporária, os quais, perante uma crise de especulação das rendas e do imobiliário, são excluídos da sua zona de residência, de trabalho, de estudo e formação; na alínea g), seria de avançar o conceito de habitação básica em substituição de «habitação acessível»; na alínea n), propusemos que ficasse explícito também na mesma alínea ou noutra «evitar a atomização socioespacial com a construção e a reabilitação dos enclaves da habitação municipal ou social». No artigo 30º, relativo à Política Nacional de Habitação (PNH), ponto 2, somos de parecer que a PNH, em vez de incluir vagamente, na alínea d), o direito à habitação nas operações de reabilitação e colmatação urbanas, deveria ser o Estado a garantir em todas as operações de reabilitação e de renovação urbana (ARU e ORU; AUGI) percentagens e valores mínimos para o arrendamento de habitação básica. Tal constituiria

um instrumento de regulação que evitaria a deslocalização, a deportação, o envelhecimento excessivo e o esvaziamento das cidades. Quanto ao artigo 34º, relativo ao Conselho Nacional de Habitação (CNH) e, mais especificamente, quanto ao artigo 35º sobre as suas competências, consideramos que deveria ser um órgão não só consultivo, mas também programático e mais interventivo, pois, caso não lhe sejam atribuídas competências relevantes no sector da habitação, poderá não passar de uma mera figura de estilo. Por exemplo, no artigo 38º, sobre Políticas Locais de Habitação, no ponto 2, para além das Juntas de Freguesia, também dever-se-iam incluir as Associações de Moradores, as Comissões de Moradores, as Cooperativas de Habitação, as Associações de Inquilinos, as Associações de Proprietários, as Associações de Condomínio, os Laboratórios de Habitação que operem no território concelhio, o que só em parte viria a ser acolhido nos artigos 55º e 56º da LHB. No artigo 39º, em que se refere no n.º 4, que “O Programa Local de Habitação é aprovado, sob proposta da Câmara Municipal...” deveria acrescentar-se “ou força política integrante da Assembleia Municipal”. Quanto ao artigo 40º, relativo ao Conselho Local de Habitação, do mesmo modo a composição do Conselho Local de Habitação fosse aprovada pela Assembleia sob proposta da Câmara ou outra força política integrante da Assembleia Municipal. A composição do Conselho Local de Habitação (CLH) deveria incluir outras entidades, ou seja, o CLH deveria ser, portanto, composto pelos representantes das Freguesias, das Associações de Moradores, Comissões de Moradores, Cooperativas de Habitação, Laboratórios de Habitação, Representantes dos Estudantes Universitários, Câmara Municipal, Associações de Inquilinos e Associações de Proprietários e Organizações do chamado Terceiro Setor. No ponto 1, onde se lê «As autarquias podem constituir Conselhos Locais de Habitação», deveria estabelecer-se: «As autarquias são obrigadas a constituir...». No artigo 42º, intitulado Recursos financeiros públicos, no ponto 3, é referido que «O Estado estimula o acesso das entidades públicas e privadas, e em especial das regiões autónomas e dos municípios, a financiamentos comunitários na área da habitação, da reabilitação urbana e da sustentabilidade ambiental, económica e social dos aglomerados». Sobre este ponto manifestamos sérias dúvidas sobre a forma como o Estado deve estimular as entidades privadas a financiamentos comunitários na área da habitação e da reabilitação urbana. Contrariamente ao disposto na definição de ‘renda acessível’ na alínea u) do artigo 2º no Projeto do PS, que referia um esforço inferior a 40%, o acesso a um arrendamento justo em termos de esforço económico nunca deveria exceder uma taxa de esforço acima dos 20% sobre o rendimento familiar.

Em relação ao artigo 49º sobre Promoção da utilização de habitações abandonadas ou injustificadamente devolutas, o ponto 3 refere o Fundo Nacional, composto não só de imóveis públicos devolutos mas também de habitações privadas devolutas ou abandonadas. Não sendo realizada, como referido e preferível, a posse administrativa pelo Estado, seria pelo menos mais razoável envolver tais propriedades públicas ou privadas num Fundo gerido pelo Município, o qual, mesmo no caso de manter-se a respetiva titularidade privada em prédios privados, poderia potenciar uma política de habitação básica e proporcionar oferta de habitações dentro de princípios de equidade e de justiça social (com renda acessível), designadamente em cidades metropolitanas e inclusive em cidades mais pequenas, tal como ocorre em muitas cidades de países do Norte de Europa.

No artigo 60º, sobre a Política de solos, no ponto 8, poderia reforçar-se o direito de preferência, associando os instrumentos da perequação e da programação urbana. Uma forma de regular a política de solos, evitando a especulação e a assimetria dos valores em mercado, seria a implementação e a promoção de uma política de socialização dos solos urbanos, como referido. No artigo 65º, sobre Reabilitação e Regeneração Urbanas, os pontos 2 e 3, relativos à utilização do conceito de 'áreas urbanas de génese ilegal' (AUGI), deveriam ter sido substituídos por expressões equivalentes a "zonas de requalificação e de regularização", como forma de desestigmatizar as populações forçadas a encontrar alternativas ao abandono e/ou segregação a que são votadas pelos poderes públicos a nível central e municipal; a palavra realojamento aparece de forma muito obsessiva, podendo potenciar situações de deslocação e de segregação em função de um mercado urbano de habitação entrópico.

Para concluir, no artigo 65º, sobre a Participação dos Cidadãos/ãs, tal expressão não deveria ser reduzida a um reconhecimento formal, mas ter conteúdo substantivo, concretizando a referência aos moradores/as, vizinhos/as, inquilinos/as, integrados ou não nas suas Associações ou Comissões de Moradores, valorizando os diversos contributos destas organizações relativamente a matérias de estratégia e decisão sobre as questões da habitação no respetivo espaço urbano, o que em parte viria a ser reconhecido nos artigos 55º, 56º e 60º da LBH, como referido. Os moradores deveriam ser ouvidos em todos os processos de crescimento e de desenvolvimento da sua cidade. Um urbanismo participativo e uma habitação básica participada contribuem para o aprofundamento da democracia direta e associativa, participativa e responsável. As políticas municipais de habitação não podem ser desenhadas sem a participação ativa e mobilizadora das suas associações e comissões de

moradores, bem como de outras instituições sociais, políticas e científicas que trabalhem na cidade. A implementação de políticas de inclusão social deveria ter por base a cidade da participação (cf. Rodrigues *et al.*, 2017) e um urbanismo democrático construído pelas instituições democráticas e pelos cidadãos/ãs. Perante a especulação imobiliária e a mercantilização da cidade é crucial inclusive a valorização dos processos de protesto e resistência expressos em reivindicações como estas: «Não queremos mudar de bairro»; «Daqui ninguém nos tira». Só uma verdadeira participação pode evitar as dinâmicas da degradação induzida e a deslocação para a periferia dos moradores/as dos bairros dos centros históricos das cidades.

4. CONCLUSÃO

Tendo começado por afirmar o direito à habitação como um direito humano fundamental, ele deveria implicar a função social da habitação e, com esta, o princípio de que o direito de propriedade privada não pode nem deve ser entendido como direito absoluto, nomeadamente quando, a nível mundial, há milhões de pessoas sem habitação digna e, em Portugal, dezenas de milhares de pessoas, nomeadamente as mais carenciadas e desprovidas de recursos, sobrevivendo em condições habitacionais degradadas.

Tal como afirmado na Lei de Bases da Habitação, surge logo no seu capítulo I a sustentação do Estado como garante do direito à habitação, o que, sendo relevante, terá de ser concretizado com vontade e recursos económicos e financeiros, uma vez que a afirmação desse direito na CRP não constituiu garantia suficiente para que o poder político, ao longo dos 44 anos de vigência da Lei fundamental, efetivasse esse direito à habitação. Segundo o capítulo II da LBH, que trata do direito à habitação este deve ser complementado com o direito ao *Habitat* e com o preenchimento de várias precondições para efetivar o direito a habitação condigna, obstaculizar processos de despejo, em que amiúde a correlação de forças é desfavorável ao inquilino/a.

No capítulo III da LBH são sinteticamente resumidas as políticas públicas da habitação e reabilitação urbana no quadro de uma política nacional de habitação com definição de objetivos e estratégias, garantindo um parque nacional de habitação articulável com políticas regionais e municipais de habitação na base de uma Carta Municipal de Habitação e de recomendações do Conselho Local de Habitação, em que se torna fulcral uma política de solos e de ordenamento de território, tema tratado no capítulo IV. Se no capítulo V a LBH se debruça sobre as condições e recursos financeiros e bolsas de

habitação, no VI são tratados os termos do arrendamento habitacional e no VII sobre habitação própria e crédito à habitação e matérias conexas com o mercado habitacional. No capítulo VIII são desenhados os tópicos em torno da informação e da participação dos cidadãos/ãs e, em particular, o papel das cooperativas e das associações ou comissões de moradores/as a este respeito e, por fim, nos capítulos IX e X, sobre intervenções prioritárias e disposições finais e transitórias, respetivamente.

A Lei de Bases da Habitação foi aprovada em 2019 graças ao entendimento entre os quatro partidos-suporte do Governo (PS, BE, PCP, PEV) e pelo PAN em sede parlamentar e, em particular, graças ao empenho quer de Pedro Soares, Presidente e demais membros da Comissão do Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação, com particular destaque para a deputada independente Helena Roseta, pelo PS. Se a certa altura os partidos de direita e parte de deputados do PS tentaram travar a aprovação desta Lei, a determinação e a capacidade de debate e diálogo permitiram que a aprovação da Lei chegasse a bom termo graças à capacidade de negociação entre o PS e o BE, por um lado, e PS e o PCP/PEV, por outro.

Se numa primeira parte deste texto foram sintetizados os pontos mais relevantes da Lei, numa segunda parte do texto foi feita uma interpelação crítica a alguns posicionamentos do PS, tendo por base o seu Projeto de Lei inicial e posterior versão. Apesar de o Projeto do PS apontar óbvios pontos positivos, ficou ainda enredado em considerandos respeitadores das leis do mercado, cujas 'disfunções' importaria superar. Tal originou uma comparação do Projeto de Lei do PS com os projetos de Lei do BE e do PCP, os quais, não obstante a justiça dos seus posicionamentos (por exemplo, posse administrativa de prédios devolutos por parte do PCP ou das implicações mais exigentes do Direito ao *Habitat* por parte do BE), tiveram de negociar e ceder em certos pontos para possibilitar a aprovação da LBH como um avanço notável em relação ao passado.

Por fim, atendendo não só a diferentes posicionamentos entre o PS, por um lado e, por outro, os do BE e do PCP, como a alguns défices da Lei aprovada, foram levadas a cabo algumas análises críticas e recomendações perante os problemas detetados, numa perspetiva de horizonte futuro para uma mais justa política de habitação, nomeadamente para as famílias mais carenciadas. Em todo o caso, é de todo evidente que a primeira tarefa é a de regulamentar esta relevante Lei de Bases da Habitação e potenciar a implementação da mesma perante os enormes desequilíbrios e injustiças sociais no campo da habitação.

SIGLAS UTILIZADAS

ARU	Área de reabilitação urbana
AUGI	Área urbana de génese ilegal
BE	Bloco de Esquerda
CDS	Centro Democrático e Social
CIM	Comunidades Intermunicipais
IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPSS	Instituições Particulares de Solidariedade Social
ORU	Operação de reabilitação urbana
PCP	Partido Comunista Português
PER	Programa Especial de Realojamento
PEV	Partido Ecologista Os Verdes
PS	Partido Socialista
PSD	Partido Social Democrata

BIBLIOGRAFIA

- ALBUQUERQUE, Paulo Pinto (2019), *Em Defesa dos Direitos Fundamentais*. Lisboa: Universidade Católica Editora.
- ALMEIDA, João Ferreira; CAPUCHA, Luís; COSTA, António Firmino, MACHADO, Fernando Luís; NICOLAU, Isabel e REIS, Elizabeth (1992), *Exclusão social. Factores e tipos de pobreza em Portugal*. Oeiras: Celta Editora.
- ANTUNES, Albertino *et al.* (coord.) (1976), *A Opção do Voto*. Lisboa: Intervoz.
- ANTUNES, Gonçalo (2018), *Política de habitação – 200 anos*. Lisboa: Editora Caleidoscópio.
- BADER, Veit e BENSCHOP, Albert (2018), “Desigualdade social: objecto e modelo proteórico de análise”. In S. Gomes, V. Duarte, F. B. Ribeiro, L. Cunha, A.M. Brandão e A. Jorge (orgs) (2018), *Desigualdades Sociais e Políticas Públicas. Homenagem a Manuel Carlos Silva*. Vila Nova de Famalicão: Húmus, pp. 27-79.
- BAPTISTA, Luís (1999), *Cidade e Habitação Social. O Estado Novo e o Programa das Casas Económicas em Lisboa*. Oeiras: Celta Editora.
- CANOTILHO, Joaquim Gomes (2003), *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Edição Almedina.
- CANOTILHO, Joaquim Gomes e MOREIRA, Vital (1978), *Constituição da República Portuguesa anotada*. Coimbra: Coimbra Editora.
- CARMO, Renato M. *et al.* (2010), *Desigualdades Sociais 2010. Estudos e Indicadores*. Lisboa: Editora Mundos Sociais.

- CARMO, Renato M.; SEBASTIÃO, João; AZEVEDO, Joana; MARTINS, Susana Cruz; COSTA, António Firmino (orgs) (2018), *Desigualdades Sociais. Portugal e a Europa*, Lisboa: Mundos Sociais.
- CASTELLS, Manuel (1972), *La Question Urbaine*. Paris: François Maspero.
- CASTELLS, Manuel (1975), *Problemas de Investigação em Sociologia Urbana*. Lisboa: Editorial Presença.
- CENTENO, Luís, ERSKINE, Angus e PEDROSA, Célia (2000), *Percursos Profissionais de Exclusão Social*. Lisboa: Observatório do Emprego e Formação Profissional.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA (1998). LISBOA: EDIÇÃO QUID JURIS (4.^a REVISÃO).
- COSTA, Alfredo Bruto, BAPTISTA, Isabel, PERISTA, Pedro e CARRILHO, Paula (2012), *Um olhar sobre a pobreza. Vulnerabilidade e exclusão social no Portugal contemporâneo*. Lisboa: Dom Quixote.
- DELGADO, Manuel (2010), *La ciudad mentirosa. Fraude y miseria del “Modelo Barcelona”*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- FERREIRA, António Fonseca (1987), *Por uma Nova Política de Habitação*. Porto: Edições Afrontamento.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar (1995), *Os Direitos Fundamentais Atípicos*. Lisboa: Aequitas e Editorial Noticias.
- GROS, Marielle C. (1982), *O alojamento social sob o fascismo*. Porto: Afrontamento.
- HARVEY, David (1992), *Urbanismo y Desigualdad Social*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- HARVEY, David (1996), *Justice, Nature and the Geography of Difference*. Londres: Blackwell Publishing.
- INE – INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2019), “Transações de alojamentos familiares por localização geográfica (NUTS-2013) e Categoria do Alojamento familiar; Trimestral”
- LEFEBVRE, Henri (1968), *Le droit à la ville*. Paris: Anthropos.
- MARTINS, Ana Maria Guerra (coord) (2019), *A Protecção Multinível dos Direitos Fundamentais*. Lisboa: AAFDL Editora.
- MATOS, Fátima L. (1994), “Os bairros sociais no espaço urbano do Porto: 1901-1956”. In *Análise Social*, XXIX (127): 677-695.
- MIRANDA, Jorge (1990), *Manual de Direito Constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora (4.^a edição).
- MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui (2007), *Constituição Portuguesa Anotada*. Coimbra: Coimbra Editora, Tomos II e III.
- PINTO, F. Sousa (1982), *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Coimbra: Livraria Almedina.
- PINTO, Teresa Costa e GUERRA, Isabel (2013), “Some structural and emergent trends in Social Housing in Portugal. Rethinking housing policies in times of crisis”. In *Cidades, Comunidades e Territórios*, 27: 1-21.
- PINTO, Teresa Costa e GUERRA, Isabel (2019), “Housing policies, market and home ownership in Portugal: beyond the cultural model”. In *Cidades, Comunidades e Territórios*, 39: 101-114.
- QUEIRÓS, João (2015), *No Centro, à Margem. Sociologia das intervenções urbanísticas e habitacionais do Estado no centro histórico do Porto*. Porto: Edições Afrontamento.
- RIBEIRO, Fernando Bessa (2018), “Afinal a riqueza não flui de cima para baixo: capitalismo, desigualdades sociais e ação do Estado”. In S. Gomes, V. Duarte, F. B. Ribeiro, L. Cunha, A.M. Brandão e A. Jorge

- (orgs), *Desigualdades Sociais e Políticas Públicas. Homenagem a Manuel Carlos Silva*. Vila Nova de Famalicão: Húmus, pp. 107-127.
- RODRIGUES, Carlos Farinha, FIGUEIRAS, Rita & JUNQUEIRA, Vítor (2012), *Desigualdades de rendimento e pobreza em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- RODRIGUES, Fernando Matos e SILVA, Manuel Carlos (2015), *Cidade, Habitação e Participação. O Processo SAAL na Ilha da Bela Vista*. Porto: Afrontamento.
- RODRIGUES, Fernando Matos, SILVA, Manuel Carlos, FONTES, António Cerejeira e FONTES, André Cerejeira (2017), *A Cidade da Participação. Projecto de Arquitectura básica participada na ilha da Bela Vista*. Porto: Afrontamento.
- RODRIGUES, Fernando Matos, FONTES, António Cerejeira e FONTES, André Cerejeira (2017), “O problema da Habitação nas Ilhas da Cidade do Porto”. In F.M. Rodrigues, M.C.Silva, A.C.Fontes e André C.Fontes, S.Mourão e L. Baptista (orgs), *Por uma estratégia de cidade sustentável. Expansão Urbana Planeada. Quadro Legal e Financiamento Autárquico*, Porto: Afrontamento, pp.221-233.
- RODRIGUES, Fernando Matos e FONTES, António Cerejeira (2018), “A Habitação na Cidade do Porto – Ilha da Bela Vista, modelo experimental de habitação básica participada”. In S. Gomes, V. Duarte, F. B. Ribeiro, L. Cunha, A.M. Brandão e A. Jorge (orgs), *Desigualdades Sociais e Políticas Públicas. Homenagem a Manuel Carlos Silva*. Vila Nova de Famalicão: Húmus, pp. 277-305.
- RODRIGUES, Fernando Matos, SILVA, Manuel Carlos, FONTES, António Cerejeira, FONTES, André Cerejeira (2020), “Metodologias participativas: o caso exemplar da Ilha da Bela Vista, Porto”. In M. C. Silva, F. M. Rodrigues, J. T. Lopes, A. J. Fontes e T. Mora (orgs.), *Por uma habitação básica: cidadania, democracia associativa e metodologias participativas*, Porto: Afrontamento, pp- 173-201.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1982), “O Estado, o Direito e a Questão Urbana”. In *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 9: 9-86.
- SILVA, Manuel Carlos (2001), “Sociedade e Estado perante as desigualdades sociais: o caso português”. In B. S. Santos, A. Cohn & A. Camargo (orgs), *Brasil – Portugal entre o Passado e o Futuro. O Diálogo dos 500 anos*. Rio de Janeiro: EMC Edições, pp. 541-597.
- SILVA, Manuel Carlos (2009a), “Desigualdade e exclusão social: de breve revisitação a uma síntese proteórica”. In *Configurações*, Revista de Sociologia, n.os 5/6: 11-40.
- SILVA, Manuel Carlos (2012), *Sócio-anthropologia rural e urbana. Fragmentos da sociedade portuguesa (1960-2010)*. Porto: Afrontamento.
- SILVA, Manuel Carlos (2013), “Pobreza, exclusão social e desigualdade”. In R. Varela (org), *A Segurança Social é sustentável*. Lisboa: Bertrand, pp. 5-30.
- SILVA, Manuel Carlos (2015), “Desigualdade, pobreza e exclusão social: entre legitimações e realidades de ontem e de hoje”. In F. Diogo, A. Castro e P. Perista (orgs.), *Pobreza e exclusão social em Portugal. Contextos, transformações e estudos*. Vila Nova de Famalicão: Edições Húmus, pp. 29-47.
- SILVA, Manuel Carlos, RIBEIRO, Fernando Bessa, CARDOSO, António e FELIZES, Joel (2017), “O Espaço Urbano e o Problema da Habitação: uma primeira aproximação às Ilhas e Bairros Sociais no Porto e em Braga”. In F.M. Rodrigues, M.C. Silva, A.C. Fontes e André C. Fontes, S. Mourão e

L. Baptista (orgs), *Por uma estratégia de cidade sustentável. Expansão Urbana Planeada. Quadro Legal e Financiamento Autárquico*, Porto: Afrontamento, pp.169-183.

SILVA, Manuel Carlos (2020), “Privação relativa, habitação precária e ‘consentimento’: mercado especulativo, omissão do Estado e debilidade da ação coletiva nos bairros populares”. In M. C. Silva, F. M. Rodrigues, J. T. Lopes, A. J. Fontes e T. Mora (orgs.), *Por uma habitação básica: cidadania, democracia associativa e metodologias participativas*. Porto: Afrontamento, pp. 23-47.

SILVA, Manuel Carlos e JORGE, Ana Reis (2020), “Condições de vida objetiva e representações interétnicas entre ciganos e instituições e grupos não ciganos: o caso do bairro do Picoto, Braga”. In *Atas do X Congresso Português de Sociologia*. Lisboa: Associação Portuguesa de Sociologia.

SOUSA, Marcelo Rebelo de (1989), *Ciência Política. Conteúdos e Métodos*. Coimbra: Coimbra Editora.

TEIXEIRA, Manuel C. (1994), “A habitação popular no século XIX: características morfológicas, a transmissão de modelos: as ilhas do Porto e os cortiços do Rio de Janeiro”. In *Análise Social*, XXIX (127): 555-579.

Esta obra coletiva, organizada no quadro de projeto de investigação sobre 'ilhas' e bairros populares no Porto e em Braga, oferece contributos de especialistas em Colóquio Internacional realizado na Universidade do Minho sobre o espaço urbano como eixo estruturante da sociedade e sua relação com classes sociais, diversas dimensões da cidade, sendo de salientar a patrimonialidade urbana, cujo objeto de análise filosófico-sociológica se centra nos objetos expressivos do passado de tipo comunitário e 'contramonumental' com fecundas ressignificações populares para o presente e futuro coletivo. Porém, o principal foco orienta-se para a análise das condições de vida e habitação dos moradores/as de bairros populares, com estudos de caso geo-históricos e empíricos sobre espaços periféricos e suburbanos de áreas metropolitanas, nomeadamente 'pátios', 'ilhas/vilas' operárias e bairros 'informais'- clandestinos em Lisboa, Porto e Brasília e cidades intermédias como Amadora, Braga e Guimarães. São de salientar finas análises demográficas e histórico-sociológicas sobre processos migratórios, de gentrificação e demolição de bairros populares estigmatizados, 'demonizados' e até 'criminalizados' em favor de projetos imobiliários, implicando despejos.

Contrariamente a pressupostos positivistas, a análise das diversas formas de desigualdade e segregação socio-espacial e étnico-racial não perde de vista a habitação básica como Primeiro Direito Humano e preceito constitucional nem, simultaneamente, inibe críticas a intervenções tecnocráticas *top-down* e omissões e cumplicidades das políticas habitacionais a nível nacional e municipal. É de referir a segmentação e/ou dualização de espaços habitacionais durante a I República e o *Estado Novo* (este com proliferação de barracas), como inclusive no pós 25 de Abril de 1974, a inação perante sucessivas crises de habitação durante este período, as quais comprometeram este direito em favor dos interesses financeiros, imobiliários e especulativos nomeadamente na recente onda de desregulação neoliberal. Ora, perante o recorrente e elevado, ainda que diferenciado, grau de ausência do Estado Social, impõe-se uma política estatal de direito à cidade, à justiça espacial e ao direito a uma habitação básica digna para todos os cidadãos/ãs.

