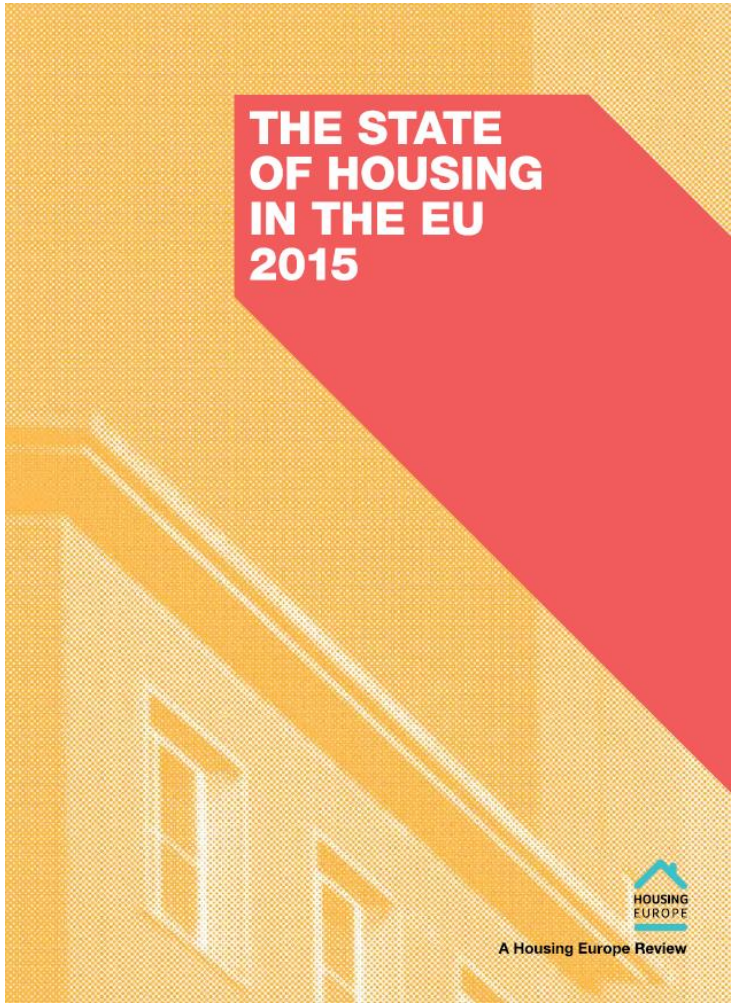
POLÍTICAS SOCIAIS DE HABITAÇÃO NA CONTEMPORANEIDADE

A experiência do município do Porto

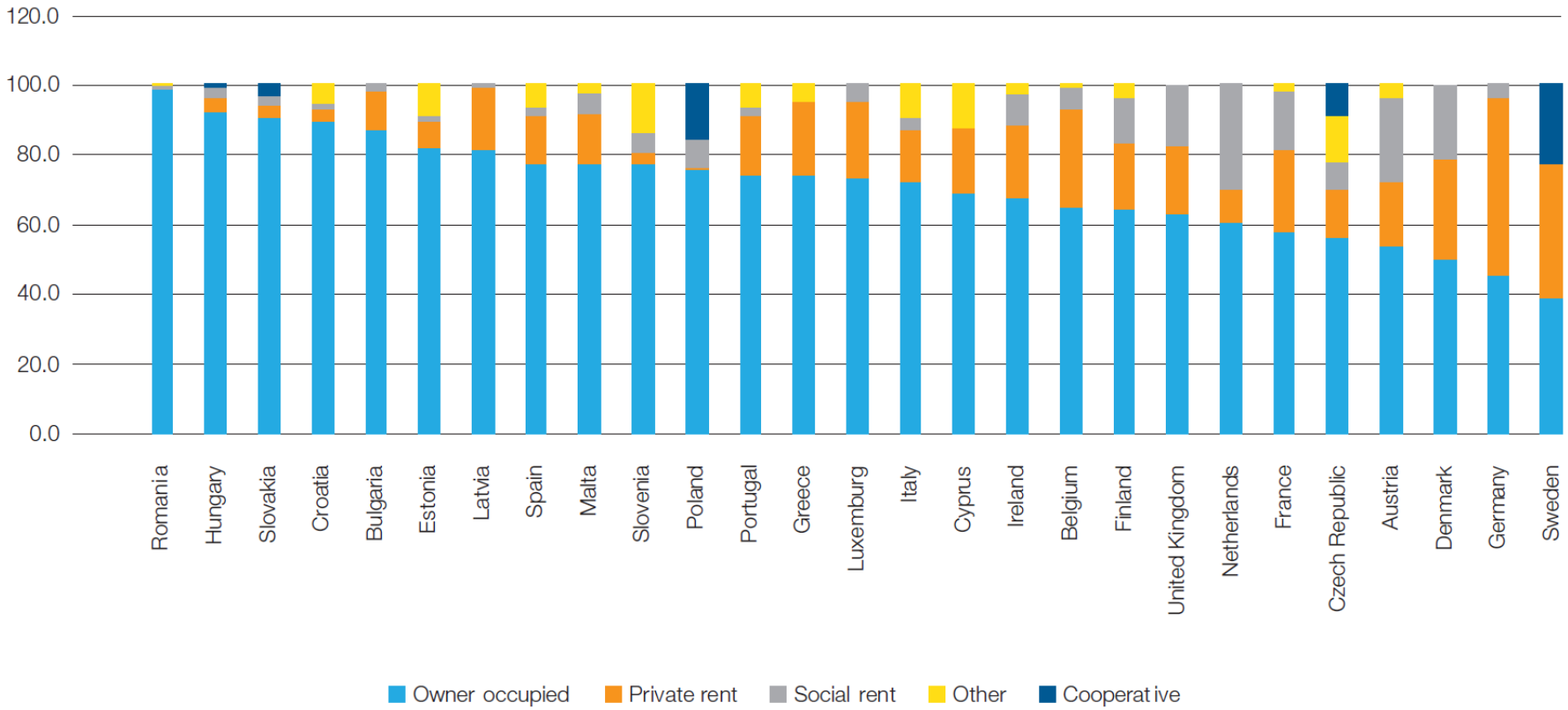
Comunicação baseada na Dissertação de Mestrado Integrado em Arquitetura
Sob orientação do Professor Catedrático José António Bandeirinha
e da Professora Carolina Coelho
Faculdade de Ciências e Tecnologias da Universidade de Coimbra
Departamento de Arquitetura

JÉSSICA GOMES BARRETO
Novembro de 2018



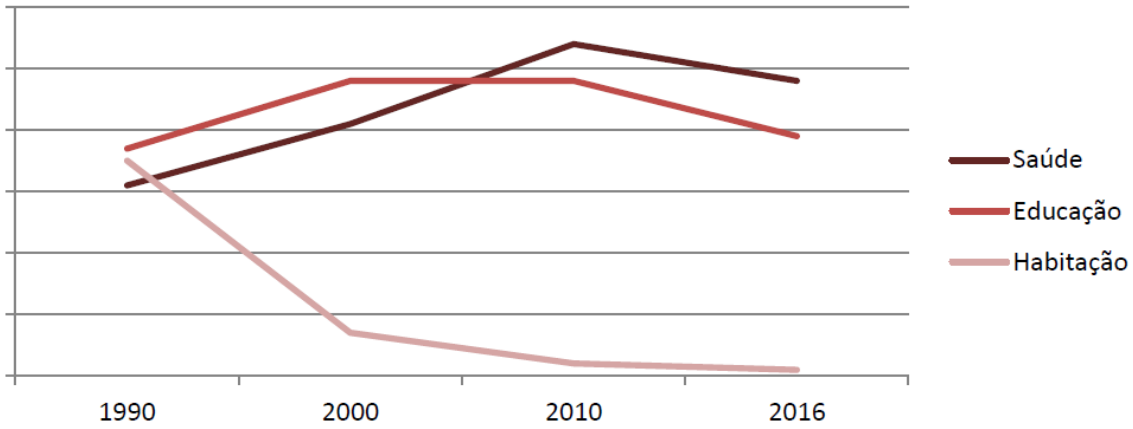
Pittini, A.; Ghekiere, L.; Dijol, J.; Kiss, I. (2015). The state of housing in the EU 2015. Brussels: Housing Europe, the European Federation for Public Cooperative and Social Housing

Pittini, A.; koessl, G; Dijol, J.; Lakatos, E.; Ghekiere, L. (2017). The state of housing in the EU 2017. Brussels: Housing Europe, the European Federation for Public Cooperative and Social Housing



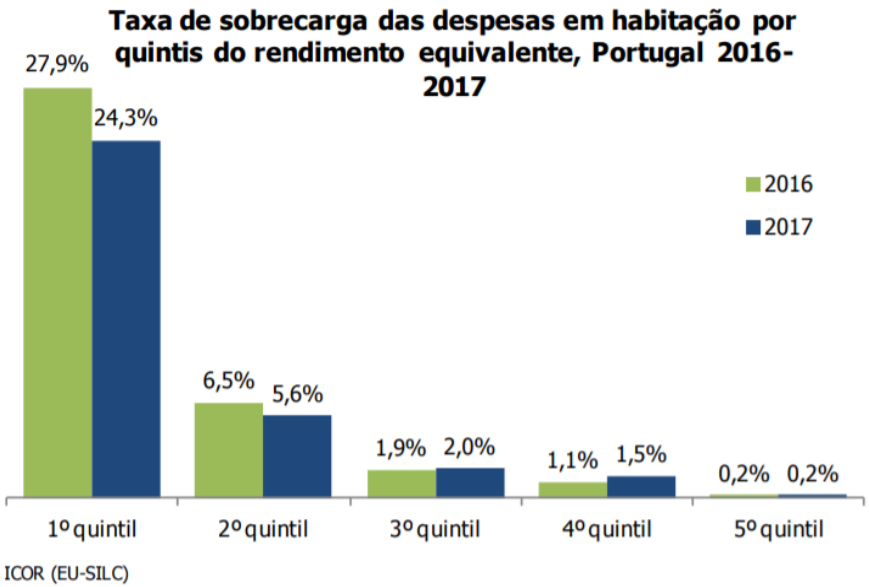
Regime de ocupação, em percentagem, do parque habitacional total dos Estados Unidos Membros da EU, em 2016

Fonte: Pittini; koessl; Dijol; Lakatos; Ghekiere, 2017, p. 16

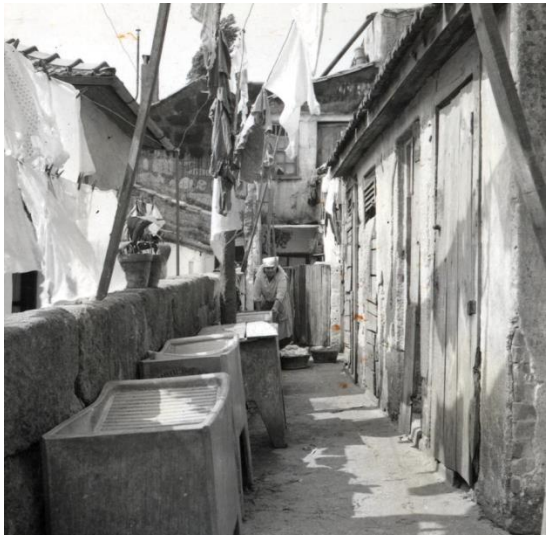


Despesas do estado por funções entre 1990 e 2016

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponíveis em www.pordata.pt



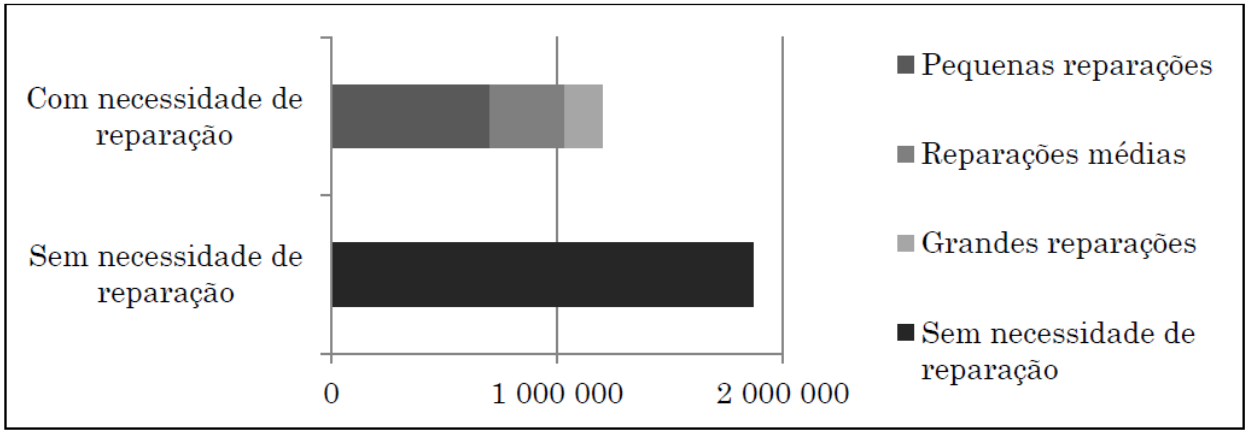
Fonte: INE, 2018



Ilhas do Porto
Fonte: CMP, 1960

Habitação de interesse social construída, maioritariamente, entre 1935 e 1990 no município do Porto

Fonte: Elaboração própria com base nos dados recolhidos de Bandeirinha, 2007; Cardoso, 2009; Cardoso, 2010; Silva, 2012; Domus Social, 2013; Queirós, 2015; Matos, 2014.



Estado de conservação da habitação municipal do município do Porto em 2001.
Fonte: Elaboração própria com base nos dados recolhidos dos Censos de 2001)

Bairros camarários reabilitados no município do Porto, entre 2002 e 2012.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados recolhidos de Domus Social, 2013

Porto (município)	1930	2001	2011	Variação entre 2001 e 2011
População residente	229.794	263.131	237.591	-9,7%
Alojamentos propriedade do estado	-	3.333	2.369	-1,1%
Alojamentos propriedade do município	-	11.687	11.568	-0,5%

Variação habitacional no município do Porto

Fonte: Elaboração própria com base nos Censos de 2001,, de 2011 e no recenseamento geral da população de 1930, publicados pelo INE

Habitação de interesse social construída Habitação de interesse social reabilitada

Habitação de interesse social construída e habitação de interesse social reabilitada no município do Porto, entre 2005 e 2012

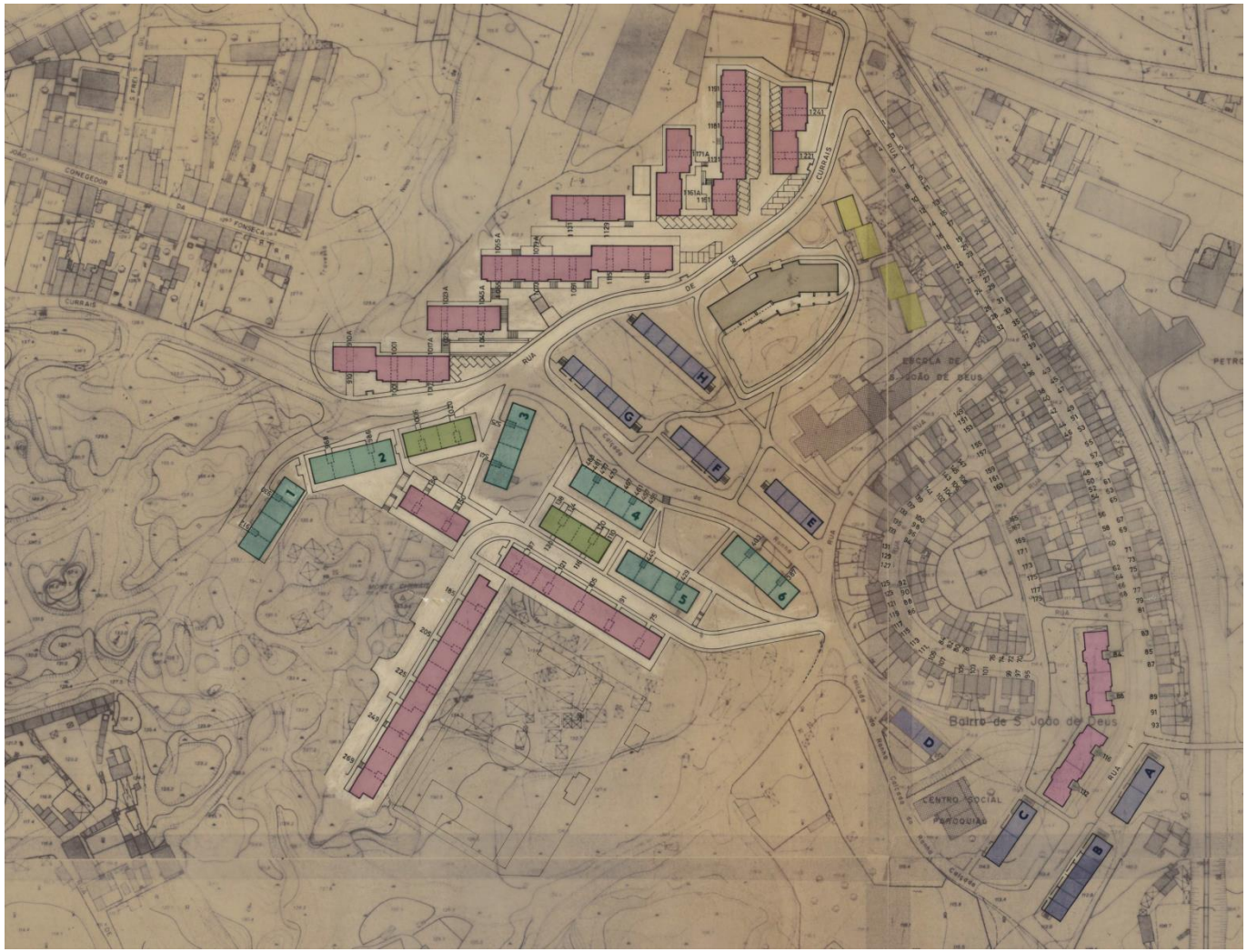
Fonte: Elaboração própria com base nos dados recolhidos de Bandeirinha, 2007; Cardoso, 2009; Cardoso, 2010; Silva, 2012; Domus Social, 2013; Queirós, 2015; Matos, 2014.

Bairros de interesse social Casas do Património

Bairros de interesse social e Casas do Património existentes no município do Porto
Fonte: Elaboração própria com base nos dados recolhidos de Domus Social, 2013.

Bairro de S. João de Deus, 2017

Fonte: Fotografia da autora



1956
1960
1969
1976
1990

Planta com os vários aumentos ao bairro de S. João de Deus
Fonte: Elaboração própria com base em CMP, 1994

Degradação do bairro de S. João de Deus, 2017
Fonte: Fotografia da autora

Demolição do bairro de S. João de Deus
Fonte: Correia, 2012

Novos blocos de habitação, 2017
Fonte: Fotografias da autora

Requalificação das habitações unifamiliares, 2017
Fonte: Fotografias da autora

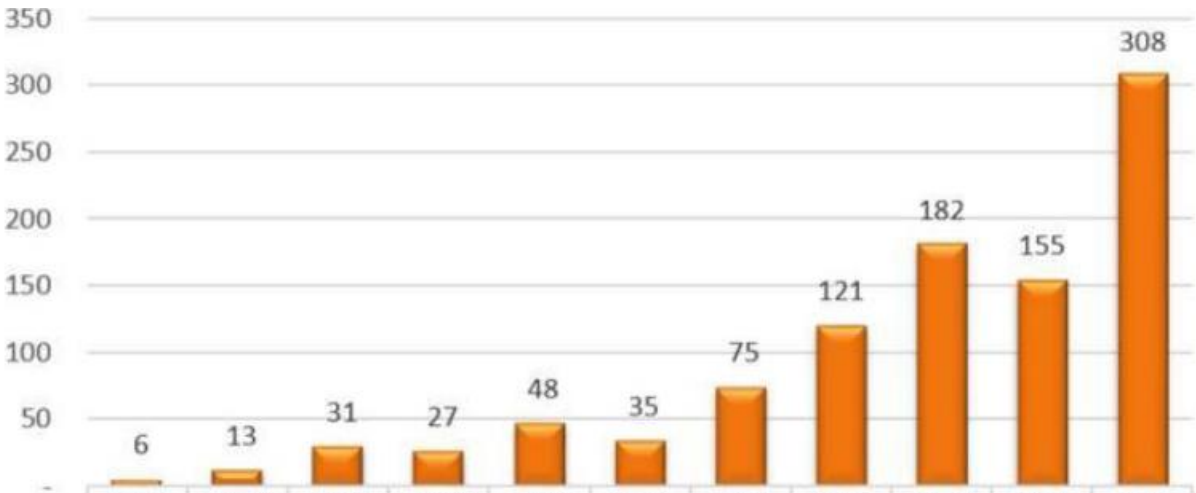
Bairro do Aleixo, 2017
Fonte: Fotografia da autora

Degradação do bairro do Aleixo

Fonte: http://ruioliveiraphotospot.blogspot.pt; Fotografia da autora

Demolição do bairro
Fonte: http://ruioliveiraphotospot.blogspot.pt

Bairro demolido
Fonte: Pimenta, 2013; Pestana e Moreira, 2014, p. 295



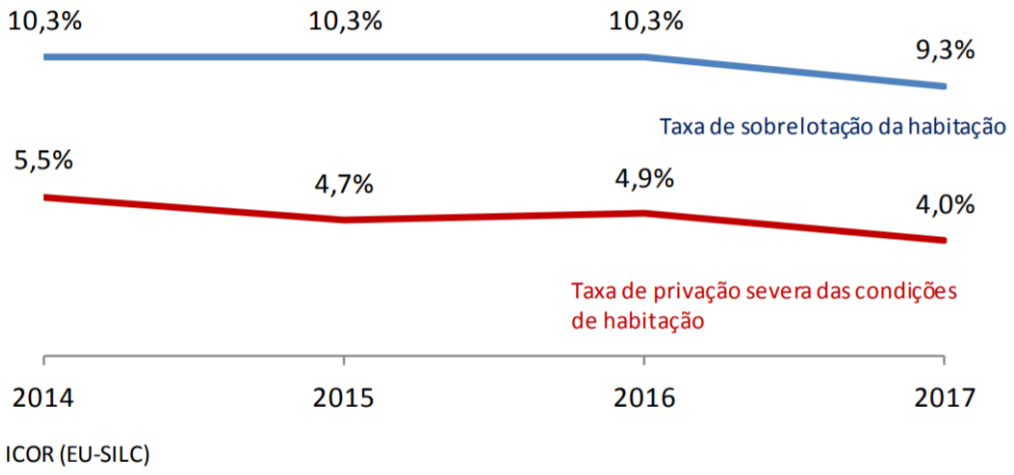
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nº de Processos	6	13	31	27	48	35	75	121	182	155	308

Número de processos de reabilitação urbana e do edificado no município do Porto, entre 2006 e 2016.
Fonte: Porto., 2017

“[…] em 2016, 74% das parcelas existentes já se encontram em Bom ou Médio estado de conservação.”

Fonte: Porto., 2017

Indicadores de privação habitacional, Portugal, 2014-2017



Fonte: INE, 2018

O direito a uma habitação condigna foi consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, e no Artigo 65º da Constituição da República Portuguesa, em 1976.

Obrigada.

Jéssica Gomes Barreto

Comunicação - 09.11.2018

A comunicação que apresentei foi sobre a história das Políticas sociais de habitação implementadas no município do Porto e o modo como estas se perspetivam na contemporaneidade e teve como base a Dissertação de Mestrado por mim apresentada em Setembro do ano passado, orientada pelo professor catedrático José António Bandeirinha e pela professora Carolina Coelho.

O interesse por este tema surgiu através da leitura do livro "The state of housing in the europe", que apresenta de forma geral as políticas sociais de habitação implementadas em cada país da União Europeia e o seu impacto no mercado de habitação.

Através da sua leitura facilmente se conclui que Portugal é dos países que menos investe em habitação de interesse social, embora existam no nosso país muitas famílias em situação de habitação precária, ou mesmo sem habitação.

E a habitação, além de ser um bem essencial, é também um bem material, um bem de consumo, produzido e comercializado como qualquer outro. É, portanto, o pilar do funcionamento do mercado da habitação, um setor importante para o funcionamento da economia nacional e para o desenvolvimento do país.

Perante a crise financeira, o nosso país deixou de empregar capitais neste tipo de habitação, ao contrário de outros, como a Dinamarca, a Áustria ou a França, que viram no investimento em habitação de interesse social parte de uma solução para o problema.

A despesa em habitação municipal representa um baixo risco em termos de retorno financeiro e contribui para o desenvolvimento económico de um país, reduzindo também as desigualdades sociais.

O direito à habitação deveria ter igual pendor ao direito à saúde ou à educação, é um instrumento de desenvolvimento económico-social que tem impacto na saúde, no rendimento escolar e na capacidade de trabalho da população. É capaz de elevar ou declinar as condições de vida de uma família.

É o bem essencial que representa a maior necessidade da população, é o local onde se desenvolvem laços familiares e de vizinhança, um local de repouso e de reconstituição de forças, indispensável para manter a capacidade produtiva. Influencia, portanto, o bem-estar social, a saúde pública e consequentemente o funcionamento da economia nacional.

No entanto, as despesas com a habitação são as que representam o maior esforço no orçamento das famílias, e embora o mercado da habitação ofereça diferentes opções habitacionais, nem todas têm capacidade financeira de aceder a uma habitação condigna, necessitando da ajuda do estado.

Procurando regular o mercado de classes, foram então criadas as políticas sociais de habitação. Um conjunto de medidas cujo objetivo principal consiste em promover, coordenar e equilibrar este setor, através da criação de legislação.

No município do Porto, que é um dos municípios que mais investe em habitação de interesse social, as primeiras políticas sociais de habitação foram implementadas no século XIX. Nasceram com o objetivo de corrigir as fracas condições de salubridade existentes na cidade, provocadas pela construção das chamadas ilhas, alojamentos sem as condições mínimas de habitabilidade, que surgiram em resposta à grave escassez de habitação, provocada pelo êxodo rural que se verificou na época, fruto do desenvolvimento industrial.

O município tenta desde então instituir medidas para a resolução das carências quantitativas e qualitativas de habitação, nomeadamente da população de menores recursos económicos.

A história das políticas sociais de habitação, relevantes para o desenvolvimento do município do Porto, divide-se em duas gerações:

A primeira entre 1890 e 1990, é responsável pela construção de habitação de interesse social nova, na periferia da cidade.

Destacam-se o programa de Casas Económicas, o Plano de Melhoramentos para a Cidade do Porto, o SAAL, o CRUARB e o PER, os programas que mais contribuíram para a resolução das carências quantitativas de habitação no município, no entanto, promovendo também o deslocamento da população com menos posses económicas do centro histórico da cidade para os concelhos limítrofes, iniciando um processo de segregação social e

espacial em massa, diluindo as relações de vizinhança construídas e subestimando o significado da habitação para estas pessoas.

A periurbanização dos concelhos limítrofes da cidade do Porto provoca um esvaziamento da zona central da cidade, que se traduz numa profunda perda demográfica. Entre 1960 e 1970, o centro histórico do Porto perdeu 17% da sua população. Em consequência, o Porto foi progressivamente concentrando no seu núcleo um elevado número de habitação devoluta, provocando o envelhecimento e a degradação da cidade.

Por outro lado, a concentração da habitação de interesse social na periferia, bem como a falta de gestão e manutenção do edificado construído, revelou-se potenciadora de problemas habitacionais qualitativos e de ordem social.

Com o objetivo de colmatar este problema, surge no final do século XX uma nova geração de políticas sociais de habitação, voltadas para a reabilitação do edificado construído pela anterior geração, que até esta época nunca teria sido alvo de requalificação.

De acordo com o governo, o objetivo seria o de promover uma miscigenação e um reequilíbrio social, no entanto, com a atribuição do estatuto de Património Mundial da Humanidade ao centro histórico do Porto, em 1994, pela UNESCO, e também em 2001, com a candidatura da cidade a Capital Europeia da Cultura, a estratégia de reabilitação urbana incide em medidas voltadas para a criação de uma imagem do Porto como centro turístico e cultural de excelência.

A primeira década do século XXI é assim marcada pela implementação de estratégias voltadas para a ocupação capitalista do centro da cidade através do afastamento da população mais carenciada para a periferia, dando continuidade ao processo de libertação do solo urbano iniciado na década de 1980.

Em consequência da implementação de tais medidas verificou-se entre 2001 e 2011 uma perda habitacional de mais de 25.000 pessoas, cerca de 60% da população residente no centro histórico, recuando até valores próximos aos que se podiam encontrar na cidade na década de 1930.

As medidas implementadas nestas duas fases da história das políticas sociais de habitação perspetivam-se de diferente modo no município do Porto: por uma lado a construção de

habitação nova na periferia da cidade possibilitou o crescimento da mesma; por outro a reabilitação do edificado existente promoveu a revitalização da cidade.

No entanto, nenhuma destas duas gerações de políticas sociais de habitação foi capaz de resolver os problemas habitacionais quantitativos e qualitativos existentes na cidade.

O parque habitacional de caráter social do município do Porto, parte dele concentrado no Centro Histórico e outra parte disseminado um pouco por toda a cidade, é atualmente composto por 49 bairros de interesse social, cerca de 13.000 fogos, e 560 casas conhecidas como Casas de Património. Mais de metade construído entre 1940 e 1970 com o objetivo de realojar os habitantes residentes em ilhas, localizadas no centro da cidade. No entanto, após a sua construção, a habitação de interesse social foi deixada ao abandono pelo município, sem qualquer gestão ou manutenção, acumulando a degradação urbana e do edificado e os problemas de ordem social. Exemplos desta situação são o bairro de S. João de Deus e o bairro do Aleixo, dois bairros de interesse social construídos durante a primeira geração de políticas sociais de habitação, que enfrentaram a demolição, durante a segunda geração de políticas, derivado à gravidade dos problemas sociais e urbanos que foram concentrando ao longo dos anos.

O bairro de S. João de Deus foi um dos primeiros bairros de habitação de interesse social a ser construído no município do Porto. Foi construído na periferia, ao abrigo do programa de casas económicas, na década de 1940, com o objetivo de realojar famílias em más condições habitacionais residentes no centro da cidade.

Ao longo da primeira geração de políticas sociais de habitação o bairro sofreu vários aumentos. Até 1994 foram-lhe acrescentados 586 fogos. A massificação da habitação neste local, aliada à falta de equipamentos e de serviços de apoio à população, revelou-se potenciadora de problemas sociais graves que conduziram a uma consequente insalubridade e degradação dos edifícios e do espaço público.

A elevada dimensão dos problemas levou à decisão política de demolir 80% das habitações, já na segunda geração de políticas sociais de habitação.

Através de uma visita ao bairro e do contacto com os seus moradores foi possível perceber que esta decisão, embora radical, ajudou a reduzir consideravelmente os problemas existentes, ao aliviar a sua concentração.

Em Abril de 2016, é anunciada pela Domus Social uma requalificação e uma ampliação, projetada pelo arquiteto Nuno Brandão Costa, com o objetivo de devolver ao bairro a sua lógica original de conceção. As novas habitações estão já concluídas e entregues às famílias.

O bairro do Aleixo, promovido pelo plano de melhoramentos para a cidade do Porto, na década de 1970, foi contruído com o objetivo de realojar 320 famílias provenientes de uma zona central do Porto - a zona da Ribeira e do Barredo.

Construído na periferia, composto por 5 torres de 13 pisos, este bairro rapidamente começa a ser notícia pelas piores razões. São referidos problemas sociais, ligados ao consumo e tráfico de droga, consequentemente potenciadores de degradação urbana e do edificado. Problemas graves, que se mantêm ainda hoje, observados através de uma breve, e não muito agradável, visita ao bairro.

Vários fatores são apontados como causadores destes problemas, nomeadamente a construção em altura; a falta de investimento e gestão da CM; a falta de equipamentos sociais ao serviço da comunidade; e o isolamento e descontinuidade do bairro com a cidade.

Em 2008, já durante a 2º geração de políticas sociais de habitação, a Assembleia Municipal do Porto classifica o bairro do Aleixo como área de reabilitação urbana, no entanto, neste caso reabilitar teve um significado diferente. A proposta de reabilitação consistiu na demolição de 2 torres, entre 2011 e 2013. A demolição das restantes está prevista para breve.

A última década deste século é, entretanto, marcada pelo surgimento de novos horizontes.

A Câmara Municipal tem promovido a reabilitação da habitação degradada ou devoluta do centro histórico, destinada a receber antigos moradores, que terão sido afastados para outras áreas da cidade, e também residentes locais que habitem em fogos degradados. O objetivo é responder à falta de mercado para os mais desfavorecidos, mas também para a classe média, favorecendo uma pluralidade social.

Nos últimos anos o Porto tem tentado, deste modo, inverter o problema habitacional que se acentuou no centro histórico da cidade e, progressivamente, tem de facto conseguido.

No entanto, há ainda um elevado número de pedidos de atribuição de habitação em lista de espera.

O legado deixado pelos anteriores decisores políticos não se tem revelado eficiente na atual perspetivação das políticas sociais de habitação.

Apesar do esforço do município do Porto em resolver os problemas qualitativos de habitação de interesse social, geralmente associados à degradação física do edificado por envelhecimento ou uso de materiais de baixa qualidade na sua construção, verifica-se ainda hoje a existência de uma deficiente qualidade habitacional que não satisfaz as necessidades da população. Também a nível quantitativo se verifica uma insuficiência da oferta de habitação acessível. Os preços praticados pelo mercado de habitação representam um encargo demasiado pesado para as populações mais vulneráveis, que sem o apoio do estado veem negado o acesso a uma habitação condigna.

Têm entretanto surgido sinais de evolução da estratégia pública apontando para um esforço de equilíbrio do setor. Espera-se que as atuais políticas sociais de habitação tenham aprendido com os erros do passado, perspetivando-se de forma mais adequada no futuro, para que a população carenciada tenha realmente direito a uma habitação condigna, um valor universal e um dos direitos do Homem.