
XI CONGRESSO DA GEOGRAFIA PORTUGUESA

As dimensões e a responsabilidade social da Geografia

Porto, 9 a 11 de novembro de 2017

Estratégias de *mix* social no âmbito das políticas de habitação em Portugal

S. Alves^(a), A. B. Azevedo^(b)

^(a) Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, sonia.alves@ics.ul.pt

^(b) Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, alda.azevedo@ics.ul.pt

Resumo

Este artigo tem por objetivo contribuir para o debate sobre estratégias de *mix* social como forma de combater a segregação socio-espacial. Para esse efeito, discutem-se os propósitos e os instrumentos da aplicação do *mix* social em políticas de planeamento urbano, de habitação e de regeneração urbana, distinguindo-se as estratégias de *mix* social associadas a operações de demolição e de requalificação habitacional, das que são usadas em instrumentos de ordenamento do território para assegurar a mistura de regimes de ocupação e de tipos de habitação, acessíveis a famílias de diferente condição socioeconómica. Conclui-se que o contexto português se reveste de particularidades que têm vindo a limitar a aplicação do *mix* social, mas também de problemas, nomeadamente de desigualdade socioeconómica e espacial, que requerem a aplicação de modelos mais integrados e inclusivos, à semelhança do que tem vindo a ocorrer nos países da Europa do Norte (Dinamarca e Reino Unido).

Palavras chave: Geografia social, políticas de habitação, políticas urbanas, segregação.

1. Introdução – as políticas de habitação em Portugal

Apesar de a habitação ser um bem de primeira necessidade e um dos principais itens de despesa das famílias, ocupa uma posição cada vez mais secundária na despesa pública do Estado português, tendo reduzido entre 2000 e 2016, de 0,7% a 0,1 % do Produto Interno Bruto (Pordata, 2017). O problema não tem sido apenas a falta de meios financeiros para a construção, gestão e conservação do parque habitacional em Portugal, mas também o tipo de regulação que tem (in)existido. O predomínio de ideologias liberais e, em particular, a ideia de que a propriedade constitui uma aspiração legítima das classes de rendimento médio-baixo, que deve ser apoiada pelo Estado, levou à alienação de habitação produzida pelo movimento cooperativo¹, a custos controlados e com apoios públicos, e de habitação produzida para arrendamento social. Os processos de venda de fogos de habitação social aos arrendatários - por parte dos municípios e do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) - de parte um *stock* habitacional que representava, em 2011, apenas 3,3% do total da habitação (cerca de 120.000 alojamentos), criou para além da redução da habitação

¹ Em Portugal, as cooperativas adotaram o regime de propriedade individual e não coletiva dos fogos, o que permitiu aos cooperantes, após o pagamento integral dos imóveis, a sua alienação no mercado livre, por vezes com enormes mais-valias.

disponível, problemas de segmentação social e de sustentabilidade económica do sector. Por um lado, os inquilinos com maior solvência económica foram os que puderam comprar os fogos, e frequentemente as partes mais atrativas do parque habitacional, o que reduziu a diversidade social do sector. Por outro lado, a alienação dos fogos, sobretudo em bairros de grande dimensão, criou problemas de gestão e manutenção dos condomínios pelos ‘novos’ proprietários que passaram a ser responsáveis por despesas com elevadores, obras de manutenção em partes comuns, etc.

Os mercados de habitação são instituições económicas e sociais incrustadas nas relações de poder, material e simbólico, de uma sociedade (Kemeny, 1995). O modo como o mercado de arrendamento é organizado em Portugal, reflete-o. A elevada percentagem de proprietários em Portugal, por comparação à generalidade dos países europeus, com exceção dos países de leste que recentemente privatizaram o parque de habitação pública, é o resultado de políticas que favoreceram a compra de habitação (juros fortemente bonificados e prazos de amortização dilatados) em detrimento da dinamização dos mercados de arrendamento (Azevedo et al., 2016). Entre 1987 e 2011, cerca de 73% do total das despesas públicas em habitação (equivalente a 9,6 mil milhões de euros) foi dirigido ao apoio a empréstimos bancários para a construção e/ ou aquisição de habitação própria (Alves, 2017a). Entre 1991 e 2011, a proporção de proprietários através de crédito bancário aumentou de 14% para 43% (INE, 2013). Durante este período, aumentou ainda o peso da habitação de residência secundária ou de uso sazonal no *stock* de habitação, frequentemente ocupada para fins turísticos². O cenário criado pelo loteamento ilegal e pela construção clandestina, relevantes em muitas cidades, nomeadamente nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, durante os anos sessenta e setenta, deu lugar, com a entrada de Portugal na Comunidade Europeia, a investimentos dirigidos para as infraestruturas, equipamentos e acessos. No mercado de arrendamento privado, a manutenção de formas obsoletas de controlo das rendas contribuiu para o declínio do sector, e para o aumento da degradação de edifícios e de alojamentos vagos.

A publicação de um novo Regime de Arrendamento Urbano³ (Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto) e de um novo Regime de Reabilitação Urbana (Decreto-Lei n.º 104/2004) vieram, respetivamente, possibilitar a liberalização do mercado de arrendamento e a implementação de medidas excecionais de apoio à reabilitação urbana (por exemplo de simplificação administrativa e de expropriação). No contexto recente de austeridade que tem limitado o financiamento para apoio ao arrendamento e à requalificação de habitação acessível para as classes de rendimento médio-baixo, antecipam-se mudanças potencialmente catastróficas no tecido social dos centros históricos das cidades com maior procura turística⁴. É neste contexto que a nova prioridade das políticas públicas, passa a ser o

² O peso da habitação de residência secundária ou de uso sazonal é de 23% do total da habitação, 1.133.300 fogos (INE, 2013).

³ O Novo Regime de Arrendamento Urbano promulgou a transição dos contratos de arrendamento anteriores a 1990 para um novo regime, passando os contratos a ter uma duração limitada, negociada entre senhorio e arrendatário/inquilino. Apenas os contratos que envolvem agregados familiares vulneráveis, idosos de 65 anos e mais, cidadãos com 70% de deficiência ou rendimentos muito baixos, beneficiam de um período mais alargado de transição.

⁴ Por exemplo, segundo dados da Confidencial Imobiliário, no âmbito do Observatório da Reabilitação da Baixa do

apoio a privados (investidores e proprietários) para a construção e/ou requalificação de edifícios para arrendamento acessível à classe média, uma clientela que se situa entre o segmento social de habitação e o mercado de arrendamento privado. Em Lisboa e no Porto, as autoridades públicas prometem a cedência de edifícios e de terrenos a privados desde que, pelo menos, parte da habitação construída ou requalificada seja dirigida à população da classe média. Para os segmentos mais carenciados da população, que continua a viver em habitação precária promete-se a eventual vinda de um renovado Programa Especial de Realojamento (PER). Entretanto, no Porto, capitais privados em parceria com os capitais e o poder do sector público, nomeadamente o de expropriação da Porto Vivo SRU, promovem operações de requalificação imobiliária que afastam os inquilinos para áreas-depósito, como o Morro da Sé ou bairros periféricos de habitação social (Branco e Alves, 2017). Indiferentes à existência de modelos de requalificação urbana inclusivos, que permitem a incorporação de uma percentagem de habitação para arrendamento a preços acessíveis *in situ*, as políticas públicas alimentam processos de segregação socio espacial ao nível intraurbano.

2. Estratégias de *mix* social no âmbito das políticas de habitação

“É preciso encontrar meios para qualificar e quantificar as características desejáveis de um lugar.” Ascher (2010, 82).

O debate sobre o conceito de *mix* social (também denominado mixidade, miscigenação ou mistura social), que reporta à coexistência de diferentes classes sociais ou grupos socioeconómicos numa mesma área, tem gerado poucos consensos (Amílcar et al, 2013) existindo diversas razões que o parecem justificar. Por um lado, o entendimento do conceito de *mix* social depende da própria diversidade (socioeconómica, étnica, de estilos de vida) existente localmente ou às escalas em que é analisado. Por outro lado, os argumentos que procuram justificar as estratégias de *mix* social em políticas de planeamento urbano, de habitação e de regeneração urbana, parecem ter a montante diferentes entendimentos do que são os problemas a resolver e os motivos que justificam, ou não, a implementação de estratégias de *mix* social. Os valores, as crenças e os pressupostos ideológicos estruturam as ideias, os conceitos e as categorias do discurso desenvolvidos no campo das políticas públicas. Enquanto para uns o *mix* social é a salvação dos enclaves problemáticos, que andam alegadamente associados à concentração de determinadas categorias sociais, para outros, numa perspetiva mais vasta, é uma estratégia que visa a diminuição das desigualdades socioeconómicas e territoriais, e sobretudo das que se relacionam com a segregação residencial e escolar. Estes pontos de partida, legitimam diferentes estratégias de atuação. Enquanto no primeiro caso são sobretudo propostas de demolição (seletiva ou total) de bairros críticos, com a sua reestruturação física e funcional e a transferência dos residentes para outras áreas, através de estratégias de dispersão ou

Porto, desde 2012, só no centro histórico foram licenciados 509 novos projetos para hotéis, verificando-se um aumento dos preços de venda da habitação da ordem dos 49% entre 2009 e 2014.

de concentração espacial⁵; no segundo caso, o *mix* social procura-se sobretudo através da adoção de novas regras de construção e de alocação de habitação, por exemplo através de planos de urbanização ou de operações de requalificação urbana que envolvem, ou não, a transformação do tecido social existente.

i) O *mix* social em estratégias de demolição e de realojamento

Os efeitos de bairro, associados à concentração espacial de pobreza e de exclusão social, e a uma alegada redução das oportunidades de sucesso social, escolar e profissional, tem justificado, em diversos países e contextos locais o lançamento de operações de reestruturação de áreas urbanas em crise. O PER criado para a erradicação de barracas e a construção de habitação económica nas áreas metropolitana de Lisboa e Porto, ou a demolição de bairros como o S. João de Deus no Porto (Alves 2017b), constituem exemplos dessas estratégias. Os governos francês e holandês têm vindo a implementar programas reestruturação urbana que envolvem a demolição de habitação económica em áreas onde predomina o arrendamento social e a construção em áreas onde é preponderante o mercado de compra e de venda (Rose et al, 2013; Lelévrier, 2013). Ao nível central está definida a meta de, até 2020, os municípios providenciarem uma quota mínima de 20% de habitação social (Blanc, 2010). A pertinência das políticas de *mix* social é defendida pelo urbanista francês Ascher (2010, p. 159), por duas ordens de razões principais: a) as populações modestas devem ter acesso às localizações urbanas das populações abastadas; b) é preciso proceder de forma a que, tanto quanto possível, categorias sociais diferentes se encontrem, se conheçam e confrontem as suas expectativas, os seus valores e as suas representações do mundo. As principais críticas a estes programas de reestruturação urbana são a redução de habitação económica e a destruição de comunidades e dos seus laços relacionais e identitários.

ii) Estratégias de requalificação habitacional e de realojamento *in situ*

As estratégias de requalificação habitacional visam melhorar as condições do ambiente construído, por norma, espaço público, edifícios habitacionais e equipamentos. A ideia de requalificação de imóveis arrendados com a manutenção do tecido social existente foi implementada em diversas cidades que procuraram travar a expulsão dos residentes do interior da cidade histórica. Tal foi possível com programas de apoio à requalificação dos imóveis a custo controlado e de apoio à renda para garantir o regresso dos inquilinos após a requalificação da habitação. Em alguns casos, como forma de incentivo ao investimento privado, os poderes públicos promoveram o alojamento

⁵ Por exemplo, a investigação conduzida por Alves (2017) demonstrou que os discursos políticos que procuraram legitimar a estratégia de demolição do bairro S. João de Deus (SJD) favoreceram a marginalização dos seus ocupantes, dificultando o processo de integração social nas novas áreas de realojamento. Demonstrou ainda que a demolição do SJD gerou um aumento da densidade populacional de outros bairros de grande dimensão. No respeitante à avaliação do PER, a forte segmentação socioeconómica e étnica associada aos novos bairros de realojamento, tem sido identificada como um aspeto problemático para a integração social dos seus habitantes. Para mais informações sobre o PER, consultar a página do projeto exPERts: <https://expertsproject.org/>.

temporário dos inquilinos durante a fase de execução das obras, procurando contrariar tendências de terciarização e de pressão especulativa associadas ao turismo. Enquanto em algumas cidades a gestão e o controlo fundiário e das rendas permitiu a permanência de agregados familiares mais desfavorecidos, noutras, operações de requalificação urbana favoreceram estratégias de marketing territorial e de especulação imobiliária, contribuindo de forma direta ou indireta para o afastamento da população residente. Nestes casos em que as políticas públicas se associam às de marketing territorial para favorecer a expulsão de antigos residentes e a atração de atividades que promovem a especulação imobiliária, têm-se reforçado dinâmicas de declínio demográfico nas áreas centrais, que são, paradoxalmente, as de maior acessibilidade e de concentração de serviços e equipamentos públicos e privados.

iii) **O *mix* social em estratégias de planeamento urbano**

O planeamento urbano, através de planos de ordenamento do território e procedimentos de licenciamento urbanístico influencia o nível de separação ou de mistura de funções, bem como a sua localização. A administração pública pode definir incentivos ou a obrigatoriedade da inclusão de habitação a custos controlados em operações de requalificação urbana ou de urbanização. Os investidores privados podem concordar em participar voluntariamente na provisão de fogos de habitação para arrendamento ou compra acessível, a troco de benefícios, como linhas de crédito para financiamento de operações de requalificação/construção ou bónus em termos de densidade de construção, nessa ou noutras áreas. Em Inglaterra, o Section 106 (of The Town and Country Planning Act 1990) e mais recentemente the Community Infrastructure Levy (Morrison & Burgess, 2014), obrigam a que novas áreas de urbanização com determinada dimensão, incluam uma percentagem de habitação económica acessível a famílias de baixo/médio rendimento ou, alternativamente, o pagamento de compensações em dinheiro.

3. Conclusões

Enquanto esforços para criar *mixed communities* têm sido uma componente essencial das políticas de planeamento urbano, de regeneração e de habitação em vários países da Europa do Norte (Dinamarca e Reino Unido), as políticas públicas em Portugal persistem na criação ou reforço de processos de segregação e de concentração espacial de pobreza e de exclusão social em alguns bairros. Considerando que as operações de construção e de requalificação urbana, mas também as de demolição e de alienação da habitação de arrendamento social têm favorecido a segregação socioespacial e a *ghettoization* de alguns bairros; nesta secção conclusiva, defendemos a adoção de modelos inclusivos, como o “*inclusionary zoning*” (Kontokosta, 2014; Morrison and Burgess, 2014), que procuram capturar as mais-valias fundiárias criadas pelo licenciamento urbanístico para a provisão de habitação acessível à classe média-baixa. Face a realidade portuguesa neste período de pós-austeridade, em que ainda são visíveis os sinais da crise, considera-se crucial a adoção de

modelos que favoreçam, por um lado, a diversificação social dos bairros de arrendamento social, através da definição de quotas máximas de concentração espacial de população desempregada ou dependente de prestações sociais em áreas urbanas consideradas 'em crise'; e, por outro lado, de quotas mínimas para a provisão de habitação acessível às classes de menores rendimentos em novas operações de urbanização ou de requalificação urbana. Em suma, os exemplos internacionais constituem um interessante ponto de partida para um debate com diferentes atores (a comunidade científica, os decisores políticos, os investidores e a população em geral), que contribua para o desenvolvimento de políticas de habitação inclusivas e ajustadas às necessidades e expectativas locais.

Bibliografia

Alves, S. (2017a). Poles Apart? A Comparative Study of Housing Policies and Outcomes in Portugal and Denmark. *Housing, Theory and Society*, 34:2, 221-248, DOI: 10.1080/14036096.2016.1236036.

Alves, S. (2017b). Assessing the impact of area-based initiatives in deprived neighborhoods: The example of S. João de Deus in Porto, Portugal. *Journal of Urban Affairs*, 39(3), 381-399.

Amílcar, A., Carreiras, M. Ferreira, B. & Malheiros, J. (2013). Social Mix, Utopia or Reality: Portuguese Cases. In: N. Duxbury, et al (Ed.) *Rethinking Urban Inclusion: Spaces, Mobilizations, Interventions* (pp. 16-32), Coimbra: Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra.

Ascher, F. (2010). *Novos princípios de urbanismo seguido de novos compromissos urbanos*. Lisboa: Livros Horizonte.

Azevedo, A. B., López-Colás, J., & Módenes, J. A. (2016). Home ownership in Southern European countries: Similarities and differences. *Portuguese Journal of Social Science*, 15(2), 275-298, DOI: 10.1386/pjss.15.2.275_1.

Branco, R. & Alves, S. (14, July 2017) Models of urban requalification under neoliberalism and austerity: the case of Porto, AESOP Spaces of Dialog for Places of Dignity, University of Lisbon, Lisbon.

INE. 2013. *O Parque Habitacional e a sua Reabilitação: análise e evolução 2001-2011*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística /LNEC.

Kemeny, J. (1995). *From Public Housing to the Social Market: Rental policy strategies in comparative perspective*. London: Routledge.

Kontokosta, C. E. (2014). Mixed-income housing and neighbourhood integration: evidence from inclusionary zoning programs. *Journal of Urban Affairs*, 36(4), 716-741.

Lelévrier, C. (2013). Social mix neighbourhood policies and social interaction: The experience of newcomers in three new renewal developments in France. *Cities*, 35, 409-416.

Monk, S., Clarke, A. & Tang, C. P. Y. (2011) Mixed Communities Literature Review. Scottish Government Social Research, The Scottish Government.

Morrison, N., & Burgess, G. (2014). Inclusionary housing policy in England: the impact of the downturn on the delivery of affordable housing through Section 106. *Journal of Housing and the Built Environment*, 29(3), 423-438.

Pordata (2017). Despesas do Estado em % do PIB. Disponível em www.pordata.pt.