

TERESA BARATA SALGUEIRO *

A PROMOÇÃO HABITACIONAL E O 25 DE ABRIL

A dez anos de distância torna-se claro que o 25 de Abril não introduziu uma ruptura decisiva no mercado do alojamento, pelo que hoje o problema da habitação se mantém, eventualmente, mais agravado. É certo que assistimos ao ensaio de caminhos novos, em particular nos primeiros anos, mas os aspectos gerais decorrem essencialmente do acentuar de tendências que vinham dos finais dos anos 60 e menos de factos inovadores.

1. A INTERVENÇÃO PÚBLICA

Inicialmente o Estado Novo apoiou-se nos grandes proprietários, tanto rurais como urbanos e na burguesia comercial (muitas vezes ligada a interesses nas colónias) que foram naturalmente os grandes beneficiários dos negócios imobiliários. O país registava um atraso industrial considerável e a promoção de habitação social era reduzida, tendo no geral carácter de fachada e forte conteúdo ideológico.

Já nos anos 60 assiste-se ao crescimento do capital industrial e à formação de grupos monopolistas que progressivamente irão encontrar expressão a nível do poder, desde os tecnocratas à ala liberal do Parlamento, no tempo de Marcelo Caetano.

Para além de outras medidas com reflexos territoriais, a mudança dos interesses dominantes está bem patente na criação do FFH em 1969 e na Lei dos Solos (Dec. Lei 576/70). Estas iniciativas mostram como o desenvolvimento do capital industrial punha mais agudamente o problema da reprodução social

* Professora de Geografia na Faculdade de Letras de Lisboa.

da força do trabalho e como é que o Estado se vai encarregar deste aspecto, mesmo que tal implique entrar em choque com um dos pilares tradicionais do regime, os proprietários fundiários. Sobre isto é interessante recordar o preâmbulo do Dec. Lei 576/70 onde se diz que «de entre as diversas medidas apontadas para resolver os problemas da disponibilidade dos terrenos destinados a urbanização é a expropriação sistemática, com a apropriação definitiva dos solos pela Administração, a que melhor serve os objectivos em vista»; mas o ataque à propriedade da terra devia beneficiar os promotores e construtores pois mais à frente é dito que «a utilização do direito de superfície, quando concedido por um prazo suficientemente longo, permitirá aos particulares obter o justo rendimento e a amortização oportuna dos capitais que investirem nas construções».

É num contexto de profundas contradições entre fracções distintas do capital — e que impediram, na prática, o uso das potencialidades que o Dec. Lei 576/70 oferecia — que se chegou ao 25 de Abril.

Nos dois ou três anos que se seguiram à alvorada histórica, perante a desorganização dos grandes grupos económicos, o dinamismo das populações, a dar enfim largas às liberdades tanto tempo recalçadas, e a intensa politização da vida nacional, assistimos a uma alteração na forma de encarar o problema do alojamento, bem como, do papel do Estado na sua resolução, traduzida na diversificação das medidas tomadas.

O apoio público no sector da habitação alarga-se. Das populações mal alojadas, isto é vivendo em barracas ou bairros degradados, estende-se às classes médias, aos construtores e, posteriormente, aos senhorios. É exemplo um Despacho interno do SEHU de 2.7.74 com o Programa de Acções Prioritárias a considerar pelos serviços do FFH diz que o «Fundo deve actuar segundo diferentes fórmulas de intervenção que se reportam aos tipos de carências, de produtores e de estratos da procura: I — Estratos mais insolventes mas com organização interna que permita o seu imediato envolvimento em «auto-soluções», com apoio estatal em terreno, infra-estrutura, técnica e financiamento. II — Estratos ainda insolventes, com acesso a bairros de «construção directa» e atribuição em rendas mínimas... III — Estratos já solventes com acesso a fogos de «renda limitada» promovidos pela promoção privada sobre solo privado ou cedido por entidades públicas mediante contratos. IV — Estratos solventes superiores com acesso a fogos em mercado livre produzidos por promotores privados e apenas apoiados

pelo Estado em «dispositivos de crédito» conducentes à captação de aforro, para títulos ou casa própria» (1).

Embora não caiba no âmbito deste artigo apresentar nem discutir todas as medidas tomadas, parece-nos importante, até porque a memória é curta, referir as principais.

Em primeiro lugar, aparece a promoção directa pelo Estado como a forma principal de resolver o problema do alojamento para os mais desfavorecidos; neste sentido, foram desbloqueados programas existentes no FFH e que permitiram a adjudicação de 21 000 fogos em 1975. A título de comparação registre-se que aquele organismo se tinha limitado a promover 2 000 fogos entre 1969 e 73 (2). Este reforço de promoção directa em paralelo com a quebra da produção da iniciativa privada explicam a importante percentagem de fogos de iniciativa pública concluídos a partir de 1977 como se pode ver no Quadro 1.

Quadro 1 — Fogos em edifícios concluídos para habitação segundo a entidade investidora, no continente (%) (3)

Anos	Total	Privados	Inst. Part. s/ fins lucrat.	Estado, Aut. e Emp. Públicas	Coop. Imobil. e de Habit.	Organis. Privados
1971	35309	82.5	7.8	1.9	0.4	7.4
1972	39530	80.0	7.1	4.7	0.6	7.4
1973	41326	80.8	5.4	5.7	0.6	7.6
1974	42580	82.3	2.0	3.2	0.6	11.9
1975	31172	76.3	3.1	3.9	0.7	16.1
1976	29290	75.1	2.3	4.5	0.5	17.7
1977	33848	62.9	0.1	17.1	0.4	19.5
1978	33088	65.7	0.0	12.5	0.2	21.5
1979	35239	63.8	0.1	14.4	0.4	21.2
1980	36811	61.5	0.1	15.3	1.3	21.9
1981	37302	54.5	0.1	14.6	2.5	28.3

Aquele ano revela um corte significativo quanto à participação do sector público na produção de fogos. Com efeito, os valores então atingidos reduzem-se um pouco nos anos seguintes devido às mudanças da política e também à extrema burocracia dos organismos do Estado, nomeadamente do FFH. As realizações empreendidas foram lentas, sofrendo de atrasos de vária ordem, o que fez com que muitos fogos atingissem valores mais altos do que inicialmente previsto pelo que, em parte, foram destinados a população solvente.

(1) Publicado em (Conselho Nacional do SAAL, 1976: 61 ss.).

(2) Dados referidos por (Ferreira, 1984: 33 ss.).

(3) Fonte: INE, Anuários Estatísticos.

Em termos de apoio a populações pior alojadas é de referir o SAAL e o apoio a cooperativas, este último com poucos resultados em termos de realizações, como se vê no Quadro 1.

O SAAL, Serviço de Apoio Ambulatório Local, surge oficialmente por Despacho conjunto do SEHU e MAI publicado no D.G. de 6 de Agosto de 1974 para apoiar «as iniciativas de populações mal alojadas no sentido de colaboração na transformação dos próprios bairros» garantindo «a apropriação de locais valiosos pelas camadas populares». A criação deste serviço é justificada pelas «dificuldades em fazer arrancar programas de construção convencional a curto prazo»⁽⁴⁾. O Governo reconhece assim que é impossível ao Estado fornecer casas para todos, em particular para os mais insolventes, e opta por uma ajuda que permita a melhoria das habitações, em substituição da promessa de fornecer casas, que não poderá cumprir.

A criação do SAAL apresenta aspectos totalmente inovadores em termos de política habitacional. Para além de apoiar a melhoria do alojamento, garante o direito à habitação no mesmo local (quando até aí as operações de realojamento de populações de barracas obrigavam sempre a mudança de local, no geral do centro para sítios distantes na periferia), permite a gestão e controlo dos empreendimentos pelas populações a que dizem respeito e assegura um apoio financeiro e técnico que devia atender às necessidades e possibilidades dos moradores cujo trabalho seria utilizado na própria execução das obras.

Apesar do volume de operações desencadeadas (170 em 12 distritos abrangendo 41 665 famílias) o SAAL teve poucos resultados práticos. Tal deveu-se às contradições que se geraram tanto no seio das várias instâncias envolvidas (populações, brigadas, autarquias, FFH, poder central) como no das relações entre estas. Um dos primeiros objectivos traçados, a obtenção de terrenos, foi extremamente difícil de concretizar. Segundo o Livro Branco do SAAL, em fins de Outubro de 1976 só tinham sido expropriados ou cedidos 13% dos terrenos necessários às operações em curso. Na mesma data tinha sido iniciada a construção de 2 259 fogos, encontrando-se prontos para iniciar a construção, até Março de 77, mais 5 741.

O SAAL foi extinto em Novembro de 1976, sendo remediadas para as Câmaras, recentemente eleitas, a formação de brigadas para apoio às iniciativas dos moradores na transformação dos bairros. O Despacho ministerial que extingue o

(4) Segundo transcrição do referido Despacho em Conselho Nacional do SAAL, 1976: 380 ss.

SAAL revela uma grande preocupação com a proliferação das construções clandestinas e cria Comissários do Governo para «coordenar acções que cabem aos vários serviços da Administração Central e assegurar uma ligação directa aos órgãos das autarquias... nas Áreas Metropolitanas do Porto e de Lisboa e na região do Algarve, onde as zonas clandestinas e degradadas assumem relevância especial e estão em curso operações de recuperação» (5). Estes Comissários também tiveram curta duração não tendo desenvolvido acções muito expressivas.

Quanto às populações solventes, cuja ajuda visa em larga medida utentes de classes médias e indirectamente o fomento da Construção Civil, devem salientar-se os Contratos de Desenvolvimento e os sistemas de crédito para aquisição de casas próprias. Segundo (Ferreira, 1984: 33 ss.) o primeiro esquema já tinha sido estudado pelo FFH antes de 74, pelo que a sua aplicação levou à contratação de 13 mil fogos em 1975 e 76. No essencial estes contratos respondiam a problemas da construção civil ao atribuírem algumas facilidades aos construtores e garantirem a compra (pelo Estado) de uma parte do produto. Podem também ser encarados como medidas de apoio aos utentes, quando fixam os valores de comercialização dos fogos e aumentam (por aquisição) o património público.

O crédito para aquisição de casa própria, foi outra medida de estímulo à construção civil, pois, ao atribuir facilidades à procura, possibilita o acesso à propriedade da casa a camadas mais vastas da população, mesmo que à custa de pesadas taxas de esforço, e, com isso, aumenta o mercado para os produtos daquela indústria. A necessidade de entradas iniciais de capital e os valores das mensalidades pagas, consideravelmente altas devido à grande subida das taxas de juro, mesmo quando bonificadas, restringem o acesso a este crédito a classes médias e aos sectores mais altos do proletariado.

Utilizando informações obtidas nas instituições de crédito para 1978, veiculadas pelo Gabinete de Planeamento do MHOP (1979), verificou-se que 88% do crédito concedido para aquisição de casa própria beneficiava empregados de escritório, funcionários públicos, e operários industriais, tendo as restantes categorias pouca expressão. O mesmo estudo conclui que «a análise dos rendimentos mensais dos agregados familiares adquirentes indicou que foram os estratos populacionais com solvabilidade ligeiramente superior à média quem mais recorreu ao crédito bonificado para aquisição de casa própria» (MHOP, 1979: 2 ss.).

(5) *Idem*, 453 ss.

Um dos aspectos mais interessantes da política habitacional no pós 25 de Abril está relacionado com o reforço do poder local e a descentralização. Até 1974 as autarquias eram, no essencial, emanações do poder central. Uma vez eleitas empenharam-se na resolução dos problemas concretos do seu território, tarefa facilitada após a definição das competências (1977) e a aprovação da Lei das Finanças Locais (1979). Atendendo à extensão das carências básicas que o regime fortemente centralista deixara em todo o país, numa primeira fase, a acção das autarquias foi no sentido da resolução destas carências através do fomento de trabalho de infra-estruturas. Medidas no campo habitacional eram mais difíceis por falta de verbas, técnicos e planos. Deste modo, várias autarquias elaboraram Planos Directores investindo também os primeiros mandatos no planeamento e política de solos. Não dispondo embora de nenhuns elementos estatísticos, o nosso contacto com alguns municípios permite-nos apontar para um significativo aumento do património fundiário municipal o qual era praticamente inexistente (com excepção de Lisboa) aquando do 25 de Abril.

Estes terrenos não só permitiram a instalação de equipamentos necessários, como possibilitaram a intervenção mais activa das Câmaras no mercado, através de cedências, em direito de superfície, a moradores individuais ou cooperativas.

O modelo de estrutura do Estado tem oscilado entre momentos de centralização e descentralização. Aqueles correspondem a períodos em que o capital, para expandir, exige grandes infra-estruturas básicas e uma regulamentação uniforme que, garantindo a integração económica do território, permitam uma relativa homogeneização do espaço em termos de mobilidade, de bens (tanto de matérias primas como de produtos), de capitais (veja-se a penetração das estruturas capitalistas na agricultura, nas industriais locais e mesmo no comércio) e de mão-de-obra. É por isso que quer o Liberalismo quer o Estado Novo começaram por ser eminentemente centralizadores.

Pelo contrário, a descentralização actual orienta-se cada vez mais para o social, para as acções inerentes à reprodução social do trabalho. Com efeito, na fase do sistema capitalista em que nos encontramos as lutas de classes ultrapassam a esfera da produção e estendem-se à da reprodução. Então, para a manutenção do sistema, é necessário separar as duas esferas, fragmentar geograficamente os conflitos, despolarizá-los e desideologizá-los.

Assim, polariza no Estado central os conflitos decorrentes da produção os quais muitas vezes são camuflados com problemas técnicos e macroeconómicos que sempre se afiguram

apolíticos. Por outro lado, o sistema descentraliza as questões relativas à reprodução (habitação, equipamentos e necessidades básicas das populações de um modo geral) desligando-se assim da produção e transferindo-as para um cenário privilegiado para a obtenção de consensos, convergência de interesses e prossecução do bem comum como é a autarquia. Consegue-se, deste modo, colocar estes conflitos ao abrigo da luta de classes ou, pelo menos, camuflando-os da sua incidência directa.

Embora a política dos sucessivos governos não tenha seguido uma conduta linear no que toca às autarquias, no que respeita aos aspectos habitacionais é de referir, pela importância que tiveram, a constituição dos GAT's, gabinetes que dão apoio técnico a várias câmaras cuja dimensão não justifica um corpo técnico completo, e as facilidades de crédito para habitação.

O aumento das competências autárquicas no domínio da habitação tem tido resultados assinaláveis não só pelo dinamismo que o conhecimento directo dos problemas proporciona, mas também pelo menor custo e maior celeridade que têm conseguido quando em confronto com os valores da pesada máquina estatal. Segundo (Ferreira, 1984) as Câmaras promoveram 9 mil fogos até 1982 a um custo médio inferior a 700 contos.

O pós de 25 de Abril não é um período homogéneo em termos de controlo do poder. Se mesmo em períodos estáveis é possível detectar contradições de interesses nas políticas seguidas, o que não se dirá destes 10 anos em que, de forma muito rápida se sucederam conflitos acompanhados de frequentes alterações governativas?

O período revolucionário permitiu neutralizar os pilares económicos do regime anterior. Destruiu os grandes grupos através das nacionalizações, e afastou os seus detentores do poder, mas não impediu que este se fragmentasse entre um poder popular localizado e o Estado incapaz de se encontrar enquanto expressão da vontade nacional maioritária e colectivamente assumida.

O período constitucional assiste progressivamente à recuperação da ordem capitalista e à acção política ao serviço de certos agentes económicos privados, apesar do carácter socializante da Constituição. Deste modo, diversas iniciativas ficaram sem continuidade e voltou-se atrás com outras sem que tivesse ficado demonstrado que eram incorrectas. Já vimos o que aconteceu ao SAAL e poderemos ainda registar o caso de empresas que abandonadas pelos seus titulares, no geral em péssima

situação financeira, e mantidas com esforço em laboração pelos trabalhadores, foram posteriormente entregues aos antigos donos «viabilizadas», o que significa saneadas financeiramente com dinheiros públicos negados quando intervencionadas ou auto-geridas e, muitas vezes, com a facilidade de despedimento dos trabalhadores considerados indesejáveis. Os critérios seguidos aquando da entrega das empresas foram em muitos casos escandalosos, como aconteceu no caso da Torralta que em Janeiro de 1985 foi decidido submeter a inquérito parlamentar.

2. O MERCADO FORMAL

É conhecido como nos meados dos anos 60 se operou uma certa reorganização do sector de produção imobiliária com o aparecimento das grandes empresas promotoras e construtoras, inicialmente viradas para a promoção turística e habitação de luxo, mas que depois alargam a oferta a classes médias e mesmo médias-baixas, nomeadamente captando o aforro de emigrantes, casos da J. Pimenta e da Icesa, entre outros. Esta reestruturação corresponde à entrada do capital financeiro no sector, indirectamente através da concessão de créditos, ou directamente pela participação dos bancos nas empresas imobiliárias e é acompanhada de operações em grandes áreas, por vezes com industrialização da construção, e expansão do regime de co-propriedade, geralmente horizontal.

Esta mudança ocorre num período em que a taxa de inflação sobe e contribui para afastar os pequenos promotores do negócio imobiliário. As pequenas empresas, marginalizadas das operações de urbanização, resta a construção em lotes do interior do tecido urbano, nas urbanizações das grandes imobiliárias, onde o terreno é por via disso caro, ou funcionar como subempreiteiros das grandes empresas.

Ao contrário de (Soares, 1984) pensamos que este período permite alargar os estratos investidores na propriedade urbana, pois há muita poupança que não tinha acesso ao mercado do prédio de rendimento e vai encontrar hipóteses de investimento no mercado dos andares e da co-propriedade para fins turísticos.

Até 1973 a divulgação da propriedade horizontal permite a existência de um mercado de fogos novos para habitação própria ou para o rendimento através do aluguer. Depois do 25 de Abril pode dizer-se que desaparece a construção para aluguer sendo a promoção imobiliária quase exclusivamente destinada à ocupação pelo proprietário ou à venda, como o Quadro 2, reduzido às modalidades principais, amplamente mostra.

Quadro 2 — *Produção de fogos no Continente, segundo a modalidade em %* ⁽⁶⁾

Anos	Ocupado pelo proprietário	Para venda	Para renda Livre
1970	40.0	—	42.4
1972	33.2	—	47.9
1974	36.3	—	51.0
1975	40.1	27.9	20.5
1976	47.3	30.8	11.7
1977	44.6	28.1	6.0
1978	44.7	28.5	4.0
1979	45.1	31.9	3.2
1980	43.7	33.8	2.4

Isto dever-se-á, inicialmente, ao pânico de que a revolução atingisse a propriedade mas, principalmente, à alta das taxas de juro, pois para obter níveis de rendimento do capital investido nos andares pelo menos equivalentes aos da banca, os valores dos alugueres situavam-se em valores tais que não haveria procura. Para além de que havendo congelamento de rendas a inflação tornava irrisória em pouco tempo a remuneração do capital investido.

Paralelamente à redução da oferta de casas novas para aluguer assiste-se também ao desaparecimento deste mercado das casas antigas, pelo que se pode afirmar que o principal aspecto novo da questão habitacional do pós 25 de Abril é o desaparecimento do mercado de aluguer de fogos. Não quer isto dizer que o 25 de Abril seja responsável por este facto, antes pelo contrário, pensamos que com ou sem 25 de Abril teríamos chegado a idêntica situação e até à necessidade de desbloquear os alugueres.

Já vimos como a expansão da propriedade horizontal se deve à penetração do capital financeiro e ao aparecimento das grandes imobiliárias que preferencialmente orientam a promoção para a casa própria. Esta modalidade permite acelerar a rotação do capital dedicado à produção de fogos e conduz à poupança forçada para muitas famílias, não só pela mobilização de patrimónios para pagamento das entradas dos andares, mas também pelo aumento da taxa de esforço durante uma parte importante da vida activa, usufruindo o capital da mais-valia desse esforço adicional. Como nota Topalov (1973: 102 ss.) o acesso à propriedade modifica as condições de reprodução e

⁽⁶⁾ Fonte: INE, Estatísticas da Construção e da Habitação.

exploração da força do trabalho porque «num primeiro tempo aumenta os custos de reprodução da força do trabalho para uma parte dos trabalhadores sem que estejam preenchidas as condições que permitissem um aumento correlativo do preço da força do trabalho... Num segundo tempo (o fim da vida activa) a gratuidade do alojamento arrasta a redução do custo de reprodução da força do trabalho».

O desaparecimento do mercado de aluguer relaciona-se com a inflação e a subida das taxas de juro em convergência com a existência de congelamento dos alugueres. Topalov (1973) para França e Capel (1981) para Espanha referem que depois de um período de forte expansão da modalidade de casa própria e com a actualização dos alugueres assiste-se ao declínio daquela modalidade (1963 em França, dez anos depois em Espanha) cujo acesso fica reduzido aos grupos de maior poder económico. Baseando-se em declarações de entidades oficiais em defesa do aluguer Capel (1981: 136 ss.) diz que elas «parecem reflectir não só inquietação com os problemas de trânsito mas também a permanente preocupação dos proprietários dos meios de produção com a mobilidade da mão-de-obra numa altura em que as mudanças de fábricas tendem a ser frequentes seguindo uma política de desconcentração industrial dificultada pela fixação dos operários às casas de que são proprietários».

De notar que depois da generalização do congelamento dos alugueres, decretado em 1974, foi estabelecido o regime da renda condicionada que sujeitando os fogos novos a uma avaliação para efeitos do primeiro arrendamento, permitia depois a sua actualização sucessiva. Ora este regime nunca foi aplicado o que mostra que o que estava em causa não era só a remuneração justa do capital investido.

Ao longo destes 10 anos tem sido muito nítida a pressão de interesses divergentes sobre os organismos públicos. As contradições entre os interesses em jogo e a não opção nítida por nenhum deles é responsável pela insatisfação mais ou menos geral. E se progressivamente os que têm mais voz são os proprietários usando, como é habitual, os argumentos do bem comum, da necessidade do mercado de aluguer, dos problemas dos jovens casais e da conservação dos edifícios, não nos podemos esquecer da ameaça constante da crise da construção civil. Crise principalmente explorada pelas grandes construtoras que as alterações ocorridas no país punham em risco devido ao carácter fortemente especulativo da sua actividade.

Outro fenómeno novo do pós 25 de Abril foi a transformação de edifícios antigos e arrendados em propriedade hori-

zontal com a subsequente venda de andares aos inquilinos. Efectivamente, em prédios a necessitar de obras que há muito os proprietários não faziam (apesar da legislação a isso obrigar) e com valores de alugueres baixos, é este ainda o processo mais cómodo de retirar a renda fundiária, libertando os proprietários de encargos. Não conhecemos a amplitude deste processo como não dispomos de informação sobre um outro que não sendo novo cremos tem vindo a aumentar: a existência de fogos vagos que não aparecem no mercado.

Segundo o Censo de 1981, 18% dos fogos existentes não estavam ocupados em permanência; destes, 39% tinham o ocupante ausente, 30% eram de uso sazonal, 13% estavam no mercado de venda ou aluguer, 3% destinavam-se a demolição e 15% cabiam na rubrica «outros». Grande parte dos fogos com ocupante ausente pertencem a emigrantes, mas também podem estar incluídos nesta designação fogos arrendados cujo utente se fixou noutra local, mantendo o arrendamento devido ao seu baixo custo. O fogo comporta-se para o inquilino como uma reserva que poderá dar lucro e cuja manutenção não pesa, como já tivemos ocasião de escrever (Salgueiro, 1985). Quanto à rubrica «outros» não está tipificada pelo INE destinando-se a fogos vagos que não estão no mercado nem para demolição. Pode incluir alguns dos outros casos por deficiente informação do agente recenseador, fogos habitados que não foram recenseados e ainda fogos expectantes; isto é, casas sem utilização mas afastadas do mercado porque o seu titular não considera rendível, nas actuais condições, o respectivo aluguer. Assistimos deste modo, à generalização da situação expectante, característica dos terrenos, à propriedade imobiliária urbana.

O desenrolar de todos estes processos tem sido favorável à expansão de circuitos marginais. Para além dos que actuam num mercado paralelo e que, por isso, são tratados no ponto seguinte, não queremos deixar de referir aqui a penetração de formas marginais no próprio mercado formal de que a mais conhecida é a existência de «trespasses» ou «compras de chave» nos alugueres efectuados. Numa primeira fase do processo revolucionário a ocupação de casas devolutas, com o depósito do aluguer, ou os arrendamentos mais ou menos impostos pelas Comissões de Moradores devem ser vistas como formas informais de penetração que, posteriormente, a legislação sancionou em parte. Como a proliferação de agências que anunciam casas baratas e exigem aos interessados um depósito para verem fogos existentes são resultado da multiplicação de actividades marginais (no sentido de ilícitas) no mercado da habitação.

3. O MERCADO INFORMAL: OS BAIROS CLANDESTINOS

No mercado marginal da habitação têm papel preponderante as construções clandestinas e, por isso, apenas a elas nos referiremos ⁽⁷⁾. Sendo impossível avaliar o volume das construções isoladas que tanto aparecem nas áreas rurais como nas urbanas, a nossa referência incide principalmente sobre os agrupamentos de construções não licenciadas, a que tradicionalmente se dá o nome de bairros clandestinos, e aos loteamentos que lhes estão na origem.

Depois do 25 de Abril assistiu-se ao aumento generalizado da construção clandestina tanto nos vários tipos (casas isoladas, bairros dormitórios, segunda habitação e loteamentos) como nas áreas de implantação que passaram a cobrir bastante mais o território nacional.

No pós 25 de Abril, a construção clandestina foi um importante consumidor de materiais de construção pois tendo diminuído a produção média anual de fogos (legais) em 11 143 unidades, o que representa 26% do volume de 1974, a produção de materiais, concretamente de cimento, aumentou em média 15% ao ano tendo mesmo ocorrido situações de forte carência daquele material no mercado. Ao aumentar o ritmo desta construção a tão propagada crise do sector teve efeitos bem menores do que seria de esperar, pois o que referimos quanto a materiais também se estende à mão-de-obra e a empresas pequenas. A crise afectou principalmente as grandes empresas, encontrando as pequenas maior adaptabilidade à produção clandestina, o mesmo acontecendo com empregados dispensados pelas grandes imobiliárias que puderam fazer tarefas isoladamente ou em associação nesta construção.

A importância dos bairros clandestinos entre nós decorre primeiro da rigidez da legislação e dos processos administrativos. Com efeito, a legislação sobre transformação de uso de solo e as condicionantes à construção legal, defendendo embora a propriedade privada, têm uma opção que privilegia os grandes detentores da terra e do capital. Os pequenos proprietários de terrenos e as pequenas empresas foram marginalizados do processo de conversão de uso e dos proventos que a urbanização oferecia. Os detentores de pequenas parcelas tinham poucas expectativas de urbanização; ela só poderia ser realizada após a

⁽⁷⁾ Seguimos a terminologia já consagrada pelo uso, embora não seja a mais correcta, e não nos debruçaremos sobre as características dos bairros nem das populações envolvidas por já o termos feito em publicações anteriores (Salgueiro, 1972, 1975).

reunião dessas com terrenos maiores. O mesmo se dirá de pequenas empresas cujo volante financeiro não possibilita intervenções de grande vulto no mercado de terrenos e urbanização.

Outro dos aspectos que se pode equacionar nas causas, diz respeito aos investimentos. Efectivamente as poupanças não tinham grandes hipóteses na estrutura político-económica existente. O investimento no prédio de rendimento ou na indústria exigiam níveis de aforro só disponíveis nos grupos de maior poder económico. Não espanta pois que, num período de relativa expansão económica como foram os anos 60, se tenham desenvolvido formas imobiliárias capazes de captar as poupanças dos estratos médios e mesmo da pequena burguesia com a propriedade horizontal. Mas os valores altamente especulativos destes andares continuavam a marginalizar, do investimento imobiliário e do acesso à propriedade, fracções importantes da pequena burguesia, proletariado e emigrantes que naturalmente encontraram no clandestino esse acesso.

Não há dúvida que a propriedade horizontal alargou imenso o leque social dos proprietários urbanos, mas deve-se à construção clandestina ter rompido com o monopólio classista da propriedade ao estendê-la a quase todos os estratos sociais.

Não deixa de ser interessante, no entanto, notar como a estratificação social aparece bem marcada no mercado dual da habitação. O clandestino por via da sua origem e até dos grupos sociais nele preponderantes é desfavorecido em termos de imagem, não tanto visual ou paisagística mas predominantemente qualitativa e social. Por isso, a permeabilidade entre os dois mercados é quase nula, mesmo para produtos semelhantes e de preços idênticos. Os estratos médios e altos são a procura do mercado legal e não constituem procura para o mercado clandestino, desprestigiado e desfavorecido. Só em casos excepcionais, relacionados com o veraneio, se encontram classes médias nos clandestinos, de que é exemplo, e talvez único, as segundas habitações da Lagoa de Albufeira. Pelo contrário, o proletariado e os grupos da pequena burguesia poderão constituir a procura, e esta sim móvel, para os dois mercados. A escolha terá a ver com o preço, as características do fogo e a sua localização.

Ainda em termos de investimento, deve referir-se que a construção clandestina permite um investimento parcelado, situação inexistente no mercado legal, e que melhor se adequa às populações de níveis salariais mais reduzidos. Entre a compra do terreno e a construção da casa podem medear vários anos e esta também, no geral, não é realizada duma só vez; ou se começa por uma edificação de reduzidas dimensões, tipo anexo,

que com o tempo vai sendo ampliada, ou se faz a estrutura e só depois os acabamentos. De facto, nos clandestinos encontram-se formas de habitação evolutiva mais do que auto-construção. Sendo raros os casos em que a casa é totalmente edificada pela família proprietária, são muito frequentes as situações mistas, em que uma parte é dada de empreitada, normalmente a estrutura, enquanto a outra parte é feita pela família com recurso a amigos, familiares ou assalariados.

A possibilidade de investimentos no tempo e a incorporação de trabalho próprio são dois aspectos decisivos, mais do que os custos globais, para a compreensão da popularidade do clandestino e a inadequação do mercado legal à estrutura da procura existente em determinadas zonas do país. Estamos pois de acordo com Soares (1984: 21 ss.) quando diz que «a construção e urbanização clandestinas são expressão da ruptura (entre a política urbana do fascismo e as necessidades sociais da generalidade da população) e da incapacidade de adaptação das estruturas do Estado a novas situações e novas correlações de forças».

Com o aumento do número de proprietários dão-se importantes alterações na estrutura da propriedade. As grandes quintas, de uma única pessoa, são convertidas numa grande quantidade de lotes e número equivalente de proprietários. Soares (1984) admite que a diferente implantação dos bairros clandestinos no país parece acusar alguma relação com a estrutura da propriedade periurbana. Com efeito, é nas áreas onde a propriedade é relativamente grande que tendem a aparecer mais bairros, casos de Lisboa, Évora e Castelo Branco, pois que existindo uma população sem terra nem possibilidade de a ela ter acesso pela via do mercado normal, é através dos loteamentos clandestinos que aparecem no mercado lotes relativamente pequenos e com preços acessíveis. Pelo contrário, nas regiões do Centro e Norte Litoral, onde a propriedade está muito dividida, e portanto uma grande parte dos estratos sociais mais baixos possui terra, podem aparecer casas clandestinas isoladas, no talhão que já era do próprio ou que ele adquiriu, mas os loteamentos e os bairros não tiveram o desenvolvimento do sul ou do interior.

Finalmente, é ainda de referir o papel que a promoção clandestina desempenhava, através da oferta de alojamentos para as classes trabalhadoras, na estabilidade do regime. A concentração crescente de populações nas principais áreas urbanas, em paralelo com o surto de industrialização dos finais dos anos 50, começava a pôr o problema da reprodução social e dos seus custos. A actividade fortemente especulativa da construção

civil não tornava o produto casa acessível a uma grande parte da população trabalhadora e a incapacidade, ou impossibilidade, de o Estado intervir de forma significativa neste campo podiam ter levado a conflitos sociais graves, baseados na falta de alojamentos, e a eventuais ligações entre reivindicações em torno do alojamento e das condições de trabalho. A promoção clandestina ao aumentar a oferta de terrenos e alojamentos, principalmente dirigidos às classes trabalhadoras, aliviou de facto a tensão social e, por isso, sempre foi tolerada pelo regime anterior. Isto não invalida algumas tentativas de atacar a questão, nomeadamente, através de demolições pontuais ou alterações na legislação. Mas o clandestino também não dava resposta completa aos estratos marginalizados do mercado legal, até porque também nele se notavam acções especulativas, e portanto não resolvia totalmente o problema. Situação bem comprovada pela pressão então exercida sobre o Estado para intervir mais intensamente no campo do alojamento, pressão a que o governo de M. Caetano aparentemente se submete, entre outros aspectos, ao criar o FFH, como referimos anteriormente.

Os anos 60 são a década da multiplicação dos bairros clandestinos na periferia imediata de Lisboa. Para além de Lisboa e Évora, casos que estudámos mais em pormenor, cremos que só nos arredores do Porto e com muito menor expressão que em Lisboa, se podiam identificar situações do mesmo tipo.

Na capital do país não só se assiste então à proliferação dos bairros como, nalguns dos que constituem a primeira coroa envolvente da cidade, se identificam processos de construção especulativa, com o aparecimento da construção em altura e alugueres que, progressivamente, se iam aproximando dos do mercado legal: na Brandoa, o caso mais conhecido, mas também na Costa da Luz, Prior Velho e Galinheiras. A alta dos valores dos alugueres obrigava mesmo a mudanças de população, indo algumas famílias, para quem os níveis de rendas passavam a ser incomportáveis, para outros bairros, mais distantes, mais novos e, por isso, com preços mais acessíveis.

A situação de grande carência do mercado do alojamento garantia uma forte procura de habitação marginal e, por isso, passada a primeira fase de construção, dispersa e no geral pequena e própria, onde a margem de risco era grande, notava-se tendência para a densificação da edificação, aumento do número de pisos e das casas para alugar. Na segunda metade da década de 60 a tendência previsível seria de que os bairros clandestinos tenderiam a densificar-se e as Brandoas a multiplicar-se. Ora esta previsão não se concretizou.

Já na viragem para os anos 70 começam a evidenciar-se, principalmente na margem sul do Tejo, tendências um pouco diferentes das que presidiram à formação dos bairros da primeira geração e que se tornarão dominantes nos anos 70; sobressaem então os loteamentos extensos sem construção e desenvolvem-se bairros com baixa densidade de edificação.

Sendo embora a diversidade tipológica uma característica importante dos bairros clandestinos que os permite distinguir das urbanizações legais muito mais monótonas, podemos dizer que, nos bairros da primeira geração com os prédios grandes coexistem edifícios de menores dimensões, moradias, anexos e vilas, enquanto nos da segunda há como que uma opção pela baixa densidade. Embora possam aparecer prédios multifamiliares, a dominante é dada pelos edifícios baixos, muito frequentemente moradias com quintal e jardim, com ou sem anexos. Ora, são os bairros com estas últimas características que vão proliferar depois do 25 de Abril.

Mais do que a resposta ao problema do alojamento que, eventualmente, os primeiros bairros deram em parte, os clandestinos parecem dar agora resposta a um certo tipo de alojamento: a residência unifamiliar com um quintal que constitui a maioria das áreas suburbanas dos Estados Unidos, conheceu grande divulgação na Europa depois da Segunda Guerra e que, entre nós, estava limitada a urbanização de luxo. Independentemente da eventual generalização da preferência por este tipo de habitat (Beaujeu-Garnier (1983) refere resultados de inquéritos que apontam a residência unifamiliar como o modelo ideal para 89% das famílias americanas e 75% das francesas), ele é mais consentâneo com a diversificação de actividades. Para além da lavra do quintal que em épocas de crise pode dar algum contributo à dieta familiar, existe a oficina onde se fazem uns biscates e a arrecadação onde se guardam as batatas, o azeite, o vinho e os feijões que se trazem da terra. Não podemos esquecer que uma parte importante da população lisboeta tem origem rural, mantendo muitas vezes terrenos e familiares no campo. O aumento da mobilidade, nomeadamente através da posse de automóveis, relacionado com o aumento do nível de vida, permitem a diversificação dos estilos de vida. São as camadas populares que melhor os introduzem através da adequação da casa às suas necessidades, nos bairros clandestinos! (8).

(8) De notar que também em termos de estilo de vida é nos bairros antigos e populares do interior da cidade que se encontram os maiores contrastes com a monotonia e anonimato da cidade burguesa. É como se as menores capacidades financeiras e a menor integração

Deste modo, a dualidade existente no mercado do alojamento que tem uma raiz sócio-económica inclui também um conceito de urbanismo diferente.

Depois do 25 de Abril, o grande aumento registado na construção clandestina relaciona-se com o incremento dos salários e o aumento da permissividade. No geral, mantiveram-se ou reforçaram-se tendências que já vinham de trás, aceleraram-se processos até aí incipientes.

Já referimos como o aumento da construção segue principalmente a via da baixa densidade e relacionámos isto com o acesso a um tipo de edifícios sem resposta no mercado legal. Assiste-se à continuação do loteamento ilegal da península de Setúbal, onde numerosos terrenos loteados continuam sem construções (haverá já excesso de oferta e retracção da procura numa situação em que o poder de compra está a baixar?). Na cidade de Lisboa, e eventualmente noutras áreas, algumas baracas foram substituídas por construções de alvenaria de tijolo o que fez aumentar o número de clandestinos na cidade e criou uma situação nova em que a propriedade da casa não corresponde a propriedade do terreno.

A expansão dos bairros e loteamentos clandestinos não se limita às cidades onde tradicionalmente ocorria e apresenta agora maior frequência em termos nacionais. O estudo do MHOP (1978) baseado no questionário do ex-MHUC de 1977 e nos relatórios dos Comissários do Governo, embora bastante incompleto, revela que bairros e loteamentos aparecem em todos os distritos com excepção de Portalegre, Braga, Viana do Castelo e Viseu, embora nos três últimos sejam referenciados «clandestinos individuais das regiões interiores» que cremos corresponderem a construções isoladas fora das áreas urbanas. Bairros clandestinos de periferia são assinalados, para além de Lisboa e Porto, em Odemira (Beja), C. Branco, Coimbra, Évora, Guarda e Chaves (Vila Real).

Quanto a loteamentos, são apontados em 10 concelhos de Setúbal, 8 de Lisboa, 5 de Faro e Aveiro, 3 de Bragança, Coimbra e Leiria, 2 em Vila Real, para além dos concelhos de Odemira, C. Branco, Guarda, Évora e Coruche.

Outro aspecto da construção clandestina, cujos efeitos são muito ampliados no pós 25 de Abril, é o que se relaciona com o veraneio. Já no princípio dos anos 70 se tinham identificado clandestinos para segunda habitação, por vezes misturados com

na cidade, tal como é definida pela burguesia, fomentassem a criatividade, a solidariedade e outra maneira de ser urbano, de criar e utilizar o espaço.

habitação permanente, na península de Setúbal e começavam a aparecer construções de madeira ou outros materiais pouco resistentes nalgumas zonas de praia. Depois do 25 de Abril estas construções aumentaram muito e aparecem praticamente em todo o litoral desde o sul do Porto a Vila Real de Santo António. Segundo os elementos fornecidos pelo MHOP (1978) os distritos mais afectados por este processo são os de Aveiro (4 concelhos), Coimbra (2 concelhos), Leiria (3 concelhos), Setúbal (3 concelhos), Beja (1 concelho) e Faro (5 concelhos).

Não existe informação sobre os grupos sociais envolvidos no clandestino de veraneio, embora o aspecto das construções faça prever que não se trata de pessoas com muitos recursos. É de notar, no entanto, que foi através do veraneio que se deu uma das poucas, se não a única, penetração da média burguesia no mercado clandestino, como referimos.

Seria lógico terminar este texto sobre os clandestinos com algumas previsões para os fins dos anos 80. Será que os Planos Directores que muitas Câmaras já possuem, irão permitir às autarquias controlar melhor (e não dizemos acabar) este processo, definindo até uma convivência menos conflituosa entre os dois mercados? Será que a redução do nível de vida em paralelo com as dificuldades de alojamento restringirão a procura de lotes para moradias e voltaremos à densificação dos bairros que designámos de primeira geração, mantendo-se devolutos os grandes loteamentos existentes?

Não nos parece possível responder a estas questões porque a evolução dos clandestinos depende de vários factores. Em primeiro lugar, deve registar-se que, sendo o mercado informal bastante menos rígido, ele adapta-se mais facilmente a novas necessidades e a diferentes tendências. Depois, não conhecemos o sentido das medidas legislativas que podem vir a ser tomadas. Finalmente, e relacionado com o ponto anterior, o desenvolvimento ou não dos clandestinos, e até da sua forma, depende muito da política que as autarquias locais prosseguirem.

O clandestino não é em si bom nem mau. Surge em Portugal com a expressão que tem porque a estrutura do mercado normal de habitação não é adequada às necessidades reais das pessoas em termos de alojamento. Constitui uma realidade que poderá mesmo conter alguns caminhos válidos para a solução de certos problemas de habitação. O que urge é eliminar os diversos aspectos negativos que a sua implantação não planeada implica.

Teremos de reconhecer que os clandestinos têm permitido minorar as graves carências de alojamentos e oferecem melhores condições do que as barracas e muitas casas degradadas.

Mas não devemos ter ilusões, enquanto os diversos mecanismos que estão na origem dos bairros clandestinos não forem ultrapassados continuaremos a ter um forte mercado marginal de habitação. É por isto que «resolver» os problemas dos clandestinos passa por entender o processo que lhes dá origem e intervir a nível de causas, principalmente no mercado de terrenos, nos mecanismos financeiros e no licenciamento urbano.

Não é apenas nos estratos sociais que procuram os clandestinos que se verifica a crise de habitação e não é só nestes bairros que há deficiências de infra-estruturas e equipamentos urbanos, mas será necessariamente por eles que terão de começar as medidas a empreender no sentido de resolver os problemas da ocupação do território.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Beaujeu-Garnier, J. (1983), *Geografia Urbana* (ed. fr.: 1980), Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Capel, H. (1981), *Capitalismo y Morfología Urbana em Espanha* (1975), Barcelona, Los Libros de la Frontera.
- Conselho Nacional do SAAL (1976), *Livro Branco do SAAL - 1974/76*, Vila Nova de Gaia.
- Ferreira, A. Fonseca (1984), «Crise do Alojamento e Construção Clandestina em Portugal», *Sociedade e Território*, 1.
- MHOP, Gabinete de Planeamento e Controlo (1978), «O Sistema Informal de Construção de Habitações. Situação da Construção Clandestina», Lisboa.
- MHOP, Gabinete de Planeamento e Controlo da Habitação e Urbanismo (1979), «O Crédito Bonificado à Aquisição de Casa Própria em 1978». *Análise Económica e Sociológica*, Lisboa.
- Salgueiro, T. Barata (1975), «Construcciones Clandestinas en la Región de Lisboa», *CAU*, 30.
- Salgueiro, T. Barata (1977), «Bairros Clandestinos na Periferia de Lisboa (1972)», *Finisterra*, XII (23).
- Salgueiro, T. Barata (1985), «A Habitação na Área Metropolitana de Lisboa», *Sociedade e Território*, 3.
- Soares, L. Bruno (1984), «Urbanização Clandestina e Política Urbana», *Sociedade e Território*, 1.
- Topalov, C. (1973), «*Capital et Propriété Foncière*», Paris, Centre de Sociologie Urbaine.