

Políticas de Habitação

À Procura de Novas Problemáticas

Isabel Guerra *

Teresa Costa Pinto **

Dulce Moura ***

Resumo : Este texto tem como objectivo discutir conceitos, hipóteses e tipologias ao nível da habitação, evidenciando uma grande diversidade de dimensões quantitativas e qualitativas em rápida mudança, seja na experiência portuguesa, seja, de forma diferenciada, no tempo, nos países da Europa. Trata-se de uma discussão emergente das novas problemáticas socio-urbanísticas, da coexistência da habitação privada e pública, das transformações demográficas e familiares, com reflexos ao nível das novas necessidades de habitação.

Palavras-chave: políticas/medidas de habitação (arrendamento, crédito, habitação social, subsídios); evolução das políticas habitacionais na Europa e em Portugal; evolução demográfica e das famílias; novas necessidades de habitação.

Introdução, Questionamentos e Constatações

Nas últimas décadas, as políticas de habitação, assim como a avaliação das necessidades de habitação (sua evolução e reconfiguração), têm sido um tema em constante presença nas ciências sociais. É visível o desenvolvimento teórico destas problemáticas, assim como o aumento de material empírico capaz de discutir novos conceitos, hipóteses e tipologias, mas evidencia-se também a crescente complexidade desta problemática enredando uma grande diversidade de dimensões quantitativas e qualitativas em rápida mudança, seja na experiência portuguesa, seja, de forma diferenciada, no tempo e na forma, no conjunto dos países europeus.

O desafio coloca-se, agora, na análise da focalização analítica tradicional, de forma a desenvolver conceitos que dêem conta da problemática da habitação actual em constante mudança. Partindo de noções gerais (políticas, medidas, necessidades...), e recorrendo à investi-

gação empírica, procuram-se evidenciar formas de questionar e superar as limitações teóricas, conceptuais e empíricas sobre esta temática. Neste contexto surgem questões pertinentes e com impacte sociológico, que procuram dar conta da importância económica, social e política da habitação na realidade actual, e sobretudo das novas dinâmicas que estimulam e constroem hoje a intervenção nesse domínio:

- ao nível da produção de políticas e medidas: a quem compete responder às necessidades de habitação? Qual o papel dos vários parceiros? A quem deve o Estado apoiar? Qual tem sido o papel das instâncias europeias em matéria de alojamento e porquê?
- ao nível da avaliação e intervenção face às necessidades: quais as consequências das transformações demográficas e dos modos de vida (quantitativos e qualitativos) face às ca-

* Catedrática de Sociologia do ISCTE. Investigadora-Coordenadora do CET. Contacto: isabel.guerra@iscte.pt

** Assistente de Sociologia do ISCTE. Investigadora do CET. Contacto: tc.pinto@clix.pt

*** Socióloga. Investigadora do CET. Contacto: m.d.moura@mail.telepac.pt

racterísticas do parque habitacional? Qual a adequação e coerência das políticas/medidas face à diversificação das formas familiares, e às diversas trajectórias das famílias ao longo do tempo? Qual é o papel das políticas de habitação no bem-estar da população financeira e socialmente mais desfavorecida?

Ou, dito de outra forma, e cruzando numa mesma abordagem estes dois níveis analíticos: como discutir um modelo de avaliação de políticas e necessidades de habitação que relacione políticas e famílias, num contexto social, político e até cultural de flexibilidade e mudança?

Mesmo tendo em conta a diversidade de situações nos vários países europeus, do diferente ritmo e conteúdo da intervenção do Estado ou do sector privado na habitação, ou da constatação de necessidades específicas e diferenciadas, é possível, a partir de noções gerais empiricamente sustentadas, enunciar algumas dinâmicas de mudança que atravessam as diferentes realidades europeias:

- inconstância nas formas de apoio público aos promotores e moradores, ao sabor das conjunturas económicas e políticas;
- passagem do apoio público de "ajuda à pedra" para a ajuda à família;
- passagem do crescimento meramente quantitativo para a recuperação do parque existente, com particular atenção às dimensões patrimoniais de cultura arquitectónica que fazem a memória das cidades;
- alterações nas características funcionais e estéticas das habitações em função das novas necessidades e procuras: aumento da dimensão dos alojamentos, aumento das cozinhas, novo tratamento das zonas de cuidados higiénicos, etc.

É impossível no tempo de um artigo, aprofundar um tema tão complexo, limitando-nos assim a reflectir sobre as políticas de habitação na Europa e em Portugal, de forma a traçar algumas linhas analíticas capazes de suportar um debate sobre o tema.

Não se trata de um artigo comparativo ao nível das políticas de habitação na Europa, ou descritivo dos resultados empíricos e das proposições analíticas da investigação em Portugal sobre habitação, servindo-se antes

dessas reflexões como ponto de partida para a discussão. A sua possível utilidade consiste em evidenciar e procurar suscitar formas de superar limitações teóricas e empíricas sobre políticas e necessidades de habitação existentes. No caso português, suscitar a discussão é o primeiro passo para uma compreensão mais extensiva das políticas de habitação nas últimas décadas, ou da sua inexistência, de forma a que essas políticas antecipem os factos e deixem apenas de os acompanhar com medidas avulsas, não articuladas e necessariamente pouco eficazes.

As Políticas de Habitação na Europa

Do «Direito ao Alojamento» a uma Intervenção Pública no Domínio da Habitação

Não há obviamente uma grande consonância no conjunto dos países europeus sobre as políticas de habitação, mas uma grande diversidade de formas de lidar com o problema comum, o de um número significativo de famílias não ter condições de acesso ao mercado privado de habitação.

De facto, o alojamento não é um bem como outro qualquer e lembrá-lo não é dizer uma evidência, dada a contradição entre o "dito e o feito". O "direito ao alojamento" está consagrado em quase todos os direitos nacionais ou universais, e desde a Segunda Guerra Mundial que os Estados europeus tentam prosseguir uma política de alojamento com base em dois argumentos:

- uma forte carência de alojamentos em resultado das destruições da guerra e da insuficiência de rendimentos canalizados para a habitação no período anterior;
- a defesa de uma política de justiça social com vontade de erigir uma sociedade mais justa, reconhecendo o papel da habitação na inserção sociopolítica dos cidadãos.

Durante o século XIX e princípios do século XX, o pensamento económico foi dominado pelas doutrinas "liberais" que se caracterizavam pela recusa da intervenção do Estado na economia, constituindo-se como um obstáculo à adopção de medidas de política social. E se os progressos da democracia, a luta emergente dos sindicatos e dos partidos políticos foi contribuindo para uma crescente consciência dos efeitos externos da

pobreza, foi a assunção dos pobres como "classes dangereuses" que fez ceder as perspectivas liberais face a algumas medidas sociais urgentes, de forma a corrigir efeitos sociais e económicos negativos, exigindo novas perspectivas de intervenção.

Nesse olhar retrospectivo pelas políticas de habitação europeias encontramos certas características de evolução das políticas de habitação que são comuns. Na maioria dos países europeus as primeiras intervenções do Estado no sector do alojamento surgem no século XIX no quadro de políticas sociais mais extensivas, concretizando-se progressivamente nos finais do século XIX e princípios do século XX, como resultado de factores económicos, políticos e sociais. Trata-se, por um lado, da constatação de que a pobreza resultante dos processos de industrialização era bem diferente da pobreza anterior e trazia consigo penalizações ao funcionamento económico e político da sociedade. E por outro, uma consciência social crescente que daria lugar a um desenvolvimento do Estado-Providência.

No início do crescimento das cidades na época industrial, construiu-se uma multiplicidade de alojamentos, de diferentes condições e para os diferentes estratos sociais, coexistindo a auto-construção, os prédios de aluguer, os alojamentos para venda, as casas de "serviço" (os "bairros operários"), "vilas", barracas, etc. Para uma força de trabalho móvel, para quem os rendimentos flutuavam, bem como o próprio local de trabalho, as casas de aluguer eram as mais adequadas, e os senhorios eram pequenos capitalistas dispersos, comerciantes locais, construtores civis, etc., beneficiários da expansão do capitalismo ao ponto de se tornarem pequenos proprietários, raramente possuindo acumulação que lhes permitisse uma verdadeira dimensão e se tornasse uma indústria como hoje a conhecemos.

A provisão dos alojamentos locais era aliciante, permitia alargar a rede de relações locais, controlar pessoalmente os investimentos e encontrar uma procura imediata. E se o arrendamento privado nunca foi capaz de fornecer alojamento adequado e acessível para largos sectores da população mais pobre, de alguma forma supria as carências de uma classe média.

Foi o agravamento dos conflitos sociais, derivados das más condições de alojamento, que veio chamar a atenção de industriais e filantropos

e levou a que no fim do século XIX, até à Primeira Guerra, os Estados tentassem alguma regulamentação das rendas, bem como das condições de higiene e limpeza. Houve reacções negativas dos senhorios a esta intervenção mas estes não tinham força política suficiente pela sua não integração no poder central ou local.

O movimento operário europeu, cada vez mais forte, discutia internamente qual deveria ser o papel do Estado ao nível do alojamento, enquanto algumas organizações consideravam mesmo que as reivindicações na esfera do consumo desviavam as atenções para uma questão lateral, em vez de a centrarem nas questões fulcrais – reivindicações pelo salário e condições de trabalho. Nesse contexto, em países como a Alemanha, onde o movimento operário era mais organizado e tinha partidos políticos já fortes, o Estado intervém menos no alojamento do que noutros países, os senhorios tinham um peso significativo e as habitações sociais chegaram a ser construídas pelos sindicatos e outras organizações de trabalhadores.

Em Inglaterra, Alemanha, França e Dinamarca, os alojamentos sociais aparecem assim antes da Primeira Guerra, quer financiados pelos organismos sindicais, quer pelo Estado, enquanto o período entre as duas Guerras Mundiais pode ser considerado um período de transição onde (com certos limites na Europa de Oeste: França, Espanha, Itália) a habitação privada e a habitação pública coexistem. A habitação social cresce, a renda de iniciativa privada estabiliza e inicia-se o longo percurso para a ocupação da casa própria, pois o alojamento privado cresce mais do que em todo o período anterior, fruto do esforço de reconstrução nacional face à destruição da guerra.

Desta fase de crescimento da habitação e das próprias cidades no período industrial e pós-Primeira Guerra, resulta o desenho da primeira rede de agentes que vão participar no desenvolvimento habitacional, sem um plano integrado e sistémico de intervenção que suporte um planeamento urbano mais eficaz, comerciantes locais ou construtores civis, pequenos industriais ou filantropos capitalistas dispersos, sindicatos, outras organizações de trabalhadores e o próprio Estado, vão promovendo diversos tipos de habitação, motivados quer pela maximização da utilidade pessoal e do lucro, quer pela procura de ganhos sociais, de qualidade de vida nas cidades e no trabalho.

*A Intervenção do Estado na Habitação:
Objectivos, Estratégias e Medidas*

Até ao início do século XX as políticas públicas de alojamento eram orientadas quase exclusivamente para os grupos sociais mais desfavorecidos, mas do ponto de vista da lógica dominante a produção de habitação, era considerada um sector económico privado. Será preciso esperar pelo fim da Segunda Guerra para ver a acção do Estado no sector do alojamento perfeitamente legitimado pelos agentes económicos, o que resulta da conjugação de 3 factores (B. Lefebvre et al., 1991):

- a crise das teses do liberalismo económico incapazes de resolver as crises económicas que conhecerem os países industrializados entre as duas grandes guerras e a aparição de um novo modelo económico keynesiano;
- os direitos económicos e sociais que são progressivamente reconhecidos nas Constituições de países como França ou Itália, embora ainda hoje esse direito não esteja explicitamente expresso em muitos países europeus (Portugal é um dos poucos países da Europa que o reconhece explicitamente na Constituição de 1976); ou
- a destruição do parque imobiliário no fim da Segunda Guerra, a crise económica até aos anos 60, ou a guerra civil em dois países (Espanha e Grécia), factores conjunturais graves que levam a uma falta de alojamentos, com uma carência quantitativa e qualitativa, difícil de resolver de forma urgente.

Só então se pode falar, para a maioria dos países da Europa, de uma verdadeira política de alojamento, entendida como uma intervenção programada, através de um conjunto de programas articulados. Com a Segunda Guerra Mundial, a destruição das cidades nos países beligerantes; as dificuldades de recuperação da habitação existente nos restantes países como em Portugal, Espanha e Grécia, e a guerra civil nestes últimos, destruiu ou tornou inutilizável grande parte do parque. A situação era grave face à destruição e ao envelhecimento dos conjuntos habitacionais, ou ainda pela quase ausência de construção entre 1940/1945 enquanto a protecção legislativa aos locatários causava já uma perda de rentabilidade do imobiliário que fez desinvestir fortemente no sector.

Sendo necessário investir no alojamento, as condições económicas e políticas não o facilitavam porque na óptica de economia de mercado, o investimento em habitação não funcionava. E sendo o sector privado chamado a investir numa pluralidade de sectores, não lhe interessava sobretudo um sector protegido como o da habitação social. Os governos assumiram assim estas políticas de alojamento, visto que nem as indemnizações dos proprietários pelos edifícios destruídos não era suficiente para promover a quantidade de alojamentos em falta.

Nesta perspectiva temporal e histórica, três considerações parecem assim obrigar o Estado a intervir no sector do alojamento:

- considerações de ordem económica: assegurar a capacidade produtiva permitindo melhorias na produtividade operária favorecendo o crescimento da população;
- considerações de ordem social e política: evitar lutas sociais e contestações ao sistema económico existente tentando nomeadamente vender a ideia de ordem e de poupança para acesso ao alojamento;
- considerações de ordem moral: combater a pobreza nas cidades, as consequências da guerra no direito básico da população a uma habitação condigna.

Uma vez sendo necessária a entrada do Estado no sector, encontrava-se perante duas soluções possíveis e articuláveis: investir directamente no sector ou promover medidas financeiras para incitar os agentes económicos a investir no sector. Numa outra perspectiva, não já dos promotores de habitação, mas dos seus consumidores, surge um outro dilema: desenvolver políticas públicas baseadas no alojamento social orientado para grupos desfavorecidos ou criar medidas mais alargadas de regulação do mercado, onde as políticas públicas abrangem, de uma forma ou outra, grupos sociais diversificados.

No que diz respeito ao acesso de todos ao alojamento, os instrumentos de que dispunham os poderes públicos eram vastos. Em primeiro lugar podiam agir de forma a fazer crescer a oferta de habitação social, o que faria baixar o preço de venda e de aluguer dos privados. Em segundo lugar, pela regulamentação podiam controlar os preços de construção, de venda e a evolução do mercado. Por essa mesma regulamentação, podiam reservar o acesso de certas categorias de alojamentos a certas categorias de população.

Mas ainda, em terceiro lugar, podiam dar às famílias um apoio monetário que lhe permitiria suportar a compra.

A opção por estes instrumentos de intervenção não é inocente e diferenciavam-se nos vários países e ao longo da segunda metade do século XX, muitas vezes coexistindo numa mesma política de acesso à habitação, para diferentes grupos sociais. E se nalguns casos, a filosofia era a de suprir lacunas do sector privado, noutros era o assumir do Estado de uma responsabilidade directa na promoção. Esta realidade é muito complexa, como inúmeros estudos nos vários países nos têm vindo a demonstrar, e as opções políticas dependiam também da existência de sectores privados mais ou menos activos, com financiamentos disponíveis, mais ou menos interessados.

Lefebvre et al., (1991), sistematiza algumas das influências que concorreram para as opções dos diferentes países europeus, ao nível das políticas de habitação:

- o grau de carência de alojamentos;
- a filosofia económica e social dos governos;
- o grau de legitimidade conferido pelos outros agentes económicos às intervenções do estado ao nível do alojamento;
- o nível de motivação dos diferentes agentes no investimento na casa e as instituições existentes sobre as quais as políticas se poderiam apoiar;
- a situação económica do país que funcionava como um constrangimento ao investimento na habitação.

Segundo alguns autores, foram três os objectivos atribuídos às políticas de alojamento nos anos que se seguiram a Segunda Guerra Mundial:

- construir um número elevado de alojamentos para substituir um parque habitacional vetusto e/ou destruído;
- permitir às famílias de rendimentos mais fracos aceder a alojamentos decentes sem um esforço de poupança demasiado;
- oferecer a todas as famílias um alojamento de boa qualidade capaz de satisfazer as suas necessidades.

No entanto, as políticas de habitação da época não podiam deixar de ser, em simultâneo, o apoio à construção de alojamentos novos, quer incitando as famílias ao acesso à propriedade, quer favorecendo os investimentos no sector imobiliário. A maioria das casas eram de aluguer e não havia uma predisposição para a compra por parte dos moradores na medida em que era necessário uma enorme poupança e um factor de risco elevado, mas por sua vez os proprietários, lembrados do proteccionismo anterior, pretendiam vender e descuravam o mercado de aluguer. Assim, as políticas oficiais pretendiam favorecer os esforços de poupança das famílias o que era também uma forma de apoiar o investimento no imobiliário.

Cada país no quadro da sua política privilegiou um ou mais destes objectivos. Os países escandinavos, bem como o governo trabalhista da Grã-Bretanha de 1945, recusaram-se a desenvolver uma política segregativa de vários mercados para vários grupos sociais, mas inversamente, a maioria dos países da Europa Ocidental – Alemanha, Bélgica, França, Itália e Luxemburgo – consideravam o alojamento um bem económico privado e as suas políticas organizavam-se para apoiar aqueles que não tinham condições de acesso a esses bens. A Holanda é uma excepção na medida em que o Estado tinha já uma tradição de intervenção no domínio social e os alojamentos eram oferecidos a todos os grupos sociais sem limites de rendimentos.

Espanha e Portugal, devido ao contexto político e isolamento internacional específico não acompanharam este movimento tão cedo, havendo uma escassa intervenção pública e sendo corrente a promoção privada de aluguer, enquanto a habitação social só virá a ter alguma expressão, em Espanha nos anos 60 e em Portugal nos anos 70, depois do 25 de Abril.

Segundo Lefebvre (1991) as estratégias dos diferentes países da Europa, bem como os factores que contribuíram para essas opções "são, em larga medida, tributários da antiguidade da intervenção financeira do Estado e da legitimidade que lhe era atribuída pelos outros agentes económicos e da filosofia política e económica dos governantes."

Quadro 1 – Opções Políticas de Estados Europeus nos Pós-Guerra Face às Políticas de Habitação

	Filosofia dos governos	Legitimidade conferida às ações do estado	Antiguidade intervenção financeira do Estado	Acuidade da crise	Grande motivação dos investidores	Constrangimentos vários	Estratégia escolhida
Alemanha Federal	O alojamento é considerado um bem privado com um valor em capital	Fraca	Recente (crise de 1929)	Muito grande	Médio		Incitar à construção de um n.º elevado de alojamentos Ajudas a famílias de baixos rendimentos Política orientada para populações específicas
Bélgica	O alojamento é considerado um bem privado com um valor em capital	Fraca	Recente (entre as 2 guerras)	Grande	Fraca		Incitar a construção de um n.º elevado de alojamentos Ajudas a famílias de baixos rendimentos Política orientada para populações específicas
França	O alojamento é considerado um bem privado com um valor em capital	Fraca	Recente (entre as 2 guerras)	Grande	Fraca	Ausência de circuitos de financiamento apropriados	Incitar a construção de um n.º elevado de alojamentos Ajudas a famílias de baixos rendimentos Política orientada para populações específicas
Dinamarca	O alojamento tem dimensões de bem público. Tem um valor de uso	Elevada	Recente (crise de 1929)	Médio			Oferecer a todos um alojamento de boa qualidade Política orientada para o conjunto da população
Espanha	O alojamento é considerado um bem privado com um valor em capital	Fraca	-	Grande	Fraca	Ausência de meios materiais e financeiros	Ausência de estratégia por falta de meios
Grécia	O alojamento é considerado um bem privado com um valor	Fraca	-	Grande	Fraca	Ausência de meios materiais e financeiros	Ausência de estratégia por falta de meios
Portugal	O alojamento é considerado um bem privado com um valor em capital	Fraca	-	Média	Fraca	Ausência de meios materiais e financeiros	Ausência de estratégia por falta de meios

Fonte: Lefebvre et al., 1991, p. 102 e seguintes.

A Evolução das Políticas de Habitação a Partir dos Anos 60: de um Crescimento Rápido a uma Crise Quantitativa Grave

Entre 1960, 1970 e 1980 assiste-se a uma rápida mudança na lógica da intervenção pública e privada nos países europeus, associada a uma evolução rápida do desenvolvimento económico que vai de um período de *boom* a fases de recessão sucessivas.

O *boom* económico permitiu um grande influxo de capitais privados para a construção e um consequente reforço das habitações para venda, e os Estados alteram a política anterior de apoio à produção de casas para uma política de suporte à procura. As consequências são evidentes: grande surto imobiliário, aumento das habitações para compra e início das operações de renovação dos centros, mas também decréscimo acentuado da construção pública e ainda aumento das populações marginalizadas do acesso ao mercado de alojamento.

Mas estas políticas vieram a evoluir rapidamente devido a três factores fundamentais, i) modificação do contexto económico e social nas quais se inseriam; ii) vontade de aproximar as modalidades de intervenção do Estado dos modelos teóricos que constituíam as estratégias públicas definidas e, iii) a mudança na natureza dos problemas que encontrava o sector do alojamento.

Em todos os países, encontramos assim, grosso modo, três fases na evolução das políticas de alojamento do pós-guerra (Lefebvre et al., 1991):

- a primeira fase, vai do fim da Segunda Guerra Mundial até aos anos 70, e caracteriza-se por uma crise quantitativa persistente e por uma política de incitação a favor da construção de alojamentos novos;
- a segunda fase vai desde os anos 70 até meados dos anos 80 e configura-se face à crise económica e à vontade do Estado na maioria dos países de se libertar dos encargos com o alojamento; divulga-se a ideia segundo a qual a crise quantitativa estaria terminada e que é necessário orientar-se para a qualidade e a reabilitação dos alojamentos existentes;
- a terceira fase, ainda em curso, parece estruturar-se em torno das políticas de alojamento face aos diferentes estatutos de ocupação e em tornos dos problemas que parecem existir ligados às interdependências que podem existir,

entre a mobilidade residencial e a mobilidade profissional.

Nos anos 60, a falta de alojamentos mantinha-se, devido a fenómenos demográficos, crescimento da população, fluxos rurais/urbanos, imigração, a que se acrescentavam os fenómenos da descolonização (em França, Bélgica, Holanda, Reino Unido, etc.) e onde se poderia ainda juntar o "baby boom".

Simultaneamente, o *boom* económico dos anos 60 vai permitir às famílias consagrar uma parte mais substantiva dos seus rendimentos à compra de alojamento, constituir uma poupança prévia para conseguir aceder à propriedade e também fazer crescer a sua capacidade de endividamento. Isto permite a passagem para o sector privado de parte das responsabilidades do Estado e alterar a política directa para uma política indirecta de apoio, com uma regulamentação financeira e fiscal específicas.

No início dos anos 70, a maioria dos países europeus mais desenvolvidos considera a crise quantitativa como debelada. Apesar das elevadas taxas de juro e do aumento dos custos de construção, o número de construções novas aumenta continuamente o que permite ao sector público repensar a sua actuação. Em muitos países assiste-se a uma reflexão sobre as políticas de habitação nos anos 70 que acaba com a redefinição dos princípios de intervenção e nalguns casos a reformas profundas nos períodos de 1972/1975.

O alargamento do mercado de casa própria e o apoio oficial ao mercado privado arrasta no primeiro quinquénio a continuação de um fluxo de capitais para o alojamento. É notória a sua dinâmica de crescimento e lucro em contraste com outros sectores da economia no fim dos anos 60 e princípios dos anos 70. Não há grande conflito entre os intervenientes e a suburbanização e a diversidade das clientelas parece garantir lucros a todos.

Em meados dos anos 70 uma ruptura ligada à crise económica leva à retirada de capitais da construção civil e à falência de numerosas empresas. O próprio Estado entra em crise fiscal e aumentam as habitações vagas, agrava-se a falta de alojamento e emergem novos conflitos sociais. A crise de 1973/1974 vai fazer inflectir estas linhas de política devido a custos crescentes de construção e à diminuição dos

investimentos nas áreas do social que vem associada à crítica ao Estado-Providência e que tem emergência no predomínio de governos "liberais" (excepto França, Espanha) e na perda da legitimidade do peso do Estado na Economia.

- as fases do ciclo de vida e a diversidade de necessidades face ao alojamento;
- a mobilidade profissional e a mobilidade do alojamento;
- a distância casa/trabalho;

Quadro 2 – Estatuto de Ocupação dos Alojamentos em 1995

	Ocupantes- -proprietários	Locatários do sector privado	Locatários do sector público	Outros estatutos
Portugal	65	15	3	17
Alemanha	39	37	24	-
Áustria	50	29	10	11
Bélgica	65	28	6	1
Dinamarca	53	19	26	2
Espanha	85	14	1	-
Finlândia	62	9	19	10
França	54	22	18	6
Grã-Bretanha	67	10	23	-
Itália	70	20	4	6
Noruega	59	19	3	19
Holanda	49	13	38	-
Suécia	42	17	23	18
Suíça	31	67	2	-
EUA	65	31	1	3
Japão	60	26	7	7

Fonte: Patrick de La Morvonnais, 1977 e Estatísticas Nacionais.

A redefinição das políticas dos Estado segue em dois sentidos. Por um lado, o reinvestimento no parque existente e não em novos alojamentos (há quem encontre aqui a justificação de uma diminuição dos custos) e, por outro lado, no privilegiar o acesso à propriedade em detrimento de outros estatutos de ocupação.

*O Retomar do Crescimento Económico:
Mutações Socio-Demográficas e Económicas
e Reflexões por uma "Nova Política de Habitação"*

Desde meados dos anos 80 que se complexifica o olhar sobre os alojamentos e a sua adequação às características demográficas, familiares e à dinâmica económica das sociedades modernas:

- os diferentes tipos de famílias e as necessidades face ao alojamento (pessoas isoladas; famílias monoparentais, etc);

- a transformação do trabalho (no domicílio; novas tecnologias) e as necessidades face ao alojamentos;
- novas tecnologias, ambiente e alojamento.

Muitos autores afirmam que no conjunto dos países da União Europeia, e de um ponto de vista puramente qualitativo as necessidades de alojamento estão satisfeitas, e torna-se urgente a necessidade de desenvolver um pensamento "qualitativo" sobre a habitação considerando as transformações demográficas em curso, envelhecimento crescimento da população, aumento dos divórcios, diminuição da dimensão das famílias, aumento dos rendimentos com efeitos na procura, etc.

As grandes evoluções demográficas das últimas décadas, e as transformações das estruturas familiares, não deixaram de se reflectir nas condições das famílias residentes em contextos de realojamento. A família é uma instituição

que, por excelência, se tem adaptado às diferentes formas de viver em sociedade, demonstrando grande plasticidade e flexibilidade das suas próprias formas de organização, e nos últimos vinte anos, várias transformações da instituição familiar, provocaram também reflexos nos projectos habitacionais, individuais ou de agregados num determinado ciclo de vida.

Alguns factores demográficos como o aumento das famílias recompostas e monoparentais, tendo-se generalizado o divórcio e a re-nupcialidade, provocaram uma mudança na concepção e representação da própria família, mas tornaram-se também um desafio face à necessidade de adequação das políticas e medidas públicas de habitação, à diversificação das novas formas familiares, e às diversas trajectórias das famílias ao longo do tempo.

A discussão da relação "um alojamento por família nuclear" complexificou-se, a relação projecções demográficas e normas de ocupação para a análise das necessidades de alojamento tornou-se demasiado simplista, e a complexificação do ciclo de vida, tornou-se um desafio para a construção de um modelo de política de habitação, ou tão somente para a definição de medidas de política, adequadas aos novos modelos familiares, e por conseguinte, às novas "necessidades" neste domínio.

Apesar da diversidade das políticas, o período após a Segunda Guerra Mundial pretendia criar todas as condições para um bom funcionamento do mercado de alojamento, regulando-o, preparando a retirada do Estado. A lógica actual não aparece muito diversa mas como escreve, Coing e Topalov (1995:265) "podemos apelar ou acusar a multiplicação dos programas visando o alojamento "especializado" – para os jovens, as pessoas idosas, etc. – pois aumenta a flexibilidade, mas também a complexidade e o embaraço nos sistemas de ajuda, mecanismos e financiamentos, regulamentos e regulações que tornam quase impossível avaliar os efeitos de cada medida... Falar de mercado de alojamento, é pensar que existe uma fileira única e simples de produção e de circulação desse bem quando se trata de adicionar fileiras de produção específicas e muito diferentes de vários pontos de vista combinando capitais especializados, combinando actores e regras que controlam os ritmos de produção".

Também em termos médios, as condições de habitação em Portugal tendem a melhorar, mas é visível o agravamento na posição de determinados grupos populacionais no acesso à habitação, e a precariedade de emprego ou o aumento dos fenómenos migratórios, vem tornar este acesso bem mais problemático do que antes, questionando mesmo a tendência para uma casa em regime de propriedade para onde se inclinam todas as dinâmicas actuais do mercado habitacional.

Não é objectivo deste artigo fazer uma análise comparada, por grupos de países (há distinções fortes na definição de políticas de habitação no que diz respeito aos países do Norte e do Sul da Europa), mas evidenciar as principais dinâmicas habitacionais que têm sido desenvolvidas e que podem fazer sobressair a evolução das políticas em Portugal, e as dinâmicas que, mesmo defasadas no tempo ou reconfiguradas sob uma realidade distinta, vão enformando as nossas políticas ou medidas habitacionais.

Daí que seja importante, neste ponto de transição com uma leitura mais detalhada do caso português, ressaltar algumas dinâmicas evidentes nas políticas europeias de habitação:

- a coexistência da habitação privada e pública numa política articulada, embora protagonizada por promotores distintos e servindo públicos socialmente diferenciados (investimento directo do Estado, em paralelo com o incentivo público ao investimento privado, direccionado para determinados públicos e em determinadas áreas da cidade);
- o desenvolvimento de políticas públicas que sirvam não só grupos desfavorecidos, mas outros de fracos ou médios recursos económicos, ou que se encontrem em determinadas fases do ciclo de vida que os torna incapazes de acederem ao mercado de habitação privado;
- a configuração de políticas de suporte à procura, motivando o aumento da produção imobiliária e a reabilitação do parque antigo da cidade, apoiando assim o acesso a casas no mercado privado, a par do recurso à habitação social para determinados grupos;
- o desenvolvimento de políticas de habitação que respondam às novas dinâmicas demográficas e às transformações familiares recentes, de forma a reconfigurar o mercado de habitação, a tornar mais operante o construído, e mais vocacionado a novas realidades.

As Políticas de Habitação em Portugal

Evolução Lenta e Descontínua do Papel do Estado Face ao Alojamento

À semelhança de outros países europeus, no final do século XIX Portugal vê emergir as vozes dos higienistas preocupados com as condições de um crescimento urbano "descontrolado". Apelando à experiência europeia, o convite ao Estado para intervir num domínio reservado até então à "iniciativa privada" não deixava de confundir a ideologia liberal então dominante; afinal Fuschini, em 1884 na Câmara dos Deputados, ao apresentar um projecto-lei visando a construção de casas económicas destinadas para habitação das "classes pobres", apenas pretendia que o Estado oferecesse vantagens às empresas privadas que construíssem "*casas destinadas à habitação das classes laboriosas*".



madeiras das matas nacionais, etc. O projecto, aliás nem foi discutido, assim não só se adiou o "lançamento da primeira pedra" da habitação social em Portugal como se evitou a consagração dos mecanismos de conciliação de classe de que a proposta estava cheia.

A partir de 1890, agrava-se a crise económica internacional e os Estados dominantes não encontram melhor solução para resistir à crise que reforçar as suas posições imperialistas. Em Portugal, a Monarquia Liberal agarra-se à exploração colonial. Isto permitirá, no último período da monarquia uma certa concentração de capital, mas o recrudescer da luta de classes e da concentração urbana nos finais do século XIX torna ainda mais evidente e consciente o "problema da habitação".

A atenção pública era, sobretudo, sensível aos problemas da higiene e da salubridade das cidades, nomeadamente Lisboa e Porto onde a população se aglomerava em pátios, ilhas e bairros insalubres. A peste bubónica em 1899, agrava esta questão e são realizados alguns estudos importantes que apontam uma receita conhecida na Europa, os "pequenos bairros para as classes pobres", no entanto, não tinha ainda chegado a hora dos "bairros sociais" embora o próprio relatório oficial exija a "*moralização da construção de tais 'imundos recintos' de 'harmonia com os preceitos higiénicos'*".



Bairro Operário Estrela d'Ouro, Lisboa. Fotos de Dulce Moura

À luz de hoje, o processo convinha aos industriais de construção, e eram dominantes na Câmara os interesses fundiários e imobiliários, previa-se a isenção por 20 anos da contribuição predial, facilidades na aquisição e urbanização de terrenos, desconto de 25% sobre o preço das

Até finais dos anos 50, este imobilismo fazia com que as carências fossem mais quantitativas que qualitativas, enquanto o Estado Novo prosseguia uma política de não industrialização e não urbanização do país o que fazia com que, em 1950, o Continente tivesse uma taxa de urbaniza-

ção de cerca de 20%; em 1960 de 23%, e em 1970 de 26,4%. A política de habitação social era uma política de integração social e familiar associada a uma função política e simbólica, e só a partir da década de 40 são detectados sinais contraditórios de uma política de alojamento exigida pelo avanço tímido da industrialização: política fundiária de Duarte Pacheco (1938/43), congelamento das rendas em 1943; promoção do sector público 1949-55 (B.Alvalade); 1956/58 (bairros camarários do Porto); 1965-66 (Olivais em Lisboa e Viso no Porto).

Assim, o Estado Novo "legou" algumas obras ao nível do parque habitacional e dos programas de habitação social, alguns dos quais remontam aos anos 30 e 40 e permaneceram no pós-74. Mas no pós-25 de Abril assistimos a uma grande variação das linhas de política que mantêm o crédito à habitação própria como a linha de política mais permanente, e sendo o crédito à habitação destinado a grupos sociais com alguma solvência² o aumento da população mal alojada aumenta consideravelmente. É neste contexto de aumento dos bairros de barracas degradados em Lisboa, Porto e suas periferias, que emerge o PER – Plano de Especial de Realojamento – em meados da década de 90.

Apesar da ausência de estudos sistemáticos sobre a habitação em Portugal, é empiricamente visível, que o país sofre de graves carências a este nível e que dificilmente se poderá afirmar que alguma vez teve uma política de habitação coordenada. As próprias estimativas de carências de habitação balançam-se entre meio a um milhão de fogos e num Colóquio realizado em 1985 – Políticas de habitação – apontava-se que cerca de 30% da população portuguesa não tem acesso à habitação mesmo com os actuais apoios e que dos restantes, cerca de metade precisaria de apoio público (como o crédito bonificado). "*A carência de alojamentos e dos equipamentos complementares constitui, não será forçado afirmá-lo – um dos mais graves problemas da sociedade portuguesa*" (Fonseca Ferreira, 1987:15).

Nas duas grandes áreas metropolitanas de Lisboa e Porto foram-se gerando três tipos de soluções espontâneas: a construção de barracas, a construção de habitação de gênese ilegal e a sobreocupação dos fogos.



Foto de Isabel Guerra.

A construção de bairros de barracas e degradados desenvolveu-se e estimou-se, através do PER, em 1993, em cerca de 37 698 barracas na Grande Lisboa, o que correspondia a 43 518 famílias e 146 000 pessoas. Seria necessário construir cerca de 50 000 fogos para cobrir as carências destas áreas, o que tornaria necessário construir cerca de 7000 a 8000 fogos por ano (note-se que no momento se constroem entre 800 a 1000 fogos/ano).

E se desde os anos 50 que o tipo de construção clandestina é uma forma "recorrente" de crescimento urbano das áreas metropolitanas (estima-se que na década de 70 cerca de 40% da construção em Portugal não era licenciada), a sublocação embora difícil de estimar calcula-se, através de informação indirecta, que abrange um número alargado de famílias.



Foto de Pedro Corte-Real.

² Cfr. Relatório CET/INH, 1999. Aproximação às Políticas de Habitação pós-1974, Isabel Guerra (coord.).

Algumas dinâmicas habitacionais recentes

Há poucos estudos interpretativos das dinâmicas habitacionais em Portugal mas alguns dados descritivos dão conta de algumas das suas características³:

- manutenção de um acelerado ritmo de construção habitacional sendo a construção civil um sector fundamental de contribuição para o Produto Interno Bruto;
- aumento de residências vagas ou com ocupante ausente (mais de 750 mil, 1991);
- crescimento em altura/densificado, em desadequação com os gostos das famílias;
- 56% do crédito público destina-se a famílias com rendimentos superiores às médias nacionais;
- "desaparecimento" do mercado de aluguer e altas taxas de proprietários no contexto europeu;
- congelamento das rendas antigas.

Estas dinâmicas resultam de um longo período caracterizado por uma atitude politicamente inerte, com uma ausência de políticas de habitação coerentes e articuladas, sem um Estado-Providência capaz de responder a necessidades básicas de alojamento. Quantos alojamentos novos devem ser construídos? É necessário apoiar a construção nova ou a reabilitação? Ajudar "à pedra" ou "à pessoa"? Desenvolver o alojamento social financiado com meios públicos ou incentivar o investimento privado? Estas interrogações não chegaram a ser politicamente colocadas até aos anos 80 e desenvolveram-se durante décadas em Portugal, condições para o desenvolvimento de graves carências quantitativas, com a degradação progressiva do parque, o desaparecimento de um parque de aluguer devido à legislação existente, ou o crescente aumento do peso dos proprietários face ao sector público.

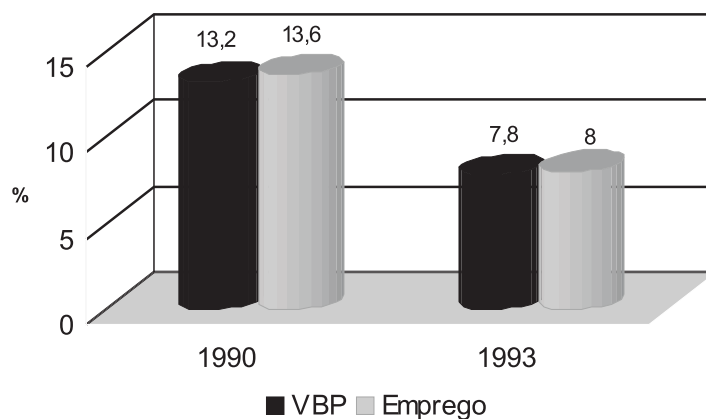
Quadro 3 – Algumas Características do Parque de Alojamentos

	1981	1991
ALOJAMENTOS CLÁSSICOS %	3.340	3.990
residência habitual	81,9	73,4
barracas	24,0	15,6
ocupação sazonal	5,5	9,2
proprietários ausentes	7,0	6,7
fogos vagos	5,6	10,7
proprietários	55,9	64,2
sem instalações sanitárias	20,0	8,2
divisões/fogo	3,6	4,4
famílias/alojamento	0,86	0,75

Fonte: INE, Recenseamentos da Habitação de 1981 e 1991

³ Cfr. Relatório CET/INH, 1999. Aproximação às Políticas de Habitação pós-1974, Isabel Guerra (coord.).

Gráfico 1 - Peso do Sector da Construção na Economia Portuguesa, 1990 e 1993



Fonte: Relatório da AECOPS da construção 1993/Ingenium in Valente (1997)

Quadro 4 - Fogos novos concluídos para venda/arrendamento de 1973 a 1997

Ano	Total	Destino dos fogos			
		Venda	%	Arrendamento	%
1973	41.923	20835	49,7	21088	50,3
1974	43.402	20573	47,4	22829	52,6
1975	31.967	24442	76,5	7525	23,5
1976	30.028	25294	84,2	4734	15,8
1977	34.893	32418	92,9	2475	7,1
1978	34.379	32484	94,5	1895	5,5
1979	36.430	34944	95,9	1486	4,1
1980	38.231	37025	96,8	1206	3,2
1981	38.597	37339	96,7	1258	3,3
1982	39.791	38350	96,4	1441	3,6
1983	38.127	35692	93,6	2435	6,4
1984	41.250	39487	95,7	1763	4,3
1985	35.475	34441	97,1	1034	2,9
1986	37.274	36571	98,1	703	1,9
1987	38.833	38005	97,9	828	2,1
1988	45.974	45175	98,3	799	1,7
1989	58.152	57180	98,3	972	1,7
1990	62.081	61058	98,4	1023	1,6
1991	63.229	62356	98,6	873	1,4
1992	52.185	51334	98,4	851	1,6
1993	63.199	62251	98,5	948	1,5
1994*	54.134				
1995*	65.304				
1996*	65.607				

Fonte: INH/INE, Estatísticas da Construção, de 1973 a 1997.

* Não há informação disponível no que diz respeito à distinção do destino dos fogos por venda e arrendamento nos anos de 1993 a 1996.

A fragilidade do parque de arrendamento é geralmente atribuída à legislação em vigor no sector, que não torna rentáveis os investimentos em compra de habitação para arrendamento. Considerando um período mais recente, a publicação do novo Regime Jurídico do Arrendamento Urbano, aprovado pelo Dec.-Lei nº 321-B/90, de 15 de Outubro, surgiu com o propósito de abrir a possibilidade de existir alguma evolução no

Apesar destas dificuldades Fonseca Ferreira (1981) afirma que a questão fundamental nas políticas de habitação em Portugal não tem sido a falta de investimento público mas a ausência de linhas de política coerentes. *"Nunca existiu entre nós – ou antes ou depois do 25 de Abril – uma política de habitação definida de forma explícita e coerente. Têm existido, sim, medidas e programas avulsos, criados e geridos ao sabor das conjun-*

Quadro 5 - Fogos Concluídos para Habitação, por Entidade Investidora, de 1973 a 1993

%	1973	1976	1980	1987	1988	1989	1991	1992	1993
Particular	81,0	75,5	62,5	53,8	51,9	45,9	45,6	47,0	45,1
Estado e/ou Autarquia	10,9	6,6	14,8	3,6	2,6	6,9	2,5	4,7	2,5
Organismos Privados	7,5	17,4	21,4	35,7	40,4	41,3	45,9	41,6	45,6
Cooperativas	0,6	0,5	1,3	6,9	5,2	5,9	6,0	6,8	6,8

Fonte: INH/INE, Estatísticas da Construção, de 1973 a 1993.

mercado de arrendamento, mas não conseguiu inverter a tendência instalada na produção de novos fogos, nem foi o instrumento de resolução dos graves problemas que afectam o parque habitacional, nomeadamente o seu estado de degradação, o elevado número de fogos devolutos e a deterioração dos rendimentos dos senhorios com contratos mais antigos.

Em situações como a de Portugal, em que o mercado de arrendamento "não funciona", as famílias têm tendência a converterem-se em proprietários. De facto, segundo dados do INE, enquanto em 1970 os proprietários tinham um peso de 48,4% na ocupação dos fogos em 1995 representavam já 66,2%. Embora a crise do mercado de arrendamento, com maior ou menor dimensão, seja um fenómeno generalizado no resto da Europa, ela assume particular gravidade num país com as carências que Portugal apresenta. Apenas 1,5% dos novos fogos concluídos anualmente se destina ao mercado de arrendamento.

A intervenção do sector público é também diminuta não representando mais do que 2,5% do investimento, o que em comparação com os países europeus demonstra bem a diminuta intervenção pública na habitação orientada para as camadas populacionais mais carenciadas.

turas políticas e financeiras sem a adequada preparação prévia nem a garantia dos meios para a sua efectiva concretização."

A ausência de uma política de habitação encontra-se em Fonseca Ferreira na ambiguidade e complexidade da relação entre os principais actores que intervêm no processo. O autor critica os vários desajustamentos na promoção habitacional, a salientar:

- construção em altura e densificada desadequada a uma certa "mentalidade rural";
- fragilidade do sector da construção civil: artesanal, pequena dimensão e frágil nível tecnológico;
- um sistema de financiamento desadequado;
- a ausência de uma política de solos.

A análise das políticas habitacionais pós-25 de Abril, realizado pelo referido relatório CET/INH permite ainda concluir que, como bem económico, o parque de alojamentos em Portugal tem um significado importante na economia nacional, revela uma grande estabilidade em termos construtivos face à instabilidade das conjunturas económicas e das próprias políticas habitacionais. Não se pode dizer que as dinâmicas habitacionais não tenham sofrido os impactos destes fenómenos mas a oferta e a procura manteve-se (e mantém-se) sempre em alta.

Algumas Medidas de Habitação Dispersas, Resultados Empíricos

A política mais permanente ao longo do tempo tem sido a de crédito à casa própria que, pese embora a diversidade da sua definição jurídica, já atravessou um período de vinte anos. Apesar de não conhecermos os montantes exactos da despesa pública com esta medida de política, o Estado despendeu, entre 1976 e 1997, cerca de 5642 milhões de contos através da realização de 1365732 contratos de aquisição de habitação o que é revelador do seu impacto no conjunto das famílias portuguesas.

As conjunturas económicas caracterizadas por altas taxas de juro, o desenvolvimento da economia portuguesa, o alargamento das classes médias, traços culturais favoráveis à propriedade, etc., associados a esta constante política de apoio à aquisição, estão em parte na origem de Portugal apresentar, no contexto europeu, uma das mais altas taxas de proprietários de casa própria.

Alguns dados provisórios indicam que a política de habitação social deverá ter atingido cerca de 10% do número de famílias que se candidataram ao crédito mas, entre 1984 e 1998 exigiram investimentos públicos da ordem dos 573,3 milhões de contos e um investimento de cerca de 5500 contos por alojamento sendo, comparativamente mais onerosa para o erário público se considerada como *input* por família e não considerando a renda de retorno do investimento.

Ao contrário de outros países europeus, onde o apoio à reabilitação do parque é hoje uma prioridade com significado, em Portugal as medidas legislativas pouco articuladas, o processo burocratizado, o congelamento das rendas, ou ainda a inércia dos proprietários, têm impedido um progresso significativo desta medida.

As informações do Censo de 1981 (em 1991 esses dados não foram publicados), revelavam que 25% do parque habitacional era construído antes de 1919 e cerca de 20% entre essa data e a Segunda Guerra Mundial o que significava que cerca de 45% do parque era anterior à primeira metade do século XX. Um estudo do Observatório de Habitação da Cidade de Lisboa, datado de 1992, estimava 45 000 fogos a recuperar em variados estados de degradação, só no concelho de Lisboa e a necessidade de 150 milhões de contos para o recuperar (cerca de metade do investimento no PER para as duas Áreas Metropolitanas).

Acrescente-se que o baixo valor das rendas de casa contribui também para o reduzido peso que as actividades de reparação e reabilitação assumem no total da construção (5,5% do total), valor que contrasta com os restantes países comunitários onde atinge 33% (Mendes, 1997).

O subsídio de renda tem um papel residual como investimento público (cerca de 2 milhões de contos entre 1989 e 1997) mas todas as informações parecem confirmar a sua importância quer para famílias verdadeiramente carenciadas quer para os jovens.

No seu conjunto, a análise das políticas habitacionais portuguesas permite constatar:

- a necessidade de conhecer com mais detalhe e fazer uma avaliação cuidadosa do custo/benefício das várias medidas mas também do perfil social dos seus beneficiários;
- a identificação das lacunas ou deficiências de apoio em função da análise das dinâmicas habitacionais e dos novos modos de vida em emergência de forma a orientar o mercado público mas também o privado;
- a premência da simplificação dos processos administrativos e burocráticos, e a igualdade de oportunidades de acesso bem como a satisfação dos beneficiários face às medidas actualmente em vigor;
- a necessidade de simplificar e articular as medidas legislativas de forma a torná-las mais coerentes aumentando também a capacidade de escolha dos potenciais beneficiários;

Deve considerar-se ainda a extrema complexidade do sistema de ajudas públicas e a necessidade de dispor de mecanismos de conhecimento e de avaliação dos fortes investimentos nestes sectores, sem o que não será possível ter uma dimensão prospectiva. Devido a essa mesma complexidade as políticas públicas estão elas próprias sempre em construção e não encontrarão nunca soluções definitivas porque trabalham com um objecto mutante nos contornos e nas problemáticas que os enquadram.

Reflexão Final

Parafraseando Lacaze (1997) poderemos afirmar que o alojamento é ao mesmo tempo um objecto técnico, uma obra de arquitectura, uma forma de ocupação da cidade e o quadro de vida quotidiano de pessoas e famílias. Na diversidade destes papéis, e dos interesses que suscitam,

encontra-se também a complexidade deste objecto de estudo.

A análise feita parece manifestar que as questões que se colocam a Portugal não divergem das dos seus congéneres europeus, com a diferença de que a realidade empírica tem ainda presente uma falta quantitativa de alojamentos que faz escapar do discurso público, e quiçá também técnico, as questões de ordem qualitativa, não menos importante mas que só parecem colocar-se num estágio de necessidades seguinte.

As carências quantitativas não existem per si, como afirma ainda Lacaze "*mesmo nos países mais desenvolvidos da Europa, o custo de produção de um alojamento de boa qualidade continua a ser incompatível com os recursos de mais de metade dos candidatos à compra ou ao aluguer*" (Lacaze, 1997, p.13). Esta afirmação traz para o discurso imediato o papel da esfera pública, a sua relação com as famílias na diversidade dos seus rendimentos, e a sua relação com o mercado.

A revisão da literatura existente sobre as políticas europeias comparadas permite concluir que os desafios das políticas de habitação actuais passam por:

- uma efectiva política de solos;
- uma fiscalização apertada da qualidade construtiva;
- uma desburocratização dos processos de construção;
- um "pacto de cooperação" entre autarquias, estado e entidades privadas para a renovação do parque nomeadamente nas zonas centrais; ou ainda
- o ensaio de programas inovadores para as famílias de mais baixos rendimentos.

A Conferência de Habitat II em Istambul, em 1996, trouxe novamente à ribalta a importância da habitação, urbanismo e do ambiente para o futuro da Europa. O direito ao alojamento foi

consagrado como valor universal e um dos direitos do Homem à muito reconhecidos e os Estado participantes comprometeram-se em tornar o acesso à habitação uma realidade para todos os cidadãos europeus. Mas uma realidade parece impor-se neste contexto europeu, a construção de novas habitações terá, a partir de agora, um papel decrescente face ao declínio demográfico e a gestão e a reabilitação parecem ser a palavra do dia.

Além da discussão sobre as medidas que podem e devem ser desenvolvidas no contexto de uma política de habitação articulada, evidencia-se cada vez mais a desadequação entre as mudanças demográficas, familiares e sociais e o modelo de habitação apresentado e politicamente defendido. O mercado tende a apresentar-se cada vez mais fluído, de modo a responder aos novos públicos: jovens em decohabitação, com fracos recursos, famílias monoparentais, recompostas, isolados, etc. Trata-se de uma procura que acaba por se adaptar a espaços alternativos, desadequados, enquanto aguarda por medidas legislativas, financeiras e construtivas de apoio à sua situação específica.

De uma forma sintética, podemos dizer que o desafio actual do Estado, no domínio das políticas de habitação, está na articulação eficaz das diversas medidas postas em prática, e na sua coerência face a uma determinada evolução demográfica e familiar. Abandonando a hipótese implícita de que a procura se pode calcular através do modelo de família nuclear (casal e filhos), há que ter em conta três factores fundamentais nessa análise: o envelhecimento, o aumento dos divórcios e a decohabitação dos jovens. Falar hoje de políticas de habitação, significa fazer recair o olhar sobre uma realidade em mutação, fluída, que exige soluções flexíveis e inovadoras, quer no domínio construtivo, quer nos usos da cidade, na intervenção estatal ou na iniciativa privada.

Bibliografia

ASCHER, F., 1995, *Le Logement en Questions*, l'Aube, Paris.

FUSCHINI, A., 1884 "Construção de casas económicas e salubres para a habitação das classes pobres", Lisboa.

DIAS, J., 1994, "Tendências das políticas europeias quanto aos modelos de habitação social", *Sociedade e Território*, n.º 20, As pessoas não são coisas que se ponham em gavetas, p. 91/100.

FERREIRA, A. F., 1987, *Por uma Nova Política de Habitação*, Porto, Afrontamento.

GONÇALVES, F., 1978, "A Mitologia da Habitação Social : o caso Português", *Cidade e Campo*, n.º 1, pp. 21/83.

GROS, M., 1994, "Pequena História do Alojamento social em Portugal", *Sociedade e Território*, n.º 20, As pessoas não são coisas que se ponham em gavetas, p. 80.

IDEM, 1982, *O alojamento social sobre o fascismo*, Porto, Afrontamento.

GUERRA, I. (coord), 1999, *Políticas de Habitação pós-74*, Lisboa, CET/INH.

LACAZE, Jean-Paul, 1997, *Les Politiques du Logement*, Paris, Flammarion.

LEFEBVRE, B., MOILLART, M. OCCHIOPINTI, S., 1991, *Politique de Logement, 50 Ans Pour en Échec*, Paris, l'Harmattan.

QUEDAS, M. J., 1994, "Bibliografia sobre Habitação Social", *Sociedade e Território*, n.º 20, As pessoas não são coisas que se ponham em gavetas, pp. 124/126.

TEIXEIRA, M., 1992, "As Estratégias de Habitação em Portugal - 1880/1940", *Análise Social*, vol.XXVII (115) (1º) pp. 65/89.