

MERCADO HABITACIONAL E CONSTRUÇÃO CLANDESTINA

A habitação em Portugal tem sido produzida essencialmente pelo sector privado. Até aos anos 60, essa produção foi quase feita exclusivamente dentro da esfera institucional definindo o Estado as normas urbanísticas fundamentais, sob a forma de mecanismos de controlo e planeamento do solo e através de vários tipos de incentivos, sobretudo fiscais.

A dinâmica do sector privado resultava da canalização para este, de recursos por parte de grandes grupos financeiros (banca e seguros), o que favoreceu a constituição de grandes imobiliárias e a generalização do mercado horizontal de andares para alugar e para habitação própria.

A produção de habitação directamente através do Estado, encontrava-se essencialmente limitada a projectos simbólicos, dirigidos a clientelas específicas, casas de pescadores, habitação social para fracções do operariado urbano e habitação subsidiada para escalões inferiores do funcionalismo público. Após o 25 de Abril vão-se acentuar as necessidades habitacionais, sobretudo devido ao aumento da procura por parte da população virida das ex-colónias, degradação do parque imobiliário e crescimento populacional dos principais centros urbanos. Nem o sector privado, nem o Estado, conseguem dar resposta a esta procura crescente. O sector privado entra em crise, desaparecendo a construção para alugar, destinando-se a produção quase exclusivamente à ocupação pelo proprietário ou à venda, a preços incompatíveis para a maioria da população. Quanto à produção pelo Estado esta é cada vez mais reduzida, devido a vários factores sobretudo financeiros.

Dada a incapacidade de resposta por parte do sector legal, principalmente em termos de preços às crescentes necessidades habitacionais, surge a chamada urbanização clandestina (construção feita sem autorização das Câmaras Municipais às quais compete licenciar e controlar as obras realizadas por particulares), que passa a constituir uma alternativa de alojamento para largas faixas do operariado e pequena burguesia urbana.

Se durante os anos 50 e 60 a construção clandestina respondeu a uma necessidade premente de habitação mais barata que a oferecida pelo mercado legal, foi-se transformando progressivamente numa área privilegiada para o investimento de pequenos capitais (sobretudo por parte de emigrantes), aparecimento de especulação (retenção de lotes e construção para alugar) e incentivo para as pequenas empresas de construção.

1. FACTORES E CAUSAS DO MERCADO CLANDESTINO

1.1 *Económicos*

- « - baixos rendimentos da população portuguesa; grande desfasamento entre o poder aquisitivo e o custo da habitação;
- escassez da oferta pública privada;
- forte especulação fundiária e imobiliária no processo legal da promoção habitacional;
- inacessibilidade do crédito à habitação;

- disponibilidade de pequenos capitais e poupanças para acesso à habitação ou para investimento;
- progressiva marginalização das pequenas empresas de construção pelo mercado imobiliário legal;
- decadência das estruturas produtivas ligadas ao sector agrário, com o abandono de explorações agrícolas, florestais e pecuárias.

1.2. *Institucionais*

- centralização e burocratização da Administração Urbanística;
- rigidez e morosidade no processo de licenciamento de loteamento e construção;
- planeamento, legislação e práticas privilegiando os grandes promotores.

1.3. *Culturais*

- hábitos e aspirações de uma população em transição rural-urbana, dando preferência à habitação isolada com quintal;
- forte tradição no acesso à terra e peso ideológico da casa própria» (FERREIRA-1984) - forma de património a legar aos descendentes.

2. PROCESSO DE CONSTRUÇÃO CLANDESTINA

As diferenças entre o mercado legal e o mercado clandestino, não se encontram tanto na qualidade do «produto» mas fundamentalmente no processo (fases da urbanização e construção) e repartição dos seus custos.

No *Mercado legal* um conjunto de promotores actuando dentro das regras estabelecidas a priori pela Administração Pública, procede à aquisição do solo, ao loteamento, infra-estruturação, construção e comercialização das habitações, cujo preço final integra os custos das operações intermédias e respectivos lucros.

No *Mercado clandestino* a aquisição do solo é a etapa fundamental que permite aos novos proprietários iniciarem a construção das habitações, independentemente de obras de urbanização a realizar a posteriori com a intervenção da Administração Pública. Os investimentos no clandestino são diferenciados no tempo e controlados pelos proprietários de acordo com os seus recursos e expectativas.

2.1 *Os actores*

Dos diversos intervenientes no loteamento e na construção clandestina destacam-se três que estão particularmente ligados a este processo e contribuem para a sua caracterização:

- o *loteador clandestino*, que é o principal agente de transformação da estrutura fundiária, através da venda de parcelas de terreno para construção constituídas ilegalmente (não obedecendo às unidades mínimas de cultura, daí ter-se que recorrer ao regime de compropriedade e registo em avos não discriminados) sobre propriedade rústica, que adquire a baixo custo, remetendo as obras de urbanização para fases posteriores, da responsabilidade dos compradores dos lotes e Autarquias.

No caso do Norte Litoral, o seu papel não é muito grande, pois o que normalmente acontece é a existência de construção clandestina em terrenos agrícolas que já pertenciam e/ou foram adquiridos pelos promotores das novas construções, devido à grande fragmentação da propriedade rústica.

- os *novos proprietários urbanos*, os compradores de lotes e/ou promotores das novas construções.

- as *organizações locais de moradores e/ou proprietários* (comissões de moradores, associações de moradores e proprietários) que vão surgindo como instâncias reivindicativas de melhoramentos urbanos (infraestruturação e equipamentos) ou como interlocu-

tores da Administração Pública no complexo processo de urbanização e legalização das áreas construídas.

3. CARACTERIZAÇÃO DA CONSTRUÇÃO CLANDESTINA NA ÁREA METROPOLITANA DO PORTO

Segundo dados fornecidos por Isabel Sousa Lobo (1986), o total de edifícios para habitação produzidos ilegalmente representa 39,6% do total da construção no Continente entre 1971 e 1981. Relativamente à distribuição regional, verifica-se que é no sul do país que se concentra o maior volume da construção clandestina, sobretudo nos distritos de Lisboa e Setúbal (respectivamente 52,4% e 52,5%). Os distritos do Porto e Braga apresentam os valores de 35,8% e 33,2%. Estes valores parecem acusar alguma relação com a estrutura da propriedade peri-urbana. Assim, o centro e norte litoral, onde a propriedade está muito dividida e uma grande parte dos estratos sociais mais baixos possuem terra, aparecem sobretudo casas clandestinas dispersas, não tendo tanta expressão os loteamentos e bairros clandestinos, como acontece no sul. Somente nos concelhos limítrofes do Porto, principalmente Vila Nova de Gaia e Matosinhos é possível identificar alguns bairros e loteamentos clandestinos, por exemplo: bairro da Serra do Pilar, Picão, Paus-Guifões, Corvo-Lavra, etc.

Quanto à caracterização destas áreas clandestinas, podemos salientar alguns aspectos gerais, nomeadamente em termos de tipologia e perfil social dos seus habitantes.

A imagem que nos oferece o bairro clandestino é marcada pelo aspecto inacabado dos edifícios, falta de infraestruturas, nomeadamente água, saneamento e pavimentação das ruas, diversidade de tipologia-habitação unifamiliar de 1 piso, lado a lado com edifícios de vários andares. Esta imagem reflecte as características desta forma de urbanização e do seu processo evolutivo, no qual o parcelamento do solo é a regra básica de ocupação, não existindo mais nenhuma regra explícita para a utilização do terreno. Existe um predomínio da habitação própria, sendo as casas alugadas de ocupação mais recente, sobretudo após 1979.

Normalmente, estes bairros clandestinos aparecem localizados em vertentes bastante inclinadas (caso do bairro do Picão e Serra do Pilar) terrenos que não são muito adequados para a construção, em áreas de Reserva Agrícola e/ou Ecológica (Caso dos bairros que aparecem no litoral e vertentes do rio Leça), áreas destinadas à implantação de vias de comunicação ou de protecção às mesmas (área de protecção ao aeroporto de Pedras Rubras). Qualquer que seja o tipo de localização em relação à estrutura urbana existente, os bairros clandestinos tendem a crescer nas fronteiras geográficas do concelho e relativamente próximos de boas vias de comunicação.

Relativamente à época de construção, verifica-se que as construções mais antigas datam dos princípios dos anos 60, a grande expansão destas áreas clandestinas dá-se após o 25 de Abril, sobretudo nos anos de 1975 a 1979, resultado do aumento dos salários e liberalização do regime político.

Entre os habitantes destes bairros predominam os casais jovens, população entre os 25-39 anos, sendo a maioria naturais do próprio concelho em que vivem ou de concelhos próximos. Relativamente à ocupação profissional, verifica-se um predomínio dos operários da indústria têxtil, metalúrgica, da construção civil, pequenos comerciantes e alguns empregados dos sectores mais baixos dos serviços (população insolvente ou de grau de solvência baixa).

É de realçar como a estratificação social aparece bem marcada no mercado dual de habitação (legal e clandestino). O clandestino, devido à sua origem social é desfavorecido em termos de imagem qualitativa e social, por isso, a permeabilidade entre os dois mercados é quase nula, os estratos médios e altos são a procura do mercado legal e não constituem procura para o mercado clandestino, desprestigiado e desfavorecido socialmente. Só em casos excepcionais, relacionados com o veraneio, se encontram classes médias e altas nos clandestinos (SALGUEIRO - 1986).

Em termos de investimentos, deve referir-se que a construção clandestina permite um investimento por fases que melhor se adequa às populações de níveis salariais mais reduzidos (formas de habitação evolutiva).

Como conclusão poderemos dizer «que a construção clandestina não é em si boa nem má. 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» (SALGUEIRO - 1986).

Apesar das suas limitações e das graves distorções que cria, é uma manifestação da capacidade das populações de resolver os problemas que se lhes colocam. Parece urgente reconhecer este facto e apoiar estas iniciativas no seio de um outro enquadramento que os não marginalize e aproveite as suas potencialidades, reduzindo-lhes as desvantagens. Parece sobretudo importante intervir ao nível do mercado de terrenos e no licenciamento urbano, apoiando a auto-construção. Muitas das medidas que têm sido tomadas pelas Autarquias Locais, incidem precisamente a este nível, sobretudo na oferta de terrenos a preços acessíveis e infraestruturados, apoio às cooperativas de habitação e recuperação de algumas áreas clandestinas.

Fátima Matos

BIBLIOGRAFIA

- FERREIRA, António Fonseca** - *Crise do Alojamento e Construção Clandestina em Portugal* «Sociedade e Território», Ano 1, n.º 1, Porto, Março 1984, pp. 29-37.
- LOBO, Isabel Sousa** - *Construção Não-Formal Contribuição para uma Análise Quantitativa a Nível Regional*, IACEP-NEUR, Lisboa, 1986.
- SALGUEIRO, Teresa Barata** - *A Promoção Habitacional e o 25 de Abril*, «Revista Crítica de Ciências Sociais», n.º 18/19/20, Coimbra, 1986.
- SOARES, Luís Bruno** - *Urbanização Clandestina e Política Urbana*, «Sociedade e Território», Ano 1, n.º 1, Porto, Março 1984, pp. 18-28.