

Mercado e políticas públicas em Évora: a questão territorial da habitação

Market and public policies in Évora: the territorial question of housing

Barbara Bravo

Mestrado em Políticas Públicas e Projetos da Universidade de Évora
m39497@alunos.uevora.pt
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5010-8368>

Maria Domingas Simplicio

Universidade de Évora, Departamento de Geociências
domingas@uevora.pt
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2155-4729>

Resumo:

Principal centro urbano da região Alentejo, Évora está classificada como Património Mundial pela UNESCO (1986) e sofreu uma expansão significativa na 2ª metade do séc. XX. Como elemento básico de suporte aos processos de autonomização de organização e de (re)inserção social, há uma tendência para a organização espacial de acesso à habitação em áreas de grande homogeneidade interna e forte disparidade entre elas. Évora é marcada pela segregação sócio territorial que, a partir da caracterização e da contextualização histórica e recente das políticas habitacionais, suporta a avaliação, no presente artigo, das alternativas atuais sobre a temática nas suas dimensões sociais, territoriais e económicas. O artigo tem como principal objetivo analisar como as decisões do mercado e das autarquias, através das políticas públicas de habitação, incidem na organização territorial da cidade de Évora.

Palavras-chave: políticas públicas, habitação social, cidade de Évora, produção do espaço urbano, diferenciação social no território

Abstract:

Main city center of the Alentejo region, Évora is classified as World Heritage by UNESCO (1986) and underwent significant expansion in the second half of the 20th century. As a basic element of support to the processes of organization and (re) social insertion, there is a tendency for the spatial organization of access to housing based on areas of great internal homogeneity and strong disparity between them. Évora is marked by the socio-territorial segregation that, based on the historical and recent characterization and contextualization of housing policies, allows us to analyze in this article the current alternatives on the theme, considering its social, territorial and economic dimensions. The main objective of this article is to analyze how the decisions of both the market and the municipalities, through public housing policies, affect the territorial organization of the city of Évora.

Keywords: public policy, social housing, city of Évora, production of urban space, social differentiation in the territory

1. Introdução

A habitação e reabilitação urbana são áreas de intervenção por norma setorial que, ao longo do tempo e em diversos contextos, têm vindo a suscitar uma reflexão sobre o papel de um conjunto variado de atores e das políticas públicas na sua abordagem. É atualmente reconhecida a sensibilidade e a extensão dos efeitos (nem sempre diretos e/ou benéficos) da intervenção no domínio da habitação/requalificação urbana, bem como a interdependência relacional num conjunto de outros setores cada vez mais alargado. Além de se tratar de um instrumento,

transversal (embora por vezes subsidiário ou periférico) a várias políticas, a habitação é, ao mesmo tempo, um objeto essencial e central à configuração do bem-estar e qualidade de vida das populações e das cidades.

Esta consciencialização e reconhecimento têm vindo a exigir e a proporcionar uma identificação e exploração das suas interdependências, numa perspectiva multinível. Torna-se necessário, portanto, reconhecer, aprofundar e desenvolver o olhar sobre esta área setorial, atualizando o conhecimento que sobre ela existe, atendendo à diversidade das suas manifestações e repensando os paradigmas que têm

formatado o seu funcionamento, em função destas interdependências e do seu papel e contributo para os desafios com que a sociedade contemporânea se confronta.

Nota-se uma progressiva atenção pelas políticas de habitação e reabilitação urbana para a discussão das questões de coesão social e territorial e, portanto, uma diversidade de estratégias e modelos organizativos e de financiamento nestes âmbitos nos diferentes contextos. Estes dois setores apresentam fortes interdependências com outros domínios de política aos níveis regional, nacional, europeu e internacional. Isto verifica-se pela aprovação, em 2017, do projeto de Parecer do Comité das Regiões Europeu Rumo a uma Agenda Europeia para a Habitação, onde se apela à necessidade de uma melhor articulação entre as políticas da UE e as políticas de habitação dos Estados-Membros; uma nova política de coesão que tenha plenamente em conta a questão da habitação; uma agenda europeia para a habitação no seguimento do Pacto de Amesterdão. (Ferrão, 2018, para. 9)

Regista-se uma orientação de desenvolvimento de diversos níveis de abordagens -multiescalares, multinível e multidimensionais - mais alinhadas ou resistentes aos efeitos indesejáveis que decorrem da aplicação deste princípio nestas matérias. Apresenta, portanto, uma exigência de abordagens mais efetivas na conciliação local e global pelas autonomias, especificidades e recursos dos contextos nacionais e pela necessidade de coesão e coerências a assegurar em termos europeus das suas resoluções. Ao nível do desenho de políticas públicas, apresentam desalinhamentos, bem como tensões, na definição e discussão do seu papel, seus modelos de governação, governança e financiamento. E também tensões relativas aos diversos tempos de manifestação de condições existenciais, respostas e de desenvolvimento das dinâmicas e processos.

Assim, o presente artigo tem como objetivo analisar como as decisões do mercado e das autarquias, através das políticas públicas em habitação, incidem no território. Para a realização e desenvolvimento do presente estudo se tem a cidade de Évora como estudo de caso, cujo artigo baseia-se em: (i) compreensão da caracterização urbana da cidade em estudo a partir de levantamentos estatísticos realizados pelas instituições locais; (ii) enquadramento através da recuperação histórica de ocupação da cidade a partir dos anos 1960/70; (iii) retoma do contexto atual e as perspectivas perante a problemática da habitação e quais as possíveis alternativas e propostas em debate.

Dada a natureza e estrutura do trabalho foi adotada uma metodologia que combinou uma abordagem inicialmente exploratória, suportada sobretudo por uma análise documental comparada e crítica. O seu desenvolvimento assentou numa abordagem compreensiva, operativa e circunstanciada de recolha, sistematização e análise de informação, conducente à atualização da informação estatística sobre o panorama regional, à contextualização histórica. Por fim, são explorados caminhos críticos de implementação de políticas e apresentadas propostas de desenvolvimento de instrumentos de política debatidas no contexto atual.

Numa primeira fase, o presente estudo foca-se na caracterização regional da cidade de Évora a fim de obter uma melhor compreensão do quadro geral e atual, sobretudo nas suas dimensões económicas e sociais. Tal exercício permite uma contextualização local das questões da habitação. Para isso utilizaram-se os levantamentos estatísticos realizados pelo Instituto Nacional de Estatística, Município de Évora e o Conselho Local de Ação Social de Évora e ainda o estudo intitulado “O Centro Histórico e as Centralidades em Évora Dinâmicas Urbanas e Organização” realizado por Eduardo Ratão Vasconcelos Miranda em 2014.

Na sequência desta abordagem, a segunda fase do trabalho incidiu sobretudo na contextualização histórica do desenvolvimento da cidade e das políticas habitacionais a partir dos anos 1950. As condições de contexto existencial têm relevância na escolha de alternativas no desenvolvimento dos modelos de intervenção e são fundamentais para fixar tendências e visões no desenvolvimento das “narrativas transformadoras” que prezem pelo bem-estar e qualidade de vida das populações. Para a sistematização relativa à evolução da estrutura urbana de Évora ao longo deste período, o presente artigo parte dos estudos de Maria Domingas Simplicio, sobretudo no artigo intitulado “Evolução da Estrutura Urbana de Évora: o século XX e a transição para o século XXI”. A evolução urbana é analisada concomitantemente, através de mapas, a fim de ilustrar como ela incide no território ao longo dos anos.

Finalmente, na terceira fase, retoma-se o contexto atual e as perspectivas diante da temática das políticas de habitação, as propostas em debate entre entidades e soluções de abordagem e desenvolvimento de instrumentos. Neste sentido, elaborou-se um exercício de síntese e de desenvolvimento reflexivo sobre a temática que permite organizar algumas hipóteses de trabalho que mereceram aprofundamento no decorrer deste estudo; estas são em torno de

dados adquiridos e/ou inquietações decorrentes da configuração da abordagem das questões da habitação e da reabilitação urbana, das políticas de habitação e de reabilitação urbana, da relevância das condições de contexto existencial e das consequências do desenho de políticas públicas.

2. Caracterização sócio territorial de Évora

Évora, capital do distrito com o mesmo nome, é a maior cidade na região do Alentejo e o principal aglomerado urbano da região e conta com 49.252 habitantes¹. A tendência de crescimento é idêntica à de outras cidades portuguesas de média dimensão e é mais alta que o da região envolvente. O concelho registou, entre 2001 e 2011, um aumento pouco significativo da população residente, continuando a apresentar um crescimento superior à região Alentejo, devido aos movimentos migratórios. Como noutros centros urbanos portugueses, há uma tendência de movimento de população de povoados pequenos circundantes para Évora. Classificada como Património Mundial pela UNESCO (1986), Évora é a única cidade portuguesa membro da Rede de Cidades Europeias Mais Antigas. Seu centro histórico bem-preservedo é um dos mais ricos em monumentos de Portugal, justificando a denominação Cidade-Museu.

A Figura 1 mostra que a cidade tem vindo a aumentar a população desde 1900, sendo que este aumento se faz sentir sobretudo na faixa adulta. Têm subido significativamente os residentes entre os 25 e 64 anos e também, a população com mais de 65 anos, o que, aliado ao não crescimento das classes mais jovens, se traduz no envelhecimento geral da população.

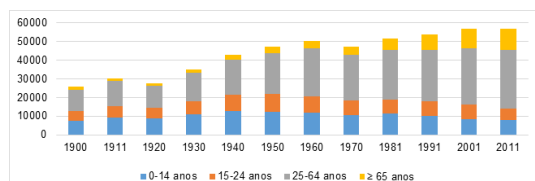


Figura 1

Número de habitantes por faixa etária.

Fonte dos dados: INE - http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=censos_quadros, acedido a 21 de dezembro de 2017.

¹ INE (2013). Anuário Estatístico da Região Alentejo 2012. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística. p. 32. ISBN 978-989-25-0214-4. ISSN 0872-5063. Consultado em 30 de outubro de 2017.

Ainda sede do quinto município mais extenso de Portugal, com 1 307,08 km² de área², o concelho de Évora integra um total de 12 Freguesias distribuídas por três áreas geográficas (Figura 2): (i) Área Urbana - analisada no presente artigo - corresponde ao Centro Histórico e parte extramuros; (ii) Zona de Transição correspondente à área envolvente da área urbana; (iii) Área Rural.

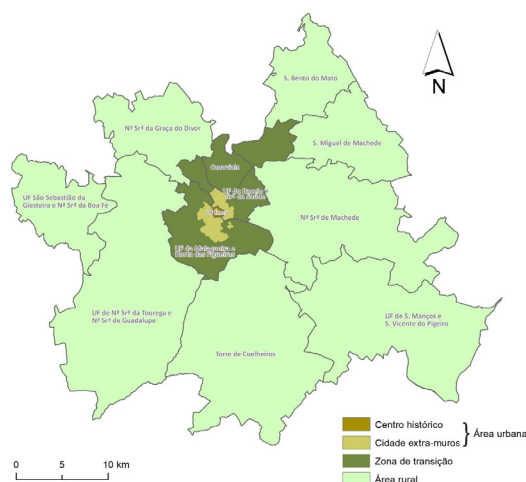


Figura 2

Freguesias situadas no território do município de Évora.

Fonte: INE. BGRI. Censos de 2011.

2.1. Dinâmica funcional nas últimas décadas

A separação entre o centro e a periferia em Évora mantém-se e considerar-se o Centro Histórico (CH) como a “cidade”. A descontinuidade - espacial, morfológica, e funcional - entre o centro (intramuros) e a periferia (extramuros) “contribui para esta diferenciação, apesar de nas últimas décadas muito ter mudado na dinâmica funcional da cidade” (Miranda, 2014, p. 35) nas funções, serviços e infraestruturas. Estas mudanças, entretanto, refletem na expansão da cidade extramuros e na evolução da massa populacional. Até a década de 1960, a maioria da população residia intramuros onde atualmente reside apenas 1/10 dos habitantes da cidade (Figura 3). Assim, a concentração dos residentes somada à desconcentração funcional na periferia torna necessário reavaliar a própria categoria do CH (Miranda, 2014).

Durante maior parte do século XX, o CH concentrava a maior parte das funções centrais, sobretudo

² Instituto Geográfico Português (2013). “Áreas das freguesias, municípios e distritos/ilhas da CAOP 2013” (XLS-ZIP). Carta Administrativa Oficial de Portugal (CAOP), versão 2013. Direção-Geral do Território. Consultado em 28 de novembro de 2013.

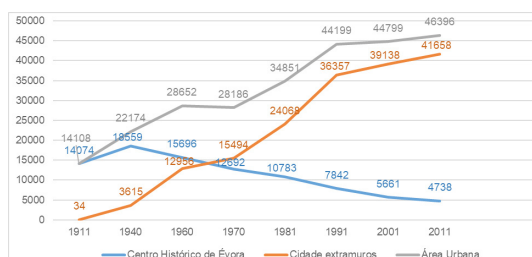


Figura 3
Evolução da população residente em Évora.
Fonte: INE - Recenseamentos da População.

comércio e serviços. Em meados da década de 80 constata-se a quase ausência de “vida de relação” nos bairros periféricos, simples “dormitórios” (Ribeiro, 1986). Entretanto, com o crescimento da área urbana e a transferência da população para a periferia houve maior procura e oferta de serviços e comércio de proximidade. Ao mesmo tempo, com a presença da indústria, a distribuição do emprego na cidade e a fragmentação urbana originou significativas deslocamentos habitação-emprego (PUE, 1999) e a habitação concentrou-se nos bairros extramuros e periféricos.

Porém, o perfil socioeconômico da população e a distância ao centro tradicional influenciaram expandir a cidade na direção extramuros. A cidade torna-se mais complexa, assim como verificadas em outras cidades após o crescimento demográfico, a expansão urbana e a distribuição espacial (Gaspar, 1985) tendo em conta que o comércio segue o povoamento (Salgueiro, 2013). Esta dispersão é evidente a oeste, devido ao Plano de Expansão da Zona Oeste a partir dos anos 70 e, sobretudo, a sul, na Zona Industrial da Horta das Figueiras até o Parque Industrial e Tecnológico de Évora (PITE), onde há forte concentração comercial (Miranda, 2014).

A estrutura funcional da cidade ainda se caracteriza pela ausência de um centro alternativo ao CH, concentrando os principais polos de emprego: o CH e a área a sul da cidade que abrange a Zona Industrial da Horta das Figueiras, o PITE, mais recentemente o PCTA e, um pouco mais afastada, a EMBRAER. A organização espacial comercial de Évora é semelhante à de outras cidades médias portuguesas, e mantém a importância do centro tradicional e onde, até há pouco tempo, a oferta comercial na periferia era pouco qualificada.

Mais recentemente, com a inauguração do Évora Plaza, essa dinâmica é alterada devido à presença de um novo espaço comercial na cidade caracterizada por forte influência comercial e alternativa de lazer. O padrão de distribuição das atividades denota uma maior complexidade e começa a desenhar-se uma complementaridade entre o centro e a periferia.

Em termos territoriais, a construção do Centro Comercial e de outros grandes espaços na sua proximidade apresenta grande capacidade de fixação, atração de população residente e de trabalho. Neste sentido, avança-se na interligação entre esta “nova centralidade de Évora” e o centro histórico, que por sua vez, se encontra em fase de revitalização, através do turismo e de novos investimentos.

A importância da acessibilidade, da facilidade de estacionamento e de circulação, cada vez mais importantes nos padrões de localização da atividade comercial, substituem progressivamente antigos padrões locativos de centralidade e de proximidade, e a evolução recente do tecido comercial em Évora evidencia essas mudanças (Salgueiro, 2007). O tecido funcional apresenta diferenciação espacial, em formação, e a forma urbana indica diferentes fases do processo de urbanização e a adaptabilidade necessária (Miranda, 2014). Apesar das recentes mudanças, os eixos circulares apresentam descontinuidades e os setores urbanos (norte, este, sul e oeste) estão pouco conectados entre si.

3. Desenvolvimento da cidade e das políticas habitacionais após 1950

Não houve um processo de crescimento urbano após 1950 no setor intramuros da cidade devido à grande escassez de terrenos disponíveis para novas construções. No entanto, o que ocorreu nas últimas décadas foram intervenções de renovação urbana, quase sempre pontuais, implementadas para a manutenção e valorização deste espaço.

Desde meados do século XX até 1974, ocorreram apenas algumas intervenções pontuais de grande vulto que refletiram importantes alterações políticas no contexto nacional e local. Entre elas a construção e inauguração de alguns edifícios públicos e intervenções em espaços não construídos. Entretanto o CH foi sujeito a um estudo de caracterização física e sócio económica, elaborado nos finais da década de 70 (no âmbito do Plano Diretor), que revelou o grande predomínio de edifícios em mau estado de conservação, com muitos fogos sem instalações sanitárias devido ao facto de todo o parque habitacional ser muito antigo, e estar ocupado, maioritariamente, por população idosa, pessoas vivendo isoladas ou em famílias de dois indivíduos, normalmente com fracos recursos económicos.

Por outro lado, verifica-se também, que a maioria dos fogos são arrendados, usufruindo os proprietários de rendas extremamente baixas. Nessa situação, é natural que as obras de reabilitação e

recuperação das habitações, cada vez mais necessárias, não sejam executadas já que, nem os inquilinos, com os seus fracos recursos, nem tão pouco os senhoriais, com baixas rendas que recebem, o podem fazer. Assim, a situação tenderia a agravar-se pelo que a Câmara iniciou um processo de defesa e recuperação do CH que se traduziu no estudo e implementação de dois programas distintos, mas de certo modo paralelos: o Plano de Circulação e Transportes e o Plano de Recuperação do Centro Histórico de Évora.

Em termos gerais, o Plano de Circulação e Transportes procurou retirar do CH grande número de veículos, incentivando o uso circular, e criação de áreas de domínio dos peões nos eixos centrais, onde se concentram as unidades comerciais e de serviços. Apesar de melhorar algumas situações devido à implementação do plano, com o crescimento de algumas funções ligadas ao turismo, houve agravamento de outras como a insuficiência de estacionamento. Ainda, o Programa para definição de uma Metodologia para Recuperação do Centro Histórico de Évora foi também iniciado em 1980 e concluído em 1982. Este plano apontava para a revitalização económica, cultural e social do CH bem como para a melhoria das suas condições de habitabilidade (Carvalho, 1990, p. 63).

Em 1986 Évora foi reconhecida pela UNESCO como Património Mundial, atendendo às suas características arquitetónicas próprias de que resulta um conjunto cujo valor patrimonial deve ser preservado. Este facto se constitui motivo de orgulho e satisfação para os locais, trouxe à população e à autarquia uma maior responsabilidade e conscientização da necessidade de manter e revitalizar todo o núcleo antigo. Neste período verificou-se melhoria, renovação e reconstrução de muitos imóveis. Este processo traduz o efeito conjugado do empenho da autarquia e do interesse da população e investidores privados, decorrente da valorização do setor intramuros no contexto da área urbana. Este reconhecimento, levou ao reforço “do peso que algumas das funções mais diretamente relacionadas com o turismo assumem na estrutura funcional e na vitalidade do Centro Histórico (CH) de Évora” (Simplício & Camelo, 2015, p. 44).

No setor extramuros, o crescimento da área urbana foi relativamente lento até 1940, ano que “aparecem recenseados 915 fogos fora das muralhas” (Carvalho, 1990, p. 15). As expansões fora da muralha aceleraram entre os anos 40 e 50, primeiro período de importante expansão extramuros inicialmente com o aparecimento de um conjunto de bairros, ainda destinados às classes de fracos recursos que se

fixavam em aglomerados, não planificados, semelhantes às povoações rurais, localizados às vezes, em áreas afastadas da cidade.

Com ausência de um instrumento de planeamento que orientasse o crescimento urbano, o atelier do arquiteto Conceição Silva é contratado para elaborar um Plano de Urbanização, em 1969. Neste, previa-se o desenvolvimento da cidade baseado no setor industrial e densificação do tecido urbano marcando, portanto, uma mudança de postura de desenvolvimento durante a década de 60. A região abrangida no Plano foi dividida em três zonas - urbana intramuros, urbana extramuros e rural de proteção à cidade - e contemplava áreas de habitação, comércio e serviços, indústria e ensino.

A sul da cidade foi reservado um amplo terreno, na década de 70, para a construção do Parque Industrial criado por iniciativa da Empresa Pública de Parques Industriais e abertas novas frentes de construção onde o setor público lança o programa de alojamento na Horta das Figueiras e avança no projeto na Cruz da Picada (Carvalho, 1990). A situação em 1974 caracterizava-se por uma crise habitacional importante não se encontrando quase oferta de habitação em espaços urbanizados, pois havia poucos lotes legais disponíveis a que apenas as classes sócio económicas mais elevadas conseguiam aceder.

Continuavam a expandir-se cada vez mais loteamentos ilegais, não planeados, em torno das muralhas. Entre 1970 e 1975, o processo de loteamento e construção de “clandestinos” acelerou, devido, por um lado, ao afluxo de residentes que se deslocavam do centro para fora da cidade procurando melhores condições de habitabilidade e a possibilidade de garantir casa própria. Por outro lado, estes bairros eram procurados por pessoas oriundas de outros pontos do país e alguns emigrantes. Parte destes bairros clandestinos não tinha água canalizada, esgoto e/ou arruamentos. Houve ainda tentativas, sem sucesso, de aprovação de loteamentos legais, de alta densidade de construção, situados em espaços centrais bem localizados; porém aqui punha-se em causa a preservação da imagem histórico-cultural do Centro Histórico.

Apoiadas pela Administração Central e Local surgem as primeiras Cooperativas de Habitação com foco na construção a baixos custos; por outro lado, a Câmara Municipal assume o processo de loteamento e construção de habitações propondo-se travar o avanço dos loteamentos clandestinos e recuperar os existentes (Quadro 1). Assim, surge em 1975 a elaboração de um Plano de Expansão da Zona Oeste tomando esta área como prioritária para expansão

Quadro 1

Número de Fogos Correspondentes aos Lotes Atribuídos pela Câmara na Cidade de Évora, de 1978 a 1984

(*) Estes fogos já tinham sido iniciados antes de 1975

CÂMARA		SETOR PÚBLICO				SETOR COOPERATIVO FAMÍL.	SETOR PRIVADO			TOTAL
		FFH	OUTROS	Total			INDUST.	Total		
EXPANSÃO OESTE	Cruz da Picada	-	479 *	-	479	-	-	-	-	479
	Escurinho	-	75	-	75	-	-	-	-	75
	Antônio Sérgio	38	-	-	38	100	29	4	33	171
	Malagueira	-	418	8	426	348	49	3	52	826
	Alto dos Cucos	-	-	-	-	215	-	-	-	215
EXPANSÃO NORTE	Bacelo	-	-	-	-	-	144	2	146	146
	Coronheiras	20	-	-	20	-	116	-	116	136
Horta das Figueiras		224	-	64	288	-	-	112	112	400
Torregela		-	-	-	-	-	39	3	42	42
TOTAL		282	972	72	1326	663	377	124	501	2490
				53%	27%			20%	100%	

Fonte: Adaptado de Carvalho (1990, p. 73).

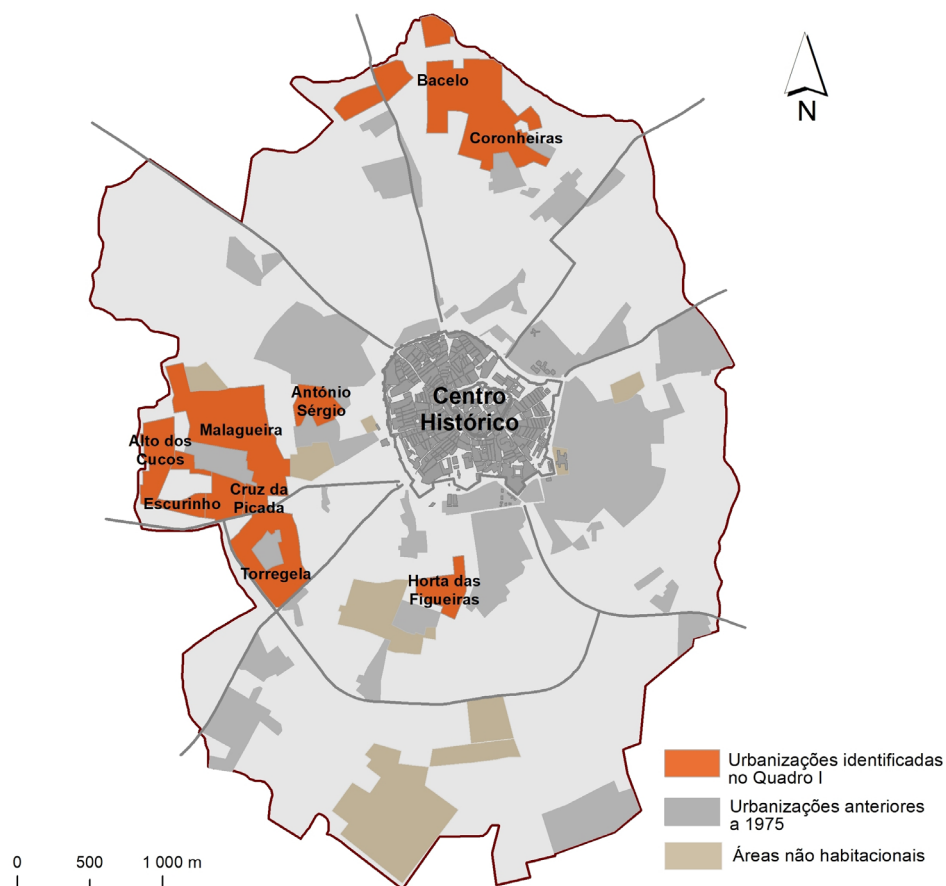


Figura 4

Localização das urbanizações e áreas não habitacionais em relação ao Centro Histórico da cidade de Évora.

Fonte: Elaboração própria.

urbana (Figura 4). Além de considerar a estrutura existente, propôs-se a criação de uma unidade residencial para 3500 fogos, provida de infraestruturas e equipamentos urbanos necessários. O arquiteto Álvaro Siza foi então contratado para projetar as unidades habitacionais do Plano, em 1977, apresentando habitações distribuídas em banda contínua, aparência exterior uniforme e tipologia caracterizada em dois pisos com pátio interior. O arquiteto partiu da relação com a arquitetura tradicional alentejana transpondo a imagem intramuros.

O Plano Diretor do Concelho de Évora incluiu o Plano Geral de Urbanização tendo como ponto de partida o diagnóstico relativo ao desenvolvimento da cidade. Para isso, em 1978, inicia-se a fase de levantamento e caracterização do território que permitiu conhecer a realidade da área urbana através de entrevistas a entidades da administração central e local e inquérito realizados à população local. Traçaram-se as várias políticas setoriais de apoio às atividades económicas, sobre a rede urbana e os transportes, de solos e controle urbanístico, de habitação e de reabilitação do Centro Histórico.

O setor público foi um importante promotor de construção, até meados dos anos 80, seguido das Cooperativas de Habitação (Quadro 2). Programas de habitação foram promovidos a partir de uma política conjunta que incluiu a Autarquia, as Cooperativas e o Estado. Em oposição, a iniciativa do setor privado apresenta fraco dinamismo devido ao pouco desenvolvimento da indústria de construção civil neste contexto (Carvalho, 1990). Ainda outra área de expansão da habitação no mesmo período foi o setor norte constituindo uma das maiores manchas de expansão extramuros. Trata-se de uma área de construção individual em loteamentos particulares, surgidos de forma espontânea, sem planificação, e posteriormente sujeita a planos de pormenor, onde o setor privado tem tido papel predominante. Como inicialmente as construções não estavam sujeitas a regulamentações muito rígidas, resultou diversidade nas tipologias das habitações.

Através da instalação de novas unidades industriais, em 1987, é gerado dinamismo na cidade devido à infraestruturação de duas novas zonas industriais: Horta das Figueiras e Bairro de Almeirim. Paralelamente, a Câmara envolveu-se no processo de aquisição do Parque Industrial, que se concretizou em 1991. Depois de 1990 todas as novas expansões urbanas são planificadas e regulamentadas e a conjuntura vivida no final de década de 90/início da década de 2000 facilitou a aquisição massiva de casa própria e restringiu a oferta no mercado de arrendamento.

Saliente-se que a partir de 2008, com a publicação do novo PDM de Évora, houve aumento da oferta de habitação através da ampliação de áreas de solo urbanizável tendo em conta um crescimento populacional assente no desenvolvimento económico, na futura construção do Terminal de Comboios de Alta Velocidade (TGV) e na afirmação de Évora como destino turístico.

A proposta do modelo de intervenção no território tinha como objetivo, sobretudo, a “requalificação da cidade extramuros com vista a estabelecer elos de continuidade dando-lhe um caráter de globalidade e de interligação funcional” (CME, 2007a, p. 42). A reestruturação urbanística da cidade, neste contexto, apoiou-se num princípio de “localização de grandes equipamentos na Cidade Extramuros de forma a estruturar as centralidades emergentes em articulação com o Centro Histórico” (CME, 2007a, p. 33). Dois equipamentos estruturantes foram propostos: o Hospital Regional e o Parque de Feiras e Atividades Económicas (Expo Évora).

Assim, previa-se através do Parque Industrial e Tecnológico de Évora (PITE), do Mercado Abastecedor da Região de Évora (MARE) e da Expo Évora, criar proximidade entre os setores secundário e terciário. A construção de estes equipamentos estrategicamente localizados com os futuros Hospital, Tribunal e Biblioteca, visava qualificar a área norte, em termos de serviços (Lucas, 2009).

Quanto a áreas residenciais após 2005, predomina a criação de novas urbanizações que preenchem espaços livres ao longo do processo de urbanização anterior. Mas esta tendência, com o novo Plano de Urbanização aprovado em 2011, alterar-se parcial-

Quadro 2
Construção de Habitação: 1986 - 1989

	NÚMERO DE FOGOS CONSTRUÍDOS E/OU CONCLUÍDOS	%	LOCAIS
ESTADO	418 (a) 40 (b)	17	Malagueira H. das Figueiras
CÂMARA/ESTADO/ INDUSTRIAIS - CONTRATOS DE DESENVOLVIMENTO	112 46	6	coronheiras Bacelo/coronheiras
COOPERATIVAS	615	22	Malagueira e Alto dos Cucos
URBANIZAÇÕES PARTICULARES	1500	55	
TOTAL	2731	100	

a. Conclusão após 8 anos de paralisação

b. Obra interrompida durante mais de 6 anos

Fonte: Câmara Municipal de Évora (1989), *Boletim Municipal*, 35, p. 4.

mente. Por sua vez, com a crise financeira ocorrida em Portugal entre 2010-2014, este processo de resposta às carências habitacionais atenuou-se muito e reduziu-se significativamente o número de fogos concluídos e licenciados. Neste período houve maior foco em garantir infraestruturas necessárias ao desenvolvimento económico e criação de emprego, ao reforço da rede viária intermunicipal e à construção do PCTA em 2011, elemento essencial ao crescimento da capacidade de acolhimento de novos projetos empresariais.

Consideram-se no Plano de Urbanização de Évora, em 2011, como elementos estruturantes³: a) O Centro Histórico de Évora, pelo seu valor histórico e simbólico e pela concentração das funções centrais da cidade; b) a Rede Viária; c) a Estrutura Ecológica Urbana; d) os espaços destinados a funções terciárias e a equipamentos.

É possível observar, portanto, a constante preocupação com a preservação e valorização do CH, levando ao desenvolvimento de diversos planos e programas de que é exemplo a recente aprovação (julho de 2017), do projeto da Operação de Reabilitação Urbana do Centro Histórico de Évora.

É a partir do enquadramento histórico apresentado que se pretende refletir sobre a forma como o

desenvolvimento urbano de Évora, nas suas múltiplas vertentes e abrangências, se confrontou com a procura de equilíbrio e complementaridade entre o “velho centro” e as novas áreas urbanas (Simplicio, 2013). É possível perceber, portanto, diferentes experiências confinadas no mesmo espaço, seja através de instrumentos de atuação pública/privada ou pelas diferentes apropriações que diferem como consequência dessa configuração espacial.

4. Política habitacional: contexto atual e as perspetivas

A habitação e a reabilitação têm sido consideradas instrumentos alvo para a melhoria da qualidade de vida, para a qualificação e atratividade dos territórios. Segundo a Secretaria de Estado da Habitação, “persistem problemas, a nível nacional, de natureza estrutural das carências habitacionais, aos quais ainda é necessário atender”⁴. Em paralelo, manifestam-se novos desafios, decorrentes das alterações dos modos de vida e das condições socioeconómicas das populações, da combinação de carências conjunturais com necessidades de habitação, da mudança de paradigma no acesso ao mercado

	Instrumento existentes		Novos instrumentos
	Continuidade	Adaptação	
1.º Direito - Programa de Apoio ao Direito à Habitação			✓
Porta de Entrada - Programa de Apoio ao Alojamento Urgente			Em substituição do ProHabita e do PER
Programa de Arrendamento Acessível			✓
Instrumentos de promoção da segurança no arrendamento			✓
Instrumentos de captação de oferta			✓
Índices de preços e acessibilidade habitacional			✓
FNRE - Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado	✓		
Porta 65 - Jovem		✓	
Projeto Reabilitar como Regra			✓
Reabilitar para Arrendar		✓	
IFRRU 2020 - Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas	✓		
Programa Casa Eficiente 2020	✓		
Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano/ Planos de Ação Reabilitação Urbana	✓		
Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano/Planos de Ação Integrados para as Comunidades Desfavorecidas	✓		
Programa de Reabilitação Urbana de Bairros Sociais na Vertente da Eficiência Energética	✓		
Programa “Da Habitação ao Habitat”			✓
Porta ao Lado - Programa de informação, encaminhamento e acompanhamento de proximidade para acesso à habitação			✓
Programa de mobilidade habitacional			✓

Figura 5

Matriz dos instrumentos existentes e a criar.

Fonte: Secretaria de Estado da Habitação (2017). Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação.

³ Artigo 28º do Plano de Urbanização de Évora. Disponível em: <http://www.cm-evora.pt/pt/site-viver/Habitar/ordenamento-do-territorio/Planos%20Municipais/Documents/RegulamentoPUE.pdf>

⁴ Secretaria de Estado da Habitação (2017). Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação.

de habitação e acelerada pela crise económica e financeira internacional.

Devido aos diversos desafios, fica evidente a necessidade de uma abordagem mais integrada ao nível das políticas setoriais, das escalas territoriais e do envolvimento dos vários atores. Ainda deve ser adaptada aos desafios e às características específicas dos edifícios, territórios e comunidades. As questões nesses âmbitos desafiam a configuração da ação pública devido sua importância estratégica e provocam a procura de soluções e respostas de política pública.

Neste contexto, a Secretaria de Estado da Habitação estabelece um novo pacote legislativo, chamado “Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação” lançado em 2017 a partir de sessões públicas em diversas cidades do país. Aprovada no passado dia 4 de outubro de 2017⁵, a Resolução tem como missão “garantir o acesso de todos a uma habitação adequada”, bem como dar foco à reabilitação. Além de dar continuidade a alguns instrumentos e recursos existentes, outros são criados e reforçados a fim responder às diferentes necessidades (Figura 5).

A nova geração de políticas de habitação é elaborada num momento de mudança de paradigma. O tema voltou a entrar na agenda política ao ser determinada a produção de novas políticas públicas e de programas mais alinhados com as realidades sociais atuais. Refiram-se, por outro lado, a nível regional, diversas estratégias de desenvolvimento territorial, social e cultural que têm sido traçadas para os próximos anos, condicionando os eixos de intervenção estratégica em Évora. Destaca-se a Operação de Reabilitação Urbana do Centro Histórico de Évora (ORU) e intervenções previstas como a criação do Centro de Acolhimento Turístico de Évora e do Alentejo Central, do Centro Interpretativo da Cidade de Évora e do Centro Interpretativo do Alentejo Central e medidas previstas ao abrigo do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano (PEDU) (CME, 2017b).

5. Conclusão

A habitação e reabilitação urbana, como verificado, ao longo do tempo e em diversos contextos, têm vindo a suscitar uma reflexão sobre o papel de um conjunto variado de atores e das políticas públicas na sua abordagem. Bem como as decisões multiescalares do mercado e autarquias, através das políti-

cas públicas, respondem aos diversos desafios e incidem no território.

A cidade de Évora é um caso de referência no âmbito das respostas habitacionais, sobretudo a partir dos anos 1980. De facto, a autarquia, promoveu a legalização e recuperação de diversos bairros de origem espontânea e construiu outros para atender às carências habitacionais. Portanto, os maiores desafios neste território não se concentram no défice habitacional maioritariamente, mas na estigmatização e concentração espacial de famílias com escassos recursos confinadas em bairros de arrendamento social.

A ideia de mix social no âmbito das políticas habitacionais e de regeneração urbana é, de certa forma, prevista na Operação de Reabilitação Urbana do Centro Histórico de Évora. Isso consegue-se envolvendo no planeamento urbano técnicos de diversas formações (urbanistas, geógrafos, arquitetos, etc). Diversas investigações permitiram demonstrar a relevância da composição social dos locais de residência para as oportunidades dos seus residentes (Alves, 2015), assim como a defesa da miscigenação social (Ascher, 2010).

A separação entre os usos e funções provoca a necessidade de deslocações a lugares distantes o que aumenta a necessidade de usar o transporte individual reduzindo a utilização pedonal do espaço público (Queirós, 2011). Em Évora, como as principais funções e locais de emprego se concentram na cidade intramuros e se direcionam à zona industrial (ao sul), somada às dispersões de unidades habitacionais observadas ao longo dos anos, as distâncias aumentam cada vez mais. Desta forma, aumenta a necessidade da utilização do carro, ou do transporte público restrito a poucos horários ou outras alternativas. Simultaneamente, as ofertas de moradia no CH são limitadas e apresentam-se, em grande parte, degradadas.

É preciso promover a diversidade social (económica, étnica etc), incluindo o CH, aumentar a liberdade de escolha e reduzir potencialmente a desigualdade entre as pessoas, a fim de precaver fenómenos tais quais de segregação sócio territorial, gentrificação, despovoamento dos centros urbanos e periferização habitacional.

Bibliografia

- Alves, S. (2015). O mix social no âmbito das políticas de habitação e de regeneração urbana: uma análise comparada internacional”. In J. Ferrão & A. Horta (Eds.), *Ambiente, Território e Sociedade. Novas*

⁵ Dado obtido no portal da habitação, disponível em www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/noticias/noticia1107.html

- Agendas de Investigação* (pp. 165-172). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Ascher, F. (2010). *Novos princípios do urbanismo*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Carvalho, J. (1990). *Évora: Administração Urbanística*. Évora: Câmara Municipal de Évora.
- CME (2017a). *Plano Estratégico de Évora 2020*. Évora: Câmara Municipal de Évora.
- CME (2017b). *Operação de Reabilitação e Urbana do Centro Histórico de Évora*. Évora: Câmara Municipal de Évora.
- Ferrão, J. (2018). *A Habitação regressa à agenda política?*. Disponível em <https://ambienteterritoriosociedade-ics.org/2018/01/17/a-habitacao-regressa-a-agenda-politica/>.
- Gaspar, J. (1985). *A Dinâmica Funcional do Centro de Lisboa* (2ª ed.). Lisboa: Livros Horizonte.
- Habévora, Gestão Habitacional (2007). *Diagnóstico social dos bairros sociais da Malagueira*. Disponível em www.habevora.pt/assets/diagnosticosocialdosbairrossociedadesdamalagueira.pdf
- Lucas, R. (2009). *A regeneração urbana e ambiental de áreas de pequena indústria Évora, caracterização e oportunidades* (Dissertação de Mestrado). Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.
- Miranda, E. (2014). *O Centro Histórico e as Centralidades em Évora Dinâmicas Urbanas e Organização*. Évora: Câmara Municipal de Évora.
- Queirós, M. (Ed.). (2011). *Políticas de Igualdade nas Autarquias Locais*. Lisboa: Centro de Estudos Geográficos, Universidade de Lisboa.
- Ribeiro, O. (1986). Évora: Sítio, Origem, Evolução e Funções de Uma Cidade. In R. S. Brito (Coord.), *Estudos Em Homenagem A Mariano Feio* (pp. 371-390). Lisboa: Instituto Nacional de Investigação Científica.
- Salgueiro, T. B. (Coord.). (2007). *A Avaliação dos Impactos dos Centros Comerciais na Cidade de Évora: Relatório Final*. Lisboa: GECIC - Grupo de Estudos da Cidade e Comércio, Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.
- Salgueiro, T. B. (2013). Do centro às centralidades múltiplas. In J. A. R. Fernandes & M. E. B. Sposito (Orgs.), *A Nova Vida do Velho Centro nas Cidades Portuguesas e Brasileiras* (pp. 13-29). Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto, CEGOT- Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território.
- Secretaria de Habitação do Estado (2017). *Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação*. Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=95621259-fdd4-4099-82f3-2ff17c522882>
- Simplicio, D. (2013). A cidade de Évora e a relevância do centro histórico. In J. A. R. Fernandes & M. E. B. Sposito (Orgs.), *A Nova Vida do Velho Centro nas Cidades Portuguesas e Brasileiras* (pp. 211-225). Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto, CEGOT- Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território.
- Simplicio, D., & Camelo, N. (2015). O reforço do turismo como setor estruturante em Évora. *Cadernos de Geografia*, 34, 43-51.