



## IX CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA

### Portugal, território de territórios

---

---

ÁREA TEMÁTICA: Territórios: Cidades e Campos [AT]

---

---

#### **HABITAÇÃO EM PORTUGAL: MERCANTILIZAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

---

MARQUES, Ricardo André

Mestre em Sociologia/Cidades e Culturas Urbanas, Mestre em Estudos Coloniais e Pós-Coloniais, MBA em Gestão e Marketing, Doutorando em Sustentabilidade Social e Desenvolvimento; Universidade Aberta, Docente e Investigador no Instituto Superior Politécnico Tundavala; marquesricardo@yahoo.com

---



### Resumo

A análise trabalha a temática da Habitação na sua relação com o urbanismo na lógica da construção de territórios sustentáveis. Tendo como objeto de investigação o território português examina as principais dinâmicas e políticas de habitação traçando comparações históricas e discursivas. Embora centrada nos séculos XX/XXI apresenta uma linha histórica acerca das problemáticas habitacionais em Portugal, atribuindo principal enfoque às diferentes políticas públicas que foram prosseguidas. Neste sentido, percorre as tendências e linhas orientadoras do setor habitacional desde o séc. XIX até 2016, assumindo-se como diagnóstico. As conclusões apontam para a necessidade de se compreender o setor da Habitação atendendo à evolução histórica e à compreensão das tendências/forças que sempre se gladiaram neste palco, nomeadamente atores políticos, movimentos sociais, setores da construção, imobiliário e bancário. As conclusões apontam para permanência do entendimento da Habitação enquanto “simple objeto de mercado” – subentendendo-se a lógica da mercantilização – tendente à geração de lucro (imediate) e, logo, em contradição com o que deveria ser a “função social” da Habitação.

### Abstract

The analysis focuses the subject of Housing in relation to urban planning in the logic of achieve sustainable territories. Having as object of investigation the Portuguese territory examines the main dynamic and housing policies tracing historical and discursive comparisons. Although focused on twentieth and twenty-first centuries has a story line about the housing problem in Portugal, giving primary focus to different public policies that have been pursued. In this sense, covers trends and guidelines of the housing sector since the XIX century until 2016, assuming as diagnosis. Conclusions indicate to the need to understand the housing sector in view of the historical evolution and understanding of trends/forces that always struggle in this theatre, including political actors, social movements, sectors of construction, real estate and banking. The conclusions point out for the maintenance of the understanding of housing as "simple market object" - it being understood the logic of mercantilization - aimed at generating profit (direct) and, therefore, contrary to what should be the "social function" of Housing.

Palavras-chave: Habitação; Urbanismo; Políticas Públicas; História da habitação; Mercantilização

Keywords: Housing; Urbanism; Public Policies; Housing History; Mercantilization

[COM0300]



## Introdução

A questão da habitação assume particular relevância no âmbito da sociedade portuguesa atual. O direito a uma habitação condigna está consignado na Constituição da República Portuguesa de 1976. Contudo, tal como a análise tende a demonstrar, a “interpretação” desse direito nunca se assumiu como consenso na sociedade portuguesa, subsistindo diversas e, inclusive, perspectivas conflitantes.

Os efeitos da crise económica atual acentuaram a problemática da crise do setor da habitação em Portugal, subentendendo, particularmente, que ele está intimamente relacionado com os subsectores da construção, imobiliário e bancário, entre outros; assim como com as questões inerentes à governação – entendida na esfera de relação com os poderes Local/municipal e Central; e à governança - entendida enquanto direito de cidadania e participação dos cidadãos na tomada de decisões “políticas”.

Embora centrada no século XX a análise traça uma linha histórica acerca das questões habitacionais em território português, atribuindo principal enfoque aos inerentes processos de industrialização e de urbanização. Logo, o objeto de estudo é a habitação na sua relação com o urbanismo, aferindo de que forma as políticas públicas têm procurado responder àquilo que seria uma necessidade social. Contudo, tal como a análise sugere, a “função social” da habitação – que não se pode confundir com a Habitação Social – (quase) nunca foi uma linha premente em termos de políticas públicas, particularmente porque sempre esteve presente a lógica do mercado. O setor da habitação tem sido, quase sempre, um setor em crise, particularmente porque tendeu a pautar-se pela redução do seu entendimento a uma função meramente comercial, análoga a um produto cingido à questão da compra e venda. Ao utilizarmos o termo “mercantilização” em sentido lato – ou seja, no sentido em que uma “coisa” se transforma em mercadoria – depreendemos que outras dimensões que estariam subjacentes ao próprio conceito “habitação” perdem a sua expressão ou deixam de estar, simplesmente, presentes. Logo, “habita-se a ausência”.

Se nos debruçarmos na génese do conceito, Abreu (2013) observa que a habitação enquadra o espaço para a consolidação de todas as dimensões humanas (comer, vestir, estar consigo próprio). Logo, a habitação não é um conceito que esteja, apenas, relacionado com o espaço físico – mais especificamente que se cinja às “casas” – mas, sim, a um espaço de encontro com o Eu, devendo ostentar uma dimensão transcendental. Neste sentido, a “ideia de habitação” não se poderia restringir à esfera do controlo ambiental, funcional, artístico, ou, inclusive a uma perspectiva englobante das três dimensões. Corresponderia, fundamentalmente, a “uma necessidade antropológica de harmonia entre o território e o sujeito humano” e, logo, deveria estar ausente de uma “análise factorializada e a uma redução positivista” (p.5), correspondendo ao espaço de ligação entre o Eu e o meio físico. Citando Heidegger e a sua obra “Construir, Habitar, Pensar”, Abreu refere que a significação de “habitar” incorpora a ideia de “estar bom” – no sentido de “estar e permanecer em paz” ou do “estar livre”. A ideia do “estar bom” também remete para o “estar protegido” – emergindo, nesse âmbito, a necessidade do espaço – no sentido de “estar preservado”. Por sua vez, o “estar defendido” remete para a ideia de “preservado na sua essência”, consolidando uma aproximação do “habitar” à ideia de “ser”. (pp.6,7).

No entendimento do conceito “habitação” temos de compreender o conceito de sustentabilidade, particularmente na sua relação com o território e com as cidades – sendo nesta esfera que se traça a interconexão entre habitação e planeamento urbano. Nesta linha, Ganilho (2013) refere que a Nova Carta de Atenas (2003) define a cidade como um “estabelecimento humano com um certo grau de coerência e coesão”(p.1) devendo as cidades integrar mecanismos de coerência e de interligação a diferentes escalas, nomeadamente: elementos de coerência visual e material de construções; mecanismos de coerência entre as diversas funções urbanas; redes de infraestruturas e a utilização de novas tecnologias de informação e de comunicação. O mesmo documento observa que o planeamento urbano deve assentar numa perspectiva multidisciplinar do território e do urbanismo enquanto elementos indispensáveis para um Desenvolvimento Sustentável. Os mesmos princípios já estavam elencados, aliás, na Carta de Atenas, entendida enquanto um documento de compromisso, datado de 1933, redigido e assinado por reputados

arquitetos e urbanistas internacionais do início do século XX. Ganilho refere que a Carta de Atenas assentava em quatro funções básicas na cidade: habitação, trabalho, diversão e circulação. Posteriormente, em 1998, foi elaborada pelo Conselho Europeu de Urbanistas a Nova Carta de Atenas, onde se pressupunha que “a evolução das cidades deve resultar da combinação de distintas forças sociais e das ações dos principais representantes da vida cívica”. Em termos de elementos de sustentabilidade, o relatório “Cidades Europeias Sustentáveis” define os seguintes princípios: princípio da gestão urbana – ou seja, o “processo de gestão urbana sustentável requer uma série de instrumentos orientados para as dimensões ecológica, social e económica com vista a proporcionar a base necessária para a integração”; princípio da integração política – refere que a “coordenação e a integração deverão realizar-se mediante a combinação do princípio de subsidiariedade com o conceito mais vasto da responsabilidade partilhada”; princípio de cooperação e parceria – ou seja, a sustentabilidade traduz uma responsabilidade partilhada, tornando-se necessária a cooperação e parceria entre os diferentes níveis e organizações, sendo este o princípio de uma reflexão ecossistémica.

Por sua vez, Correia e Imaginário (2013) salientam que se devem sublinhar os seguintes princípios: sustentabilidade, coesão e justiça social, eficiência energética e parâmetros *standard* da qualidade habitacional. Outra linha de interpretação pode ser encontrada em Amílcar *et al* (2013) que, analisando a problemática da integração social, traçam diferenças entre “*social mix*” e “*residential mix*”. Recuando aos trabalhos de Engels referem que desde o início do séc. XIX as cidades capitalistas desenvolveram níveis elevados de segregação socio-espacial no sentido de traçar uma nítida segregação dos bairros residenciais das diferentes classes sociais.

Por sua vez, autores como Salgueiro (*apud* Amílcar *et al*) salientam que a tendência atual é a de fragmentação ou segregação de nível micro, originadas por algumas ações de reabilitação/regeneração de alguns centros históricos e antigas zonas periféricas, assim como por algum esforço em termos de políticas públicas de habitação. Salientam que o “desenvolvimento” do “*residential mix*” constitui um aspeto essencial para a inclusão (social e habitacional).

Existindo uma relação direta entre habitação e sustentabilidade, temos de compreender que este último conceito não é de fácil definição, particularmente porque “habitação” é, também ele, um conceito ramificado. Ou seja, compreende e determina a relação com setores e atividades socioeconómicas, como são o caso da arquitetura, do urbanismo, da construção e do imobiliário. Nesta linha, Diligenti (2013) refere que no caso da arquitetura e do urbanismo a influência “mercadológica/financeira” contribui com dificuldades acrescidas para a definição do conceito de sustentabilidade. A definição do conceito é, em si, uma emergência, particularmente porque se torna necessária no âmbito do “empoderamento” das populações, tendo em vista a luta contra a exclusão sócioterritorial e perspetiva mercadológica. Esta visão enquadra-se na mesma ótica do “*social mix*”, particularmente porque a habitação (deveria) contribuir para a integração social, não se remetendo, única e exclusivamente, a uma lógica económica e de mercado.

Analisando o panorama da questão habitacional portuguesa podemos depreender algumas lógicas similares. A problemática da redução a um mero pressuposto mercadológico, tal como observado por Diligenti, traduz a génese central desta análise. A mercantilização da habitação nada mais é do que a mercantilização da vida social e coletiva.

A análise divide-se nos seguintes separadores: Metodologia – onde se especifica o método utilizado para a recolha de informação, atendendo, fundamentalmente, ao facto de emergir de uma tese de doutoramento; “Para uma história da Habitação em Portugal”: onde são elencados os principais momentos e linhas históricas desde o séc. XIX até 2016, sendo abordados em termos de Dinâmicas Principais, Políticas Públicas e Princípios Gerais; e, por fim, Conclusões: onde é apresentado o diagnóstico do setor habitacional.

## **Metodologia**

A análise emerge de uma tese de doutoramento, intitulada “Dinâmicas e dilemas da habitação portuguesa no séc. XXI – a construção de territórios sustentáveis”<sup>1</sup>, desenvolvida no âmbito do Doutoramento em Sustentabilidade Social e Desenvolvimento da Universidade Aberta (Área de Gestão e Ciências Sociais). A tese tem como pressuposto a tripla relação habitação/urbanismo/sustentabilidade e ancora-se na seguinte questão de partida: que critérios estão subjacentes às políticas de habitação em Portugal no séc. XXI?

Sendo assim, os resultados emergem da conjugação de diferentes metodologias: análise bibliográfica acerca do panorama da habitação, com principal enfoque na situação portuguesa; entrevistas semiestruturadas realizadas a especialistas e responsáveis pela delimitação das políticas públicas e análise de informação estatística.

Neste artigo em específico, desenvolve-se uma das múltiplas dimensões da problemática da habitação, nomeadamente a dimensão histórica. A necessidade de se conhecer a história da habitação em Portugal assume-se como uma necessidade fundamental. Investigadores como Sandra Marques Pereira, Carlos Marques, Maria Carminda Caria, entre outros, têm procurado desenvolver esta dimensão. Ao nos debruçarmos sobre a história tentamos compreender a atualidade, não obstante o seu carácter “movediço” – ou seja, se existe algum setor onde a inconstância de lógicas se assume como constante tem sido o setor da habitação.

Como ilustração e característica desta realidade destaca-se o facto de a habitação ser um dos setores onde a tensão social é mais premente. A título ilustrativo salienta-se a coexistência de perspetivas diversas e conflitantes, patentes na existência de movimentos sociais que lutam pelo direito à habitação (como é o caso do coletivo HABITA), ou que lutam em prol, quer dos direitos dos inquilinos/arrendatários (ex. Associação dos Inquilinos Lisbonenses), quer dos direitos dos senhorios (ex. Associação Nacional dos Proprietários), quer em defesa dos interesses do setor imobiliário (ex. Associação dos Profissionais e Empresas de Mediação Imobiliária de Portugal).

## **Para uma história da Habitação em Portugal**

A premência de se “construir” uma história da habitação em Portugal assume-se como uma urgência. O que determina essa mesma urgência? A atualidade e a instabilidade do tema. A habitação assume-se como uma das principais preocupações das famílias. Não deixando de ser uma necessidade primária – a par da educação, da saúde ou do emprego – acaba por ser entendida como a necessidade primeira. Ter uma habitação (seja como arrendatário ou proprietário) acarreta sempre custos, sejam custos de manutenção, sejam custos de encargos. A maior parte dos mesmos encargos relaciona-se com a questão da dívida ou do crédito, particularmente com o setor bancário. Sendo a maior parte da dívida e da despesa das famílias inerente à habitação, esta acaba por estar no fundamento de outras preocupações, particularmente a existência de trabalho (ou rendimento) que possa fazer face às despesas habitacionais. Da mesma forma que o setor da habitação não pode ser entendido sem equacionarmos o papel da Banca, também não podemos colocar fora da mesma equação o setor da construção - âncora substancial da atividade económica portuguesa - e o setor imobiliário - que se assume, muitas vezes, como o elo de ligação entre as famílias os bancos. Por sua vez, o setor político, entendido nas suas duas dimensões, local e nacional, assume-se como o principal desenhador das tendências do setor, quer enquanto interlocutor/dinamizador/articulador do planeamento urbano, quer enquanto promotor das políticas de habitação ou das políticas bancárias – onde, mais uma vez, se depreende a questão do crédito e do, subsequente, endividamento.

Na análise dos diferentes momentos históricos, teremos em atenção três dimensões. A primeira prende-se com as chamadas Dinâmicas Principais. Neste indicador analisamos a lógica dos atores e das forças sociais mais relevantes em determinado período histórico. A segunda dimensão é determinada pelas

Políticas Públicas. Nesta vertente, são elencadas as políticas e os programas habitacionais mais incidentes em cada um dos mesmos períodos. Por fim, na última dimensão, abordamos o chamado Princípio Geral. Nesta última dimensão, equacionamos quais as principais linhas orientadoras em termos socioeconómicos – ou seja, se o “princípio ativo” é Económico, Social, ou, num último caso, Financeiro/Mercantilista, podendo, obviamente, conjugar ambos.

## **Séc. XIX e início do séc. XX**

Segundo Caria (2013) no final no séc. XIX e início do séc. XX entendia-se que a habitação deveria estar entregue à ótica do mercado, tendo o Estado uma participação reduzida – situação contrária à de outros países europeus, onde a revolução industrial já estava consolidada. Em Portugal a resolução dos problemas habitacionais estava entregue à burguesia industrial que proporcionava habitação aos seus operários, as denominadas “vilas operárias”, “pátios” e “Ilhas”, edificadas fundamentalmente, mas não só, em Lisboa e no Porto. Refere que se tratou mais de uma questão económica do que, propriamente, questões de índole social ou de procura de maiores níveis de equidade. Logo, estas habitações – atendendo à sua função e promoção - poderão ser entendidas enquanto habitação social, embora, posteriormente, teremos sempre de distinguir este conceito relativamente ao que se deve entender enquanto função social da habitação.

Villaverde Cabral (2013) refere que no fim do séc. XIX e no início do séc. XX foram construídas unidades residenciais, dentro das habitações (mansões e edifícios) da burguesia para as classes menos favorecidas, mais especificamente para os seus trabalhadores domésticos. Logo, torna-se perceptível a existência de uma restrita hierarquia social ancorada numa lógica, quer de invisibilidade, quer de presença. Lógica essa, que se baseava no controle das atividades dos trabalhadores e, simultaneamente, no imperativo de não conviverem com os mesmos.

Segundo o trabalho de Caria, nesta época o papel do Estado era unicamente regulador, estabelecendo, contudo, algumas regras em termos de mercado, tais como o Decreto de 11 de novembro de 1910 que estipulava o pagamento mensal das rendas e o seu aumento de 10 em 10 anos.

Em termos de Dinâmicas Principais, observamos que, neste período o papel principal é fomentado pela Burguesia Industrial, na génese da “tímida” industrialização que potenciou o fenómeno da urbanização. Relativamente às Políticas Públicas, assiste-se à presença de um Estado regulador (particularmente na questão da fixação das rendas), embora pouco interventor. Existe alguma similaridade com a visão de Engels – ou seja, acentua-se a tendência para a invisibilização das populações mais pobres, no âmbito do que podemos entender enquanto higienização social. Relativamente ao Princípio Geral, observamos que é unicamente Económico, entendendo-se que a problemática da habitação deveria estar entregue à lógica do mercado.

## **Período da I Guerra Mundial**

O período de 1914 a 18 é caracterizado pelo congelamento das rendas no sentido de proteger as classes “menos abastadas”, tendo sido considerada uma medida “ofensiva” pelos proprietários da classe média, originando uma estagnação do mercado imobiliário e um efeito negativo na construção civil e na conservação do edificado privado. Em 1918 o papel do Estado assumiu uma postura mais interventiva, nomeadamente enquanto construtor e promotor da habitação – aspeto consagrado no Decreto de 24 de abril, imbuído dos ideais da Revolução Francesa e dos princípios da República.

Sendo assim, em termos de Dinâmicas Principais continua a destacar-se o papel do Estado e da Burguesia, embora, neste caso, conflituantes. As Políticas Públicas mais prementes prendem-se com o congelamento das rendas que originou, igualmente, a retração do mercado da construção. Contudo, no período subsequente ao fim da I Guerra Mundial o Estado português assumiu-se como construtor e promotor da



habitação. Em termos de Princípio Geral, destaca-se o princípio Social, particularmente porque existe uma preocupação evidente com as populações mais carenciadas.

## **Estado Novo – inícios**

Aquando o período do Estado Novo, foram construídos os primeiros bairros sociais em Lisboa e Porto, dirigidos não só às classes sociais menos favorecidas como também para alguns grupos profissionais. Apesar deste esforço, considerado positivo, as medidas não tiveram a capacidade de fomentar a construção de habitação para as classes mais desfavorecidas. Para fomentar o mercado da habitação, o Estado descongelou as rendas com exceção dos municípios de Lisboa e do Porto. Contudo, a migração para as cidades, potenciada pela II Guerra Mundial, agravou a situação da habitação das famílias portuguesas.

O investigador António Bandeirinha, entrevistado na sequência da recolha de informação qualitativa, salienta a visão ruralista promovida Estado Novo que acreditava num país ruralizado, analfabeto, centrado exclusivamente na agricultura. Como consequência, não houve um grande afluxo populacional para as cidades. Acrescia, ainda, a ideia da moralidade, sintetizada na necessidade de cada família ter uma casa que “tinha necessariamente de ser pobrezinha”. Por exemplo, enquanto que durante muitos anos a maior parte dos países já tinha inculcado a ideia da habitação em altura – por uma questão económica e por uma questão de ocupação do espaço, naquilo que os arquitetos apelidavam de “*existence minimum*”, bastante espelhado no norte da Europa nos anos 20 e 30 - em Portugal, os organismos corporativos que podiam promover a habitação, tais como a Casa dos Pobres, ou a Casa dos Pescadores, eram obrigados a produzir habitação unifamiliar.

Relativamente às Dinâmicas Principais, destaca-se o papel do Estado – particularmente ao promover a construção dos primeiros bairros sociais – assim como das supracitadas Casa dos Pobres ou Casa dos Pescadores – enquanto promotoras de habitação para determinados grupos sociais. Neste período, as Políticas Públicas demonstram características de um Estado de perfil interventor, embora limitado a certos grupos socioprofissionais. O descongelamento das rendas é outra política a salientar neste período histórico. O Princípio Geral subjacente é Social – ou seja, está patente o papel social do Estado, embora imbuído de uma visão tradicionalista/ruralista – não obstante, em termos económicos, ter procurado fomentar (sem sucesso) o setor da construção.

## **II Guerra Mundial**

A II Guerra Mundial acentuou as dificuldades das famílias portuguesas. Neste período o Estado apostou na promoção direta da habitação através da construção de bairros sociais, destinados não só às classes mais baixas como também à classe média, sendo um dos exemplos mais emblemáticos a construção do Bairro de Alvalade em Lisboa. Note-se que a construção deste bairro determinou, pela primeira vez, a construção de habitação plurifamiliar ou, dito de outra forma, a edificação de habitação coletiva.

Logo, em termos de Dinâmicas Principais destaca-se o papel do Estado enquanto construtor de habitação (particularmente para pessoas que migravam para as cidades), assim como a aposta na construção plurifamiliar. Relacionado com a mesma vertente, as Políticas Públicas são características de um Estado que se assume como promotor direto. Contudo, analisando o Princípio Geral, este é de perfil Social, embora de capacidade limitada.

## **Anos 60**

Nesta década acentuou-se o êxodo dos campos para as cidades e, por sua vez, agravaram-se os problemas habitacionais, sendo disso exemplo a construção de bairros clandestinos e barracas em terrenos públicos das cidades. Foi neste mesmo período que surgiram algumas das maiores empresas dos setores bancário,

imobiliário, marketing, ou construção, que passaram a ostentar um papel (cada vez mais) preponderante na equação da questão habitacional. Outro dos entrevistados, o sociólogo e investigador Carlos Fortuna (CES/UC) observa que este mesmo período se caracterizou pela densificação da construção da habitação nas periferias – ou seja, “a urbanização faz-se pela construção da habitação porque as cidades estavam a crescer”, sendo a “urbanidade em função da habitabilidade”. Refere, igualmente, o contributo dos arquitetos da época para o surgimento de um “modo burguês de habitar”.

A urbanização e a industrialização constituem as Principais Dinâmicas observadas nesta época. Em termos de Políticas Públicas, destaca-se a criação do Fundo de Fomento para a Habitação, em 1969, assim como dos Bairros de Renda Limitada. O Princípio Geral é misto, enquadrando um princípio Social – ou seja, algumas políticas de habitação são equacionadas atendendo às necessidades de alguns grupos socioprofissionais; e um princípio Económico – particularmente através do surgimento de um mercado especulativo.

### **Anos 70 – Pós-25 de Abril**

Seguidamente, aquando o 25 de abril e com a necessidade de realojamento da população portuguesa oriunda das ex-colónias, o Estado assumiu uma intervenção direta em termos de promoção da habitação. São disso exemplo os Planos Integrados, em cidades como Almada, Zambujal, Porto e Aveiro, assim como o recurso ao Fundo de Fomento à Habitação que disponibilizou financiamento à construção. Incentivou-se, simultaneamente, a aquisição de habitação própria. Salienta-se, igualmente, a atribuição de subsídios e empréstimos bonificados através dos municípios, cooperativas e empresas privadas de construção civil recorrendo aos Contratos de Desenvolvimento para a Habitação (Caria,2013).

No início do período democrático as Dinâmicas Principais assumem uma postura “ambígua” – por um lado, o direito a uma habitação condigna passa a estar consagrado em termos constitucionais (1976); por outro, afirma-se a tendência para a consolidação de um mercado especulativo (sendo disso exemplo as políticas de crédito bonificado). Em termos de Políticas Públicas, destacam-se as Cooperativas de Habitação Económica; os Contratos de Desenvolvimento de Habitação; o Programa SAAL (Serviço Ambulatório de Apoio Local, criado em 1974 e que duraria até 1976; e o Programa de Recuperação de Imóveis Degradados. O Princípio Geral é misto: Social – na medida em que existe uma gradual transferência de poderes do Estado Central para os municípios e para a sociedade civil; e Económico – particularmente devido à tendência para a liberalização do setor.

### **Anos 80 e 90**

A partir de 1980 o Estado diminuiu o seu papel de promotor direto transferindo essa função para os municípios, mas continuou a incentivar a aquisição de habitação própria. Seguidamente, através do Instituto Nacional de Habitação e da política de Habitação a Custos Controlados foram lançados alguns programas, destacando-se o PER (1993) que tinha por finalidade a erradicação de barracas. O Estado procurou, seguidamente, alienar o seu património habitacional através da criação do Instituto de Gestão e de Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE). Procurou, também, regularizar o setor do arrendamento através da criação do Regime de Arrendamento Urbano.

Foi também na época de 90 que se deu uma transformação em termos da tipologia dos apartamentos, particularmente através da aposta no apartamento individual e no aumento das áreas dos apartamentos das famílias de classe média. Contudo, segundo um dos entrevistados, o investigador e economista, Nuno Teles (CES/UC), através do acesso ao crédito com taxas de juro mais reduzidas, a “habitação passou a ser sinónimo de dívida”.

A Dinâmica Principal desta época prende-se, fundamentalmente, com o equilíbrio habitacional que se atingiu na relação entre o número de alojamentos habitacionais e o número de famílias. A partir dos anos

90 a habitação deixou de ser um problema demográfico. As Políticas Públicas foram impulsionadas, fundamentalmente, pelo realojamento de populações carenciadas e pela necessidade de o Estado gerir e/ou alienar o seu património. Em termos de Princípio Geral, este conjuga os seguintes elementos: Social (embora limitado); Económico – ancorado num mercado em ascensão (construção, imobiliárias, etc.); mas, fundamentalmente, Financeiro/Mercantil – baseado no entendimento da habitação enquanto dívida a longo prazo, ou ancorado num valor especulativo (não o valor real), quer do dinheiro, quer da habitação.

### **Década de 00**

O início do séc. XX caracteriza-se pelo excedente populacional face ao número de fogos existentes. Tal como nas décadas anteriores, o Estado continuou a transferir a gestão do seu património habitacional para as mãos de empresas públicas ou com capital público. Estas são as Dinâmicas Principais desta década.

Em termos de Políticas Públicas destaca-se a “extinção” do IGAPHE e a sua “refundação” em Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU). Foram lançados alguns programas que subsidiavam obras ou a recuperação de imóveis, tais como o RECRIA, o REHABITA, o PROHABITA, ou o SOLARH; assim como outros, que procuravam conjugar a reabilitação com a integração social, sendo o principal exemplo a Iniciativa Bairros Críticos (IBC). Destaca-se, igualmente, o Plano Estratégico de Habitação (2007/08), onde estavam definidos os Programas Locais de Habitação, assim como as linhas de intervenção nos chamados Bairros e Zonas de Intervenção Prioritária (BIP-ZIP).

Por sua vez, em termos de Princípio Geral este conjuga uma orientação Social (embora limitada), Económica (atendendo à lógica de um mercado habitacional em ascensão) e Financeira/Mercantil, particularmente porque o crescimento do mercado da habitação é alimentado por políticas de crédito bancário e pelo aumento dos encargos das famílias para com os bancos.

### **De 2011 a 2015**

Nestes quatro anos, atendendo às Dinâmicas Principais, observa-se uma situação de excesso de alojamentos familiares face ao número de famílias clássicas (aspeto comum à generalidade dos municípios nacionais), a par de problemas estruturais do parque habitacional. Estes fatores são acompanhados pelo agravamento das vulnerabilidades sociodemográficas, tais como o desemprego ou o envelhecimento populacional. Saliente-se que o setor da construção foi um dos mais afetados pela crise, tendo aumentado não só o desemprego, como também o número de falências de pequenas e médias empresas. Note-se que neste período o encargo das famílias com a habitação superou os 40%.

Os anos da chamada “crise” são também caracterizados pela dificuldade sentida por parte dos bancos portugueses em se conseguirem financiar no estrangeiro. Como consequência, assistiu-se a uma retração no acesso ao crédito por parte das famílias. Uma das respostas a estas dificuldades foi a tentativa de abertura ao mercado internacional, particularmente através dos Vistos Gold, política focada no segmento da habitação de luxo, não obstante também incluir uma vertente centrada no investimento externo (com poucos, ou nenhuns, resultados visíveis). Neste último caso, não o podemos considerar como sendo uma política pública, visto o princípio latente ser de âmbito, meramente, comercial.

Assinalando as Políticas Públicas concretas destaca-se o Novo Regime de Arrendamento Urbano (NRAU), política bastante contestada devido ao aumento súbito das chamadas “rendas antigas”, assim como discursos centrados, quer na temática do arrendamento, quer na reabilitação urbana, embora, mais uma vez, com muito poucos resultados palpáveis. O arrendamento habitacional, a reabilitação urbana e a qualificação dos alojamentos são, aliás, as principais linhas orientadoras elencadas na Estratégia Nacional para a Habitação, documento elaborado pelo IHRU em 2015.

Analisando o Princípio Geral, salienta-se uma total ausência de uma componente Social. Pelo contrário, este incarna uma dimensão Económica em que o (tímido) incentivo ao mercado de arrendamento pode ser

encarado como uma resposta à limitação do acesso ao crédito, assim como à quebra acentuada dos subsectores da construção, atividades imobiliárias e setores transversais. O princípio Financeiro/Mercantil constitui outra das evidências, particularmente porque a habitação passou a ser “sinónimo” de bem penhorável, não só por dívidas das famílias para com as empresas, mas fundamentalmente por dívidas para com o próprio Estado. A penhora das habitações foi uma das tendências marcantes deste período, não obstante grande parte das dívidas não se deverem ao incumprimento no pagamento de créditos relacionadas com o setor da habitação, mas sim com créditos ao consumo, incumprimento de obrigações fiscais, ou para com a Segurança Social.

## 2016

Neste último ano, as Dinâmicas Principais têm revelado a tendência para discursos centrados na necessidade do retorno ao mercado, leia-se no “regresso” das famílias aos bancos no sentido de obterem um crédito para a compra de casa, dinâmica que tem sido incentivada pelo próprio setor bancário através do aumento do número de créditos e de campanhas de marketing cuja principal ideia tem sido a apregoada “fim da crise”. Por sua vez, as sérias dificuldades que as empresas portuguesas na área da construção (mas também nas áreas da engenharia ou na arquitetura) encontraram nas suas tentativas de internacionalização em mercados externos, tais como Angola, Brasil, entre outros, também têm formatado a ideia de que a construção “pura e dura” deve ser retomada em território português – aspeto que revela que tanto o arrendamento, como a reabilitação urbana, nunca foram encarados como soluções “reais” para a revitalização do mercado da habitação como um todo. Ou seja, nunca foram encarados como alternativas, nomeadamente devido à sua menor rentabilidade.

A necessidade de financiamento, fundamentalmente por parte do Estado (Local e Central), também tem potenciado um aumento gradual do IMI, revelando, que o setor da habitação continua a ser encarado como uma constante fonte de receitas. Por exemplo, o aumento do IMI nos principais centros urbanos tem tido como consequência a gentrificação e, subsequente, encarecimento do valor da habitação e da propriedade nos centros históricos, aspeto que tem contribuído para a especulação no setor imobiliário e para o gradual “afastamento” de populações pobres e envelhecidas. Note-se que, ao contrário das casas das famílias, as casas que pertencem, ou estão na posse, dos bancos estão salvaguardadas do pagamento de IMI.

Esta realidade é contraditória quando nos debruçamos sobre as Políticas Públicas. A medida mais emblemática foi o fim das penhoras das casas, que constituem a primeira morada das famílias, não só por parte das empresas, mas fundamentalmente por parte do Estado, nomeadamente o Fisco e a Segurança Social. O objetivo foi estancar uma prática que se generalizou nos últimos anos e cujas consequências foram desastrosas para as famílias portuguesas. Esta evidente mercantilização da habitação – transversal a Estado e empresas – teve como resultados a especulação contínua e constante, evidente, por exemplo, nos ditos leilões de habitações (onde as casas penhoradas são vendidas a “preço de saldo”), ou na ação (nem sempre transparente ou regulada) dos chamados Fundos de Investimento Imobiliário que, muitas vezes, adquirem débitos (incumpridos) das famílias para com o crédito à habitação a alguns bancos, bancos esses que não deixam de ter participação nos mesmos fundos.

Nesta lógica, analisando o Princípio Geral observamos que este é tríplice. Ou seja, ostenta uma dimensão Social – particularmente porque o Estado procurou intervir no sentido de impedir as penhoras - ; uma dimensão Económica – visto o discurso estar recentrado no retorno à lógica da construção e das atividades imobiliárias; e Financeiro/Mercantil – particularmente porque assinala o regresso em força (ou forçado) às políticas de atribuição de crédito e, subsequente, endividamento.

Os **Princípios Gerais** podem ser consultados, em termos cronológicos, na tabela seguinte.

<b>Época</b>	<b>Princípio geral</b>
<b>Séc. XIX e início do séc. XX</b>	<b>Económico</b> - Habitação deveria estar entregue à lógica do mercado
<b>Período da I Guerra Mundial</b>	<b>Social</b> - Estado imbuído dos ideais da Revolução Francesa
<b>Estado Novo (inícios)</b>	<b>Social</b> - Estado imbuído de uma visão tradicional/ruralista Economicamente não conseguiu fomentar a construção
<b>II Guerra Mundial</b>	<b>Social</b> (mas de capacidade limitada)
<b>Anos 60</b>	<b>Social</b> (mas cingido a certos grupos socioprofissionais) <b>Económico</b> - surgimento de um mercado especulativo e/ou marginal
<b>Anos 70 – pós 25 de abril</b>	<b>Social</b> - (gradual transferência de poderes do estado central para os municípios) <b>Económico</b> - tendência para a liberalização do setor
<b>Anos 80 e 90</b>	<b>Social</b> - limitado <b>Económico</b> - mercado em ascensão <b>Financeiro/Mercantil</b> - entendimento da habitação enquanto dívida a longo prazo. Valor especulativo e não o valor real (dinheiro ou habitação)
<b>Década de 00</b>	<b>Social</b> - limitado <b>Económico</b> - mercado em ascensão <b>Financeiro/Mercantil</b>
<b>2011 -2015</b>	<b>Económico</b> - mercado em retração; incentivo ao mercado de arrendamento; limitação do acesso ao crédito à habitação; quebra acentuada dos subsectores da construção, atividades imobiliárias e setores transversais <b>Financeiro/mercantil</b> - habitação enquanto sinónimo de bem penhorável pelo Estado e por particulares
<b>2016</b>	<b>Social</b> interventor - em relação às penhoras por parte do Estado <b>Económico</b> - Retorno à lógica da construção e das atividades imobiliárias e bancárias <b>Financeiro/mercantil</b> - regresso ao crédito e subsequente endividamento

## Conclusões

Analisando os diversos períodos históricos, assistimos a uma gradual manutenção da lógica mercadológica, não obstante, em alguns momentos pontuais, tenha existido alguma “vontade” (política ou estatal) em conseguir fazer face às graduais dificuldades habitacionais das famílias. Contudo, embora já estivesse patente aquando o período industrial a lógica mercantil é, atualmente, bastante mais incidente, não obstante as dificuldades habitacionais se perpetuarem ao longo das diversas gerações. O advento de atores de peso a intervir neste setor, particularmente os bancos, as empresas de construção e as imobiliárias, revelam que a habitação constitui um contínuo setor de alavancagem das dinâmicas económicas portuguesas. Esse mesmo entendimento passou a integrar as políticas públicas, nomeadamente quando o mesmo Estado passou a olhar para a habitação enquanto fonte de receitas ou como constante mecanismo para fazer face aos desequilíbrios orçamentais e financeiros. Os resultados dessas mesmas políticas (ou da ausência das mesmas) contribui para o quase desaparecimento da função social da habitação e para o estabelecimento gradual de uma verdade dogmática que defende que a habitação deve ser apenas equacionada numa única lógica mercantil/financeira.

São diversas as causas. Se por um lado as dinâmicas construtivas não foram ponderadas atendendo a padrões demográficos caracterizados pela diminuição da população, êxodo migratório, envelhecimento e diminuição

da dimensão média da família; por outro, a crise socioeconómica dos últimos anos conduziu à insegurança habitacional, tendo como exemplo emblemático a entrega de casas aos bancos devido à incapacidade de pagamento de créditos à habitação, ao consumo, e, inclusive, a dívidas ao Estado.

As consequências são, também elas, várias mas incisivas, estando patentes nas conclusões desta análise: sobrelotação e deterioração das condições habitacionais e do parque habitacional; desinvestimento no setor da Habitação Social, resultado das dificuldades de gestão do Estado e/ou dos municípios e gradual transferência para a esfera dos privados; pressão para a construção, independentemente das necessidades reais da população; responsabilidade direta por parte do Estado nas políticas de crédito bancário com reflexos imediatos nos mercados da compra e do arrendamento; dificuldades acrescidas por parte das famílias resultantes do desemprego, imigração e diminuição do poder de compra; instrumentos de planeamento urbano pouco adequados às diferentes realidades geográficas e demográficas e tendência para a ocupação extensiva do solo em detrimento da regeneração urbana; tendência para a insistência num discurso assente na internacionalização dos setores transversais da construção e em políticas habitacionais que induzem a uma postura especulativa da habitação no sentido de atrair clientes/mercados internacionais. Por último, há que assinalar a reemergência e o surgimento de novos movimentos sociais que combatem pelo direito à habitação e pela rejeição das lógicas de mercado. Esta é uma realidade que deve ser equacionada, particularmente porque sintetiza a habitação enquanto território de conflito e disputa social.

A história da habitação em Portugal, embora restrita ao balizador temporal Séc. XIX/2016, revela que a dimensão Económica sempre preponderou sobre a Social. Aliás, é nesta vertente que se deve entender, por exemplo, que as políticas de Habitação Social não podem (não devem) ser confundidas com o que deveria ser uma Política Social da Habitação. Na sua (quase) ausência cresce e perpetua-se a lógica Financeira/Mercantil alimentada pela instabilidade do setor e pela necessidade de este “ter de” gerar receitas e lucro.

## **Bibliografia**

Abreu, Pedro (2013). “A ideia de habitação”, comunicação apresentada no *Congresso Internacional de Habitação no Espaço Lusófono*, LNEC, 13 a 15 de março de 2013, Lisboa.

Amílcar, Anselmo; Carreiras, Marina; Ferreira, Bárbara; Malheiros, Jorge (2013). “Social Mix, Utopia or Reality: Portuguese Cases”, In Duxbury, Nancy *et al* (org.) *Rethinking Urban Inclusion: Spaces, Mobilizations, Interventions*, Coimbra: Cescontexto | Debates n.º 2 – ISSN no. 2192-908X, Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra, 16-31.

Caria, Maria Carminda (2013). “Caminhos da habitação social”, comunicação apresentada no *Congresso Internacional de Habitação no Espaço Lusófono*, LNEC, 13 a 15 de março de 2013, Lisboa.

Correia, Catarina; Imaginário, Isabel (2013). “Evolução flexível e sustentável em bairros sociais”, comunicação apresentada no *Congresso Internacional de Habitação no Espaço Lusófono*, LNEC, 13 a 15 de março de 2013, Lisboa.

Diligenti, Marcos Pereira (2013). “Sustentabilidade e habitação de interesse social: Lisboa/Porto Alegre. Uma nova racionalidade?”, comunicação apresentada no *Congresso Internacional de Habitação no Espaço Lusófono*, LNEC, 13 a 15 de março de 2013, Lisboa.

Ganilho, Eduardo Simões (2013). “As cidades no contexto de uma economia verde”, comunicação apresentada no *Congresso Internacional de Habitação no Espaço Lusófono*, LNEC, 13 a 15 de março de 2013, Lisboa.

Villaverde, Manuel (2013). “The Other Inhabitants of Bourgeois Dwellings: The Case of the Iberian Boulevards in Late Nineteenth and Early Twentieth Centuries”, In Duxbury, Nancy *et al* (org.) *Rethinking*

---

<sup>i</sup> Orientada pelo Professor Carlos Javier Pardo Abad (Universidad Autónoma de Madrid) e Coorientada pelo Professor Jorge Trindade (Universidade Aberta).