

XVII Congresso Brasileiro de Sociologia  
20 a 23 de Julho de 2015, Porto Alegre (RS)

Grupo de trabalho: GT02 – Cidades

Título do trabalho: A política de habitação social em Portugal no século XXI na conjuntura da atual crise econômica mundial.

**Autores:** Ciro Andrade da Silva (PUC-Rio) / Marluce Menezes (LNEC)

**Instituições:** PUC-Rio - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro /  
LNEC - Laboratório Nacional de Engenharia Civil – Portugal

## 1- INTRODUÇÃO

O objetivo deste texto é situar a problemática da política de habitação em Portugal na atualidade, e compreender o contexto de desenvolvimento da atual crise contemporânea e a sua relação com o setor habitacional, visando sobretudo entender quais as consequências que esse processo de crise econômica traz para a vida das pessoas. Para elaboração deste ensaio, realizou-se uma revisão teórica do debate sobre os rebatimentos da crise econômica na habitação em Portugal. A reflexão ainda apoia-se em entrevistas realizadas com ativistas de uma associação de defesa do direito à habitação em Portugal, a Associação Habita.

O artigo é parte da experiência de estágio de doutorado realizado no Laboratório Nacional de Engenharia Civil (LNEC) em Portugal, no âmbito do Programa de Pós Graduação em Serviço Social da PUC-Rio no Brasil, tendo como fomento a FAPERJ - Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo a Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro.

## 2- VISUALIZANDO A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO EM PORTUGAL

Ao tratar da habitação em Portugal, percebe-se que no decorrer do século XIX foi, sobretudo, a burguesia industrial (interessada em aumentar o capital e controlar a classe trabalhadora) que atuou sobre esta questão, nomeadamente através da edificação de habitação operária, normalmente identificada com pátios e vilas operárias (sobretudo em Lisboa), conforme refere Teixeira (1994). No século XIX, Lisboa e Porto eram as cidades mais industrializadas do País e onde os problemas de habitação eram mais graves.

**Quadro 01 - Quadro síntese das ações de promoção de política de habitação popular em Portugal no século XIX**

<b>Ação</b>	<b>Período</b>	<b>Características</b>
<b>Ilhas na cidade do Porto</b>	Entre 1850-1900	<b>Ilhas:</b> Filas de pequenas casas construídas nos quintais de antigas habitações burguesas
<b>Pátios na cidade de Lisboa</b>	Entre 1850-1900	<b>Pátios:</b> pequenas casas viradas para um espaço livre comum.
<b>Vilas operárias na Cidade de Lisboa</b>	A partir de 1870	<b>Vilas:</b> edifícios ou conjuntos expressamente construídos para habitação de famílias operárias, por iniciativa de pequenos proprietários ou industriais.

Quadro elaborado pelos autores em março de 2015.

As ilhas que começaram a ser construídas na cidade do Porto em 1850, consistiam em filas de pequenas casas de um único piso, geralmente com áreas que não excediam aos 16m<sup>2</sup>, construídas nos quintais de antigas habitações burguesas. Nessas casas pequenas e insalubres viviam famílias inteiras. A maior parte das ilhas não tinha abastecimento de água e os sanitários eram comuns a todos os seus habitantes. O acesso a essas ilhas fazia-se através de estreitos corredores, que passavam por baixo de casas construídas à face da rua.

A respeito da situação da habitação na capital do País, em Lisboa, o que se percebe é que desde o início do século XIX as classes trabalhadoras ocuparam velhos edifícios nos bairros populares da cidade, na vizinhança de implantações industriais, dando origem aos “pátios”. Nos termos referidos por Teixeira (1999:69) os “pátios” tornaram-se uma forma dominante de habitação popular em Lisboa. Um pátio era um espaço mais ou menos regular, situado no interior de um quarteirão, com pequenas casas construídas viradas para um espaço livre comum.

A partir de 1870, com a intensificação da industrialização, as carências habitacionais tornaram-se cada vez mais prementes. A persistência do fenômeno fez surgir uma nova modalidade de alojamento: os edifícios ou conjuntos expressamente construídos para habitação de famílias operárias, por iniciativa de pequenos proprietários ou industriais que começaram a tomar a designação de “Vilas”. Consistiam em grupos de pequenos edifícios construídos em volta de um espaço comum, geralmente uma rua privada, e progressivamente menos segregadas e melhor integradas na estrutura urbana.

Até ao final do século XIX, nem o governo nem as câmaras municipais consideravam que a construção de habitação para camadas populares fosse da sua responsabilidade. As preocupações da época eram, por um lado, dar incentivos aos promotores privados para construírem habitação destinada a pessoas de poucos recursos, e por outro lado, controlar a atividade desses construtores privados. Não se discutia quem devia construir habitação, mas antes o tipo de incentivos que deviam ser dados aos construtores privados, bem como a qualidade e a forma de habitação que estes deveriam construir.

É somente a partir da segunda metade do século XX, que vai haver uma expansão da provisão da habitação pública, conforme demonstra-se no quadro a seguir:

**Quadro 02 - Quadro síntese da política de habitação em Portugal no século XX**

Linhas políticas de ação	Período	Características principais
<b>Lei do Inquilinato e Casas Econômicas</b>	1910-1933	<b>A lei do inquilinato:</b> congelamento das rendas e impedição de despejos. <b>Casas econômicas:</b> casas unifamiliares para as classes menos abastadas.
<b>Período do Estado Novo: ampliação do programa de casas econômicas</b>	1933-1975	<b>Programa de casas econômicas:</b> habitações unifamiliares, de um ou 2 andares, cada uma com o seu próprio jardim.
<b>As Cooperativas de Habitação Econômica</b>	1974	Lançamento do movimento cooperativo e também aumentariam gradualmente as competências do poder local.
<b>SAAL- Serviço de Apoio Ambulatório Local</b>	1974	Com o objetivo de apoiar tecnicamente, através das câmaras municipais, as iniciativas das populações, para construir ou melhorar as condições de habitação.
<b>Programas Municipais de Realojamentos</b>	1987	Destaque para o Programa de Intervenção a Médio Prazo-PIMP (em Lisboa).
<b>PER - Programa Espacial de Realojamento</b>	1993	Com o objetivo de erradicar as situações de moradia em “barracas” ou em condições precárias, através da promoção do realojamento em habitações de cunho social edificadas para este efeito.
<b>Iniciativa Bairros Críticos</b>	2005	Programa Nacional coordenado pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana é um instrumento da Política de Cidades focalizado na temática “áreas urbanas críticas” em Lisboa e no Porto.
<b>Plano Estratégico de Habitação 2008/2012</b>	2008	Estratégia nacional para a política de habitação com os objetivos: integração com as políticas de cidade; privilégio ao regime de arrendamento; diversificação do parque habitacional existente e regulação central da política feita em parceria com as comunidades locais.

Quadro elaborado pelos autores em março de 2015

O regime republicano, confrontado com a crescente vaga de movimentos sociais e de greves<sup>1</sup>, se viu obrigado a dialogar com as classes operárias, que constituíam um segmento importante da sua base social de apoio. Neste contexto, a habitação tornou-se uma questão política importante. Pouco mais de um mês após o estabelecimento do regime republicano, no dia

<sup>1</sup> Entre 1903 e 1912 ocorreram 259 greves, com maior incidência nos anos de 1910 e de 1911. No início do século XX, os movimentos operários já estão bem desenvolvidos em Portugal.

12 de novembro de 1910, era publicada a lei de inquilinato, satisfazendo as queixas dos inquilinos contra os proprietários.

Nos termos de Teixeira (1992:76), as rendas eram pagas semanalmente e os despejos eram frequentes. A lei do inquilinato tornou os despejos muito mais difíceis, permitia aumentos de 10% na renda de dez em dez anos, impedindo aumentos de renda quando eram assinados novos contratos de arrendamento. Na prática, com o congelamento das rendas, a lei do inquilinato contribuiu para que os inquilinos se sentissem mais seguros, já que dificultava o despejo. Dado que os aumentos de renda permitidos não acompanhavam a depreciação da moeda, os proprietários viram o valor real das suas rendas diminuir.

A constituição política de 1933 marca, em Portugal, o advento do Estado Novo. A situação interna e a conjuntura econômica internacional levaram o regime a adotar uma política de ressurgimento nacional, na qual a política de habitação teve uma função importante.

De acordo com Silva (2011), neste período o governo cria o programa de habitação das casas econômicas (Decreto 23.052 de setembro de 1933)<sup>2</sup>. Os bairros de casas econômicas eram compostos de habitações unifamiliares, de um ou dois andares, independentes ou geminadas, cada uma com o seu próprio jardim. Esses bairros eram construídos diretamente pelo Estado e destinados a serem habitados pelos funcionários públicos ou aos trabalhadores filiados nos sindicatos nacionais patrocinados pelo regime. As casas eram pagas em prestações mensais ao longo de um período de 25 anos, findos os quais se tornavam propriedade da família.

Para Guerra (2011), a construção de habitação pelo Estado aumentou substancialmente a partir dos anos de 1940, mas sem conseguir acompanhar as carências crescentes, sobretudo nas grandes cidades. A lógica fundamental da intervenção estatal na habitação permaneceu basicamente a mesma, e com o aumento da população urbana, sobretudo nas maiores cidades do País-Lisboa e Porto, veio a verificar-se o aumento do problema da habitação, nomeadamente com os resultados o grande desenvolvimento de bairros de barracas, nas décadas de 1940 e de 1950, e seguidamente dos bairros

---

<sup>2</sup> Luís V. Baptista (2001) fez um amplo estudo sobre o Programa das Casas Econômicas (principal política de habitação do Estado Novo).

clandestinos à volta das principais cidades, sobretudo nos anos de 1960 e de 1970, fazendo do setor informal um componente importante do mercado da habitação em Portugal.

Mas, a intervenção direta do Estado nas políticas de habitação social começou a ser mais visível a partir de 1969, com a criação do Fundo de Fomento da Habitação (FFH)<sup>3</sup>. O FFH, que teve a seu cargo promoção direta da habitação, visando uma resposta aos problemas de periferização e precarização das condições de habitação que os grandes centros urbanos vinham registrando, em particular Lisboa, onde se verificava uma rápida expansão do fenómeno das “barracas” e dos “clandestinos”.

A partir de 25 de abril de 1974<sup>4</sup>, com a Revolução dos Cravos, o Estado Pós-Revolução tem, no escasso período de 10 anos, de erigir as pedras angulares da proteção social: segurança social, saúde e educação. Logo não restava muito recurso financeiro para outras políticas sociais, muito particularmente para as políticas de habitação.

Esse período é marcado por uma série de problemas, não apenas devido ao grande afluxo à cidade de migrantes rurais à procura de emprego, mas também pelo regresso de cerca de um milhão de “retornados”<sup>5</sup> das ex-colônias. Face aos preços de mercado e à insuficiência da oferta pública, a resolução dos problemas de carência habitacional fez-se pelas próprias mãos das pessoas, através da construção “clandestina” em alvenarias e/ou materiais provisórios, vindo a aumentar os problemas dos bairros de barracas, e as situações de sobrelotação, as únicas respostas possíveis.

Importa destacar que, a partir de 1974, Portugal torna-se palco de uma série de iniciativas estatais desenvolvidas em diferentes aspectos. No âmbito da habitação foram lançados alguns programas que tiveram impacto na sociedade portuguesa, de destacar: as Cooperativas de Habitação Económica (1974), que relançariam o movimento cooperativo e também aumentariam

---

<sup>3</sup> Atualmente é denominado Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU).

<sup>4</sup> A data de 25 de abril de 1974, conhecida como a revolução dos cravos é uma revolução resultante dos movimentos sociais que implantou o regime democrático e depôs o regime ditatorial do Estado Novo, vigente desde 1933.

<sup>5</sup> Os retornados são os portugueses que retornaram a Portugal com o fim das colônias e das guerras coloniais.

gradualmente as competências do poder local; o novo regime de Contratos de Desenvolvimento de Habitação (CDH), financiando a promoção privada de Habitação de Custos Controlados (HCC); o Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL)<sup>6</sup> e que tinha como objetivo apoiar tecnicamente, através das câmaras municipais, as iniciativas das populações mal alojadas que viviam em situações degradadas, no sentido de transformação das suas condições de habitação.

De acordo com Cachado (2013), durante este período a construção de bairros de barracas aumentou muito em toda área metropolitana de Lisboa. Um dos fatores que contribuiu para este crescimento foi um vazio da promoção legal da habitação, na sequência de um acordo entre o governo português e o FMI que procurava desacelerar o endividamento acirrado pelo excesso de créditos contraídos nos anos anteriores, e que provocou a suspensão do lançamento de novos empreendimentos do setor público e cooperativo. O fortalecimento do setor da construção civil, fruto dessa conjuntura, centra-se, sobretudo na construção de bairros clandestinos, permitindo, assim, satisfazer as necessidades familiares à ausência de alternativas.

Cachado (2013, p.139) acrescenta que os “bairros de barracas” cresceram muito nesta altura, não só em virtude da crise financeira, como também devido ao fluxo de imigrantes na sequência da independência das ex-colônias africanas. Muitos imigrantes sem capacidade econômica assentaram nestes bairros de barracas, onde, numa situação de ausência de loteamento formal, compraram casas ou terrenos a baixo custo aos primeiros ocupantes, refizeram ou construíram de raiz, e melhoraram a construção conforme a disponibilidade para adquirir novos materiais.

Em meados dos anos de 1980, o crescimento das barracas era notado por todos, embora essa percepção não tenha tido correspondência em estudos

---

<sup>6</sup> O SAAL foi a supressão da tutela centralista, substituindo-a pelo controle *a posteriori*, sancionando os resultados duma gestão efetiva. Foi a liberalização da informação, única forma de fazer apelo a participação pública. O programa SAAL visava, então, uma partilha do poder da administração dos bairros construídos, criando-se assim uma responsabilização aos diferentes níveis da ação. Um dos aspectos positivos do programa foi o processo de regionalização. Os problemas da habitação eram tratados na sua especificidade local, não deixando de haver linhas programáticas mais gerais. Um outro aspecto importante foi a tentativa de definição geográfica dos problemas colocados diariamente. Portanto, o SAAL tinha sido lançado por técnicos com um maior conhecimento dos problemas dos “bairros de lata” e por pressão das populações urbanas carenciadas e mal alojadas.

que dessem conta da realidade dos bairros. No caso da Área Metropolitana de Lisboa (AML), com o processo de suburbanização, os bairros de barracas cresceram em zonas inicialmente periféricas e progressivamente mais centrais. Além do Concelho de Lisboa, os municípios limítrofes com maior número de barracas eram os da Amadora, Loures e Oeiras. Neste sentido, acentuou-se a segregação sócio-espacial, o que contribuiu para um consenso político alargado relativamente à necessidade de uma política habitacional e de uma intervenção estatal forte.

Com vista a minimização do problema habitacional, em 1987, criaram-se os Programas Municipais de Realojamentos (1987), onde se destaca o Programa de Intervenção a Médio Prazo (PIMP), em Lisboa. Mas é sobretudo a partir de 1993, com a criação do PER - Programa Espacial de Realojamento, com o mesmo fim (erradicar as barracas), para os concelhos das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, que se tem uma política de habitação social mais estruturada. (Menezes, 2011).

Vilaça (2001:87) discute que se tratou de uma das únicas medidas de política habitacional que teve um alcance significativo no período a que remonta. Os programas de realojamento com todas as lacunas que lhes são frequentemente apontadas, com ou sem razão, erradicaram em 10/12 anos, cerca de 35000 habitações precárias barracas ou similares representando um investimento público notável, quer em participações do Orçamento de Estado, quer no endividamento dos municípios à Banca, devido operações de crédito vultosas.

### **3- O SÉCULO XXI E A CRISE ECONÓMICA: QUAL A RELAÇÃO COM A HABITAÇÃO?**

A partir de 1986 Portugal passou a integrar a Comunidade Europeia. Com a adesão, o País passou a beneficiar de investimentos de peso, principalmente dos Fundos Regionais, Sociais e Agrícolas, vindo conseqüentemente a obter recursos para áreas que pressionavam o erário português. E entre 1989 e 1994, Portugal recebeu investimentos em serviços e



infraestrutura da ordem de 50% do seu PIB anual, principalmente Lisboa, centro da economia portuguesa.

Com a entrada na zona do Euro, Portugal não só beneficiou de financiamento externo a baixo custo, como não precisou de acumular enormes reservas de moeda estrangeira para garantir a estabilidade da sua taxa de câmbio.

De acordo com um relatório elaborado por Santos (2014)<sup>7</sup>, na ausência de risco cambial, no início de 2000, Portugal conseguiu uma inserção nos mercados financeiros a que nenhum outro País fora da zona do euro e com uma estrutura produtiva similar, foi capaz de alcançar; financiamento externo abundante e barato, sem aparentes riscos de fugas maciças de capitais. Portugal seguiu, assim, o que podemos denominar por um modelo de financeirização semiperiférica, onde coexistem elementos das economias financeirizadas do centro e características típicas das periferias da economia internacional.

A financeirização da economia portuguesa teve um impacto direto na habitação, contribuindo decisivamente para a dominação das políticas de incidência na procura, através do estímulo à aquisição da casa com recurso ao crédito, que entretanto se tornou abundante e teve os juros rebaixados.

Neste mesmo relatório se explica que, no seu conjunto, essas políticas viriam, como se pretendia, estimular a promoção de habitação privada, sobretudo servindo os empréstimos para que a transação de andares se transformasse em estoque habitacional e para a compra de andares pelos inquilinos, beneficiando quase que em exclusivo, as classes médias em detrimento dos agregados familiares mais necessitados.

Entre 2003 e 2005, 70% a 80% do conjunto de apoios estatais neste domínio de política social concentraram-se nas bonificações associadas a empréstimos para aquisição de habitação própria permanente, bem como em incentivos fiscais concedidos no âmbito do IRS (imposto sobre rendimentos) para a aquisição, construção ou beneficiação de imóveis para habitação própria

---

<sup>7</sup> Trabalho de investigação intitulado: "Finanças e habitação em Portugal", organizado por Ana Cordeiro Santos, Nuno Teles e Nuno Serra, em 2014, e incluído na coleção Cadernos do Observatório sobre Crises e Alternativas do CES - Centro e Estudos Sociais – da Universidade de Coimbra.

e permanente ou para arrendamento, ilustrando assim a clara orientação do esforço público para incentivar à aquisição da casa própria. Porém, o número de alojamentos familiares cresceu intensamente ao longo das quatro últimas décadas, duplicando o seu valor e registrando uma variação global de cerca de 117%. Cresceu o número de proprietários relativamente aos inquilinos, e verificou-se o aumento do número de alojamentos de segunda residência e de habitações devolutas.

Ao debater o assunto no jornal *Le Monde Diplomatique*, Nuno Teles (2008) esclarece que o setor mais significativo, com relação à financeirização da economia e ao acesso ao crédito, é sem dúvida o da habitação. Animado pela descida da taxa de juro dos anos noventa, conforme possibilitada pelo processo europeu de integração monetária, o poder público promoveu um modelo de desenvolvimento assente, em grande parte, na construção civil. A ausência e o desinteresse na provisão pública de habitação – confinada aos bairros sociais –, aliada a um conjunto de incentivos fiscais (bonificação de taxas de juro, deduções fiscais nas contas de poupança habitação), incentivaram à construção e à compra a crédito de habitações novas. O resultado, como refere o autor, além da desproporcional relação entre 5,7 milhões de imóveis edificados e uma população de 3,7 milhões de famílias, foi o endividamento galopante das famílias: de 50% do Produto Interno Bruto (PIB) em meados dos anos noventa, para 130% do PIB atualmente. Os portugueses estão assim, endividados durante metade das suas vidas, gerindo o seu dia-a-dia em função das variações da taxa de juro e da prestação devida ao banco.

No âmbito de vários debates sobre a crise econômica que assola Portugal, Bingre (2012)<sup>8</sup> considera que na atual conjuntura o País vive o rescaldo de uma bolha imobiliária e cujas consequências agravaram o endividamento das famílias. Esse estudioso recorda, inclusive, que a crise iniciou-se nos Estados Unidos da América em 2007, tendo por referência a bolha imobiliária, entretanto criada no período antecedente.

Ainda de acordo com Bingre (2012) o discurso político e o discurso da banca continuam a insistir sobre a inexistência de uma bolha imobiliária no

---

<sup>8</sup> Conforme palestra realizada no Seminário: “A corrupção na origem da crise”, realizado em 06 de dezembro de 2012 na Associação 25 de Abril, em Lisboa.

País, muito embora os índices permitem considerar uma conjuntura em que a mesma parece se fazer presente: o aumento do número casas vazias por cada 1000 habitantes, a diminuição do ritmo de empregabilidade na construção civil, o rácio entre endividamento devido o empréstimo para o pagamento da habitação e o salário das famílias. Tais aspectos são indicadores da existência de uma bolha imobiliária, muito embora a mesma não seja devidamente assumida pelo discurso político, possivelmente por poder colocar em questão o próprio sistema financeiro.

Conforme também refere Bingre (2012), entre 1985 e 2010, construíu-se em Portugal 80 mil casas novas por ano, o que equivale a uma nova cidade de Coimbra por ano ou uma casa a cada 6 minutos num ritmo construtivo de 24 horas por dia durante 25 anos. E o autor completa: “Com o rebentamento da bolha imobiliária e o instalar da crise, observa-se, assim, que a cada 40 minutos 1 família é despejada sendo que esse ritmo tende a aumentar”

O autor sugere ainda que, entre 1990 e 2010, a população do País cresceu em 7% e o Produto Interno Bruto cresceu 40%, todavia, a dívida hipotecária cresceu em 2.300%. Ele acrescenta que dos 230 milhões de euros que Portugal tinha de orçamento para 2008, 50% era para pagar dívida imobiliária, 15% para pagar consumos diversos e 12 % estava destinado para pagar investimentos efetuados, por exemplo, nas pastas da agricultura, na indústria e pesca.

Bingre (2012) também argumenta que com crise imobiliária os imóveis desvalorizaram, vindo isto a significar que os produtores contraíam crédito imobiliário, mas já não conseguem oferecer o imóvel como garantia de futuros negócios, nem tão pouco para a própria finalização ou minimalização da dívida adquirida.

Para o autor, o País está em uma posição de “negative equity”, ou seja, deve mais do que possui e do que produz. O que, por outro lado, não facilita uma solução a médio prazo, nomeadamente quando para pagar a dívida faz-se necessário a contratação de novos empréstimos que, todavia, não são de fácil conseguimento face à evidente falência econômica financeira. O País estará em “negative equity”, pelo menos até 2025, quando se prevê a eventual possibilidade de pagamento total da dívida remanescente. O autor ainda enfatiza que não vai haver influxo econômico, nem tão pouco será fácil a

obtenção de empréstimos para investimento empresarial, nomeadamente ao nível da compra de bens e equipamentos, pelo menos até a liquidez da dívida.

Para esse autor, a bolha imobiliária contribuiu com um excedente de casas, dando o seguinte exemplo: o País possui cerca de cinco milhões e meio de casas, entre as quais, 750 mil delas estão a venda. Bingre ainda observa sobre a existência de um estoque de aproximadamente um milhão de casas em situação expectante de alienação, já que as pessoas não colocaram a venda por considerarem que futuramente a situação poderá alterar-se, melhorando. Dos cinco milhões e meio de casas, um milhão delas está vazia.

Durante os últimos 25 anos, um dos grandes negócios, parece ter sido a venda e compra de imóveis, entretanto comprados por valores inferiores ao que seguidamente foram vendidos. Construíram-se casas com o objetivo de posterior venda, já não necessariamente com o objetivo de ocupá-las para a habitação. Construiu-se como forma de investimento, para mais tarde vender. Um investimento que para muitos saiu logrado com o advento da bolha imobiliária e a repercussão da crise que se seguiu.

Na análise de Bingre (2012), além da crise trazer efeitos perversos para a economia, reitera um discurso ideológico de que o País não tem recursos para a área social. Mas o que vem ocorrendo é uma atribuição prioritária de recursos para o resgate dos prejuízos da banca. Para o estudioso, a tendência de desmantelamento do Estado Social, é acompanhado de um discurso de culpabilização individual, como por exemplo: “os funcionários públicos são uns parasitas”, “os pensionistas não merecem o que têm”. “é preciso privatizar a educação, pois a educação privada tem imensas virtudes”, “a saúde privada é competitiva, é preciso privatizar os hospitais”.

Para Santos (2014:39) a centralidade da habitação no negócio bancário em Portugal não se limita somente ao crescente endividamento das famílias. A construção civil é igualmente fulcral no aumento, quase que exponencial, do endividamento das empresas. Segundo a autora, a banca financia não só a compra da habitação como a sua construção e os serviços associados, controlando assim a produção e a provisão deste bem essencial. E os ganhos são duplos, pois a banca consegue não só capturar parte dos lucros dos construtores na esfera da produção, bem como ainda consegue extrair parte do salário dos trabalhadores com o endividamento hipotecário. O

financiamento da compra de habitação, considerado mais seguro para as pessoas, porque assente num bem durável que serviria como garantia futura para as pessoas, constitui também uma salvaguarda quanto ao retorno dos empréstimos concedidos à construção, já que estes serão reembolsados com os seus empréstimos a particulares. Nesses termos, segundo a autora, a política de habitação promovida pelo Estado, assente num modelo de provisão de habitação baseado no mercado, beneficiou, assim o setor financeiro da construção e atividades conexas.

#### **4- ALGUNS IMPACTOS DA CRISE NA VIDA DAS PESSOAS**

Em consequência da rápida desaceleração da atividade econômica na União Europeia, nomeadamente a partir de 2008, o Conselho Europeu se referiu a “uma crise econômica financeira” global, salientando sobre a necessidade de uma resposta coordenada capaz de evitar uma “espiral recessiva”. Mas em fevereiro de 2010, embora a economia da zona euro tenha dado sinais de recuperação, o foco da crise deslocou-se para os défices e as dívidas públicas, para a estabilidade do euro e para a recuperação da confiança dos mercados pela via da consolidação orçamental. No decurso desta situação, deu-se o início da então chamada “fase de austeridade” e que decorre até a atualidade.

A austeridade é introduzida em Portugal, em março de 2010, com o “Programa de Estabilidade e Crescimento” conhecido como o PEC I. Em junho de 2010 foi apresentado um novo pacote chamado PEC II, seguindo-se de um reforço, entretanto designado como PEC III. Em março de 2011 foi apresentado o PEC IV, e que ainda que rejeitado pela Assembleia da República, acabou por ser incorporado, em maio de 2011, no memorando de entendimento celebrado com o FMI (Fundo Monetário Internacional) e a União Europeia. Esse documento é conhecido pelos portugueses como o “Memorando da Troika”.

O conjunto de indicações incluídas nos documentos que integram os subsequentes PECs, obrigou a adoção de medidas de contenção do défice e de controle da dívida pública. Dentre essas medidas, destacam-se as seguintes:

- Redução dos encargos salariais da administração pública e dos sistemas públicos de pensão.
- Redução de despesas de financiamento do Estado e das Prestações sociais.
- Congelamento do investimento público.
- Redução das transferências do Estado para o setor empresarial e racionalização da rede de prestações de serviços públicos.
- Redução dos benefícios fiscais.
- Aumento das taxas de impostos (diretos e indiretos), criação de sobretaxas e de impostos extraordinários.
- Aceleração dos programas de privatização.

A adoção de um pacote de medidas de austeridade para enfrentar a crise económico-financeira, criou um conjunto de sequelas para a sociedade nacional, destacando-se: a diminuição do índice de emprego e o aumento do desemprego, o agravamento das situações de pobreza, sobretudo nas situações de maior vulnerabilidade social, como é o caso da população idosa.

Em entrevista com uma das líderes da Associação Habita<sup>9</sup>, a relação entre habitação, as consequências da crise e o plano de austeridade, é claramente referida. A entrevistada observa que, a par dos elevados índices de desemprego que assolam o País, parte da população que ainda vai pagando a dívida contraída com a aquisição da habitação o faz com o agravamento na diminuição do relacionado com o suprimento de outras necessidades básicas, tais como a alimentação e o transporte. Ainda segundo a ativista da associação, as pessoas mais pobres gastam mais de 40% do rendimento mensal com o pagamento do empréstimo para aquisição da casa própria: “tenho medo de chegarmos a uma situação em que as pessoas pagam a casa e depois comem nas cantinas das pessoas sem-abrigo” referindo-se de seguida: “depois tem sempre aquela insegurança do perigo do despejo, pois a

---

<sup>9</sup> Entrevista realizada com Rita Silva, líder associativo, em 16 de dezembro de 2014 na sede da Associação Habita, situada na Rua dos Anjos nº 12F, em Lisboa. Esta associação atua como movimento social urbano, na medida em que luta pelo direito à habitação, bem como presta atendimento aos afetados pela crise. SILVA, Rita. Entrevista concedida a Ciro Andrade da Silva. Lisboa, 16 dez. 2014.

insegurança causa muita angústia, as pessoas fazem de tudo para não ficarem na rua, pois ficar na rua é mesmo o fim da linha”.

A participação em varias atividades de um dos autores desse artigo, promovidas pela Associação Habita, permitiu vivenciar e perceber, dentre as pessoas que são as principais vítimas da crise econômico-financeira, a presença de três grupos assim destacados:

a) As famílias que não conseguem pagar o arrendamento social;

No caso de arrendamento social, as famílias têm muitas dívidas por conta do aumento do preço do aluguel mensal. Isso, sobretudo agrava-se com a recente aprovação de uma nova lei (aprovada em 02 de outubro de 2014) que prevê o seguinte: as pessoas só podem residir por 10 anos em situação de habitação social, o contrato deve ser renovado 2 em 2 anos, e, caso estejam a pagar a renda máxima durante 3 anos, vão ser vão ser convidadas a sair, sendo que o despejo não mais será tramitado com recurso à justiça, já que a decisão será diretamente tomada da parte da entidade locadora, nomeadamente as Câmaras Municipais e o IHRU (Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana). Salieta-se ainda que, de acordo com a nova lei, as famílias não podem receber um familiar por mais de um mês sem a autorização prévia, sendo que o desrespeito por esta norma poderá dar lugar ao despejo.

b) As famílias de crédito mal parado:

De acordo com Guerra (2011), para além da desvalorização do imobiliário, quase sempre o único grande investimento das famílias, a crise que o País atravessa, gerou uma incapacidade de pagamento das dívidas que, em muitos casos, se traduziu na entrega das habitações aos credores. Neste sentido, embora seja difícil estimar o número de famílias endividadas devido a habitação, segundo os números do Banco de Portugal revelados ao Diário Económico em 2011 (conforme Guerra, 2011:54), este endividamento recorde atingia 670.604 famílias com empréstimos em incumprimento, a maior parte deles dizendo respeito ao crédito ao consumo. Mas, a subida mais espetacular neste mesmo ano foi a do incumprimento do pagamento ao empréstimo da habitação, com mais de 12.280 famílias em situação de incumprimento, quando, em 2010, tinham sido um pouco mais de duas mil. Cada uma das 139.875 famílias que até 2011 não conseguiam pagar a prestação da casa

devia, em média, cerca de 17 mil euros em atraso, tendo havido um aumento de 277% no incumprimento do pagamento da dívida entre 2010 e 2011.

As famílias do crédito mal parado estão endividadas à banca com uma hipoteca e tem uma penhora nas finanças, encontrando-se ainda em situação de iminente perda da casa para o fisco, porquê também têm dívidas relacionadas com impostos.

c) Pessoas vítimas de desmoroamento e despejos:

Estas situações se referem as pessoas expostas às demolições das suas habitações e aos despejos forçados conforme imposição das autarquias, destacando-se o caso da Área Metropolitana de Lisboa (AML), na sequência das casas serem consideradas ilegais e/ou estarem em situação de risco pelas autarquias. Muitas dessas demolições começaram há algum tempo, em 2005, sendo inclusivamente este um dos motivos pelos quais a Associação Habita iniciou as suas atividades. Todavia, com o agravamento da crise, estas situações tornaram-se tendencialmente mais graves. Em 2011, por exemplo, reiniciaram-se as demolições no bairro da Torre (Loures) e, em 2012, no bairro de Santa Filomena (Amadora).

Em recente reportagem do Jornal Mapa<sup>10</sup> (datada de 25 de novembro de 2014) que cobriu os despejos em um bairro da Amadora é referido o seguinte: “Nos últimos anos, as demolições e a violência policial não têm sido novidade em Santa Filomena. Em 2007, o terreno onde se encontra o bairro foi comprado por um fundo imobiliário do Millenium-BCP. A implementação do Programa Especial de Realojamento (PER) tem sido a justificação apresentada para as demolições. O programa prevê a erradicação de barracas e o realojamento dos seus moradores, e embora esteja a ser aplicado atualmente, tem como base uma recensão dos moradores realizada em 1993”.

A reportagem diz ainda que, embora os terrenos sejam de propriedade do Millenium-BCP, as demolições são realizadas por vários funcionários da Câmara Municipal da Amadora (CMA), escoltados por um enorme aparato policial para proceder à demolição de habitações, sem qualquer aviso prévio. E a reportagem completa: “Uma das moradoras, de 70 anos, foi surpreendida às 8h00 da manhã quando a polícia lhe arrombou a porta de casa e foi de seguida

---

<sup>10</sup> Disponível em <<http://www.jornalmapa.pt/2014/11/25/demolicoes-em-santa-filomena-o-bairro-da-amadora-voltou-a-ser-alvo-de-demolicoes-e-violencia-policial/>>.



violentamente arrastada pelos cabelos por um agente da polícia municipal. Não tinha recebido nenhum aviso por escrito e, nenhum documento lhe foi apresentado. Ainda pediu que lhe dessem 24 horas para poder tirar as suas coisas de casa, mas não a deixaram. O recheio da casa foi levado por funcionários da Câmara, incluindo os comprimidos que toma todos os dias. Estava naquela casa há 37 anos, pagando IMI<sup>11</sup>, água, eletricidade e esgotos”.

## **5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Tendo presente o contexto europeu, o problema da habitação foi tratado, em Portugal, até a primeira metade do Século XX como parente pobre das outras questões de Estado. Na primeira metade do século XX, as principais atuações no setor da habitação para as pessoas de poucos recursos, relacionaram-se ao incentivo aos promotores privados para a construção de unidades habitacionais. Mais tarde, o problema habitacional agravou-se, sobretudo nos grandes centros urbanos, como Lisboa e Porto, verificando-se o crescimento urbano a partir de bairros construídos sem licenciamento e sem planeamento, sendo exemplo os bairros de barraca que abundaram na periferia da cidade. Somente a partir dos anos de 1960 é que a intervenção do Estado tornou-se mais direta, através de políticas específicas de habitação social – a exemplo do Fundo de Fomento da Habitação (FFH), existente até os dias atuais, a par das suas alterações, sob a denominação de Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU).

Contudo, na metade da primeira década de 2000, observaram-se significativas alterações na política que, assim, procurou pensar uma estratégia nacional de habitação, intervir na reabilitação urbana e no arrendamento social, procurando deste modo desenvolver a política da habitação num quadro mais abrangente de direito à cidade. Exemplo desta alteração foi a alteração do nome do, então Instituto Nacional de Habitação (ex FFH) para Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) (Menezes, 2011). Todavia, com a instauração da crise, esta última linha de política não teve o seguimento esperado. A estratégia nacional para a habitação, entretanto pensada a partir

---

<sup>11</sup> IMI - Imposto Municipal sobre o Imóvel.

de um plano, não teve aprovação, nem tão pouco seguimento, ainda que ao nível dos municípios tenha havido alguns que implementaram um plano estratégico municipal no setor da habitação, como é o caso de Lisboa.

Mas, observa-se que o investimento disponível para a provisão da habitação diminuiu de forma significativa desde princípios dos anos de 2000. E, para adensar a problemática deste quadro, nos últimos quatro anos foram adotadas medidas de diminuição de fomento habitacional como um projeto maior de contenção financeira que o País se viu obrigado a fazer, num clima de austeridade em que (até hoje), sobretudo, os Países do sul da Europa são os que mais têm vindo a sofrer em decorrência da crise econômica iniciada em 2008.

Para adensar o contexto da privatização da política habitacional e da desconsideração da moradia como uma política de Estado, existem evidências históricas da ênfase da privatização de setores antes associados à ação pública destacando-se as contrapartidas oferecidas aos agentes privados; a substituição do investimento direto pela política (histórica) de subsídios habitacionais, que encorajou a população a adquirir o imóvel na iniciativa privada. Ou seja, o Estado passou de um agente regulador direto para um Estado subsidiário, que incentiva a mercantilização de um direito fundamental como é o da moradia, dando liberdade ao mercado privado para ditar as regras do jogo nesta seara.

No campo da questão habitacional urbana em Portugal, observa-se o agravamento e a emergência de novos problemas sociais. Por consequência da atual crise econômica, verifica-se o aparecimento de novos grupos vulnerabilizados, como por exemplo, os casos das famílias que não conseguem pagar o arrendamento social; as famílias do crédito mal parado e as famílias vítimas de despejos e desmorações, o que evidencia um agravamento das expressões da questão social.

## 5- REFERÊNCIAS

BINGRE DO AMARAL, Pedro. Lei do Solo e Crise Financeira: como a corrupção urbanística destruiu a economia portuguesa. Publicado em 30 de setembro de 2010 no Blog de reflexão sobre ambiente e sociedade. Disponível em:< <http://ambio.blogspot.com.br/2010/09/lei-do-solo-e-crise-financeira-como.html>> acesso em 03 de maio de 2014.

BINGRE do Amaral, P. “Neoliberalismo, um álibi da especulação imobiliária”, *Le Monde Diplomatique* - edição portuguesa, 2010.

BINGRE DO AMARAL, Pedro. Análise das relações da política de solos com o sistema económico: Estudo de enquadramento para a preparação da Nova Lei do Solo, 2011, Lisboa: Direcção- Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, Documento Técnico DGOTDU 5/2011.

BINGRE DO AMARAL, Pedro. In: Debate: A corrupção na origem da crise. 2010. Associação 25 de Abril. Lisboa-Portugal.

BAPTISTA, Luís V. Cidade e Habitação Social. O Estado Novo e o programa das casas económicas em Lisboa. Celta Editora, Oeiras. 1999.

BARRETO, António. Portugal na periferia do centro: mudança social, 1960-1995. In *Análise social*, Vol. XXX nº 134, pp.841-855. 1995.

CACHADO, Rita Avila. O Programa Especial de Realojamento. Ambiente histórico, político e social. In: *Análise Social*, vol. XLVII nº 206, pp. 133-152. 2013.

COELHO, Margarida Santos. Uma experiência de Transformação no Setor Habitacional do Estado. SAAL 1974-1976. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. nº 18,19 e 20.pp. 619-634.Fevereiro de 1986.

GUERRA, Isabel. The Dynamics of Housing Occupancy in Portugal, communication presented in: ENHR *International Housing Conference. Housing In Southern Europe: A separate path?*. Madrid, 1998.

LAINS, Pedro. O Estado e a industrialização em Portugal, 1945-1990. In: *Análise Social*, vol. XXIX nº 128, pp. 923-958. 1994.

MENEZES, Marlucci. Mistura Social: Uma Referência Europeia Partilhada? A Contribuição Portuguesa. Relatório 434/2011. Lisboa: LNEC.

NEVES, Vítor. Elementos para uma abordagem integrada da questão habitacional em Portugal. Coimbra. Universidade de Coimbra, 1997.

PEREIRA, Nuno Teotónio. Pátios e Vilas de Lisboa, 1870-1930: A promoção privada do alojamento operário. In: *Análise Social*, vol. XXIX, nº127, pp.509-524, 1994.

PORTAS, Nuno. O processo SAAL: entre o Estado e o poder local. Revista Crítica de Ciências Sociais, n.º 18, 19 e 20 p. 635-644. Fevereiro de 1986.

REIS, Jaime. A industrialização num País de desenvolvimento lento e tardio: Portugal, 1870-1913. In: Análise Social, vol. XXIII n.º 96, pp.207-227, 1987.

SANTOS; Ana Cordeiro; TELES Nuno. SERRA. Nuno. Finanças e habitação em Portugal. Cadernos do Observatório. Observatório Sobre Crises e Alternativas. CES - Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Julho de 2014.

SILVA, Carlos Nunes. Mercado e Políticas em Portugal: a questão da habitação na primeira metade do século XX. In: Análise Social, vol. XXIX n.º 127, pp.655-676. 1994.

SILVA, Carlos Nunes. Os planos de Lisboa e a organização espacial da cidade. Continuidade e mudança no século XX. In: Revista Povos e Culturas, n.º 02, pp. 301-344, 1987.

SILVA, Carlos Nunes; HOGGART, Keith. Parcerias público privado nas políticas de habitação em Portugal e no Reino Unido. III congresso da Geografia Portuguesa, Porto, pp.363-371. Setembro de 1997.

SILVA, Ciro Andrade; MENEZES, Marluci. O contexto de crise económica na política de habitação social em Portugal no século XXI. In Atas do ENPESS - Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social n.º XIV, UFRN, Natal, Brasil. 30 de novembro – 04 dezembro de 2014.

TEIXEIRA, Manuel. C. As estratégias de habitação em Portugal, 1880-1940. In: Análise Social, vol. XXVII n.º 115, pp. 65-89, 1992.

TELES, Nuno. A crise e o processo de financeirização em Portugal. Publicado em 02 de dezembro de 2008. Jornal Le monde Diplomatique. Disponível em <[http://pt.mondediplo.com/spip.php?page=article-print&id\\_article=385](http://pt.mondediplo.com/spip.php?page=article-print&id_article=385)>. Acesso em 17 de maio de 2015.

VALENÇA. Marcio Moraes. Habitação no contexto da reestruturação económica. In Análise social, vol. XXXVI n.º 158-159, pp. 43-86. 2001.

VILAÇA. Eduardo. O “Estado da habitação”: medidas sem política num País adiado. Revista Cidades, Comunidades e Territórios, n.º 3, pp. 83-92. Dezembro de 2001.