

Repositório ISCTE-IUL

Deposited in *Repositório ISCTE-IUL*:

2022-10-26

Deposited version:

Publisher Version

Peer-review status of attached file:

Peer-reviewed

Citation for published item:

Pinto, T.C. (2020). Da crise da habitacao a crise da habitacao: trajetoria de um direito comprometido. In Carlos Silva, Luís Vicente Baptista, Fernando Bessa Ribeiro, Joel Felizes, Ana Maria Nogales Vasconcelos (Ed.), Espaço urbano e habitação básica: como primeiro direito. (pp. 55-83). V.N. Famalicão: Húmus.

Further information on publisher's website:

<https://www.gbv.de/dms/zbw/1744496722.pdf>

Publisher's copyright statement:

This is the peer reviewed version of the following article: Pinto, T.C. (2020). Da crise da habitacao a crise da habitacao: trajetoria de um direito comprometido. In Carlos Silva, Luís Vicente Baptista, Fernando Bessa Ribeiro, Joel Felizes, Ana Maria Nogales Vasconcelos (Ed.), Espaço urbano e habitação básica: como primeiro direito. (pp. 55-83). V.N. Famalicão: Húmus.. This article may be used for non-commercial purposes in accordance with the Publisher's Terms and Conditions for self-archiving.

Use policy

Creative Commons CC BY 4.0

The full-text may be used and/or reproduced, and given to third parties in any format or medium, without prior permission or charge, for personal research or study, educational, or not-for-profit purposes provided that:

- a full bibliographic reference is made to the original source
- a link is made to the metadata record in the Repository
- the full-text is not changed in any way

The full-text must not be sold in any format or medium without the formal permission of the copyright holders.

CAPÍTULO II. DA CRISE DA HABITAÇÃO À CRISE DA HABITAÇÃO: TRAJETÓRIA DE UM DIREITO COMPROMETIDO

Teresa Costa Pinto¹

1. INTRODUÇÃO

“Uma parte significativa da população portuguesa é atormentada, quotidianamente, com problemas relacionados com a habitação. A falta de casas e as deficientes condições de habitabilidade ocupam lugar de relevo entre as causas próximas ou remotas dos inúmeros dramas familiares que os meios de comunicação social diariamente nos relatam.”

Fonseca Ferreira, *Por uma Nova Política de Habitação*, 1987, p. 15

Este excerto, datado de 1987, poderia facilmente ser escrito em 2020 sem perder o sentido e a relevância social. Mas foi escrito em 1987, acusando já o carácter estrutural de uma crise que vem do anterior regime e que se prolonga, por razões que o autor bem discute, nas décadas que se seguiram ao 25 de Abril de 1974. Enquanto estudante de Sociologia Urbana, no ISCTE, pouco antes de esta obra ser publicada, e pela mão do seu autor e da Professora Isabel Guerra, a história da crise da habitação tornou-se-me uma matéria familiar. A escassez de oferta habitacional, quer pública, quer privada, a ineficiência das políticas de habitação e a falta de recursos justificavam, então, este drama e as tentativas informais (ilegais) de solucionar o problema habitacional.

O tema da habitação havia de entrar e entranhar-se. Descobre-se, algumas décadas depois, que a crise da habitação era também uma realidade entranhada na sociedade portuguesa. Com faces e contornos distintos, bebendo de contextos diversos, a crise da habitação acabaria por se revelar uma patologia mais ou menos crónica, enraizada na especificidade do modelo de desenvolvimento

¹ Socióloga, Professora Associada do Departamento de Sociologia do ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa e investigadora do Dinamía' Cet ISCTE. Email: teresa.pinto@iscte-iul.pt

português, na fragilidade do Estado-providência e no carácter inconsequente das políticas de habitação.

Este capítulo pretende traçar a trajetória da(s) crise(s) da habitação, considerando que, por via delas e ao longo de décadas, o direito à habitação, consagrado na Constituição Portuguesa, no seu artigo 65º, é também a história de um direito sucessivamente comprometido. Paradoxo maior desta crise endémica é o facto de, objetivamente, não faltarem casas: o número de alojamentos cresce a um ritmo consideravelmente superior ao de famílias, pelo menos desde a década de 1980, conduzindo, em 2011, a um rácio de 1,45 alojamentos por família (INE, Censos 2011), um dos mais altos da Europa.

Este texto está estruturado em três partes. A primeira começa por situar a 'primeira' crise de habitação do pós-25 de Abril de 1974 na particularidade das dinâmicas urbanas e habitacionais e das políticas de habitação em Portugal, nas últimas décadas do século XX. Neste contexto, reflete-se sobre o papel que uma urbanização tardia, mas intensa, e um desenvolvimento económico frágil, conjugados com uma insuficiente oferta pública de habitação e uma aposta das políticas habitacionais no apoio à aquisição de casa própria, tiveram no desenho de uma segmentação entre aqueles que acedem ao mercado habitacional, com fortes apoios públicos, e aqueles a quem este mercado está vedado, destinatários do mercado de arrendamento público ou privado, escasso e, no último caso, mais oneroso, instável e inseguro.

A segunda parte dedica-se aos impactos da crise económica e financeira, com início em 2008, na capacidade de acesso e manutenção da habitação para muitas famílias portuguesas. As severas restrições económicas e financeiras, a quebra nos rendimentos das famílias, a contínua diminuição dos apoios públicos, incluindo a despesa com habitação, e a indisponibilidade das instituições financeiras para continuarem a conceder crédito hipotecário explicam a substantiva contração na procura habitacional. Mas explicam também a deterioração das condições habitacionais e o comprometimento da capacidade de acesso à habitação de grupos crescentemente diversos, que não os mais vulneráveis, normalmente objeto da intervenção pública em matéria de habitação.

A terceira parte situa-se temporalmente no pós-crise financeira e, sendo uma parte mais reflexiva, procura perceber como processos relacionados e interatuantes, relacionados com a emergência de novos riscos sociais e novas dinâmicas imobiliárias e urbanas, com impactos sobretudo nas grandes cidades, estão a alterar a face dos sistemas de habitação e das formas de acesso características do período pré-crise. Discute-se o modo como estes processos geram novas formas de desigualdade, ao instalar clivagens geracionais, territoriais

e outras relacionadas com o regime de ocupação da habitação. Analisa-se, ainda, a forma como Portugal se insere neste contexto e argumenta-se que, enquanto a crise anterior atinge sobretudo os países de economias mais frágeis, como Portugal, esta crise é global, e sobretudo urbana, disseminando-se particularmente nos países, cujas cidades estão mais expostas aos circuitos do investimento imobiliário global.

2. A CRISE DA HABITAÇÃO: DINÂMICAS URBANAS E HABITACIONAIS E POLÍTICAS DE HABITAÇÃO EM PORTUGAL NAS ÚLTIMAS DÉCADAS DO SÉCULO XX

A crise da habitação vem, sem dúvida, de longe. Recorde-se que, durante o *Estado Novo* e até ao 25 de Abril de 1974, a promoção de habitação pública foi praticamente inexistente. Alguns programas de habitação, de dimensões muito reduzidas e de alcance social muito limitado, foram implementados nas duas maiores áreas urbanas, destinados, por razões ideológicas e de propaganda política, àqueles vinculados ao regime. Um pequeno número de programas foi desenhado, combinando a ideologia do regime com a provisão de “humildes” casas familiares, em regime de renda resolúvel, orientados para trabalhadores em forte sintonia com os valores morais e políticos do regime (Almeida, 2010; Pereira, 2012). Em paralelo, nas décadas de 1960 e de 1970, a crescente industrialização anunciava um crescimento urbano que fazia prever uma forte pressão de habitação nas cidades maiores. Neste período, a aliança entre os interesses fundiários e imobiliários atraía o suporte do sistema financeiro e dos grupos economicamente dominantes para as empresas de construção e do imobiliário, muitas delas atuando em simultâneo no mercado legal e informal (Ferreira, 1987). Irrompem grandes conjuntos residenciais de habitação coletiva, pela mão do mercado privado, garantindo a urbanização de largas áreas periféricas e a expansão das cidades maiores para além dos seus limites (Nunes, 2011; Pinto, 2017). Se é verdade que, neste período, a provisão e a oferta de habitação aumentaram, não o é menos reconhecer que os elevados preços, inacessíveis à classe trabalhadora, perpetuaram a incapacidade de aceder à habitação por parte daqueles que procuravam nas cidades, em processo de industrialização, um horizonte de vida mais promissor.

Neste contexto de urbanização tardia mas intensa, a combinação entre uma frágil oferta pública de habitação e um sector privado em ascensão, mas insuficiente e inacessível, transfere para a responsabilidade das famílias a resolução do seu problema habitacional. A ocupação de extensas áreas para construções

precárias e insalubres em redor das cidades, fenómenos de sobreocupação das habitações no interior das cidades maiores e a explosão da construção clandestina de habitação constituíram as mais relevantes soluções habitacionais espontâneas destes recém-urbanitas.²

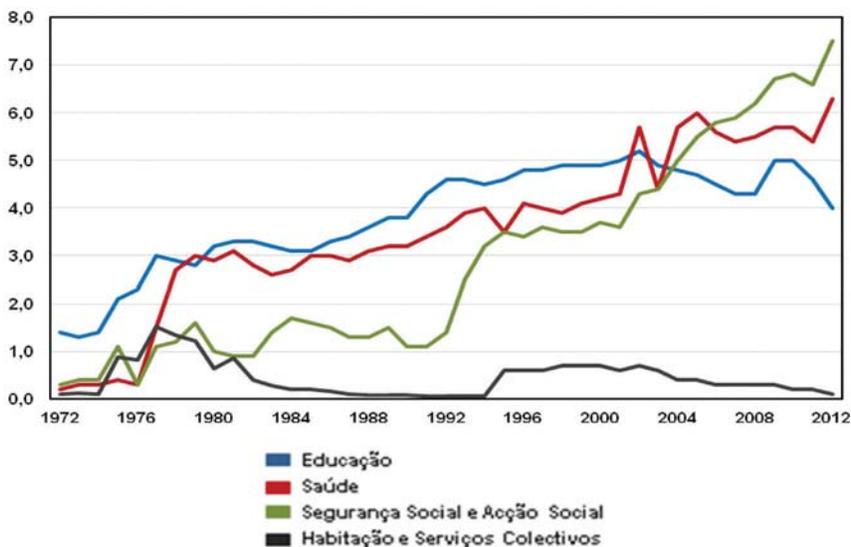
Esta combinação de um processo de urbanização tardio e, apesar de tudo, a capacidade de ir solucionando, ainda que por vias informais, o problema habitacional vai justificando o adiamento da urgência da questão habitacional, confrontada apenas com a mudança de regime político, aquando da Revolução de Abril de 1974. A criação de políticas sociais ocorre, então, a partir desta data, configurando um tímido e embrionário Estado-providência, quando na Europa já se iniciava a discussão sobre a sustentabilidade do “Estado de bem-estar”. Mas esta marca de extemporaneidade não é a única que distingue a construção do Estado-providência português, é ainda a sua debilidade, confrontado com um não menos débil nível de desenvolvimento económico do país. Como refere Ana Santos, “em contraste com os países do centro europeu, o Estado-providência português não teve como motor de sustentação o modelo de regulação fordista, assente num forte compromisso entre o capital e o trabalho que, no pós-guerra, compatibilizou o processo de acumulação capitalista com o progresso social” (A. Santos *et al.*, 2014: 7). Não é, assim, surpreendente que as dificuldades e as vicissitudes económicas e políticas do pós-25 de Abril tenham contaminado a consolidação e a coerência das políticas sociais, ainda que apoiadas ideologicamente, e tenham contribuído para gerar contrapartidas de bem-estar e segurança no reforço de uma sociedade-providência (Santos, 1985).

Neste contexto, e apesar do direito a uma habitação condigna ter sido constitucionalmente garantido no período subsequente ao 25 de Abril, uma análise do peso das componentes da despesa pública mostra que a habitação constituiu, desde sempre, o “parente pobre” das políticas sociais, expressando não apenas a fragilidade do Estado-providência, como a inexistência de uma política estruturada de habitação, traduzida na reduzida oferta pública de habitação e, em geral, no papel marginal do Estado como promotor de habitação (A. Santos, 2019: 25). A Figura 1 dá conta, precisamente, de que, apesar da contínua evolução da despesa nos eixos centrais das políticas sociais – Educação, Saúde e Segurança Social – as despesas com a habitação não só não acompanham esta

2 Calcula-se que, na década de 1970, entre 30 a 40% da construção de fogos residenciais tenha sido realizada de forma ilegal, dando origem ao designado fenómeno do “movimento clandestino”. Ver Ferreira (1987) e Ferreira *et al.* (1985).

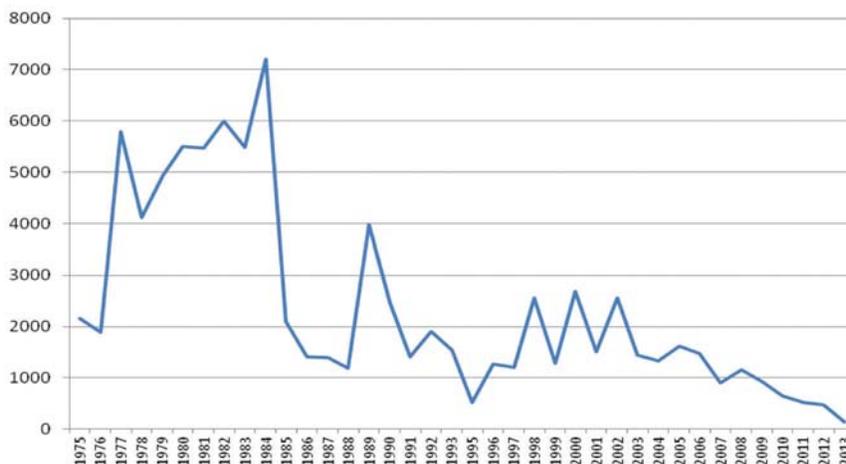
tendência, como representam um peso absolutamente marginal, exceptuando-se o período subsequente ao 25 de Abril de 1974. Contudo, as vicissitudes do processo democrático e os vários períodos de dificuldades económicas (intervenção do FMI em 1977 e em 1983) emprestaram um carácter inconstante e de reduzido impacto às políticas de habitação pública pós-1974. A promoção da habitação pública sofre fortes flutuações neste período (Figura 2), associadas às transformações sociais e políticas do país e do ambiente económico internacional.

Figura 1. Evolução das várias componentes da despesa pública em % do PIB (1972-2012)



Fonte: A. Santos *et al.*, 2014

Figura 2. N° de fogos construídos por responsabilidade pública entre 1975 e 2013



Fonte: INE, Estatísticas da Construção, 1975-2013

O papel marginal da habitação no conjunto das políticas sociais e a ausência de um Estado promotor tiveram, nas últimas décadas do século XX, duas consequências fundamentais: a primeira, o protagonismo assumido pelo mercado na oferta de habitação; a segunda, a redução da promoção pública ao mínimo denominador comum. Com efeito, a fragilidade da intervenção pública na habitação transfere a supressão das necessidades habitacionais para o mercado e para as famílias, nomeadamente, através da autoconstrução (Serra, 2002), ao mesmo tempo que reserva ao sector público uma promoção residual (menos de 3% do *stock* habitacional – INE, 2011), especializada na mitigação das carências habitacionais mais graves, destinada aos mais pobres, num modelo social e espacialmente concentrado (Pinto, 2017; Pinto e Guerra, 2013), cujos efeitos têm sido abundantemente discutidos (Guerra, 1990; Pinto, 1990, 2000).

O protagonismo do setor privado e a aparente residualização do Estado escondem, contudo, uma realidade que convém aprofundar, observável na enorme disparidade entre os gastos públicos na provisão direta de habitação e aqueles destinados ao apoio à aquisição de casa própria, através de bonificações financeiras e incentivos fiscais. Como observado na Figura 3, entre 1987 e 2011, cerca de 73% da despesa pública com a habitação foi canalizada para bonificação de juros de crédito à habitação, valor que contrasta com o reduzido investimento em outras medidas e programas, nomeadamente, a provisão

direta de habitação para realojamento (cerca de 14%). Esta disparidade justifica que muitos tenham atribuído a esta medida de apoio à aquisição de casa própria o carácter de política de habitação mais estrutural e permanente deste período (A.Santos *et al.*, 2014; A. Santos, 2019; Pinto e Guerra, 2019). Aliás, já Fonseca Ferreira, em 1987, antecipava a importância desta medida de política habitacional quando refere que “o financiamento à aquisição de habitação própria transformou-se, depois de 1976, no principal instrumento de política do sector. Quase se poderia dizer que ele tem constituído, desde aquela data, o único instrumento ativo de política habitacional”, alertando, de seguida, para a importância de se compreenderem as implicações económicas, financeiras e sociais deste modelo de financiamento, elevado a “modelo de política habitacional” (Ferreira, 1987: 50).

De facto, tal como não podemos compreender as dinâmicas habitacionais portuguesas à margem da integração económica e financeira na União Europeia (que democratizou o acesso das famílias ao mercado hipotecário), também não podemos ignorar o importante papel das políticas públicas no apoio a esta forma específica de acesso à habitação.

Figura 3. Investimento público em políticas de habitação e reabilitação urbana entre 1987 e 2011 (%)



Fonte: IHRU, 2015

Uma das consequências mais importantes desta opção particular foi uma mudança profunda na estrutura do regime de ocupação habitacional português. Nas décadas de 1980 e 1990, a evolução do sistema de habitação foi marcada por um acesso crescente à propriedade da casa por um grande número de famílias. Entre 1981 e 2001, Portugal testemunhou uma evolução de 1,6 milhões de habitações em regime de propriedade para 2,7 milhões (um aumento de 70%: INE, Censos, 1981-2011). Por outro lado, as habitações arrendadas diminuíram de 1 milhão para 740 mil (INE, Censos, 1981-2011), sustentando a importância do sistema de arrendamento em áreas urbanas históricas ou antigas e, inversamente, as dificuldades no acesso a áreas mais recentemente urbanizadas durante as últimas décadas. Não sendo esta evolução uma consequência linear e unívoca da orientação das políticas habitacionais, fortemente centrada no apoio à aquisição de casa própria, vale a pena salientar que a generalização da propriedade resulta de uma combinação particular de um conjunto complexo e interligado de variáveis que conduzem a uma “*happy joint-venture*” entre Estado-Mercado-Famílias (Pinto e Guerra, 2019).

Não sendo aqui o lugar para o desenvolvimento desta questão, será útil assinalar, em primeiro lugar, que a relação entre Estado e mercado tem a sua tradução, no contexto português, num nexó estrutural entre finança e habitação (A.Santos *et al.*, 2014; A. Santos, 2019; Serra, 2002, 2019). Este nexó dá-se, desde logo, pela importância que o setor construtivo assume numa economia não modernizada e semiperiférica como a de Portugal. Neste caso, e como refere Watson, em economias não-modernizadas, como a portuguesa, os sectores da construção e do imobiliário funcionam como uma espécie de “acumulação primitiva de capital”, o que permite tanto a industrialização como o desenvolvimento da estrutura financeira da economia, garantindo, assim, uma “forma de reproduzir condições estáveis adequadas à expansão da riqueza privada na economia”³ (Watson, 2009: 414). Após a década de 1980, e particularmente com a adesão de Portugal à antiga Comunidade Económica Europeia (CEE), a associação entre o sector imobiliário e o capital financeiro foi reforçada pela liberalização do crédito hipotecário e por taxas de juro mais baixas, tendo encontrado amplas condições de expansão numa política clara de apoio à aquisição de casa própria, através da bonificação de juros e de incentivos fiscais. Reforça-se, assim, também, esta imbricação entre Estado e mercado ou, como sublinhado por Aalbers, “a titularização hipotecária é profundamente

3 Todas as transcrições de excertos de textos escritos originalmente em língua estrangeira foram traduzidas livremente pela autora.

moldada pelo Estado e só pode existir graças à capacidade de mercado do Estado” (Aalbers, 2019: 377).

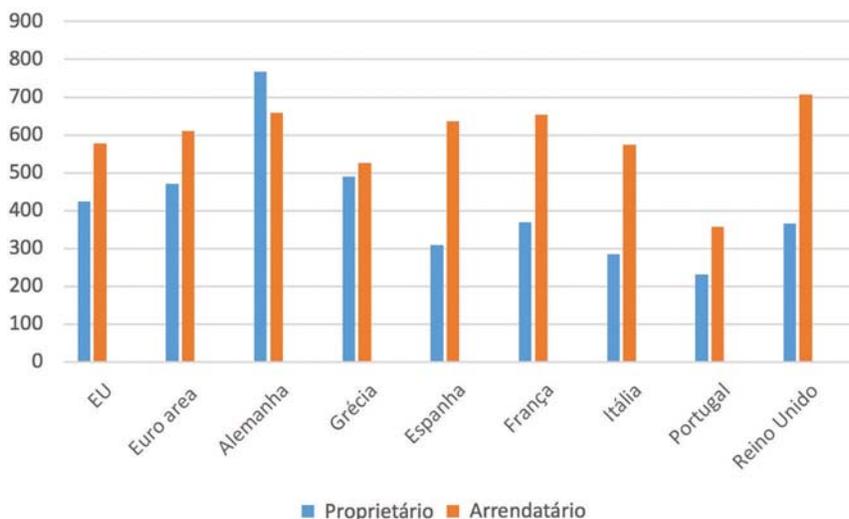
Em segundo lugar, este triângulo complementa o seu último vértice através das escolhas residenciais das famílias que, uma vez mais, devem ser entendidas no quadro da especificidade do Estado-providência português. Muitos investigadores têm discutido a forma como o regime de ocupação habitacional é moldado pela natureza específica do sistema de previdência, mostrando como as elevadas taxas de propriedade da habitação podem funcionar como uma espécie de contrapartida em termos de segurança, quase ontológica, quando a despesa social é baixa (“efeito de substituição”, cf. Kemmeny, 1981, 2006; Ronald e Elsinga, 2012). Esta tese interroga interpretações mais culturalistas que apontam, designadamente nos países do sul da Europa, para uma preferência pela propriedade, justificada não apenas por questões de apego e de investimento afetivo e simbólico na casa, como de possibilidade de constituição, por esta via, de um importante património intergeracional, no quadro de uma sociedade marcadamente familista (Allen *et al.*, 2004). O que se contrapõe, não negando esta dimensão, é que as escolhas residenciais das famílias, nomeadamente na sua orientação pela propriedade da casa, obedecem também a um racional económico que evidencia ser, a longo prazo, mais prudente, seguro e rentável economicamente comprar do que arrendar casa (Pinto e Guerra, 2019).

Mais do que traçar as razões que explicam a generalização da propriedade da casa, cabe, antes, salientar as consequências deste traço do modelo habitacional português, entre outras razões, porque contribui para a crise de habitação que aqui se quer relevar. Com isto não se pretende concorrer para posições que demonizam a propriedade, entendendo-a como fonte de todos os traços disruptivos do sistema habitacional português, nem, ao contrário, assumir uma atitude de reconhecimento da sua exclusiva bondade. Apresentam-se, assim, efeitos positivos e negativos do que foi uma aposta de uma política de habitação, conjugada com os interesses do mercado e com as expectativas e escolhas das famílias.

Em relação aos efeitos positivos, a propriedade representou indubitavelmente uma forma mais acessível de aceder à habitação, beneficiando de baixas taxas de juro, apoios públicos (benefícios fiscais e financeiros), num contexto de um mercado de arrendamento escasso, paralisado e de elevadas rendas no subsector, entretanto liberalizado. A Figura 4 mostra que, quer em Portugal, quer na União Europeia, os custos de habitação mais elevados recaem sobre o regime de arrendamento. No caso de Portugal, o volume de custos relacionados com a habitação em regime de arrendamento é, em 2013, mais de um

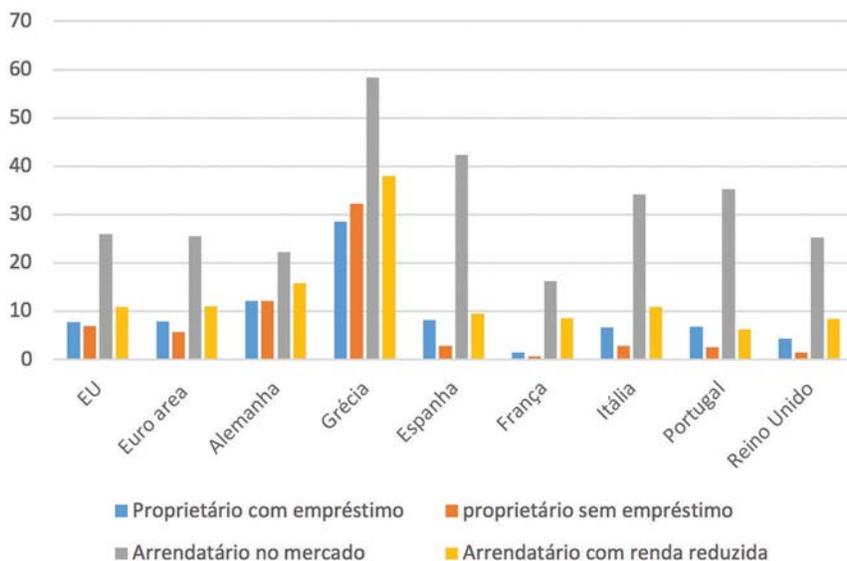
terço superior ao do regime de propriedade. Esta discrepância agrava-se se tivermos em conta a população a viver em agregados que gastam mais de 40% do seu rendimento disponível em despesas relacionadas com a habitação. No caso português, e como observado na Figura 5, esse valor é mais de cinco vezes superior no caso dos arrendatários (35,2%) do que no caso dos proprietários com crédito hipotecário (6,8%). Valores aproximados ou, em alguns casos ainda mais discrepantes, podemos encontrá-los nos países seleccionados na Figura 4 ou na própria União Europeia.

Figura 4. Encargos totais com a habitação em PPS por regime de ocupação, 2013 (Euros)



Fonte: EU-SILC Survey, 2019 [código on-line: ilc_mdmed03], cálculos da autora

Figura 5. População a viver em agregados que gastam 40% ou mais do seu rendimento disponível com a habitação, por regime de ocupação, 2013 (%)



Fonte: EU-SILC Survey, 2019 [código on-line: tessi164], cálculos da autora

Em segundo lugar, a propriedade representa uma fonte de segurança face a um mercado de emprego estruturalmente instável, com baixos níveis salariais, e a um Estado-providência frágil, pelo que, na ausência de esforços substanciais do Estado para proteger os indivíduos de dificuldades e riscos económicos, a propriedade da casa representa uma forma alternativa de “seguro social privado” (Conley e Gifford, 2006: 55 e 63; Pinto e Guerra, 2019).

Em terceiro lugar, o acesso à propriedade da casa, colhendo benefícios de uma rede de apoios intrafamiliar, acaba por constituir uma importante forma de criação de património habitacional, cuja possibilidade de transferência intergeracional é habitualmente apontada como uma das mais fortes motivações desta solução habitacional (Allen *et al.*, 2004), com efeitos reforçadores ao nível da aludida segurança.

Em suma, o acesso generalizado à propriedade da casa contribuiu para o alargamento e a consolidação das classes médias (Aalbers, 2019), num contexto de tardia modernização da sociedade portuguesa e de igualmente tardia expansão destas classes (Pereira, 2018), dificultada por níveis de escolarização baixos, quando comparados com outros países europeus, por uma estrutura

salarial de baixos rendimentos e por um Estado-providência frágil que transfere para a responsabilidade dos indivíduos dimensões importantes da sua própria proteção.

Esta análise não deve, contudo, ocultar efeitos disruptivos não negligenciáveis de uma política de habitação quase direcionada em exclusivo para o apoio à aquisição de casa própria. Em primeiro lugar, efeitos na estrutura do sistema habitacional português, criando um sistema desproporcional e desequilibrado, dividido entre um macro-sector, estruturado pela propriedade (73% dos alojamentos, INE, Censos 2011) e um sector residual de arrendamento (25% dos alojamentos, INE, Censos 2011), ele próprio segmentado entre um subsector estagnado, pouco atrativo e de baixas rendas e um outro de elevados preços e, por isso, não acessível à maioria da população. Mas esta aposta significou também o desinvestimento noutras formas de acesso à habitação, nomeadamente arrendamento acessível, regimes de ocupação intermédios ou de propriedade social, vocacionando a intervenção do Estado, em matéria de provisão de habitação, para um regime de habitação social residual (menos de 3% do *stock* habitacional) e destinado, como referido, à supressão (ou mitigação) das carências habitacionais mais graves, sem que alguma vez constituísse alternativa válida como forma de acesso à habitação para grupos sociais mais heterogéneos.

Em segundo lugar, esta política representou um aprofundamento das desigualdades pelo não controle dos grupos sociais efetivamente apoiados pelo Estado, sendo sobretudo as classes médias e médias-baixas as principais beneficiárias do investimento público em habitação (Pinto, 2017; Pinto e Guerra, 2019). Esta desigualdade acaba por se materializar numa clivagem crescente entre proprietários e inquilinos (A. Santos, 2019), sendo estes últimos destinatários ou do mercado de arrendamento, muito mais penalizador em termos de custos e de instabilidade, ou do arrendamento público, escasso e, muitas vezes, penalizador em termos de possibilidades de inserção (e ascensão) social e urbana. Contudo, como sublinha A. Santos (2019: 8), “este crescimento das desigualdades não se explica pela ausência ou insuficiência do Estado neste domínio da provisão. Pelo contrário, ele é o resultado de uma interventiva acção na promoção do nexu finança-habitação, designadamente através do apoio ao crédito para aquisição de habitação própria”.

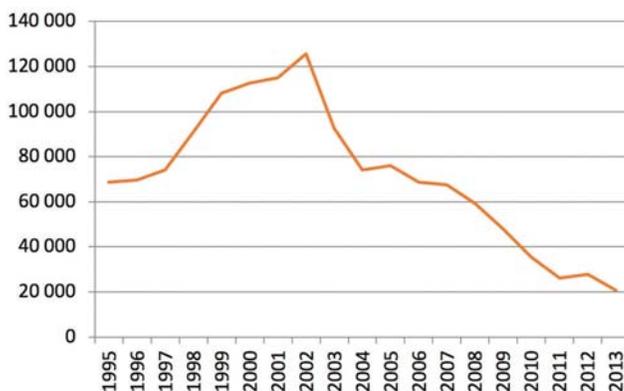
O somatório destas razões, articuladas, legítima falar-se de crise de habitação, pese o aumento significativo de segundas residências e de fogos devolutos, contribuintes líquidos do elevado rácio entre nº fogos/nº de famílias. Em

2011, o número de fogos habitacionais é 45% mais elevado que o de famílias residentes (INE, Censos 2011).

3. A CRISE FINANCEIRA E A (NOVA) CRISE DE HABITAÇÃO

A particularidade que o mercado habitacional português evidenciou, durante a última década, em comparação com outros países europeus, foi, de certa forma, a “antecipação” da crise, que permitiu a Portugal tornar-se mais resiliente ou, pelo menos, não tão exposto aos efeitos nefastos que atingiram outros países como a Espanha ou a Irlanda (Pinto e Guerra, 2013). O abrandamento do ritmo de licenciamento e construção de habitações começa a partir de 2000 e, particularmente, a partir de 2002, quando termina a bonificação dos juros do crédito hipotecário (Figura 6). Este abrandamento terá prevenido uma bolha imobiliária, evitando, ao mesmo tempo, a queda abrupta do sector da construção.

Figura 6. Fogos concluídos em construções novas para habitação familiar



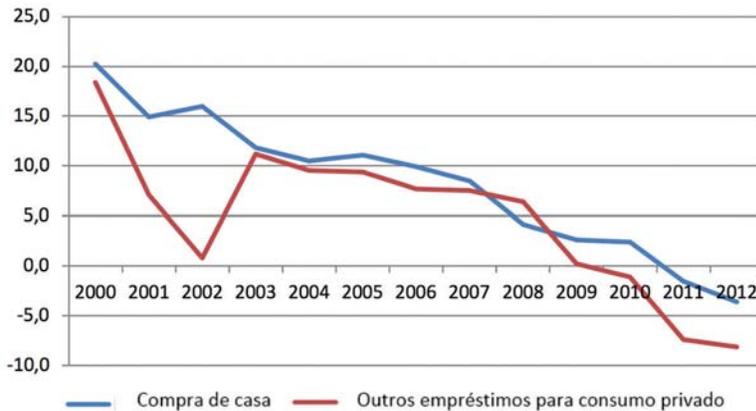
Fonte: INE, Estatísticas da Construção

Se a primeira década deste século demonstrou claramente o abrandamento do ritmo da construção e do *stock* de oferta habitacional, a crise económica e financeira, desencadeada a partir da crise do *subprime*, nos Estados Unidos da América, em 2008, afetou profundamente as famílias, devido à contínua contração e precariedade do mercado de trabalho, ao aumento do desemprego e à grave diminuição dos rendimentos. A conjugação entre a precarização das famílias e a crise financeira do Estado, tendo como consequência imediata uma drástica contração da procura habitacional que paralisou o mercado

imobiliário, acaba por transformar-se numa crise mais profunda de acesso e de capacidade de manutenção da habitação.

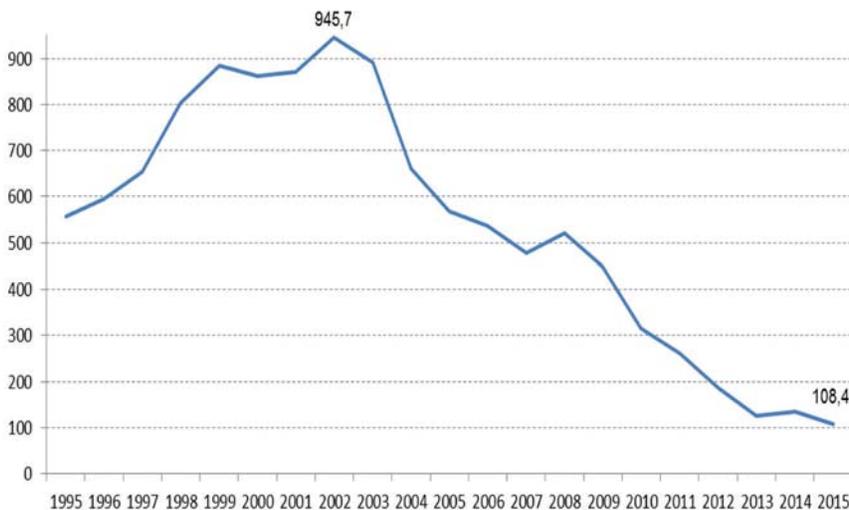
As severas restrições económicas e financeiras que atingem o rendimento das famílias, a contínua diminuição dos apoios públicos, incluindo os gastos com habitação e serviços coletivos, e a súbita indisponibilidade das instituições financeiras para continuarem a conceder crédito hipotecário explicam a substantiva contração na procura habitacional. Alguns indicadores podem ilustrar esta realidade como a diminuição significativa do número de empréstimos concedidos por instituições financeiras, quer para aquisição de habitação, quer para outro consumo privado, particularmente relevante a partir de 2003, na sequência do fim do crédito bonificado (Figura 7). Note-se, no entanto, que a incerteza e insegurança que atravessaram a economia e a sociedade portuguesas levaram a uma quebra na oferta de crédito bancário para aquisição de habitação, dado o elevado risco de incumprimento. Estas dificuldades na obtenção de crédito hipotecário afetaram naturalmente a procura de habitação em regime de propriedade, canalizando-a para uma maior procura de arrendamento. Mas o estrangulamento do crédito não encontra no Estado a capacidade de oferecer uma alternativa relevante à do mercado. Não só porque, como referido, ao longo das últimas décadas do século XX, o Estado português consolidou uma política de habitação centrada no apoio à aquisição de casa própria, descartando a possibilidade de se converter num ator importante na provisão habitacional, como neste contexto de graves restrições financeiras e sob um programa de ajustamento, vê diminuir ainda mais drasticamente a sua capacidade de apoio e de gastos com a habitação (Figura 8). Note-se, no entanto, que esta tendência de decréscimo acompanha de perto, do ponto de vista temporal, a das instituições bancárias no que diz respeito à concessão de crédito.

Figura 7. Taxa de crescimento anual dos empréstimos concedidos por instituições financeiras



Fonte: Banco de Portugal, Indicadores Económicos e Financeiros, 2013

Figura 8. Despesas do Estado com a habitação e serviços coletivos, em milhões de euros



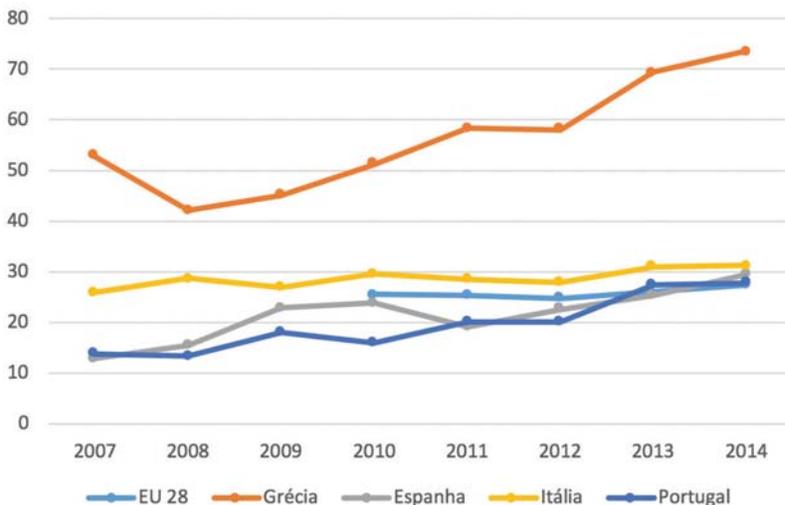
Fonte: PORDATA

A crise das famílias, do Estado e do mercado traduziu-se numa reorientação da procura de habitação em torno do mercado do arrendamento, empurrando,

contudo, muitas famílias, sobretudo jovens, para uma solução habitacional mais onerosa e instável, agravando, assim, as desigualdades, por via da habitação, já desenhadas nas décadas anteriores (A. Santos, 2019).

Se a capacidade de acesso ficou agravada no contexto desta crise, a deterioração das condições habitacionais e as maiores dificuldades na manutenção da casa revelaram uma das facetas mais penalizadoras deste período. Um dos indicadores que o comprova é a percentagem crescente de famílias com dificuldades de pagamento de rendas ou hipotecas, revelando uma tendência de subida, logo a partir de 2008, numa trajetória de convergência com a média europeia e com outros países, como a Itália ou a Espanha (Figura 9). Embora o rácio de incumprimento no crédito à habitação apresente um valor reduzido em Portugal – situando-se em 2,7%, em 2011 (BdP, 2011) – a sua evolução é no sentido do crescimento, tendo aumentado cerca de 4% no mesmo ano (BdP, 2011). As tradicionais redes familiares de suporte, muito associadas aos países do sul da Europa (Allen *et al.*, 2004) e uma reorientação das estratégias de poupança/consumo em tempo de crise, tendentes a uma priorização da casa em detrimento de quaisquer outras despesas, explicarão possivelmente este baixo valor.

Figura 9. Agregados com atraso no pagamento de rendas ou hipotecas (% do total)



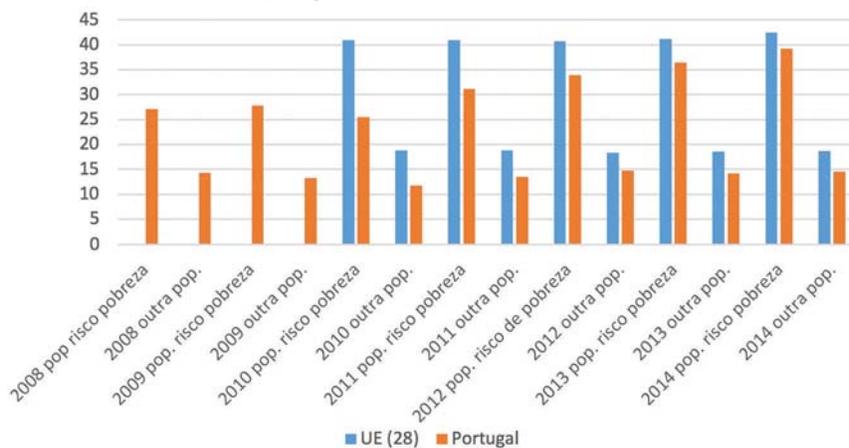
Fonte: EU-SILC Survey, 2019 [código on-line: ilc_md505], cálculos da autora

Outro indicador importante na aferição da deterioração das condições habitacionais é a evolução do peso dos encargos com a habitação no rendimento disponível dos agregados familiares. A Figura 10 mostra que, em termos médios e comparativos, a proporção dos custos de habitação no rendimento disponível das famílias não parece penalizar em particular a população portuguesa, que se encontra abaixo da média europeia. No entanto, a tendência deste período, particularmente desde o início da crise, é para um aumento do peso dos encargos relacionados com a habitação em Portugal, ao contrário da média europeia que mostra uma tendência para a estabilização.

Em 2013 e 2014, Portugal aproxima-se claramente da média europeia no que respeita à proporção dos custos da habitação no rendimento disponível das famílias, quer nos agregados cujo rendimento se situa abaixo dos 60% da mediana do rendimento nacional e, por isso, considerados em risco de pobreza, quer na restante população. Mas, o dado mais relevante é a enorme discrepância do peso destes encargos quando comparamos estes dois tipos de população. Em 2014, o peso dos encargos com a habitação representava 39,2% do rendimento disponível nos agregados em risco de pobreza, enquanto esse valor é de 14,5% nos restantes agregados.

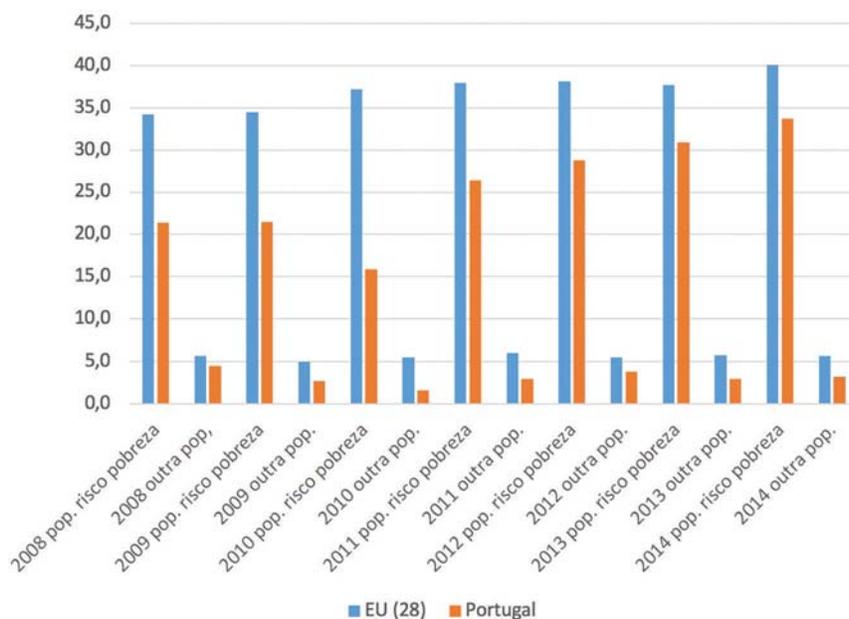
Se atendermos ao indicador relativo à percentagem de agregados sobrecarregados com a habitação (gastos iguais ou superiores a 40% do rendimento disponível), esta discrepância é ainda mais evidente, como observado na Figura 11. Além da tendência de subida ser especialmente relevante no grupo de agregados em risco de pobreza, os valores variam entre 39,2% nesta população e 3,2% no caso da restante.

Figura 10. Peso dos encargos com a habitação no rendimento disponível, por grupo de rendimentos (%)



Fonte: EU-SILC Survey, 2019 [código on-line: ilc_mdcd01], cálculos da autora

Figura 11. População a viver em agregados que gastam 40% ou mais do seu rendimento disponível em habitação (%)



Fonte: EU-SILC survey, 2019 [código on-line: ilc_lvho07a], cálculos da autora

Sendo esta crise especialmente penalizadora para os grupos mais vulneráveis, acaba por ter uma capacidade de atingir transversalmente a sociedade portuguesa no que diz respeito ao agravamento das condições habitacionais e à redução da capacidade de acesso à habitação. De facto, uma das consequências mais relevantes deste “contágio social” prende-se com o aumento e a diversificação dos grupos sociais em situação de vulnerabilidade, lutando por uma habitação no mercado ou com apoios públicos. Não se trata agora apenas de famílias em situação ou em risco de pobreza, mas também jovens adultos em processo de autonomização, famílias em dificuldades financeiras, afetadas pelo desemprego ou com quebras de rendimento, famílias em períodos disruptivos (divórcio, famílias monoparentais) ou arrendatários que vêem aumentar significativamente o valor da renda ou expirar o seu contrato de arrendamento sem encontrarem outra solução viável.

Por estes tempos, as políticas de habitação vivem um paradoxo: por um lado, são chamadas a responder às crescentes necessidades habitacionais não satisfeitas pelo mercado; por outro lado, os recursos tipicamente utilizados para financiar o acesso à habitação diminuem drasticamente (Figura 12). Por outro lado, ainda, subjugadas a um programa de ajustamento e a uma orientação político-ideológica que vai no sentido de uma retração do Estado e de uma progressiva liberalização do mercado habitacional, acabam por reforçar as condições de vulnerabilidade de grupos crescentemente heterogêneos. Aliás, esta crise marca um ponto de viragem (*turning-point*) fundamental (Pereira, 2018), quer no modelo de orientação das políticas habitacionais e nas formas de acesso à habitação, quer no modelo de desenvolvimento económico, inaugurando a segunda fase do nexos Finança-habitação (A.Santos, 2019).

4. DA CRISE DA HABITAÇÃO À CRISE DE ACESSIBILIDADE DA HABITAÇÃO: DINÂMICAS IMOBILIÁRIAS E NOVOS RISCOS SOCIAIS

Se a crise financeira global tem sido apontada como o *ponto de viragem* (Pereira, 2018) na inversão de tendências marcantes nos sistemas de habitação e nas formas de acesso – acesso generalizado à propriedade, disponibilidade de crédito barato – o pós-crise vem exacerbar processos, consensualmente apontados como fatores comprometedores do acesso à habitação e redefinidores dos padrões de procura até agora dominantes. Estes processos relacionam-se, por um lado, com a emergência de novos riscos sociais que a crise financeira vem exponenciar e, por outro, com dinâmicas imobiliárias e urbanas, resultantes de uma globalização financeira mais radical, com impactos sobretudo nos centros

das grandes cidades. Neste contexto, Portugal, como outros países, parece ir perdendo as características dominantes do seu sistema habitacional, no quadro dos países do sul da Europa,⁴ para se inserir, embora desigualmente do ponto de vista territorial, nas dinâmicas imobiliárias e urbanas globalizadas que vão alterando o perfil do seu modelo habitacional e dos modos de acesso à habitação.

Em termos dos novos riscos sociais, as alterações do mercado de trabalho, ligadas à reestruturação económica pós-fordista, e indissociáveis da capacidade de acesso à habitação, têm-se traduzido por um aumento da precariedade laboral, seja pela diminuição de rendimentos associados ao trabalho, seja pela crescente precariedade contratual ou pela emergência de formas persistentes de subemprego ou emprego casual (Nolan, 2014). Estas alterações têm-se vertido numa crescente disparidade de rendimentos e riqueza, agravando as desigualdades sociais (Arundel e Doling, 2017), mas, sobretudo, têm contribuído para um esvaziamento das classes médias tradicionais nas economias avançadas (Milanovic, 2016 *in* Arundel e Hochstenbach, 2018), que tendem agora a somar a precariedade laboral a uma cada vez mais evidente precariedade habitacional (Pereira, 2018).

Em paralelo, assistimos a tendências de liberalização e recuo dos Estados como denominador comum de uma política de habitação à escala europeia (Madden e Marcuse, 2016). Esta liberalização consubstancia-se na retração da provisão direta da habitação ou da habitação acessível (e, em geral, nos gastos com a habitação), apostando, pelo contrário, na alienação do parque público (Forrest e Murie, 2011) e na flexibilização das políticas de arrendamento (Seixas e Antunes, 2019). Estas tendências, mais recentes, ocorrendo subsequentemente a décadas de apoios públicos no acesso generalizado à propriedade, sobretudo nos países de Estados-providência mais frágeis, como nos países do sul da Europa, constituem indicadores de uma mudança estrutural de um Estado provedor para um ‘bem-estar baseado em ativos privatizados’ (“*privatized asset-based welfare*”) (Doling e Roland, 2010; Pinto e Guerra, 2019).

4 As características geralmente apontadas aos países do Sul da Europa, no que diz respeito aos seus modelos habitacionais, relacionam-se com as elevadas taxas de propriedade, a estagnação do mercado de arrendamento e a percentagem significativa de segundas residências (Allen *et al.*, 2004). Os processos referidos têm sido entendidos como geradores de dinâmicas de diluição destas especificidades, nomeadamente, pela tendência para o alargamento da propriedade noutros países, com um parque de habitação pública considerável, e pela redução do papel do Estado enquanto provedor de habitação. Por outro lado, e contribuindo para esta aproximação, a inserção dos países do sul da Europa, mais fortemente afetados pela crise global financeira, nas rotas do investimento imobiliário global com impactos importantes nos seus mercados imobiliários e nas lógicas de transformação urbana.

Concretamente, em Portugal, tendo sido sempre muito reduzida a capacidade de provisão do Estado, esta política de liberalização faz-se sobretudo por via da liberalização do mercado de arrendamento de que é expoente o Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU), de 2012 (Lei nº 31/2012), com efeitos, por via do acelerar do termo dos contratos de arrendamento, no aumento do volume de transações de imóveis e do crescimento exponencial do arrendamento de curta duração (A. Santos, 2019).

Do lado das novas dinâmicas imobiliárias, a desregulação dos mercados imobiliários, ligada à mercantilização e financeirização da habitação (Aalbers, 2016, 2019; Aalbers e Christophers, 2014) tem canalizado investimentos massivos para a habitação, incorporando crescentemente o sector imobiliário nos circuitos globais do capital (Schwartz e Seabrooke, 2008). Os mercados imobiliários convertem-se em absorventes de um excesso global de capital, uma “*Wall of Money*” (*parede de dinheiro*) em busca de oportunidades de investimento (Fernandez e Aalbers, 2016). Portugal não escapa a este processo, sobretudo, pela inserção das suas cidades maiores – Lisboa e Porto – nas rotas do investimento imobiliário global. A recessão económica e a desvalorização do imobiliário, durante a crise financeira, e as contrapartidas exigidas pelo programa de ajustamento, iniciado em 2011, levam à mobilização de políticas atrativas para captar o investimento estrangeiro com impactos assinaláveis nos mercados imobiliários. Refira-se, apenas como exemplo, o Regime Fiscal Especial para Residentes Não-Habituais⁵, criado em 2009, e o Programa de *Vistos Gold*, de 2012.⁶

Estas dinâmicas imobiliárias conjugam-se com transformações urbanas (e robustecem-se mutuamente), reforçando o capital de atratividade dos centros urbanos e colocando-os sob pressão da procura residencial, com dois efeitos emergentes: a sincronização dos mercados imobiliários a nível global (Wetzstein, 2017) e processos de gentrificação, entendidos como o “o processo típico de reconfiguração urbana impulsionado pela perspectiva de explorar as diferenças planetárias de preços e de rendimentos” (Slater, 2017 *in* Wetzstein, 2017: 3164).

5 O Regime Fiscal Especial para Residentes Não-Habituais permite que qualquer cidadão, independentemente da nacionalidade, possa residir em território português, beneficiando de um atrativo regime fiscal em troca de determinado volume e tipo de investimento (Decreto-Lei nº 249/2009, de 23 de Setembro).

6 O Programa *Vistos Gold*, mais propriamente, o Regime de Autorização de Residência para Actividade de Investimento (ARI) permite que cidadãos estrangeiros, oriundos do espaço fora da União Europeia, obtenham residência temporária no contexto do exercício de atividade de investimento empresarial ou imobiliária.

Acrescem ainda, em muitas cidades como Lisboa, dinâmicas correlativas de turistificação, aceleradoras daqueles processos.

Os efeitos conjugados destes processos, sobretudo nas cidades mais expostas à globalização financeira imobiliária, têm ditado uma subida exponencial dos preços de venda e arrendamento. Esta subida, articulada com alterações no mercado de trabalho, tendentes a uma maior precarização salarial e volatilidade das relações laborais, vêm instalando um contraste crescente entre os *market insiders*, beneficiando de uma contínua acumulação de riqueza e os *market outsiders*, confrontando-se com crescentes barreiras ao acesso à habitação (Arundel e Hochtchenbach, 2018).

Como reflexo desta maior visibilidade do problema do acesso à habitação, Wetzstein chama a atenção, em 2017, para uma “crise global de acesso à habitação urbana” (Wetzstein, 2017), traduzida por um desfasamento crescente entre os custos relacionados com a habitação e os salários das famílias em muitos centros urbanos do mundo. Segundo o autor, esta crise está relacionada com tendências observáveis no pós-crise financeira, nomeadamente o acelerado processo de (re)urbanização dos centros urbanos por pessoas e capital e o aumento da desigualdade no interior das sociedades.

A propósito desta crise, de dimensão global, Wetzstein (2017) sublinha quer as implicações sociais – o agravamento das condições habitacionais, sobretudo de agregados de baixos rendimentos; o estrangulamento da capacidade de acesso à habitação por parte das classes médias, manifestando-se esta incapacidade sobretudo nos jovens adultos; o deslocamento forçado de agregados dos centros das cidades – quer as implicações espaciais, conduzindo a processos de maior polarização e segregação espaciais.

Estas transformações urbanas e imobiliárias têm-se traduzido, também para o contexto português, por um crescente desfasamento entre os custos da habitação e os rendimentos das famílias, aumentando drasticamente a inacessibilidade à habitação. Em Lisboa, entre 2016 e 2018, o valor do metro quadrado mediano da habitação no mercado de venda subiu 60,5%, agravando substancialmente as taxas médias de esforço da habitação, que se situavam, em 2018, em 58% do rendimento disponível. O mercado de arrendamento ainda é mais penalizador, cifrando-se esse valor em 67% para o mesmo período (Seixas e Antunes, 2019). Sinaliza-se, contudo, que este *hiato*, alargando e diversificando enormemente os grupos em situação de vulnerabilidade face à habitação (Pinto e Guerra, 2019) é especialmente penalizador para dois grupos: a geração cuja autonomização ocorre a partir da crise (Pereira, 2018) e os arrendatários (Pereira, 2018; Pinto e Guerra, 2019).

A discussão sobre as implicações destas mudanças na capacidade de acesso à habitação tem vindo a sublinhar, como referido, efeitos quer sociais, quer espaciais. Quanto aos primeiros, sinalizam-se os impactos nas formas de acesso à habitação e na reconfiguração das trajetórias residenciais e nos modos de habitar. Weitzstein (2017) alude a um *fosso geracional*, referindo-se ao papel da casa, em gerações anteriores, como motor de mobilidade social e de acumulação de património *versus* uma precarização habitacional das novas gerações, agravada ainda por uma precarização laboral. O acesso reduzido à propriedade da habitação e mercados de arrendamento inacessíveis parecem ameaçar agora o *status* material e a mobilidade social ascendente daqueles que constituem o *core* das democracias ocidentais (Weitzstein, 2017). Neste quadro de mais acentuada desigualdade geracional, discute-se o papel dos apoios familiares e da transferência de património intergeracional, por um lado, na mitigação deste *fosso*, por outro, e paradoxalmente, na introdução de novas desigualdades entre aqueles que beneficiam e não beneficiam destes apoios (Arundel e Ronald, 2018).

Estas mudanças urbanas e do mercado imobiliário, combinadas com alterações demográficas e sociais – emergência de novos tipos de agregados (pessoas a viver sós, famílias recompostas, famílias monoparentais) e de novos estilos de vida – têm vindo a ser reconhecidos como fatores explicativos das recentes tendências observáveis, em muitos países, de declínio das taxas de propriedade da habitação (Pereira, 2018), sobretudo entre jovens adultos, e de uma incursão mais expressiva no mercado do arrendamento, legitimando falar de uma ‘geração-aluguer’ (“*generation rent*”) (Weitzstein, 2017), amiúde em soluções habitacionais precárias e inseguras (Lennartz *et al.*, 2016), e suportando custos de habitação ainda mais elevados (Pereira, 2018; Pinto e Guerra, 2019; Seixas e Antunes, 2019).

Quanto às segundas – consequências espaciais – a nova hierarquia de preços no interior das cidades tem sido apontada como redefinidora da geografia das cidades, alterando os seus mapas sociais e simbólicos (Pereira, 2018) e entendida como *mecanismos de comando* das desigualdades habitacionais relacionadas com a localização da casa. A inacessibilidade dos centros e dos locais que permitem acumulação de capital, por via da posse, tem significado, para muitos, a rejeição para zonas periféricas. Crescentemente, nos estudos sobre o acesso à habitação, se incorpora como dimensão de análise não apenas *quem* compra mas *onde* se compra. A dimensão espacial da polarização do mercado habitacional revela-se na divergência entre “*hotspots*”, *áreas de ganho elevado*, *versus* “*cold spots*”, *áreas de ganho reduzido* (Arundel e Hochstenbach, 2018),

reforçando os processos de segregação socio-espacial (Fenton, 2011; Seixas e Antunes, 2019).

Ainda relacionadas com esta dimensão espacial, devemos notar as discrepâncias locais/regionais nos sistemas de oferta e de fixação de preços da habitação, pela não inclusão uniformizada das várias cidades/regiões nas dinâmicas identificadas. Estar-se-á perante uma descolagem das cidades maiores, e mais inseridas nas rotas da globalização, por relação aos seus contextos nacionais como efeito da já mencionada sincronização dos preços pela bitola dos mercados imobiliários globais (Weitzstein, 2017; Pereira, 2018). Em Portugal, dados do INE sobre o segundo trimestre de 2019 mostram que existem 28 concelhos com valores medianos de venda de habitação acima dos 1200 Euros por m². Entre estes, a variação é de 1220€/m² em Coimbra e 3154€/m² em Lisboa (Pereira, 2020).

Em suma, esta mais recente crise da habitação, bebendo na anterior crise económica e financeira e encontrando aí os seus fatores propulsores, apresenta contornos muito distintos nos seus nexos causais, assim como nas suas consequências. Entre os fatores propulsores, a debilidade e estagnação da economia portuguesa e, por acréscimo, do mercado imobiliário, tornam-no apetecível para o investimento estrangeiro, que beneficia ainda de estímulos fiscais e financeiros. Mas este foi o ponto de partida de um caminho de crescente inserção nas rotas do investimento imobiliário global, acoplado por uma não menor turistificação global que alteram profundamente o mercado habitacional e as lógicas urbanas e convertendo esta crise, fundamentalmente, numa crise de acessibilidade à habitação.

5. REFLEXÕES FINAIS

Traçar o percurso da(s) crise(s) de habitação, de contornos endémicos em Portugal, permitiu encontrar o seu fio condutor num denominador comum. As sucessivas crises de habitação, que não são mais do que um défice de habitação a preços acessíveis aos vários grupos socioeconómicos, estão amplamente ancoradas num modelo incipiente de desenvolvimento económico, na fragilidade de um Estado-providência e nas opções em matéria de políticas públicas de habitação. Hoje, como ontem, o desenvolvimento económico não permite a geração e acumulação de riqueza capaz de garantir um Estado forte e sustentável; hoje, como ontem, o Estado assume um papel crucial na promoção de umnexo estrutural entre finança e habitação, primeiro como contribuinte líquido do setor financeiro, ao apoiar massivamente o acesso à

habitação em regime de propriedade, através da bonificação de juros e incentivos fiscais; depois, como agente fundamental de promoção de políticas de atração de investimento imobiliário estrangeiro, com consequências relevantes no mercado habitacional e na capacidade de acesso à habitação (A. Santos, 2019). Mas, tal como encontramos um denominador comum, encontramos *nuances* muito importantes que distinguem as várias crises, relacionadas com as circunstâncias particulares em que emergem e produzindo consequências também particulares.

A primeira crise do período pós-revolução democrática é uma crise que instala a clássica *separação*, entre os *market insiders* e os *market outsiders*, desta vez, pela via da propriedade da casa, com consequências estruturais no agravamento das desigualdades sociais. Enquanto os primeiros acabam por beneficiar de uma contínua acumulação de riqueza, através do património habitacional sucessivamente valorizado, os segundos, que representam os grupos mais frágeis, têm como solução a habitação precária, o exíguo parque de habitação social ou o mercado de arrendamento, progressivamente mais caro e inacessível.

A segunda crise, ancorada numa crise económica e financeira, é, por isso, transversal, atingindo grupos muito heterogéneos no que diz respeito à capacidade de acesso e manutenção da habitação, porque afetados por uma súbita diminuição dos rendimentos, por via da perda de emprego ou do embaratecimento do trabalho. Em tempo de crise financeira do Estado, estes grupos também não encontram apoio em medidas de política habitacional ou alternativa na oferta pública de habitação. Pelo contrário, confrontam-se com uma liberalização crescente do mercado habitacional, seja pela via da atração de investimento imobiliário estrangeiro, seja pela via da liberalização do mercado de arrendamento.

Deste ponto de vista, a terceira crise, relacionada com dinâmicas imobiliárias e transformações urbanas mais recentes, é mais seletiva e cirúrgica, instalando sobretudo clivagens geracionais e territoriais, a que se podem sobrepor outras, relacionadas com o regime de ocupação da habitação (propriedade *versus* arrendamento). Uma vez mais, a divisão entre os *market insiders* e os *market outsiders* aparece como fator de agravamento das desigualdades sociais, agora também por via de uma maior segmentação e segregação territoriais. Mas, enquanto a crise anterior atingia sobretudo os países de economias mais frágeis, esta crise é global e sobretudo urbana – uma *global urban housing affordability crisis* (crise global de acessibilidade à habitação urbana) – disseminando-se

particularmente nos países, cujas cidades estão mais expostas aos circuitos do investimento imobiliário global.

Neste contexto parece imperiosa a necessidade de repensar as políticas de habitação em função do carácter inédito do contexto atual, o que levanta questões de natureza complexa. Como responder a necessidades habitacionais crescentemente diversas de grupos cada vez mais heterogêneos, num contexto de contração de recursos públicos e de fortes constrangimentos impostos pelas lógicas de investimento imobiliário global e pelas dinâmicas de transformação urbana mais recentes? Qual deve ser o papel do Estado: promotor, regulador, parceiro? Qual deve ser o modelo de financiamento na partilha de recursos e responsabilidades entre o Estado, os municípios, as empresas e as famílias? Qual o papel da habitação social? Como assegurar um sistema de habitação mais flexível e mais sustentável que possa ir ao encontro de necessidades de habitação crescentemente diversas, heterogêneas e instáveis dos indivíduos e das famílias?

Respostas a algumas questões podem ser encontradas no documento, da autoria do Governo português (2017), “Por uma nova geração de políticas de habitação”. Não cabe aqui discutir a sua bondade ou as suas limitações. Importa apenas sublinhar que, a montante da intervenção, pode estar o papel crucial da regulação, seja diretamente do mercado habitacional, seja das dinâmicas económicas, imobiliárias ou urbanas que produzem impactos relevantes neste mercado. Se alguma coisa veio demonstrar a crise pandémica de 2020 é que a ausência ou a fragilidade do poder regulador do Estado, além das consequências imediatas em termos de acesso à habitação, têm consequências na configuração de tecidos económicos e urbanos em regime de “monocultura intensiva”, com efeitos económicos e sociais completamente disruptivos em contextos como o de uma crise como a atual.

SIGLAS

FMI	Fundo Monetário Internacional
INE	Instituto Nacional de Estatística
ISCTE	Instituto Superior de Ciências do Trabalho e Empresa

BIBLIOGRAFIA

- AALBERS, Manuel B. e CHRISTOPHERS, Brett (2014), “Centring Housing in Political Economy”. In *Housing, Theory and Society*, 32 (4): 373-394.
- AALBERS, Manuel B. (2016), *The Financialization of Housing: a political economy approach*. Nova Iorque: Routledge.
- AALBERS, Manuel B. (2019), “Financial geography II: Financial geographies of housing and real Estate”. In *Progress in Human Geography*, 43 (2): 376-387.
- ALLEN, Judith; BARLOW, James; LEAL, Jesús; MALOUTAS, Thomas e PADOVANI, Liliana (orgs) (2004), *Housing and Welfare in Southern Europe*. Oxford: Blackwell.
- ALMEIDA, Paulo R. S. P. Marques de (2010), *Favor, Recompensa e Controlo Social: Bairros de casas económicas do Porto (1935 -1965)*. Dissertação de Mestrado em História Contemporânea. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto.
- ARUNDEL, Rowan e DOLING, John (2017), “The end of mass homeownership? Changes in labour markets and housing tenure opportunities across Europe”. In *Journal of Housing and the Built Environment*, 32: 649–672.
- ARUNDEL, Rowan e RONALD, Richard (2018), “The false promise of homeownership: homeowner societies in an era of declining access and rising inequality”. In *Houwel Working Paper Series*, Working Paper 13.
- ARUNDEL, Rowan e HOCHSTENBACH, Cody (2018), “The spatial polarization of housing markets and wealth accumulation”. *CUS Working Paper*, nº 32.
- BANCO DE PORTUGAL (2013), *Indicadores Económicos e Financeiros*. Lisboa: Banco de Portugal.
- BANCO DE PORTUGAL (2011), *Relatório de Estabilidade Financeira*. Lisboa: Banco de Portugal.
- CONLEY, Dalton e GIFFORD, Brian (2006), “Home Ownership, Social Insurance, and the Welfare State”. In *Sociological Forum*, 21 (1): 55-82.
- DOLING, John e RONALD, Richard (2010), “Home ownership and asset-based welfare”. In *Journal of Housing and the Built Environment*, 25 (2): 165–173.
- EUROSTAT (2019), *EU-SILC Survey*, 2019.
- FERNANDEZ, Rodrigo e AALBERS Manuel B. (2016), “Financialization and Housing: Between Globalization and Varieties of Capitalism”. In *Competition & Change*, 20 (2): 71-88.
- FERREIRA, António Fonseca (1987), *Por uma Nova Política de Habitação*. Porto: Edições Afrontamento
- FERREIRA, António Fonseca; GUERRA, Isabel e MATIAS, Nelson (1985), *Perfil social e estratégias do “clandestino”*. Lisboa: Centro de Estudos de Sociologia, ISCTE.
- FORREST, Ray e MURIE, Alan (2011), *Selling the Welfare State – the privatisation of public housing*. Nova Iorque: Routledge.
- GOVERNO DA REPÚBLICA PORTUGUESA (2017), “Por uma nova geração de políticas de habitação”. Roteiro (Outubro de 2017). Acesso: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=95621259-fdd4-4099-82f3-2ff17c522882>

- GUERRA, Isabel (1990), “As pessoas não são coisas que se metam em gavetas”. In *Sociedade e Território*, 20: 11-16.
- IHRU – INSTITUTO DA HABITAÇÃO E DA REABILITAÇÃO URBANA (2015), *1987-2011: 24 anos de esforço do Orçamento do Estado com Habitação*. Lisboa: Edição IHRU.
- INE – INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2019), Estatísticas da Construção e da Habitação.
- INE – INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2019), Censos, 1970-2011.
- KEMENY, Jim (1981), *The myth of home ownership*. Londres: Routledge & Kegan.
- KEMENY, Jim (2006), “Corporatism and housing regimes”. In *Housing, Theory and Society*, 23(1): 1-18.
- LENNARTZ, Christian; ARUNDEL, Rowan e RONALD, Richard (2016), “Younger Adults and Homeownership in Europe Through the Global Financial Crisis”. In *Population, Space and Place*, 22 (8): 823–835.
- MADDEN, Davis e MARCUSE, Peter (2016), *In Defense of Housing*. Londres: Verso.
- NOLAN, Brian *et al.* (orgs) (2014), *Changing Inequalities and Societal Impacts in Rich Countries: Thirty Countries’ Experiences*. Oxford: OUP.
- NUNES, João Pedro (2011), *Florestas de Cimento Armado: os grandes conjuntos residenciais e a constituição da metrópole de Lisboa (1955-2005)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- PEREIRA, Sandra M. (2012), *Casa e mudança social. Uma leitura das transformações da sociedade portuguesa a partir da casa*. Lisboa: Caleidoscópio.
- PEREIRA, Sandra M. (2018), “Lisboa, Cidade Lazer-Investimento. Reconfigurações do Habitar”. In J. S. Monteiro e M. Nascimento (coord.), *Futuros de Lisboa – Futures of Lisbon*, 150-163 (Catálogo de Exposição no Museu de Lisboa, Torreão Poente da Praça do Comércio). Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa.
- PEREIRA, Sandra M. (2020), “Habitação: desafios das políticas públicas locais”. In H. Carreiras e A. Calado (orgs) (2020), *Descentralização e Reorganização do Estado*. Lisboa: Mundos Sociais, pp. 83-98.
- PINTO, Teresa Costa (1990), “A apropriação do espaço em Bairros Sociais: o gosto pela casa e o desgosto pelo bairro”. In *Sociedade e Território*, 20: 36-43.
- PINTO, Teresa Costa (2000), “Os Bairros Sociais Vistos por si Mesmos – Imagens, conflitualidades e insegurança”. In *Cidades, Comunidades e Territórios*, 1: 101-111.
- PINTO, Teresa Costa (2017), “Moving to a new housing pattern? New trends in housing supply and demand in times of changing. The Portuguese case”. In *Critical Housing Analysis*, 4 (1): 231-141.
- PINTO, Teresa Costa e GUERRA, Isabel (2013) “Some structural and emergent trends in Social Housing in Portugal. Rethinking housing policies in times of crisis”. In *Cidades, Comunidades e Territórios*, 27: 1-21.
- PINTO, Teresa Costa e GUERRA, Isabel (2019), “Housing policies, market and home ownership in Portugal: beyond the cultural model”. In *Cidades, Comunidades e Territórios*, 39: 101-114.
- PORDATA – BASE DE DADOS DO PORTUGAL CONTEMPORÂNEO.
- RONALD, Richard e ELSINGA, Marja (orgs) (2012), *Beyond Home Ownership: Housing, Welfare and Society*. Londres e Nova Iorque: Routledge.

- SANTOS, Ana Cordeiro; TELES, Nuno e SERRA, Nuno (2014), “Finança e Habitação em Portugal”. In *Cadernos do Observatório Sobre Crises e Alternativas*, nº 2, 61 pp.
- SANTOS, Ana Cordeiro (coord) (2019), *A nova questão da habitação em Portugal*. Coimbra: Observatório Sobre Crises e Alternativas e Actual Editora.
- SANTOS, Ana Cordeiro (2019), “Habitação em tempos financeiros em Portugal”. In A. C. Santos (coord), *A nova questão da habitação em Portugal*. Coimbra: Observatório Sobre Crises e Alternativas e Actual Editora.
- SOUSA SANTOS, Boaventura (1985), “Estado e Sociedade na semiperiferia do Sistema Mundial: o caso português”. In *Análise Social*, XXI (87-88-89): 869-901.
- SCHWARTZ, Herman, SEABROOKE, Leonard (2008), “Varieties of residential capitalism in the international political economy: Old welfare states and the new politics of housing”. In *Comparative European Politics*, 6: 237-261.
- SEIXAS, João e ANTUNES, Gonçalo (2019), “Tendências recentes de segregação habitacional na Área Metropolitana de Lisboa”. In *Cidades, Comunidades e Territórios*, 39: 55-82.
- SERRA, Nuno (2002), *Estado, território e estratégias de habitação*. Coimbra: Quarteto Editora.
- SERRA, Nuno (2019), “Quanto custa ser parente pobre? Do lugar periférico da habitação nas políticas sociais à sua centralidade no processo de financeirização”. In A. C. Santos (coord), *A nova questão da habitação em Portugal*. Coimbra: Observatório Sobre Crises e Alternativas e Actual Editora.
- WATSON, Matthew (2009), “Planning for the future of asset-based welfare? New Labour, Financialized economic agency and the housing market”. In *Planning, Practice and Research*, 24 (1): 41-56
- WETZSTEIN, Steffen (2017), “The global urban housing affordability crisis”. In *Urban Studies*, 54 (14): 3159-3177