

‘Eu pertenço ao grupo de pessoas que acha que deve haver intervenção pública na habitação privada.’ Entrevista com Jorge Malheiros

Entrevista com Jorge Malheiros. Realizada por Sílvia Viegas e Sílvia Jorge a 30 de setembro de 2021¹.

Jorge Malheiros é geógrafo, doutorado pela Universidade de Lisboa (2001), com trabalho desenvolvido sobre integração/exclusão social e habitacional, entre outros temas complementares ou tangenciais dentro das áreas dos estudos sociais urbanos e das migrações. Neste quadro, integrou, nos últimos anos, vários projetos de pesquisa e publicou diversos trabalhos, a nível nacional e internacional. É Professor do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa (IGOT-UL) e, ainda, Investigador do Centro de Estudos Geográficos (CEG).

Nesta entrevista, Jorge Malheiros aborda questões que cruzam o acesso a uma habitação condigna em Portugal e as migrações, tendo em conta a lente amplificadora e de análise introduzida pela pandemia de COVID-19. A conversa desenvolve-se em torno de quatro eixos principais: (1) os problemas estruturais de construção de cidadania e o seu impacto na vida quotidiana, incidindo nos migrantes e refugiados, em Portugal; (2) as respostas públicas dadas em democracia a estes problemas; (3) as falhas evidenciadas pela COVID-19 e as velhas/novas prioridades de intervenção; e (4) os desafios futuros.

Começamos pelos problemas com maior impacto na qualidade de vida das populações mais carenciadas, por contraponto com os desafios enfrentados pela classe média, na atualidade. Isto articula-se com as respostas públicas adotadas em democracia, para fazer face especificamente à dificuldade generalizada de acesso a uma habitação condigna, incluindo os instrumentos acionados para a colmatar.

Que balanço faz das dificuldades habitacionais e das respostas públicas adotadas em Portugal ao longo do tempo?

A habitação ganhou uma proeminência na agenda política que já não víamos há muito tempo. Desde os finais dos anos 70 que a habitação não era, por exemplo, tópico fundamental de campanha nas eleições locais. Outro indicador deste maior interesse pode ser lido a partir da opinião pública e dos alunos universitários. Na cadeira de habitação que temos [no IGOT] aumentou o número de inscrições. Passou a ser um tema relevante na sociedade devido, precisamente, às dificuldades da classe média e dos jovens em aceder a uma habitação de qualidade no local onde gostariam. A vantagem deste grupo é que tem maior capacidade de chegar aos media e aos políticos, de se fazer ouvir, porque em relação aos grupos mais vulneráveis, as dificuldades de acesso já existem há muito tempo.

Recuando um pouco, na sequência do 25 Abril de 1974, a temática da habitação ganhou grande destaque na sociedade portuguesa, embora as questões habitacionais já tivessem antes visibilidade por causa das migrações internas. A primeira experiência de reabilitação de Ribeira Barredo, por exemplo, no Porto, foi muito precoce e muito diferente daquilo que hoje se faz. O princípio era muito interessante porque consistia em manter a população no local, sem ter de a deslocar.

Desde o final dos anos 1960, com o intensificar do êxodo rural e o crescimento da população das áreas metropolitanas, o processo de urbanização e a questão da habitação ganham peso. Após 1974 havia um grande défice habitacional e um grande voluntarismo por parte do governo. Apareceram, então, experiências e tentativas de resposta muito interessantes. Uma foi o SAAL – Serviço de Apoio Ambulatório Local – um programa participado que visava encontrar soluções habitacionais com as populações, com

¹ A entrevista foi integralmente transcrita e editada pelas entrevistadoras, procedendo-se a um trabalho de revisão junto com o entrevistado, em fevereiro de 2022.

apoio técnico e fornecimento de materiais por parte das autarquias. Outra linha que me parece muito interessante foi a das cooperativas habitacionais, enquanto alternativa ao mercado, mas que também não é habitação pública. As cooperativas apareciam como uma solução intermédia onde as pessoas podiam, por um lado, estar envolvidas e acompanhar o processo de construção e, por outro, reduzir os custos.

O que acontece a partir dos anos de 1980? Porque é que agora temos tantos problemas? A habitação é um pilar fraco do estado social. É um direito económico porque, ao contrário da educação e da saúde, é algo material. É claro que se constroem hospitais, escolas e universidades, mas o que se procura, por exemplo, na educação, é transmitir ou partilhar conhecimentos. A habitação é física e construída sobre terrenos. Portanto, temos o direito à propriedade e o direito ao alojamento, ao abrigo, sendo o último um direito fundamental, um direito humano. Esta tensão entre propriedade e habitação, no sentido de alojamento, ocorre no contexto das economias de mercado, em democracia. Dependendo do tipo de regime, resvala mais para um lado ou para ao outro; por exemplo, em determinados momentos entende-se que a solução para o problema da habitação é dada pelo mercado. Ocorreu no início dos anos de 1980, em termos de políticas públicas, o que ajudou a tornar a questão da habitação menos visível. É a partir desta altura que se financia, claramente, o mercado da habitação e se começa a expandir o crédito habitacional. O Estado assume que pode reduzir a regulação e a intervenção direta. O PER [Programa Especial de Realojamento] constituiu a exceção.

De facto, produziu-se entre meados dos anos 1990 e o início deste século bastante habitação social, mas no geral os problemas são transportados para o mercado.

Os princípios da financeirização apoiam-se no recurso ao crédito, mas também estão em linha com a génese católica, em termos de moral. Refiro-me ao nosso desejo de ser proprietário, comum na Europa do Sul. Na lógica urbana isto corresponde a ter um pedaço de terra com benfeitoria, ou seja, uma habitação, um prédio, um andar.

Desde a década de 1980, tivemos uma oferta habitacional claramente situada na lógica do mercado e estruturada em patamares, procurando atingir diferentes grupos da população. Os grupos mais desfavorecidos nunca conseguiram ter acesso a esta habitação, mesmo com o crédito a 100% e com valores bastante baixos. Em princípio, os outros conseguiam. Com esta generalização da oferta e das competições entre as estruturas que ofereciam crédito, a bolha foi aumentando e as classes médias conseguiram ter habitação. Como temos uma família providência, onde os pais ajudam os filhos a comprar habitação, esses mecanismos iam funcionando. Entre o acesso ao crédito e a ajuda da família, com uma oferta habitacional crescente até ao início do século, as pessoas foram conseguindo, por vezes com taxas de esforço muito significativas, ter acesso à habitação.

Depois havia ainda o mercado clandestino, que ia funcionando de forma complementar, com um custo mais baixo.

Este só começou a ser controlado, a sério, nos anos de 1990, com a chamada Lei das AUGI [Lei n.º 91/95, de 2 de setembro]. Existiam então mecanismos, designadamente na Área Metropolitana de Lisboa, que resolviam os problemas de uma classe média ou média baixa que, tendo alguma verba, não encontrava no mercado de habitação uma resposta, designadamente porque a temporalidade dos custos da habitação clandestina é muito mais ajustável à evolução das disponibilidades de rendimento familiar. A habitação clandestina, que pressupõe a compra do terreno, aparecia também como algo mais compatível com os gostos das pessoas, como a vivenda com quintal. Mas nem todos os bairros clandestinos são assim. Na Brandoa havia prédios e habitações em caves com muito poucas condições de habitabilidade. Muitas vezes apareciam também em vertentes com risco de deslizamento de terras. Portanto, o mercado dos clandestinos apareceu como um complemento informal, típico das sociedades do Sul, também destinado à classe média. Para muitos milhares de pessoas, este foi um complemento importante nos anos de 1970 e 1980 para aceder a uma primeira ou, às vezes, segunda residência.

Em relação aos mais desfavorecidos, que não são tão poucos quanto isso, a situação é diferente.

Uma parte veio para Portugal no período da descolonização, outra corresponde aos imigrantes internos que, sobretudo nos anos de 1960 e 1970, vieram para as grandes cidades, engrossando a população de menores

recursos das áreas urbanas. Para estes, o problema habitacional manteve-se, assistindo-se ao crescimento dos bairros informais, marcados pela ocupação de terrenos de outrem, privado ou estatal, e pela construção de habitação precária. Para este segmento, nem o mercado formal, nem o mercado clandestino, funcionava. Os migrantes não tinham grandes poupanças e muitos estavam em situação irregular, portanto não podiam dar entrada para a compra de casa e, muitas vezes, as exigências do pagamento de uma renda ou de um empréstimo bancário não eram compatíveis com as atividades mais ou menos informais que desempenhavam. O mercado formal de habitação não era, e continua a não ser, compatível com as suas condições de vida, nem por razões burocrático-administrativas, nem por razões de capital.

No Porto nunca houve muita população imigrante, nem muitas barracas, por comparação com a Área Metropolitana de Lisboa.

Nas ilhas e nos bairros sociais há poucos imigrantes. Talvez cabo-verdianos, em alguns sítios. Não sendo imigrante, a população cigana também sempre pertenceu a esta faixa social que não tem o problema residencial resolvido. Mas os estigmas e estereótipos que existem em relação a este grupo contribuem para que o poder público também não se preocupe muito com os seus problemas residenciais. Os outros, brancos pobres, que nós também vamos encontrando, sobretudo nas áreas metropolitanas, também estavam muito associados a um grupo de população frequentemente considerado mais indigente, com menos capacidades económicas.

Ao longo das décadas de 1980 e 1990, e também no início do século XXI, as ditas classes médias, melhor ou pior, iam conseguindo aceder à habitação, através do recurso ao crédito, e ter casa própria, muitas vezes na periferia e em bairros densos, com poucos equipamentos, por exemplo, com um espaço público pouco cuidado ou inexistente e mau acesso aos transportes públicos. Isto fez com que, na Área Metropolitana de Lisboa, as pessoas passassem muito tempo em autocarros, comboios ou no automóvel, na IC19 ou nos acessos a outros sítios. A cidade expandida reduziu a qualidade de vida destas pessoas. A Área Metropolitana do Porto também seguiu esta lógica da habitação difusa, da cidade estendida, mais difícil e com mais custos em termos de gestão urbana. Outra questão que ficou completamente de lado foi o mercado de arrendamento, que foi perdendo peso, mas que dentro das cidades continuou a ser significativo. Lembrome de, nos anos de 1980, já no momento de transição para uma economia de mercado, a ideia de ter habitação para arrendamento também começou a perder peso porque o negócio passou a ser a compra.

Havia também a questão do congelamento das rendas.

Exatamente. Há uma fase em que ter habitação para arrendar era interessante fora de Lisboa e Porto – por exemplo em Castelo Branco, Tomar, Faro, Portimão, etc. –, porque a renda era livre e podiam-se atualizar as rendas. Conheço quem comprasse um apartamento para arrendamento para ter uma fonte de rendimento complementar mensal. Faziam-no também porque, nessa altura, nos anos de 1960, nas cidades médias, havia alguma migração interna. Nos anos de 1980 havia freguesias no centro da cidade onde os arrendamentos que apareciam nos Censos eram mais do que os alojamentos existentes, devido aos subarrendamentos. Não havendo nenhum estímulo ao arrendamento, e dado o congelamento geral das rendas em 1974, tornou-se ainda menos interessante o arrendamento.

Mas não foi apenas o congelamento das rendas que trouxe problemas aos centros das cidades.

Fora do mercado público de arrendamento, que acabou por ser um mercado de casas com rendas congeladas, os poucos alojamentos que apareceram apresentavam rendas muito altas e, portanto, não serviam como uma solução habitacional. Por sua vez, nas periferias, as pessoas podiam comprar casas maiores, mais equipadas. Os alojamentos do centro muitas vezes não tinham casa de banho, ou tinham fora, e eram muito pequenas. Portanto, ir para a periferia acabou por melhorar as condições habitacionais. A verdade é que, viver numa ilha, na Mouraria ou em determinados sítios da Graça ou Alcântara, numa casa muito pequena, é bem pior do que viver em Gondomar ou em Vila Nova de Gaia, Amadora ou Odivelas, sobretudo até há 10-20 anos atrás. Apesar de tudo, têm uma casa melhor, um quarto para cada filho, uma tipologia mais adequada.

O que acontece neste quadro de ofertas habitacionais é que alguns grupos, como os idosos, que viviam em casas arrendadas e pagavam rendas muito baixas, viram a habitação degradar-se por défice de investimento

habitacional. Estavam bem localizados, no centro da cidade, mas foram vendo algumas atividades desaparecerem e, sobretudo, foram vendo uma degradação progressiva do seu espaço residencial. Depois temos aqueles que, não tendo chegado na altura em que havia arrendamentos baratos, e não podendo aceder às lógicas do mercado que desenhamos aqui, tiveram que recorrer a uma habitação precária. Aí, sim, entraram muitas populações imigrantes, em grande parte dos PALOP [Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa], e a população cigana e de mais baixo rendimento em Portugal.

Ainda sobre o passado, gostava de falar do lançamento do PER nos anos de 1990 e do reconhecimento da existência de um grupo que não conseguia, de todo, aceder ao mercado e precisava de uma solução.

O PER, já trabalhado por vários investigadores, tem variantes ao nível local. Apesar de tudo, permitiu atribuir alojamento a muitas pessoas que viviam em ambientes muito precários. No entanto, o processo de atribuição de alojamento foi objeto de críticas: resolveu o problema da casa, mas em muitos casos não resolveu o problema da cidade, do direito das pessoas à cidade. Muitos destes bairros têm localizações periféricas e não conseguem ter um conjunto de equipamentos e comércio necessários, nem promover a interação entre quem aí vive e o resto da cidade. Portanto, surgem algumas situações com lógicas sociais próximas do gueto.

Que problemas estruturais subsistem e que desafios hoje se colocam?

Este quadro apoiado na mercadorização da habitação deu-se até 2013-2014, mas agora começa a alterar-se. O contexto mudou muito com a crise de 2007-2008. A solução habitacional que existia à data, com um profuso recurso ao crédito bancário, não podia continuar a funcionar. Na altura também houve uma bolha imobiliária onde as pessoas perderam a sua casa. Foram os rumos traçados a partir desse momento que deram origem a uma situação habitacional muito mais problemática, que atingiu grupos nunca antes atingidos. A partir do momento em que os bancos dizem ‘agora é com uma entrada maior’, ‘agora não é 90 ou 100%’, a coisa deixou de funcionar. Além disso, alguns destes grupos sociais, designadamente a classe média-baixa e média-média, foram muito atingidos pelo desemprego e viram reduzidos os seus rendimentos, uma condição essencial para cumprir as exigências do crédito à habitação.

Desaparecendo o mecanismo que garantiu o acesso à habitação ao longo destas últimas décadas, passámos a ter uma dificuldade maior na habitação.

Houve um momento em que o arrendamento pareceu que ia ganhar mais peso e que podia ser apoiado pelo discurso da reabilitação. Mas, a partir do momento em que este quadro se alterou, entrando capital estrangeiro, com o seu poder de gerar mais-valias, e se deu o desenvolvimento do turismo, os portugueses deixaram de aceder a este mercado habitacional e os espaços passaram a ser reaproveitados para outras funções. Os centros das cidades, que envelheceram e perderam população, passaram a ser objeto das interessantes políticas de reabilitação, apoiadas pela chegada da comunidade internacional. Só que aqui a filosofia de reabilitação já não era a da Ribeira Barredo, de que falei antes; os residentes locais não são destinatários relevantes dos fogos reabilitados.

Em 2015, começámos a ter as primeiras limitações face ao liberalismo mais forte de 2012, decorrente da chamada Lei Cristas. Com a liberalização das rendas, quem vivia nas áreas centrais das cidades deixou de beneficiar dos baixos custos e, mesmo que fossem necessárias atualizações das rendas, os grupos menos solventes, que envolviam muitos idosos, viram-se subitamente desprotegidos. As moratórias introduzidas a partir de 2015 e o reforço das possibilidades de negociação com os senhorios reintroduziram alguma justiça, mas a verdade é que o preço das rendas aumentou muito. O mercado de arrendamento deixou de ser uma solução habitacional a partir do momento em que o contrato pode ser atualizado todos os anos e passa a ser de curta duração. Portanto, às pensões baixas e à precariedade do mercado de trabalho junta-se a precariedade e vulnerabilidade residencial. Este novo contexto, com foco nos centros das cidades e que valoriza a reabilitação, faz com que a classe média-baixa e média tenha muito mais dificuldade em aceder à habitação onde gostaria. A verdade é que estes grupos viram reduzido o seu direito à cidade, a estar na cidade e a beneficiar dela.

A valorização do setor imobiliário, enquanto gerador de mais-valias, e as suas consequências ao nível do acentuar da questão do acesso à habitação como problema social cada vez mais grave, vêm justificando a

subida de posições da habitação na agenda política. Voltámos a ter uma Secretaria de Estado da Habitação em 2017 e começou-se a desenhar uma Nova Geração de Políticas de Habitação, onde se criam algumas medidas de estímulo à classe média e outras para aqueles que não conseguem, de todo, aceder ao mercado. É o caso do programa 1.º Direito. Surgiram, depois, variantes municipais para promoção de habitação acessível no centro das cidades, introduzindo-se posteriormente instrumentos de proteção, através das moratórias, ainda antes da COVID-19, para que as pessoas não vissem as rendas aumentadas.

O mercado habitacional funciona de acordo com as lógicas da multiplicação de capital. Como os preços das casas subiram muito devido à procura e ao investimento externo, o acesso dos nacionais com menos rendimento passou a ser muitíssimo menor. Com uma nova governação que destaca os problemas sociais na agenda política, aparece o discurso da abordagem diferente em relação à habitação e, depois, um conjunto de medidas, porém sem os meios correspondentes e necessários.

A verdade é que as respostas públicas dadas até agora são muito limitadas.

O que se está aqui a dizer é que essa mudança no quadro legal tarda em ser implementada. O Programa de Arrendamento Acessível, por exemplo, é orientado, sobretudo, para a classe média. Aqui, os valores de referência são os tais 20% abaixo do valor de mercado. Fala-se na ‘bazuca’, o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), e na possibilidade de haver maior investimento público para suprir os tais cerca de 26.000 agregados em situação de carência habitacional, identificados no levantamento nacional do IHRU de 2018.

Face às situações de indignidade habitacional identificadas, mas também aos contínuos fluxos migratórios, à chegada de refugiados a Portugal e às suas condições de vida, como olha para os programas dirigidos para os grupos mais vulneráveis?

Sobre isto sublinhamos que a COVID-19, por um lado, ampliou os problemas estruturais, porque a vida quotidiana se tornou muito difícil, mas, por outro lado, impulsionou algumas respostas públicas.

O programa de arrendamento acessível é interessante porque mostra ser necessário responder a estes grupos que passaram a ter problemas adicionais, sobretudo a partir da crise financeira e económica mais visível a partir de 2007-2008, e na sequência das medidas tomadas na altura. Não há programas específicos para migrantes. Agora aparece o alojamento temporário no PRR, que talvez também esteja direcionado para os migrantes, sobretudo em momentos iniciais de chegada ou quando têm um estatuto temporário, mas a verdade é que, em termos gerais, eles aparecem no quadro dos outros programas de habitação. E não me parece mal que seja assim; programas direcionados para resolver os défices habitacionais de todos os grupos que estão em situação vulnerável, incluindo os migrantes. Agora, antes de falar dos migrantes que chegaram nos últimos tempos, há os migrantes mais antigos – sobretudo dos PALOP, cujas situações habitacionais hoje ainda não estão resolvidas. Não são muitas, mas eu gostava de falar dessas em primeiro lugar.

Conseguimos lembrar-nos da Cova da Moura, com uma solução sistematicamente adiada, que passa por resolver a posse do terreno e um conjunto de edifícios com condições habitacionais muito precárias, e por dar a possibilidade de legalização aos que têm condições habitacionais boas. Santa Marta de Corroios e o bairro do Jamaica, no Seixal, e outros bairros com condições terríveis de autoconstrução no Alentejo, que concentram sobretudo população cigana, que não sendo migrante experimenta défices habitacionais superiores à média da população portuguesa, são outros exemplos de casos que ainda não estão resolvidos. É para estes que, de alguma forma, o 1º Direito pode dar resposta. Os tais 26.000 agregados em carência habitacional de que se fala parecem-me estar aquém do número real de pessoas que ainda vivem em condições muito precárias e que precisam de habitação social.

Esperamos, também, que os paradigmas da habitação social mudem porque não basta garantir casa e ter um instrumento financeiro.

Até agora, sem esse instrumento, a oferta era reduzida. Com este instrumento financeiro pode ser que se consiga dar resposta a estas carências mais significativas. A verdade é que alguns bairros de habitação social também precisam de intervenções mais ou menos pesadas, alguns com eventuais demolições parciais ou totais, outros com reabilitação física. Os estudos mostram que as soluções são, na verdade, muito

diversas e que dependem muito do tipo de situações, das intervenções de manutenção que se foram fazendo, por parte das autarquias ou do IHRU. Em alguns casos, as autarquias têm conseguido melhorar a qualidade destes bairros, noutros menos. Nesses casos deve haver um investimento para a reabilitação coberto pelo 1º Direito.

Espero que haja uma melhoria destes bairros, e se considerem as dimensões para lá da casa e do edifício, incluindo equipamentos e outras estruturas relacionadas com o espaço público, mas também a componente imaterial, relacionada com a economia, a geração de emprego e dimensões sociais como a educação ou a promoção das ofertas culturais. Espero que se consigam criar instrumentos que permitam dar resposta a situações complicadas, mas consolidadas, quer em habitação social, quer em habitação degradada não resolvida. Espero que estas respostas, que devem resultar de processos participados envolvendo as populações, consigam entrar no 1º Direito, não só nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.

Em relação aos migrantes e às novas chegadas, o desafio aí é maior.

Porque junta requerentes de asilo, reinstalados e populações que são objeto de recolocação, ou seja, aquelas que vêm ao abrigo de uma estratégia planeada de instalação em Portugal. Mas também estas novas vagas migratórias que vêm, por exemplo, para a agricultura. A imigração tem crescido e inclui muitos europeus. O problema volta, assim, outra vez à classe média. Alguns até conseguem aceder a esta habitação mais cara. O problema aqui coloca-se, sobretudo, com alguns jovens cujas vidas têm sido marcadas pela precariedade.

Retomando, para os refugiados recolocados e reinstalados parece-me haver uma garantia habitacional durante os primeiros 18 meses, passando por alojamentos coletivos no momento da chegada: os da Câmara Municipal de Lisboa, da PAR/JRS [Plataforma de Apoio de Refugiados/ Serviço Jesuíta aos Refugiados] ou da Segurança Social em articulação com as autarquias, por exemplo. O problema é que, muitas vezes, após este ano e meio, as pessoas ainda não conseguem ter uma situação estável que lhes permita entrar no mercado residencial privado e pagar uma renda, ficando em situações complicadas: algumas não têm emprego, outras não conseguiram desenvolver as competências que lhes permitem aceder ao mercado de emprego, há mulheres com filhos menores a cargo, pessoas com problemas de saúde, comuns no contexto destas populações instaladas e recolocadas, e dos refugiados espontâneos.

Os requerentes de asilo ficam, numa fase inicial, num alojamento coletivo e depois, em princípio, a Segurança Social encontra um sítio onde possam ficar. Para os refugiados, era fundamental programar com bastante mais cuidado as lógicas de instalação, sobretudo para os reinstalados e os recolocados. Porque nestes casos, como se faz um acordo para um certo número de pessoas – que normalmente depois até fica abaixo do planeado –, creio que devia haver maior planificação nos locais, com os vários atores que estão no terreno e que são proprietários de habitação: Câmaras Municipais, IHRU e, inclusivamente, alguns privados.

Outra questão é que estes processos têm sempre grandes impactos territoriais.

Quer no que diz respeito à Segurança Social, quando faz o realojamento, quer da parte dos acordos com as autarquias, decorrentes da dispersão dos reinstalados e recolocados pelo país. Isto é bom porque, como vimos no último censo, temos todo o país, e sobretudo as áreas que não fazem parte da faixa litoral, a perder população e a envelhecer muito rapidamente. Mas temos de garantir emprego e solução habitacional a uma parte desta população. Não tenhamos ilusões: Portugal não é muito atrativo para uma parte dos recolocados e reinstalados. Segundo a informação que temos, numa primeira fase cerca de 50% acabou por deixar rapidamente Portugal.

Portanto, uma parte vai-se embora e será difícil alterar esta dinâmica. Mas, destes 50% (ou mais) que ficam no país, uma parte talvez consiga ser instalada em espaços periféricos, que devem incluir um conjunto de medidas de suporte ao acolhimento, algumas associadas à questão específica da oferta habitacional, outras decorrentes de défices mais estruturais que também atingem os residentes locais. Há vários equipamentos no interior que têm falta de profissionais, como os de saúde, por exemplo. Encerrámos uma série de equipamentos escolares, agências bancárias de bancos públicos, e este encerramento significa mais dificuldades e menos qualidade de vida para as pessoas.

Mesmo que haja habitações no interior – porque, se a população diminui, há muitas casas vazias – não têm, nem a qualidade, nem as características, nem a localização, nem a proximidade às atividades económicas procuradas pelas pessoas. Este desajuste acaba por fazer com que, inevitavelmente, haja casas vazias e as pessoas não queiram ocupá-las porque estão nos sítios errados. Por outro lado, faz com que haja défice de habitação onde as pessoas querem estar, habitação degradada ou, agora, muito cara.

Tem de haver um trabalho de conjugação.

Por exemplo, ao nível dos requerentes de asilo e dos refugiados, pode ser interessante uma parte ficar nas áreas metropolitanas, porque aí é maior a oferta de emprego, as pessoas têm mais contactos e a oferta cultural é maior. Mas outra parte pode ir para cidades médias, antigas capitais de distrito e sedes de concelho, que são também muito atrativas e proporcionam qualidade de vida e habitação mais barata do que nas áreas metropolitanas.

Deve-se programar e reabilitar habitação nestes sítios, com apoio público, mesmo que em propriedade privada. Eu pertenço ao grupo de pessoas que acha que deve haver intervenção pública na habitação privada, entendendo-se por intervenção uma boa regulação do setor e o respeito pelos direitos coletivos dos cidadãos. E não tem de haver perdas de propriedade privada, sabemos isso. Pode haver reabilitação coerciva com tomada de posse pública durante algum tempo para que o estado recupere o investimento, e depois uma devolução aos proprietários. Também é essencial existir boa regulação no mercado de habitação. Não falo de congelar as rendas, mas de regular de forma séria, colocando limites aos valores (eventualmente atualizando de forma justa e justificada) e utilizando a componente fiscal de modo eficaz. Eu sei que é difícil. Portanto, a velha história com que começámos do direito à propriedade *versus* direito social é sempre muito complicada nas economias de mercado capitalistas. Mas creio que, apesar de tudo, se pode garantir um acesso mais justo à habitação. E há aqui lugar para acolher bem a população que precisa de proteção internacional, uma vez que os conflitos continuam e vão continuar a existir.

As alterações climáticas também geram vagas de refugiados.

Sim, no entanto, esse é outro grupo, porque as alterações climáticas, por si só, não configuram necessidade de proteção internacional, ou seja, não há refugiados ambientais. É claro que se pode dizer: se houver uma erupção vulcânica ou um terremoto brutal, como o que aconteceu no Haiti, não se dá apoio às pessoas? Muitas vezes aceita-se dar esse apoio, mas mesmo assim com limitações porque, para os sítios onde vão, a obtenção do estatuto de refugiado e a proteção humanitária não são automáticas. A questão ambiental (ainda) não está incluída nos motivos que justificam a atribuição do Estatuto de Refugiado, de acordo com a Convenção de Genebra de 1951. Claro que há proteção humanitária para quem está nestas situações, mas temos de pensar nesse domínio, do refúgio, algo que é mais permanente e necessário, face ao carácter também muitas vezes permanente ou prolongado da destruição causada. Continuando a haver situações que geram movimentos migratórios, há que haver uma programação das lógicas de proteção em caso de catástrofe.

Há também processos lentos. A desertificação é um processo lento e é ainda mais complicado acolher as pessoas que são afetadas porque, como é um processo lento, em princípio há alternativas e deve haver ajuste. É mais fácil se for uma catástrofe imediata – uma cheia, um terramoto, uma erupção vulcânica, um tsunami – em que as pessoas perdem a casa. Mas as catástrofes de índole antrópica, como as guerras ou as perseguições políticas violentas, por exemplo, vão continuar a existir e, no contexto de um país que está a envelhecer e a perder população, faz sentido, do ponto de vista demográfico e económico, planificar a chegada deste tipo de pessoas e incluir no pacote uma resposta habitacional. Fazendo dois em um: reabilitar e receber esta população, quer nas áreas metropolitanas, quer em cidades médias do interior do país.

Acho que aqui podemos melhorar em termos da programação. Podem-se usar, eventualmente, alguns dos instrumentos existentes ou os milhões previstos no PRR para habitação, para criar alojamento que não é temporário e que pode ser atribuído às pessoas reinstaladas. Porque a reinstalação pode ser definitiva. Portanto, pode haver aqui uma programação que junte habitação, migrações e, obviamente, emprego.

Depois, além destes, há os imigrantes ditos laborais. Nós temos visto, sobretudo no caso de Odemira, que a agricultura não é o que era há 10 ou 15 anos. É hoje um setor de atividade orientado para a produção mais

intensiva para o mercado, que atrai migrantes e que tem uma componente forte de sazonalidade. Aí, sim, percebe-se a existência de algum alojamento temporário. Mas pôr as fichas todas no alojamento temporário é um erro. A história mostra-nos que os migrantes tendem a fixar-se. Portanto, é bom ter alojamento temporário para determinados grupos de imigrantes, mas também é bom pensar que uma parte substancial destes migrantes chega aos sítios e fica. Podem não ficar em Odemira, mas podem ficar em Beja, em Lisboa ou ir para outro sítio na Europa. Não têm necessariamente que voltar para o Bangladeche ou para a Índia. Uma parte volta, outra não.

Portanto, repito, pôr as fichas todas no alojamento temporário é um erro.

Agora, é fundamental evitar as situações que se têm passado nos últimos tempos e criar alojamento com qualidade, com condições dignas, para os fluxos migratórios de carácter temporário. A agricultura é um bom exemplo, mas podemos ter outros, como a restauração, o turismo ou a construção civil. Portanto, é bom que se façam alojamentos temporários em algumas áreas e que a isto se associe um sistema de transportes adequado.

Depois, há que garantir também que as populações imigrantes têm, de facto, acesso aos programas habitacionais, como o 1º Direito e o Porta de Entrada, e trabalhar na regularização, porque os irregulares não têm acesso a nenhum programa. Não se pode deixar crescer o número de irregulares porque são particularmente vulneráveis. É verdade que podem ir aos serviços de saúde, mas não podem fazer um contrato de habitação, portanto vivem em condições piores e têm maior fragilidade do ponto de vista da saúde. Trabalham de uma forma mais informal, onde o risco de acidente é maior, muitas vezes com pouca proteção. A construção civil, por exemplo, não parou. São também os imigrantes que sustentam largamente a economia de plataforma, que andam de mota, nos *Uber Eats*, por exemplo, e que durante a pandemia permitiram que nos alimentássemos em casa. Ao longo do tempo, estão também mais expostos a doenças do tipo infectocontagioso e doenças epidémicas, como acontece com a COVID-19. Neste sentido, a regularização permite maior proteção. Nós criámos mecanismos interessantes nos últimos tempos. Devemos ser dos países mais avançados da Europa neste domínio: ao fim de um período curto, com um contrato de trabalho ou uma promessa de um contrato de trabalho, os imigrantes podem-se regularizar. Se calhar, há a tentação de recuar com estas medidas, argumentando que isto é uma chamada para todo o tipo de imigrantes irregulares, mas isso não é verdade.

Aqui também toca a questão do racismo, estrutural, que continua presente, quer a nível institucional, quer da sociedade, muito associada à comunidade imigrante. Como ultrapassar esta questão?

Podemos ligar o racismo à habitação. Vários trabalhos mostram atitudes discriminatórias relativamente a determinadas populações no acesso à habitação e, não necessariamente, imigrantes. A população de etnia cigana é, talvez, a que tem mais problemas neste domínio, mas também a população brasileira ou a população negra. E aqui há muitos afrodescendentes que são portugueses. A questão do racismo acresce vulnerabilidade a grupos que muitas vezes têm outras vulnerabilidades: serem imigrantes, alguns irregulares, serem de um grupo étnico particular que tem sido discriminado ao longo do tempo na sociedade portuguesa. Portanto, a questão da cor da pele ou, se quiserem, da cor da pele associada às características culturais destes grupos étnicos acresce mais dificuldades ao nível do acesso à habitação. Dito isto, deu-se um passo importante, mas, uma vez mais, é preciso implementá-lo. Temos desde o verão o primeiro plano contra o racismo e a discriminação que tem uma entrada para a habitação, com uma série de medidas interessantes. As medidas que lá estão, embora tenham como pano de fundo a discriminação, vão muito para além disso, porque procuram assegurar que estes grupos possam ter acesso a melhores soluções habitacionais, incluindo os programas habitacionais públicos. E isso é outro aspeto fundamental. A questão da não discriminação por parte das várias entidades, incluindo os senhorios e outros proprietários privados, mas também as autarquias, tem de ser trabalhada. É preciso fazer mais trabalho no sentido de combater as atitudes discriminatórias, tratando todos os arrendatários e potenciais arrendatários, compradores de casas ou potenciais compradores da mesma forma, quer sejam brasileiros, portugueses, afrodescendentes ou ciganos.

Tem de haver, aqui, um esforço para envolver migrantes, agentes reguladores do mercado habitacional e proprietários da habitação, mas também entidades de apoio como a banca, no sentido de trabalhar mais as

questões da discriminação no acesso à habitação. Ainda há discursos contraditórios e maus, por vezes veiculados por forças políticas para quem a questão da discriminação, mesmo que implícita, é aceitável. Mas não é! Por exemplo, por vezes vemos coisas escritas nas redes sociais, que, de alguma forma, referem que alguns merecem ter habitação e outros não, designadamente habitação pública. Persistem ideias feitas de que são pessoas violentas, que se aproveitam dos apoios do Estado, que não gostam de trabalhar, etc.; isto aparece sistematicamente colado à população cigana e a determinados grupos de migrantes. Apesar dos progressos que se fizeram em relação ao racismo e à discriminação, estamos num momento em que os riscos de algum retrocesso são grandes e a situação ainda não está resolvida. Portanto, também na habitação se deteta este tipo de discriminação e de racismo estrutural.

Gostaríamos que rematasse esta conversa com uma última ideia sobre prioridades de intervenção para o futuro, sobre como o governo pode ouvir melhor a sociedade civil e integrar as suas sugestões e propostas nas suas políticas, tendo em conta, por um lado, os tempos lentos das estratégias e políticas públicas e, por outro lado, as necessidades imediatas da vida quotidiana destas pessoas que reivindicam uma qualidade de vida melhor.

Admitindo que os instrumentos que estão aí na calha são implementados, temos um conjunto de alternativas que podem transformar-se em medidas, ou substanciar medidas, muito interessantes. Primeiro, parece-me importante recuperar alguns dos princípios do SAAL, isto é, tentar ter operações participadas de habitação. Podíamos recuperar algumas ideias boas que estiveram por trás do programa experimental Bairros Críticos, sobretudo ao nível da construção participada da solução. Como podem ser incorporadas? Por exemplo, ao nível das administrações locais, das autarquias, nos casos em que ainda temos um conjunto de bairros onde o problema habitacional é fundamental. Devíamos tentar fazer intervenções participadas nestes espaços, ou seja, construir um diagnóstico participado e uma solução de resposta participada para estes sítios. Acho que os bairros da Cova da Moura e de Santa Marta de Corroios – apenas para pegar em dois exemplos – seriam espaços interessantes para ativar esta lógica participativa, se bem que provavelmente passem por lógicas de solução muito diferentes. Isto implica lógicas de governança multinível, mobilizar a administração central e as autarquias, para além dos atores da sociedade civil. Acho que se deviam retomar estes programas de caráter experimental. Eventualmente, pegar novamente em dois ou três bairros, implementar os programas, mas, desta vez, levá-los até ao fim.

Outro exemplo situa-se ao nível da administração central: fazer a monitorização da implementação dos programas; e criar uma estrutura consultiva, para auscultação, que junte os vários atores posicionados na área da habitação – organizações da sociedade civil, grupos de vizinhos mais ativos, a academia e os grupos que vêm do lado do mercado, também incontornáveis. Estas estruturas consultivas são difíceis de gerir, têm interesses contraditórios, mas creio serem essenciais.

Podiam ser, então, duas medidas: uma do ponto de vista mais prático e outra estrutural, associada ao acompanhamento das políticas, que podiam dar voz à sociedade civil.

Financiamento

Este trabalho foi realizado no quadro de três projetos de investigação, respetivamente: “INSEhRE 21. Inclusão sócio-espacial e habitacional dos refugiados na Europa de hoje: Lições da diáspora africana em Portugal” (SFRH/BPD/118022/2016 – FSE/POCH), concluído por Sílvia Viegas no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT, 2017-2022) e “Pesquisa de Refugiados para o (pós-)Covid-19. Medidas Nacionais e Ações Locais no Algarve: Roteiro Digital para o Acesso à Habitação e a Condições de Vida Adequadas” (2021.03008.CEECIND), em desenvolvimento por Sílvia Viegas no Centro de Investigação em Artes e Comunicação da Universidade do Algarve (CIAC-UAAlg), onde é investigadora, também financiado pela FCT (2022-2028); “Habitação como 1.º Direito: Enfrentando a precariedade habitacional na Europa contemporânea. Contribuições a partir da realidade portuguesa” (2020.01858.CEECIND), desenvolvido por Sílvia Jorge, financiado pela FCT (2021-2027), em curso no Centro para a Inovação em Território, Urbanismo e Arquitetura do Instituto Superior Técnico da Universidade de Lisboa (CiTUA/IST-UL).