Cadernos do Observatório

#15

Habitação entre crises: partição das classes médias, políticas de habitação acessível e o impacto da pandemia em Portugal

Ana Drago

fevereiro de 2021

ces Centro de Estudos Sociais
Laboratório Associado
Universidade de Coimbra

OBSERVATÓRIO SOBRE CRISES E ALTERNATIVAS

Propriedade e Edição
Centro de Estudos Sociais - Laboratório Associado
Universidade de Coimbra

www.ces.uc.pt
Colégio de S. Jerónimo
Apartado 3087
3000-995 Coimbra
Portugal

Url: www.ces.uc.pt
E-Mail: ces@ces.uc.pt

Tel: +351 239 855 570
Fax: +351 239 855 589

Autores
Ana Drago

© Centro de Estudos Sociais, Universidade Coimbra, 2021

Habitação entre crises: partição das classes médias, políticas de habitação acessível e o impacto da pandemia em Portugal

Ana Drago

Índice

Introdução **6**
Habitação no tempo do neoliberalismo: privatização, financeirização e crise **13**
GCF: a grande crise financeira 15
Uma "nova" crise de habitação pós-2008: jovens e classe médias urbanas 16
A austeridade e o seu lastro: traços de uma nova crise de habitação na Zona Euro **19**
Custos na habitação: proprietários "protegidos" versus arrendatários mais sobrecarregados 21
O agravamento da sobrelotação habitacional 23
Maiores dificuldades para os jovens...? 26
Tendência estrutural para a retração da habitação própria 27
A nova crise da habitação: desigualdade e riscos políticos 28
O "caso" português: financeirização, democracia de proprietários e rentabilização da cidade **32**
A financeirização da habitação em Portugal 32
A crise pós-2008 e a política de ajustamento: a rentabilização da cidade 34
Mudanças políticas na habitação: da naturalização da aquisição-endividamento à Nova Geração de Políticas de Habitação **37**
Discursos sobre políticas públicas de habitação 2008-2015: arrendamento e reabilitação, sem provisão pública 37
2017-2020: uma nova estratégia para a habitação 40
Eliminar as carências habitacionais graves pelo reforço do parque público: o Programa 1º direito 43
Promoção do arrendamento acessível 45
Impactos da crise pandémica no mercado da habitação **49**
Riscos no sistema de pagamentos do sector da habitação em tempos de pandemia 49
A aparente "resiliência" dos preços do mercado habitacional aos impactos da crise pandémica 52
O "caso" de Lisboa: o colapso do turismo pode criar um novo stock disponível para arrendamento acessível? 55
Conclusão: não é possível conjugar a financeirização da cidade e a habitação acessível **59**
Referências Bibliográficas **63**

Introdução

Ao longo da última década têm surgido vozes que alertam para o surgimento de uma crise habitacional na sequência da Grande Crise Financeira de 2008. Essa formulação de uma *nova crise na habitaçã*o foi permeando os debates políticos, as leituras da comunicação social e de organizações transnacionais, e as próprias agendas de investigação em ciências sociais (Santos, 2019; Wetzstein, 2017; Madden e Marcuse, 2016; Aalbers, 2015). No novo século, a habitação pareceu reemergir como uma das dimensões em que se acumulam novas formas de exclusão e se acentuam desigualdades sociais marcantes.

No contexto europeu, esses debates assumem formulações que apontam mudanças relevantes nos termos usados pelas democracias europeias para politizar a questão habitacional no século XX. Quase até aos anos 80, os debates políticos sobre a habitação fizeram-se sob o pano de fundo de economias fortemente assentes na produção industrial, cuja força de trabalho se aglutinava em densos bairros operários e alojamentos sobrelotados; ou, como aconteceu no Sul da Europa, com uma mistura de habitação popular degradada nos centros históricos e nos interstícios das cidades, e bairros de lata e amplas extensões de construção informal nas periferias urbanas. Essa imagética de uma habitação degradada e sobrelotada, ou precária e "clandestina", faziam parte da profunda transformação histórica que se foi fazendo e refazendo num tempo longo, nascida dos processos interligados de urbanização e industrialização. A habitação era, assim, um debate sobre classe trabalhadora e economia industrial; sobre habitação digna e pobreza urbana; sobre planos de expansão metropolitanos para acolher novos estratos sociais nos territórios suburbanos; e, no pós-guerra, caminhava sobre a linha de tensão que marcava as contendas políticas em torno do alargamento da provisão social do Estado, das políticas redistributivas e da inscrição do direito à habitação como parte fundamental dos direitos sociais das democracias.

Por contraste, à medida que avançamos pelo século XXI adentro, as imagens que animam o debate político sobre a nova crise habitacional nada têm a ver com esse passado. A imagética da cidade que denuncia a nova crise é povoada por outras, substancialmente diferentes. Agora, a crise na habitação é denunciada pelas linhas altaneiras dos

empreendimentos de luxo e dos condomínios privados; pelas renovações urbanas que invadem e gentrificam antigos bairros populares substituindo populações e trocando classes; e pela multiplicação de espaços urbanos refeitos para acolher o alojamento e o consumo turísticos. Não há, contudo, nenhuma contradição. Pelo contrário: as imagens auspiciosas da cidade *premium* trazem consigo a marca da ausência das classes populares e até de classe média e média-baixa, e funcionam como evidência da expulsão ou maior dificuldade de acesso desses segmentos dos espaços urbanos centrais e da sua exclusão nos modelos atuais de produção de cidade. E, se sempre houve contrastes sociais e desigualdade residencial nas cidades pela Europa fora, em maior ou menor grau, hoje as marcas de segmentação social e residencial parecem ter-se acentuado. Os novos usos da cidade e o tipo de ofertas da produção habitacional, marketizados como *exclusivos*, traduzem uma vivência urbana e um modelo residencial que é assumidamente *mais* excludente.

Para os pobres urbanos, a habitação entendida como dimensão do quotidiano marcada por privação e dificuldade não é certamente nova – relembrando Engels, "para os oprimidos, a habitação está sempre em crise. O ressurgimento do termo 'crise de habitação' nas manchetes representa as experiências de proprietários e investidores de classe média, que enfrentam uma instabilidade residencial na sequência da implosão financeira de 2008" (Madden e Marcuse, 2016: 24; tradução da autora). A crise na habitação não é, portanto, totalmente "nova". Contudo, vale a pena refletir e analisar porque é que é apontada como "novidade" e tomar a sério a enunciação que se repete em diferentes países de que há *novos segmentos sociais* que a experienciam.

De facto, a crise na habitação do novo século é "nova" porque é *diferente* na sua configuração. Ela atinge, como no passado, os pobres urbanos e as classes populares; mas surgem sinais de que vitima agora também as classes médias urbanas. O imaginário excludente convocado pelas imagens da cidade-habitação de luxo, em particular nas áreas urbanas centrais, indica que se abriram novas fissuras sociais e políticas neste campo de provisão social que são agora vividas por segmentos sociais que, há apenas uma ou duas décadas atrás, pareciam protegidos no acesso e nos custos da habitação.

Ora, esta indicação de que há uma nova abrangência social da crise habitacional merece ser discutida – por duas razões. Em primeiro

lugar, porque indicia uma transformação relevante no modelo de cidade e de inclusão social (seletiva) que sustentava um determinado modelo político das democracias europeias. A habitação foi um dos campos de produção de identidades de classe, e, nesse exato sentido, correspondeu também à fabricação de uma relação de forças entre diferentes projetos políticos na história das democracias liberais – a habitação serviu, em certa medida, um modelo de produção de consentimento político assente na retórica ideológica de "defesa" das classes médias (Drago, 2020a). Ora, o que é novo no novo século é essa indicação de que no seio dos segmentos sociais ditos intermédios, centrais na retórica política da Europa liberal, se acumulam agora sinais de crise e frustração na habitação.

E, em segundo lugar, devemos discutir a "novidade" desta crise porque ela indicia que após a crise financeira global de 2008 algo se modificou na *forma* como se organiza a relação entre financeirização, habitação e espaço urbano. Depois de uma *crise financeira* que foi espoletada pelo nexo finança-habitação, discutimos hoje uma *crise de habitação* que parece resultar do aprofundamento da lógica financeira em torno do mercado imobiliário nas economias europeias, e que emergiu como *resposta* à crise financeira. Na era do capitalismo rentista e financeiro parece, portanto, confirmar-se a hipótese de que as «crises se tornam cada vez menos um evento único e cada vez mais uma condição moderna vivida que pode não ser 'resolvida', mas antes politicamente redistribuída» (White e Nandedkar, 2019: 3). A crise financeira nascida da relação entre finança e habitação "resolveu-se" criando uma nova crise na habitação.

Os debates no campo dos estudos urbanos têm discutido essa transformação assinalando as lógicas da gentrificação e turistificação que se tornaram progressivamente *o modelo* orientador da produção habitacional e da intervenção no espaço urbano na sequência da crise financeira de 2008, como uma amplitude geográfica de tal modo relevante que podem ser pensadas numa escala de gentrificação quase planetária (Slater, 2017; Lees *et al.*, 2016). Esse molde da gentri-turistificação em dinâmica expansiva indica, como referem Forrest e Hirayama (2012) que a relação do nexo finança-habitação se alterou: a financeirização da habitação que havia desenhado o crédito *subprime* passou agora a dedicar-se a um modelo *prime* de provisão habitacional. Assim, a relação entre sistema financeiro e mercado habitacional deixa de "oferecer" a propriedade habitacional em troca do endividamento

das famílias, num modelo expansivo que procurava abarcar segmentos de rendimentos intermédios e baixos, e orienta-se no pós-crise 2008 para a captação de rendas sem acesso à propriedade e à provisão de financiamento dirigida a segmentos de altos rendimentos. Essa viragem implica a exclusão social das classes populares e das classes médias do acesso à propriedade e o aumento de custos com a habitação. A crise na habitação do novo século materializa-se, assim, nos próprios produtos habitacionais e na escalada de preços de um mercado imobiliário que ampliou a sua dinâmica especulativa, muito além das chamadas metrópoles globais, e que desafia hoje as possibilidades financeiras de largos segmentos da população em múltiplas cidades pela Europa fora.

Os alertas sobre a nova crise habitacional no contexto europeu conduziram diferentes países a implementar políticas de promoção de habitação acessível para dar resposta às dificuldades vividas por diferentes segmentos sociais. A própria ideia de *habitação acessível* evidencia essa perceção de que a resposta pública em matéria habitacional terá hoje de se dirigir a segmentos sociais bem mais alargados do que a "tradicional" habitação social dirigida apenas aos mais pobres. Em vários países europeus, estas políticas têm feito o seu caminho, embora tenhamos hoje resultados ainda escassos (Wetzstein, 2017; 2019). É certo que algumas das medidas estão ainda a ser implementadas – por exemplo, Berlim só recentemente aplicou o seu regime de regulação de rendas e a sua nova *rent cap,* e Barcelona estava ainda em 2020 a lançar medidas para reduzir os impactos do turismo no seu mercado de habitação.

Estes debates sobre a nova crise de habitação e sobre as políticas lançadas para lhe responder devem ser acompanhados com atenção. É o que se pretende fazer com este Caderno. Pretendemos ligar os fios que entrelaçam crise financeira, austeridade, crise na habitação e as novas políticas que daqui nasceram, olhando a escala europeia mas centrando-nos em particular sobre o seu panorama em Portugal. E, porque as suas consequências serão determinantes na economia e sociedade em geral, mas também na habitação, pretendemos igualmente discutir a profunda disrupção trazida pela crise pandémica em 2020, tentando avaliar os riscos que ela coloca.

No fundamental, há dois debates centrais que procuramos fazer neste Caderno. O primeiro é que a crise financeira de 2008 e as políticas

de austeridade da última década agravaram a desigualdades no campo da habitação. Populações com rendimentos mais baixos, sem propriedade habitacional e alguns segmentos etários mais jovens enfrentam hoje maiores dificuldades em custear uma habitação adequada do que antes da grande crise financeira e esse aprofundamento das desigualdades nasce de uma mudança nas formas de rentabilização da cidade e do imobiliário.

Contudo, a tese da crise habitacional das classes médias é uma formulação algo enganosa – ou, pelo menos, é apenas uma parte da realidade. Tudo indica que a nova crise habitacional divide hoje *pelo meio* as classes médias. A habitação é hoje um marcador de partição entre diferentes segmentos das classes médias urbanas, numa contraposição de modelo *insiders/outsiders* que é fortemente marcada pela *linha de acesso à propriedade*, desenhada quer por um marco temporal – isto é, divide segmentos que acederam à propriedade da sua habitação *antes* da implementação das políticas de austeridade na Europa em 2010, e os que o fizeram ou tentaram fazer depois de 2010 – ou por diferenças de rendimentos entre os vários segmentos. *Rendimento* e *propriedade* continuam, portanto, a ser os marcadores fundamentais das desigualdades na habitação. Contudo, essa divisão no seio das classes médias tem consequências sociais e políticas relevantes: ao contrário do passado, há hoje demandas contraditórias sobre a atuação pública em matéria de habitação que dividem as classes médias.

O segundo debate parte do conjunto de discussões já consolidadas na literatura científica de que Portugal é um caso "exemplar" de transformação dos modelos de rentabilização da cidade no período da austeridade, implementando instrumentos que promoveram processos intensos de gentrificação e turistificação nos centros urbanos *como resposta à crise financeira.* O aumento significativo dos preços habitação que esse processo implicou em Portugal conduziu ao lançamento em 2018 de uma política de habitação que marca uma mudança significativa nas orientações políticas das últimas décadas – com objetivos de eliminar carências habitacionais graves, reforçar o parque público e prover arrendamento acessível para as classes médias. A análise dessas políticas, contudo, mostra resultados contrastantes. Os programas que se dirigem ao reforço do parque público podem vir a colocar-se como um relevantíssimo contributo para combater as carências habitacionais graves, mas estão ainda a

começar. Já os programas de captação da oferta privada para arrendamento acessível parecem ter falhado totalmente. Ora, este falhanço da captação do arrendamento privado para a política de habitação acessível parece apontar para uma conclusão relativamente clara: se não forem eliminados os mecanismos que conduziram aos aumentos de preços na habitação e se não forem criados instrumentos de regulação do arrendamento, as desigualdades no campo da habitação manter-se-ão e poderão agravar-se perante os efeitos socialmente assimétricos da crise pandémica de 2020.

Assim, a traços largos, este Caderno organiza-se em cinco partes. A primeira parte procura revisitar alguns debates centrais para ler o campo da provisão de habitação, e analisar em escala europeia um conjunto de dados e discussões sobre a nova crise habitacional. Partimos das análises que mostraram que a privatização e a mercadorização da provisão de alojamento estiveram profundamente envolvidas no processo de financeirização das economias europeias centrais, procuramos mostrar como no pós-crise de 2008 se processou uma mudança nas formas de rentabilização do imobiliário, a caminho de um modelo socialmente mais excludente.

Numa segunda parte, analisamos dados sobre a habitação ao longo da última década no contexto europeu, mostrando como as dificuldades no acesso e o aumento dos custos da habitação se fizeram sentir entre diferentes segmentos sociais. Aqui discutimos mais atentamente a chamada crise habitacional das classes médias, procurando mostrar que o que é novo é a forma como as dificuldades de acesso à habitação atravessam hoje estes segmentos, e que são as categorias de rendimento, propriedade e idade que organizam essa divisão.

A terceira parte deste Caderno detém-se sobre o "caso" português, sistematizando alguns debates já consolidados – a financeirização da habitação e a sua transformação no contexto da austeridade pós-2008. Aqui retomamos as análises que têm mostrado como em Portugal foi posto em marcha um modelo de rentabilização da cidade e do stock habitacional dirigido a procuras externas, que se traduziu por formas intensas de gentrificação transnacional e de turistificação dos territórios urbanos e que criaram novas dificuldades para largos segmentos populacionais. Analisamos a evolução dos instrumentos estratégicos em matéria de política habitacional na década que

permeia entre 2008 e 2018, para mostrar como a Nova Geração de Políticas de Habitação lançada em 2018 trouxe uma mudança significativa na orientação política em matéria de provisão pública. Contudo, os resultados que estão hoje disponíveis para os seus vários objetivos indicam que a manutenção dos instrumentos de rentabilização da habitação do "período da troika" inviabiliza o objetivo de fomentar o arrendamento acessível a curto ou médio prazo, dadas as enormes rentabilidades do turismo ou gentrificação nos centros urbanos.

Na quarta parte discutimos a habitação no contexto da crise pandémica. Ao contrário do que seria talvez expectável, mostramos que os programas públicos que, perante o colapso da atividade turística, foram lançados para reconverter alojamento turístico em arrendamento acessível tiveram fracos resultados. Analisamos a situação dos apoios/moratórias na habitação e alguns indicadores do mercado de habitação durante a pandemia para notar que os preços abrandaram mas não diminuíram. Aliás, o volume de novas operações no crédito à habitação voltou a subir no final do ano, parecendo indicar que a "busca" da aquisição de propriedade habitacional se mantém, aparentemente confiante no seu valor e/ou rentabilidade. Contudo, os efeitos sociais da crise pandémica colocam sérios riscos: se não de uma convulsão no mercado habitacional e no sistema financeiro, pelo menos no agravamento das desigualdades na habitação em resultado dessa crise.

Por fim, já em jeito de conclusão, argumentamos que sem eliminar o modelo de financeirização da cidade e habitação e introduzir novos instrumentos de regulação do mercado habitacional, o desígnio da habitação acessível ficará por cumprir.

Habitação no tempo do neoliberalismo: privatização, financeirização e crise

Ao longo da última década e meia, quase se poderia dizer que a questão da habitação se tornou um tema ubíquo nos debates da teoria e da análise social. Monumentalizada a partir do papel assumido no espoletar da Grande Crise Financeira de 2008, a habitação vem sendo revisitada para dar conta de lógicas que se entrecruzam em diferentes dimensões de análise – pelo seu papel na inscrição da lógica da financeirização nas economias contemporâneas e na tendência de endividamento das famílias ao longo das últimas décadas; como elemento marcante na reconfiguração e retração do Estado nas formas de provisão social; como componente de transformação das economias urbanas e dos espaços de vivência metropolitana; e, não menos relevante, a habitação emerge como uma dimensão cada vez mais percetível do agravamento das formas de desigualdade social.

Nestes vários processos e dimensões que convocam, as transformações operadas nas formas de provisão habitacional emergiram, portanto, como uma valiosa chave de leitura da inscrição da governação neoliberal nas democracias ocidentais ao longo das últimas décadas (Christophers, 2020; Aalbers, 2015). Numa sistematização que aqui se pretende breve, é de sublinhar que o sector da habitação foi um dos campos em que decorreu a transformação do Estado no contexto europeu a partir da década de 80 pela retração da provisão e da regulação públicas, a par de políticas de estímulo à aquisição de habitação própria, mediante apoios ao crédito. Esse processo pode ser sistematizado em torno de três orientações que marcaram as últimas três décadas: privatização, liberalização, e incentivo à financeirização do sector habitacional.

Assim, logo a partir do final dos anos 80, a provisão pública direta de habitação tendeu a estagnar ou mesmo a reduzir o seu peso no total do *stock* habitacional, enfraquecendo a intervenção pública numa dimensão fundamental da reprodução social nas economias urbanas (Whitehead, 2012: 227). Em segundo lugar, os stocks de habitação

pública que haviam sido criados ao abrigo da expansão dos sistemas estatais de provisão desde o início do século XX ou na sequência da Segunda Guerra Mundial, foram sendo privatizados com a venda a inquilinos ou fundos imobiliários, num processo que se prolongou pelo novo século adentro. O Reino Unido é um dos exemplos mais óbvios dessa política, seja pelas dimensões ideológicas inscritas no mote *Right to Buy* lançado por Thatcher no início do seu mandato, quer pelo monumental processo de privatização da habitação que conduziu – dos anos 80 à atualidade, o parque habitacional público sofreu uma redução de cerca de 3 milhões de fogos, e já no novo século o sector de arrendamento privado praticamente duplicou (Christophers, 2020; Madden e Marcuse, 2016). Finalmente, em terceiro lugar, também os regimes de regulação do arrendamento habitacional que se haviam igualmente generalizado ao longo do século XX foram sendo alvo de sucessivas rondas de liberalização, caminhando quer para uma retração dos mecanismos de proteção dos inquilinos, quer para a redução ou eliminação dos regimes de controlo sobre as rendas (Gray, 2018).

Estas várias dimensões de liberalização do sector da habitação resultaram no que se pretendia: reduziram o papel da provisão e da regulação públicas no mercado habitacional e alargaram o espaço da iniciativa privada, mercadorizando uma das dimensões centrais da reprodução social. Daqui que a procura habitacional das famílias se tenha orientado crescentemente para um mercado centrado na venda e aquisição de habitação própria, que se traduziu no crescente endividamento das famílias desde meados dos anos 90 e que foi envolvendo na lógica financeira os diferentes agentes do campo da habitação – dos promotores, aos construtores, às próprias famílias (Aalbers, 2015; 2008).

É certo que ao longo das últimas décadas esta trilogia da privatização – liberalização – financeirização atravessou múltiplos domínios de provisão social. Ela inscreveu-se nas políticas de saúde ou nos sistemas de pensões pela expansão dos seguros privados; ou na educação, por exemplo, com os empréstimos e o endividamento precoce dos estudantes do ensino superior nos países anglo-saxónicos. Contudo, é no campo que da habitação que o processo de financeirização ganha talvez a sua escala mais impressiva – é aqui que encontramos "o maior ativo na vida quotidiana das pessoas e um dos maiores ativos financeiros na maioria das economias: a propriedade

habitacional e sua dívida hipotecária" (Schwartz e Seabrooke 2008: 238). Como muitos têm apontado, essa "grandeza" do processo de aquisição habitacional-endividamento tornou-se central para ler o processo imersivo de financeirização das economias contemporâneas – e os riscos que ele coloca ficaram patentes no espoletar da crise financeira de 2008, quando o crédito à habitação do segmento *subprime* nos Estados Unidos colapsou.

GCF: a grande crise financeira

Culminando a tendência de crescente endividamento das famílias para aquisição de habitação desde meados dos anos 90, o papel da crise do *subprime* no mercado imobiliário americano no espoletar da Grande Crise Financeira (GCF) de 2008 parecia apontar duas contradições insanáveis na mercadorização e financeirização da habitação nas economias ditas desenvolvidas.

Em primeiro lugar, sublinhava a centralidade da dívida hipotecária no funcionamento do sistema financeiro global e a relação simbiótica que, durante as últimas décadas, se havia tecido entre endividamento, habitação e sistema financeiro. As políticas de privatização e o incentivo à aquisição de casa própria mercadorizaram o sector da habitação em larga escala, e o endividamento das famílias que daí resultava mostrava a propensão do sistema financeiro para a captação das poupanças e dos rendimentos do trabalho de largas camadas da população. A combinação entre o endividamento das famílias e a dinâmica de valorização do mercado imobiliário desde a última década do século XX mostravam um sistema financeiro que privilegiava uma lógica de rentabilidade rentista em detrimento do financiamento à chamada economia real, num processo que participou na desindustrialização das economias centrais (Aalbers, 2015). O segundo problema que a crise colocava tornava-se patente pela própria configuração social dos segmentos sociais endividados e agregados nesta categorização-classificação de crédito *subprime*. O colapso deste crédito mostrava a crescente discrepância entre a evolução/estagnação salarial e a dinâmica especulativa, sempre crescente, dos preços praticados no mercado habitacional. Tornava-se assim clara a insustentabilidade da promessa mercantil e aspiracional da casa própria assente num endividamento expansivo, que abarcava vários segmentos sociais, e apontava os riscos económicos e sociais de

um sistema financeiro que centrara a sua rentabilidade nesse mecanismo de captação dos rendimentos do trabalho. Lapavitzas assinalava essa inadequação,

> «A crise não floresceu diretamente de uma doença da produção, embora já tenha causado uma enorme disrupção na acumulação. Foi precipitada pelo endividamento na habitação entre os trabalhadores americanos mais pobres, uma ocorrência sem precedente na história do capitalismo. Portanto, a crise está diretamente ligada à financeirização do rendimento individual dos trabalhadores, maioritariamente nos seus gastos com habitação» (Lapavitzas, 2009: 114-115, tradução da autora).

Assim, nos meses que se seguiram ao colapso das instituições de crédito nas economias centrais, a questão (histórica) da habitação parecia reganhar uma nova centralidade e parecia colocar desafios inadiáveis às escolhas políticas. Mais de uma década depois, as perspetivas são, contudo, pouco animadoras. Ao invés da resolução da relação disfuncional entre habitação e sistema financeiro, multiplicam-se agora os alertas sobre o surgimento de uma nova crise habitacional que se vai cavando nas economias centrais.

Não deixa, no entanto, de suscitar alguma perplexidade esta alteração do "lugar da crise": de uma *crise financeira* que emergiu na relação entre sistema financeiro e provisão mercantil de habitação, tudo indica que vivemos hoje uma *crise habitacional* que nasce igualmente da relação entre financeirização, habitação e cidade. Assim, a *crise financeira de ontem* está ligada à *crise habitacional de hoje* – e, no seu centro, perdura a relação desequilibrada e perigosa entre processos de financeirização e modelos de provisão habitacional.

Uma "nova" crise de habitação pós-2008: jovens e classe médias urbanas

White e Nandedkar (2019) lembravam a que a designação de "crise" se organiza sempre como dispositivo retórico de mobilização política e de enquadramento ideológico. Invocar uma crise exige identificar um problema; indicar responsabilidades no seu surgimento; nomear as vítimas desse processo; e avançar uma proposta de resolução. Também assim acontece nas formulações que, nos últimos anos, têm vindo a

apontar sinais de que há uma nova crise de habitação nas economias centrais.

A crise habitacional que agora discutimos é anunciada como *nova* por duas razões. Em primeiro lugar, porque as dificuldades de acesso à habitação parecem hoje vitimar segmentos sociais que, há uma ou duas décadas atrás, tendíamos a classificar como *protegidos* no campo da provisão habitacional: nos debates e nos discursos públicos da atualidade aponta-se que a crise atinge agora as classes médias urbanas e os jovens. Em segundo lugar, a crise é nova exatamente porque as dificuldades sentidas pelas classes médias e pelos jovens indiciam uma transformação no modo como se processa a imbricação entre financeirização e habitação na sequência da GCF de 2008.

Assim, ao longo da última década, o modelo de extração de rendimentos no mercado habitacional assumiu dinâmicas que, não sendo em verdade totalmente novas, ganharam uma escala e uma intensidade que alteraram significativamente a configuração de diferentes "capitalismos residenciais" (Schwartz e Seabrooke, 2009). Os mecanismos de captação dos rendimentos do trabalho que assentavam na "troca" entre o acesso à propriedade habitacional pelo endividamento, e que se dirigiram a múltiplos segmentos sociais, redirecionaram-se no pós-crise de 2008 para outros modelos de rentabilização: para processos intensos de gentrificação e turistificação das principais cidades e metrópoles (Lees *et al.,* 2016; Slater, 2017); e para a promoção do investimento privado para arrendamento habitacional (Christophers, 2020). Ou seja, a relação entre sistema financeiro e mercado habitacional não afrouxou, mas antes se alterou no período pós-GCF. Passou-se da captação de rendimentos que abrangia segmentos sociais até ao "*subprime*", para um enfoque na rentabilização do património imobiliário centrado no crédito a operações dirigidos aos segmentos "*prime*" (Forrest e Hirayama, 2012).

Como também Forrest e Hirayama (2012) apontam, isso implica o fim de um determinado *projeto social*. Os novos modelos de produção/rentabilização de *stock* habitacional que emergem no pós-2008 colocam-se hoje como um obstáculo ao projeto político anunciado pelo neoliberalismo – a criação de uma sociedade de proprietários – em que o acesso à (propriedade da) habitação foi manuseado como um mecanismo de inclusão, de produção de consentimento político, e como símbolo de mobilidade social ascendente e/ou securitização de

status de largos segmentos da população. No pós-GCF de 2008 colocaram-se em marcha formas de rentabilização centradas na habitação e no imobiliário que impossibilitam a credibilidade do projeto político e ideológico das *democracias da casa própria* para os segmentos tidos como centrais na relação de forças entre classes sociais das democracias liberais. Daqui que a habitação se coloque hoje como um debate duplo. Por um lado, emerge como uma dimensão central da reconfiguração do capitalismo financeiro no pós-crise 2008; e, por outro lado, coloca-se como um marcador do agravamento das desigualdades e da restrição das possibilidades de mobilidade e/ou reprodução social de identidades de classe que sustentam o modelo de governação liberal.

Ora, se é certo que estes sinais apontam para o que se tem chamado a crise estrutural das classes médias, é importante notar que, como procuraremos mostrar, as dificuldades no acesso á habitação não abrangem todos os segmentos englobados nessa categoria de classe. Pelo contrário: a questão do acesso à habitação passa hoje *pelo meio* dessas classes médias, dividindo-as no que pode ser lido como uma contraposição *insiders/outsiders*. A habitação perfila-se assim como um marcador muitíssimo relevante das desigualdades sociais intra-societais e intra-classe, desenhando uma *partição social* que molda não só as condições de vida de largos segmentos, mas também as expectativas de mobilidade, reprodução geracional e/ou securitização do estatuto social.

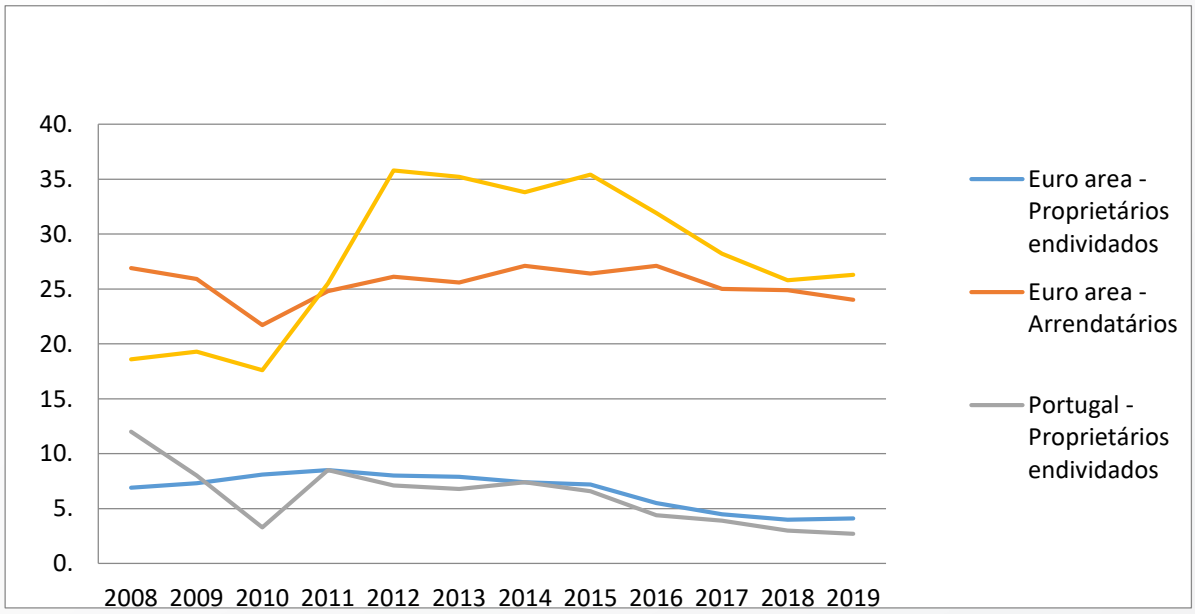
Perceber por onde passam as linhas de privação e as dificuldades na habitação exige analisar as transformações que ocorreram na última década na habitação – "ir ver" em que contextos nacionais se acumulam indícios de novas dificuldades; e que segmentos sociais foram mais ou menos castigados pelo lastro que a crise financeira de 2008 nos deixou.

A austeridade e o seu lastro: traços de uma nova crise de habitação na Zona Euro

A afirmação de que a conjugação da crise financeira e das políticas de austeridade teriam criado uma nova crise habitacional no espaço europeu poderia ser desafiada a partir da análise da evolução das taxas de sobrecarga com despesas habitacionais na Zona Euro. A Figura 1 indica, nas suas linhas azuis, as taxas de ocupantes proprietários com hipoteca e de arrendatários que estão sobrecarregados com despesas de habitação na Zona Euro – e estas não parecem apresentar variações muito significativas. Assim, num primeiro olhar, estes dados desmentiriam que na última década tivesse surgido uma crise habitacional marcada por um peso crescente dos custos com a habitação.

Figura 1

Taxa de sobrecarga com despesas de habitação por forma de ocupação 2008-2019



Fonte: *Eurostat, 2020 - EU-SILC survey [ILC_LVHO07C]. Arrendatários com rendas de valor de mercado*

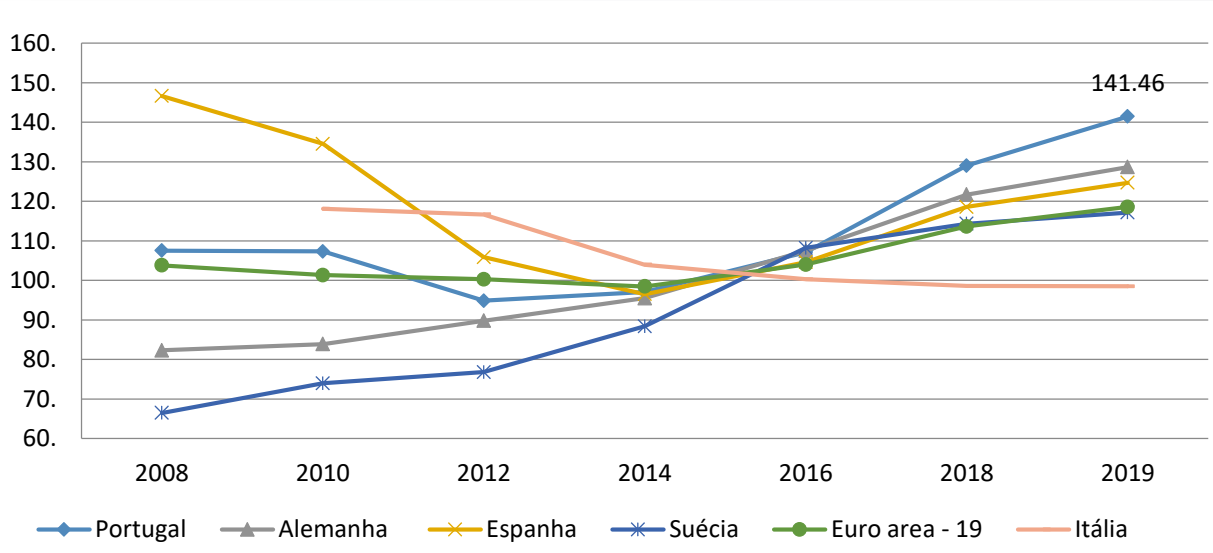
Contudo, esta agregação de dados esconde variações relevantes. Como a figura mostra nas suas linhas acastanhadas, no caso português há uma subida acentuada de arrendatários sobrecarregados com custos habitacionais a partir de 2010 e que, mesmo quando se começa a

suavizar em 2015, não regressará aos valores de 2008. Em Portugal, a crise de 2011-2014 deixou, portanto, marcas: os arrendatários estão hoje mais sobrecarregados com custos na habitação do que estavam antes da crise.

Outros dados apontam igualmente variações relevantes no espaço europeu. Na última década, tudo indica que vivemos dois momentos distintos em matéria de custos e condições de habitação. Num primeiro momento que se inicia após o eclodir da crise financeira em 2008, e que se prolonga com a aplicação em escala europeia de políticas de austeridade até final de 2013, os mercados habitacionais de diferentes países experienciaram dinâmicas diferentes. No Sul da Europa – Espanha, Portugal e Itália – tiveram descidas acentuadas nos preços de venda de habitação; no Norte da Europa, temos países em que a subida do mercado habitacional não se inverte. Contudo, a partir de 2014, em quase todos os países, o mercado habitacional iniciou um ciclo de subida acentuada dos preços.

Figura 2

Índice Preços Habitação (2015=100)



Fonte: *Eurostat, 2020, [PRC_HPI_A]*

Neste panorama, Portugal é um caso relevante: regista uma queda dos preços no anos "duros" da crise e da intervenção da Troica entre 2011 e 2014, e, a partir de 2015, é o país que apresenta a maior subida nos preços da habitação: em apenas 4 anos os preços do Índice de Preços na Habitação teve uma valorização de 41,6%. É, portanto, necessário

lançar um olhar mais atento às diferenças entre contextos nacionais, segmentos sociais e às formas de ocupação.

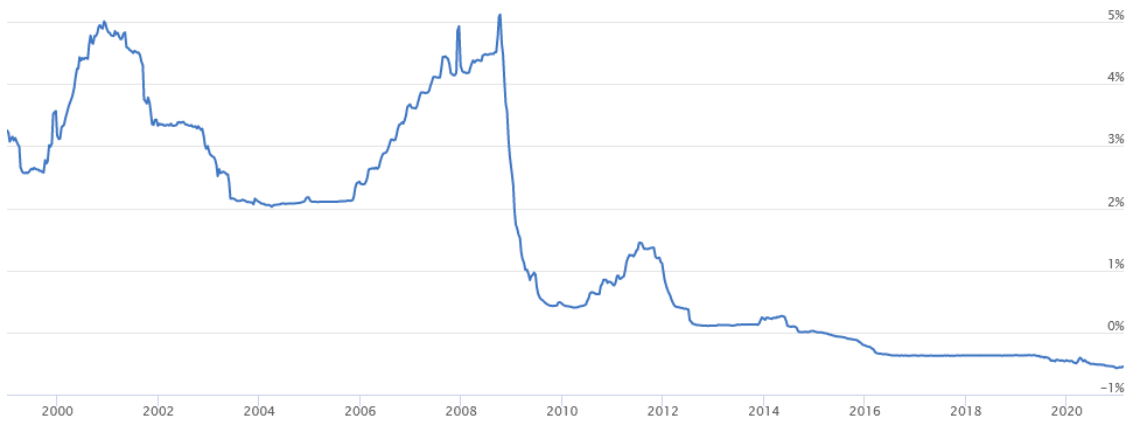
Os dados europeus parecem indicar que ao longo da década se desenvolveram três tendências fundamentais no campo da habitação. Em primeiro lugar, há uma divergência crescente nos custos com a habitação em vários países da Zona Euro para os diferentes estatutos de ocupação: proprietários e arrendatários caminham para situações crescentemente desiguais, com os ocupantes proprietários mais protegidos e os arrendatários mais sobrecarregados. Em segundo lugar, a crise gerou uma dinâmica de deterioração das condições de habitação patente, como veremos, nas taxas de sobreocupação, e principalmente nos segmentos sociais com menores rendimentos que "saíram" da crise numa posição mais vulnerável. E, finalmente, a crise de 2008 criou uma tendência, que se mantém lenta mas persistente, de retração dos níveis de ocupantes proprietários da sua habitação, que em alguns países é particularmente notória entre as gerações mais jovens. Analisamos aqui estas evoluções.

Custos na habitação: proprietários "protegidos" versus arrendatários mais sobrecarregados

Nos dados europeus, há um facto inegável: os ocupantes proprietários, mesmo quando têm a seu cargo os custos da hipoteca habitacional, não foram particularmente penalizados pela crise de 2008 e pelo desenrolar da crise do Euro nos anos que se lhe seguiram: em 2008, 7,3% dos proprietários com hipoteca na Zona Euro estavam sobrecarregados com custos da habitação; em 2019, eram apenas 4,1% (Eurostat, 2020). Esse dado merece ser contextualizado num tempo mais longo: é que depois do período de subida significativa das taxas de juro entre 2005 e 2008, a década que permeia entre 2010 e 2020 foi marcada por taxas de juro particularmente baixas. Na Zona Euro, a taxa Euribor a 6 meses, que tende a ser o referencial dos empréstimos na habitação, tinha superado os 5% em 2008. Ora, em 2010 caiu abaixo dos 2%; em 2012 desceu para menos de 1%; e desde meados de 2015 que está em terreno negativo. Na comparação com a década anterior, isso implicou uma redução substantiva dos encargos dos agregados familiares com hipoteca sobre a sua habitação. A figura 3 mostra a magnitude dessa evolução das taxas de juro.

Figura 3

Evolução da taxa Euribor a 6 meses: 1999-2020

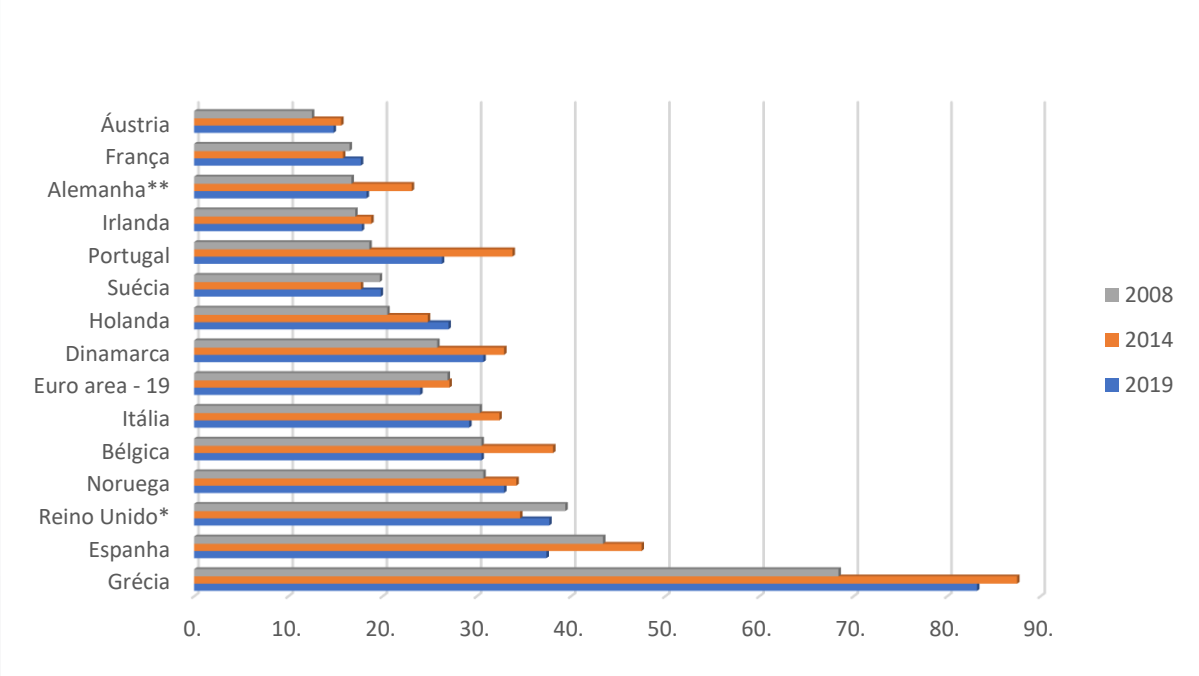


Fonte: *Euribo-rates (2020). Em: https://www.euribor-rates.eu/pt/graficos-euribor/*

Em contraste, em muitas das economias da Zona Euro, a sobrecarga com despesas de habitação dos arrendatários foi-se agravando durante os anos 2010-2013 durante o período de crise económica. E mesmo quando as economias começaram a recuperar, em muitos países a sobrecarga dos agregados familiares que arrendam a sua habitação não regressou aos níveis anteriores.

Figura 4

Evolução da taxa de arrendatários sobrecarregados com despesas de habitação (rendas ao valor de mercado, em percentagem)



Fonte: *Eurostat (2020) - EU-SILC survey [ILC_LVHO07C]. * Dados de 2018; ** Dados de 2010.*

A figura 4, acima, aponta dois dados importantes. O primeiro é que num primeiro período, entre 2008 e 2014, e em quase todos os países aqui indicados, a crise do Euro e a aplicação das políticas de austeridade parecem ter implicado a subida acentuada da sobrecarga dos custos habitacionais entre os arrendatários. Em 2014 – a barra laranja – a taxa de arrendatários sobrecarregados era superior a 2008 em todos os países, com apenas 3 exceções: França e, note-se, Reino Unido e Suécia, que não integram a Zona Euro. Nos restantes países, com destaque para os países alvo da intervenção da Troica, Portugal e Grécia, o agravamento da sobrecarga dos arrendatários entre 2008 e 2014 é muito significativo: em Portugal quase duplica, mostrando que a habitação foi uma das dimensões onde se manifestou a profunda crise social que marcou o país nesses anos. Os anos da crise e da austeridade na Zona Euro foram, portanto, anos de crise no arrendamento habitacional privado.

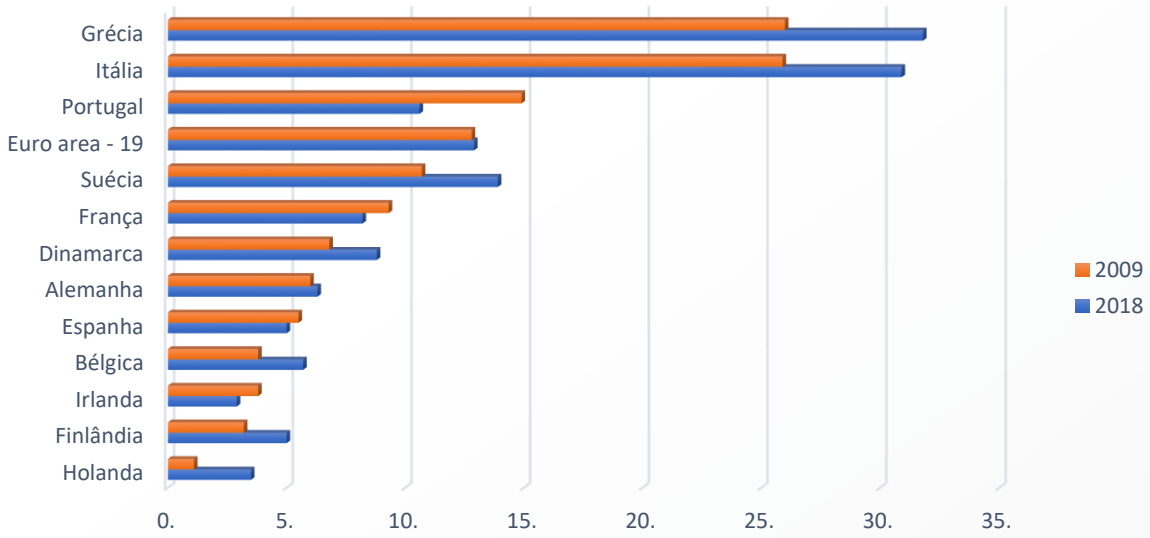
O segundo traço que merece ser sublinhado é que a austeridade deixou consequências que perduraram. Em vários países a taxa de arrendatários sobrecarregados regrediu após 2014, mas não regressou aos níveis de 2008. Esse lastro da crise é particularmente notório em Portugal e na Grécia, mas também ocorreu de forma impressiva em economias fortes como a Holanda e a Dinamarca, e em menor grau na Áustria, Noruega e até na Alemanha. Assim, nesta década, os agregados com casa própria surgem relativamente protegidos dos efeitos da crise, enquanto para os arrendatários com rendas de mercado a crise implicou um agravamento nos custos habitacionais do qual não recuperaram.

O agravamento da sobrelotação habitacional

Uma segunda dimensão que mostra alterações relevantes no campo da habitação está patente nos sinais de deterioração das condições habitacionais à escala europeia. Essa indicação é-nos dada pelo aumento das taxas de sobrelotação para o conjunto da população, que crescem num número significativo de países e de forma particularmente relevante na Holanda, Suécia, Dinamarca, Itália, Bélgica e Grécia.

Figura 5

Evolução da taxa de sobrelotação habitacional (sem agregados unipessoais)

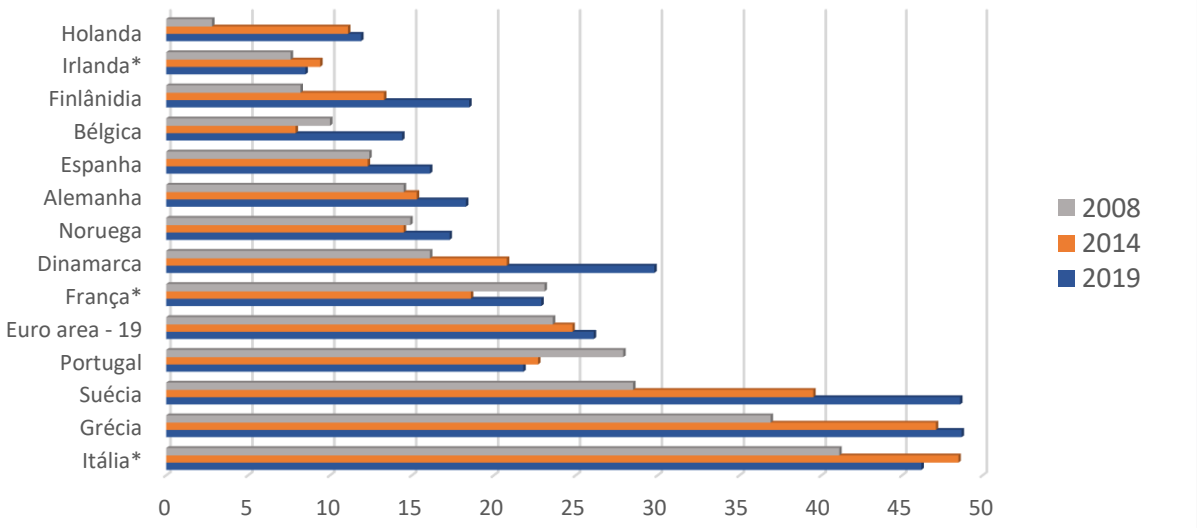


Fonte: *Eurostat (2020) - EU-SILC survey [ILC_LVHO06Q]*

Acresce que esse agravamento da sobrelotação foi particularmente sentido nos escalões de menor rendimento. A figura 6 mostra que para os segmentos do primeiro quintil de rendimento, a sobrelotação aumenta ao longo da década 2009-2019 em todos os países que aqui analisamos – exceto Portugal – com valores impressionantes para a Suécia, Finlândia, Holanda, Dinamarca e Bélgica. Os mais pobres foram, portanto, os mais castigados pelo lastro deixado pela austeridade na configuração do mercado habitacional.

Figura 6

Taxa de sobreocupação habitacional dos agregados familiares do primeiro quintil de rendimentos



Fonte: *Eurostat (2020) - EU-SILC survey [ILC_LVHO06Q]; * Dados de 2018*

A traços largos, a década que decorreu entre 2008 e 2019 parece, assim, ter-se traduzido no *acentuar das desigualdades sociais no campo da habitação*. De um lado encontramos os ocupantes proprietários e/ou agregados dos escalões mais elevados de rendimento para os quais a crise não deixou custos assinaláveis – aliás, assistimos até à retração da sobrecarga com despesas habitacionais em relação ao período pré-crise. Em sentido contrário, encontramos arrendatários de países centrais e segmentos com rendimentos mais baixos que saíram da crise em pior situação do que estavam em 2008.

É certo que *propriedade* e *rendimento* são sempre marcadores determinantes das posições relativas de diferentes classes sociais no campo da habitação. Por isso mesmo, faltam-nos ainda outros dois elementos para dar conta do é "novo" na evolução da questão habitacional na última década: as novas dificuldades sentidas pelos mais jovens e a retração da propriedade da habitação própria.

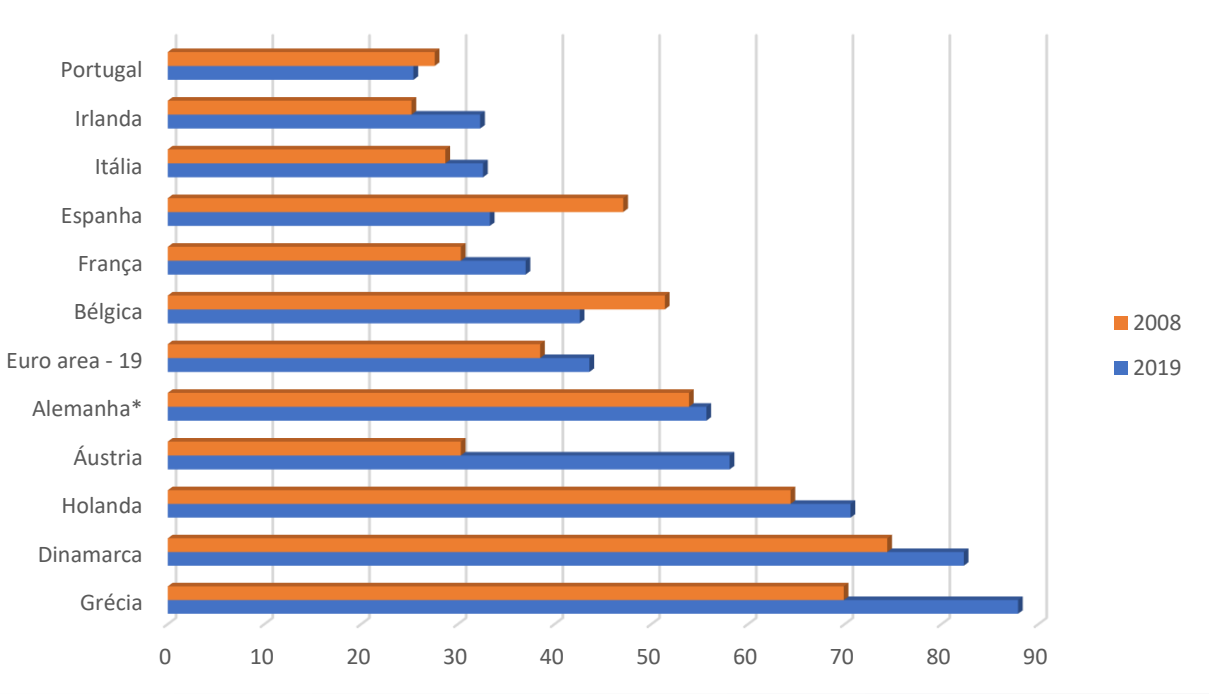
Maiores dificuldades para os jovens…?

O debate sobre a nova crise habitacional tem apontado como as novas gerações têm sido particularmente castigadas ao longo da última década no acesso à habitação. Contudo, os dados em contexto europeu mostram tendências diversas nos vários espaços nacionais. Em países como Itália, Dinamarca, Suécia ou Irlanda, o grupo etário entre os 16 e os 29 anos está hoje menos sobrecarregado do que estava em 2009 (Eurostat, 2020). Noutros países, temos uma situação inversa: em França, Áustria, Holanda, Noruega, Bélgica e Portugal não só a sobrecarga com despesas de habitação aumentou, como este escalão etário dos jovens se afasta da evolução das taxas de sobrecarga para o conjunto da população com mais de 18 anos (Eurostat, 2020).

Na verdade, estes dados sobre a relevância do escalão etário ganham maior clareza quando cruzados com o risco de pobreza. A figura 7 mostra que, com exceção de Portugal, Bélgica e Espanha, em muitos países europeus a taxa de sobrecarga com despesas habitacionais aumentou significativamente para jovens entre os 20 e 29 anos de idade e com rendimento abaixo de 60% do rendimento médio. Assim, não é apenas a idade que desenha a forma da nova crise habitacional – é sobretudo a conjugação entre escalão etário e rendimento que a determina.

Figura 7

Taxa de sobrecarga com despesas habitacionais nos jovens entre os 20-29 anos e com rendimentos inferiores a 60% rendimento mediano



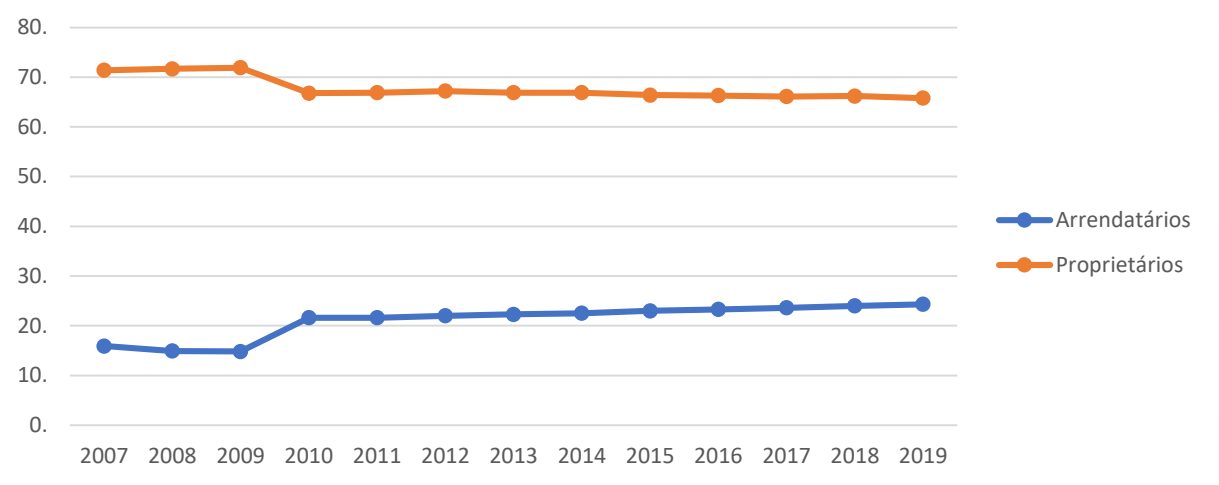
Fonte: *Eurostat (2020) - EU-SILC survey [ILC_LVHO07A]; *Dados de 2010*

Tendência estrutural para a retração da habitação própria

Aos traços anteriores junta-se um outro indicador: a lenta, mas persistente, redução do acesso à propriedade da casa própria ao longo da última década. Como se nota na figura 8, no auge da crise financeira, a propriedade da casa própria recua de forma significativa e não volta a recuperar. Aliás, alguns estudos têm apontado para que essa redução é particularmente sentida entre as gerações mais jovens, mostrando como a conjugação da crescente precaridade laboral, a estagnação salarial ao longo das últimas décadas e o aumento acentuado dos preços de compra de habitação têm vindo a dificultar a reprodução geracional da propriedade habitacional nos segmentos de baixos rendimentos (Bonnet *et al.*, 2019). Também é essa tendência que é desenhada pelos dados que indicam que em alguns países – nomeadamente Portugal, Espanha e Grécia – um número crescente de jovens entre os 25 e os 34 anos se mantenha em casa dos pais à medida que entramos pelo novo século adentro. Ora, a redução dos níveis de propriedade habitacional atira novas gerações e alguns segmentos de classe para um mercado de arrendamento – que, como vimos, tende a implicar um aumento dos custos habitacionais.

Figura 8

Distribuição da população por formas de ocupação habitacional na Zona Euro (19 países)



Fonte: *Eurostat (2020) - EU-SILC survey [ILC_LVHO02]*

Isso significa que a financeirização da habitação que se sustentou desde as últimas décadas do século XX na justificação ideológica de viabilizar as aspirações de diferentes segmentos sociais de acesso à propriedade habitacional se alterou. E que o *projeto social* de produção de identidades de classe assente nessa promoção da propriedade habitacional está hoje em risco.

A nova crise da habitação: desigualdade e riscos políticos

Esta evolução de diferentes indicadores no campo da habitação no contexto europeu sugere duas reflexões. A primeira é que os sinais de crescentes dificuldades de diferentes segmentos sociais em custear uma habitação adequada às suas necessidades é um dos traços cada vez mais impressivos de uma *crise de reprodução social* que se foi inscrevendo nos territórios urbanos (Madden, 2020). Esses sinais não parecem ser consentâneos com a hipótese de que esta crise se deve ao estertor da recessão económica que marcou a década e que, por isso, será conjuntural e ultrapassável. Pelo contrário: na habitação, ela perdura no regresso ao crescimento económico na segunda metade da última década, e parece resultar dos modelos de 'resolução' da crise económica que se traduzem em tendências estruturais do processo urbano. As formas de produção e rentabilização da cidade-habitação que emergem no pós-crise de 2008 colocam-se hoje como um obstáculo na vida das classes de rendimentos baixos e intermédios –

exatamente aquelas que sustentam a atividade económica das cidades e metrópoles nas economias centrais. Nesse sentido, a habitação regressa no novo século como um *problema social* – isto é, recoloca na agenda política a necessidade da provisão pública redistributiva para combater formas de privação ou sobrecarga financeira que se agravam. E coloca também um desafio económico – porque questiona não só os modelos financeirizados de rentabilização da cidade, como a própria evolução salarial das economias centrais. As formas de financeirização habitacional nas cidades e metrópoles parecem crescentemente incompatíveis com os custos da habitação exigidos aos próprios trabalhadores que sustentam esses espaços económicos.

A segunda reflexão convocada por estes indicadores é que a nova crise de habitação tem um recorte socialmente assimétrico. A linha divisória que divide segmentos sociais "protegidos" *versus* segmentos "castigados" desafia a tradicional contraposição entre pobres urbanos e classes médias, e que tendia a invocar a provisão habitacional pública como sendo "apenas" destinada aos segmentos de baixos rendimentos. A linha de demarcação das dificuldades na habitação "subiu" na hierarquia social e parece passar hoje *pelo meio* das classes médias. Significativamente, essa alteração tem sido apontada por instituições internacionais ou teóricos *mainstream* alinhados com orientações liberais, que apontam que as questões do acesso/custos da habitação colocam em causa a reprodução geracional de posições político-sociais. Richard Florida, por exemplo, conhecido teórico *mainstream* que celebrou o processo de terciarização e desindustrialização das economias urbanas com os seus trabalhos sobre a *creative class/city*, argumenta que a crise urbana que se foi fabricando no século XXI é uma crise de reprodução das classes médias e desenha uma nova polarização social:

> "a Nova Crise Urbana é marcada pelo esbatimento do meio – o enfraquecimento da outrora grande classe média e dos seus bairros estáveis, que eram a corporização do Sonho Americano. De 1970 a 2012, o peso das famílias americanas que vivem em bairros de classe média baixou de 65 para 40%, enquanto o peso dos que vivem em bairros pobres ou abastados cresceu substancialmente" (Florida, 2017: 22-23; tradução da autora).

Também as análises da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) dos últimos anos advogam que a

propriedade habitacional é um elemento importante na narrativa de inclusão política dos segmentos ditos intermédios, e que as novas dificuldades que dividem grupos e segmentos de classe no campo da habitação colocam *um problema político* às democracias liberais. Diz a OCDE que as novas "pressões" sobre as classes médias ligam diferentes dimensões: a inserção no mercado de trabalho e a crescente precariedade que marca as relações laborais; a estagnação dos rendimentos ao longo das últimas décadas; e dificuldades crescentes no consumo/provisão social de bens ou serviços entendidos como centrais para a formação da identidade das classes médias – saúde, educação e habitação. Neste tipo de "consumos de classe", a habitação destaca-se. Os dados coletados por esta organização mostram como no campo da habitação se evidencia uma evolução dissonante entre os preços habitacionais e a evolução dos salários intermédios. Nos anos 90 o peso das despesas com habitação rondava cerca de ¼ dos gastos das famílias; no novo século pesa para cerca de 1/3 em média nos gastos dos agregados familiares das classes médias. No novo século, a habitação é, aliás, a dimensão de gastos nos orçamentos familiares que mais cresce e que mais se afasta da evolução salarial dos rendimentos medianos: "apesar das variações nacionais, os preços da habitação têm subido três vezes mais depressa do que o rendimento médio das famílias ao longo das últimas duas décadas" (OCDE, 2019: 26, tradução da autora).

Ora, na leitura da OCDE, "a habitação é central" na configuração das classes médias:

> «A habitação é mais do que um bem de consumo comum: em muitos países, *ser de classe média está tradicionalmente associado a ser dono de uma casa*, por isso os elevados *preços da habitação atingem o próprio significado de ser parte da classe média*» (OCDE,2019: 26; tradução e ênfase da autora).

Assim, confirmando diversas leituras em torno da centralidade da produção ideológica da identidade/aspiração das classes médias desde o pós-guerra, a propriedade habitacional é apontada como elemento estruturante não só na fabricação de autoposicionamento na hierarquia social, como do posicionamento político que daí resulta para a criação e sustentação de regimes liberais (López-Pedreros, 2019; Yang, 2018). O eclodir da crise financeira e o modo como esta "se resolveu" parece ter criado uma crise no seio de uma classe social à qual é

atribuído um papel histórico como argumenta, quase com candura, a OCDE – "a presença de uma próspera e forte classe média suporta economias e sociedade saudáveis (...) Através do seu consumo, investimento na educação, saúde e habitação, pelo seu apoio a serviços públicos de qualidade, pela sua intolerância à corrupção, e pela sua confiança nos outros e nas instituições democráticas, são a própria base do crescimento inclusivo» (OCDE, 2019: 15). A habitação tornou-se, portanto, central no debate sobre o deslaçamento das classes médias e a crise do modelo político que fabricou uma determinada configuração desses segmentos, e que se apoiou politicamente neles. A "novidade" da atual crise de habitação nasce (também) da sua relevância política: porque a retração do acesso à propriedade a par do aumento de custos no arrendamento habitacional desenha uma nova partição que corre *por dentro* das classes médias.

Ora, essa alteração aponta para mudanças relevantes no modo como financeirização e habitação se relacionam na sequência da GCF: se a financeirização da habitação se processou oferecendo a propriedade habitacional em troca do endividamento das famílias desde meados dos anos 90, a partir da crise de 2008 a abrangência social dessa "troca" foi coartada – sistema financeiro e mercado imobiliário parecem ter encontrado rentabilidades para o *stock* habitacional mais apetecíveis, dispensando largos segmentos sociais desse modelo de acesso à habitação.

Em torno dessa nova forma de crise na habitação e dos riscos políticos que ela coloca têm sido lançadas um conjunto de políticas em diferentes países, sob o mote de promoção de habitação acessível. Também em Portugal foi lançada uma nova orientação política que procurou responder simultaneamente às carências habitacionais graves que perduravam no país e às novas dificuldades sentidas pelas classes médias urbanas. Antes de analisar os seus resultados, sistematizamos brevemente uma leitura sobre a questão da habitação na democracia portuguesa e os seus desenvolvimentos mais recentes.

O "caso" português: financeirização, democracia de proprietários e rentabilização da cidade

A habitação será, provavelmente, um dos sectores de provisão pública em que a história da democracia portuguesa mais contrasta com as democracias do norte da Europa. Portugal não viveu o tempo áureo da expansão dos sistemas públicos da Europa ocidental do pós-guerra, quando foram promovidos fortes stocks públicos de habitação. Se a democratização "tardia" explica algumas das fragilidades das políticas públicas de habitação portuguesas, não deixa de ser relevante que, ao contrário de outras dimensões de provisão social como a saúde ou na educação, no campo da habitação Portugal nunca se aproximou dos referenciais europeus. A despesa pública e a provisão pública em habitação foram sempre muito reduzidas, remetendo para o mercado a função da oferta e para as famílias os custos do seu financiamento (Rodrigues *et al.*, 2016). Assim, Portugal apresenta valores significativamente baixos do parque habitacional público – apenas 2% do stock habitacional no país (PNGPH, 2017). Como argumentava Serra (2019), a habitação foi sempre o parente pobre das políticas sociais da democracia portuguesa – um direito social da cidadania democrática que permaneceu largamente por cumprir.

A financeirização da habitação em Portugal

Castela (2019) mostrou como desde cedo na democracia portuguesa prevaleceu um modelo de provisão habitacional assente na relação com o sistema financeiro e na promoção de uma *cidadania proprietária*. O apoio à aquisição de casa própria por via da bonificação dos juros do crédito foi instituído logo em 1976, ainda antes da aprovação da Constituição democrática, expandiu-se ao longo de décadas e tornou-se a mais duradoura e persistente política habitacional da história da democracia portuguesa. A par desse incentivo precoce à aquisição de casa própria, as iniciativas de

provisão pública de habitação lançadas logo no pós-25 de abril foram travadas ainda em finais dos anos 70 (Ferreira, 1987).

Essa ausência da provisão pública foi tendo consequências significativas e diversas ao longo das últimas décadas. Desde logo, as primeiras décadas do novo regime democrático foram marcadas pela expansão da auto-produção habitacional, legal ou informal, nas periferias das cidades; e pelos núcleos de bairros precários nos interstícios das cidades, que marcaram as paisagens urbanas e os debates políticos até aos anos 90. Já a partir da década de 90, o processo de entrada na moeda única e a participação na União Económica e Monetária, juntaram a disponibilização de crédito em abundância, taxas de juro baixas, incentivos públicos à aquisição de casa própria e, na verdade, falta de alternativas no campo do arrendamento (Rodrigues *et al.*, 2016; Santos, 2019). A partir dessa década, o endividamento das famílias e a propriedade da casa própria expandiram-se sem freios.

Seguindo os ventos europeus que sopravam para a desregulação do mercado de arrendamento, desde final dos anos 80 que os regimes de arrendamento e regulação de rendas na habitação foram objeto de sucessivas rondas de liberalização (ver Santos e Serra, 2020). E, não menos relevante, é desde então que também segmentos importantes dos *stocks* públicos de habitação da Segurança Social ou de propriedade municipal foram vendidos. Entre 1995 e 2011, a Câmara Municipal de Lisboa (CML) alienou quase 8 mil fogos municipais. Entre 2008 e 2010 foram colocados no mercado "20 bairros" municipais com mais de 4.800 frações para venda, embora com resultados mais reduzidos. E, no ano da "chegada" da Troika, em 2011, disponibilizaram-se para venda 1.800 frações (CML/ DMHDS, 2011: 33).

Pela fraqueza da sua provisão pública, Portugal assumiu-se como uma *democracia da casa própria*. A hegemonia do estatuto do ocupante-proprietário é hoje indiscutível – saltou de 57% em 1981 para cerca de 75% em 2011; enquanto os arrendatários reduziram inversamente o seu peso nas formas de ocupação habitacional, e representavam em 2011 cerca de 20% das formas de ocupação. A aquisição da casa própria definiu-se como o traço central no acesso à habitação e alavancou o processo de financeirização da economia portuguesa (Rodrigues *et al.*, 2016; Santos, 2019). Quando emergiu a chamada crise das dívidas soberanas na Zona Euro, as famílias

portuguesas surgiam entre as mais endividadas da Europa e cerca de 80% dessa dívida era resultante do crédito à compra de habitação (Santos, 2013).

A crise pós-2008 e a política de ajustamento: a rentabilização da cidade

Em 2011, o Governo português assinava com as instituições da Troica o Memorando de Entendimento que definia o "ajustamento" económico e financeiro a aplicar no país nos próximos anos. Nesse compromisso, ficava firmada uma clara orientação de liberalização do mercado habitacional, com um enfoque particular nas questões da reabilitação e do arrendamento urbano justificado pela necessidade de reduzir o endividamento privado que a compra de habitação própria havia alavancado.

Essa estratégia de liberalização do mercado habitacional foi integralmente cumprida pelo Governo que saiu das eleições legislativas de 2011, e desenhou-se a partir de três instrumentos legislativos. Em primeiro lugar, logo em 2012 é aprovado um Novo Regime de Arrendamento Urbano que reduziu os direitos dos inquilinos e veio criar novas possibilidades legais de despejo. Em segundo lugar, em 2013, é a vez da retração da regulação da reabilitação do edificado, numa legislação que diminuía as exigências técnicas, tornando menos onerosos os processos da sua renovação. Por fim, em 2014, surge a legislação de enquadramento do alojamento local que, na prática, liberalizava os usos da habitação e que correspondeu ao direcionamento de fatias significativas do *stock* habitacional para a atividade turística, apoiada igualmente por um quadro fiscal que beneficiava essa forma de rentabilização da propriedade habitacional em detrimento do arrendamento tradicional.

Contudo, a liberalização do mercado da habitação enfrentava dificuldades em produzir resultados no contexto de crise social e económica profunda vivida no país. Face a esse panorama, o Governo à época lança uma estratégia de captação de investimento estrangeiro dirigido à rentabilização do edificado e da cidade – pela internacionalização da procura para o mercado imobiliário português; e pelos incentivos à captação de procura turística de não residentes (Drago, 2020b; Mendes *et al.*, 2019). Essa estratégia juntou vários instrumentos que têm sido analisados nos últimos anos, e que aqui

sistematizamos. Para o mercado imobiliário procedeu-se à dinamização do regime de benefícios fiscais destinado a residentes não-habituais, lançado em 2009 mas que tem o seu período de crescimento exponencial entre 2013 e 2019 (GTEBF, 2019: 133); e o regime dos chamados *vistos gold* que, em apenas 7 anos colocou perto de 5 mil milhões no mercado imobiliário português[1]. A compra de habitação por não residentes conheceu subidas relevantes nos anos que seguiram, em particular na AML. Para a dinamização da atividade turística, juntaram-se estratégias que atravessaram diferentes dimensões setoriais. Desde o desígnio de multiplicar a oferta aérea *low-cost*, à concessão a privados dos aeroportos nacionais; e por políticas locais, como a do município de Lisboa, que não só autorizou um volume significativo de reconversão de edificado habitacional para oferta hoteleira, como tardou até 2019 em limitar a explosão de alojamento local que vinha a invadir a cidade desde 2015. A atividade turística registou um crescimento assinalável em todo o país a partir de 2014, e teve um impacto acentuado nas áreas metropolitanas: só na cidade de Lisboa existiam em finais de 2019 cerca de 20 mil registos de alojamento local, cerca de 21% do total nacional[2].

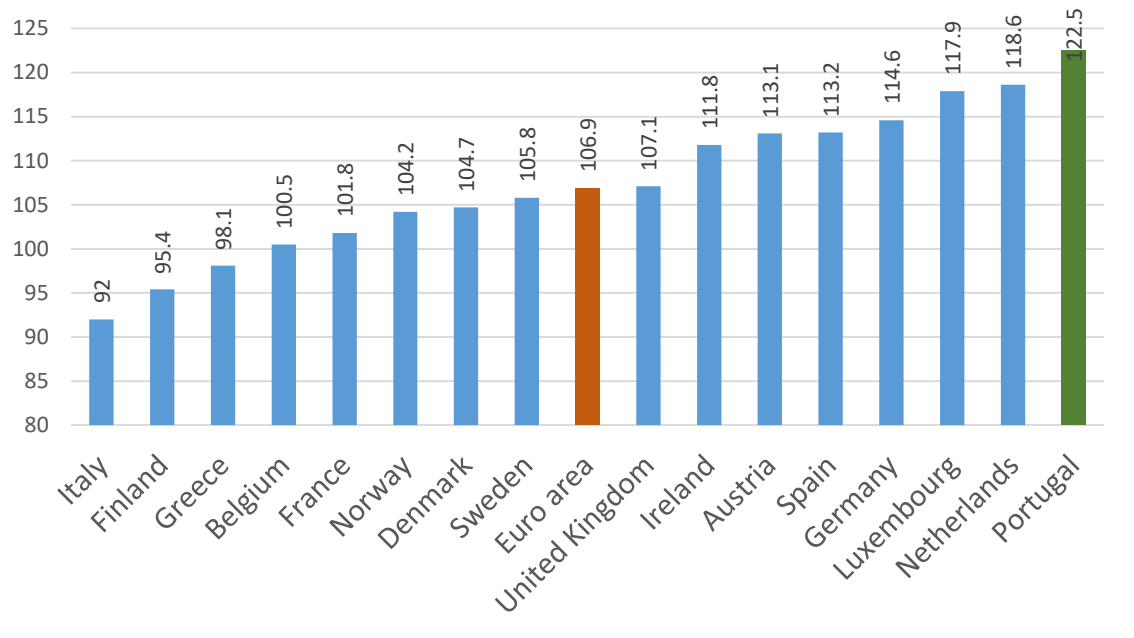
Em resultado dessas novas dinâmicas, como vimos na figura 2, Portugal registou uma significativa subida dos preços da habitação entre 2015 e 2019 que parece resultar, em grande medida, da oferta de alojamento turístico e compras de habitação por não residentes. Esse impacto das procuras externas na dinâmica de preços torna-se particularmente notória se tivermos em conta os dados que indicam que, no contexto da OCDE, Portugal é o país em que o rácio entre preços na habitação/rendimento mais se agigantou neste período.

[1] Dados acumulados de outubro de 2012 a junho de 2020. Disponível em: https://www.sef.pt/pt/Documents/ARI%20CUMULATIVO_junho2020.pdf

[2] Fonte: Registo Nacional do Alojamento Local. Cf.: https://travelbi.turismodeportugal.pt/pt-pt/Paginas/PowerBI/rnal-registo-nacional-de-alojamento-local.aspx

Figura 9

Rácio preço/rendimento 2019 (2015=100)



Fonte: *OECD (2020), Housing prices (indicator). doi: 10.1787/63008438-en*

As novas rentabilidades passíveis de reconversão dos usos ou "*upgrading*" do *stock* habitacional terão sido tão relevantes que não emergiu uma nova oferta em modelo de periferização residencial. Pelo contrário, como Lestegás (2019) mostrou, a valorização dos preços da habitação ocorreu num modelo de gentrificação (transnacional) que nasceu nos centros históricos urbanos, se expandiu pela cidade e zonas nobres, mas que não gerou como compensação um impulso de oferta residencial suburbana. A construção de nova habitação estagnou por estes anos e a própria concessão de crédito reduziu-se face aos valores da década anterior (Drago, 2020b).

Assim, a divergência entre preços na habitação e rendimentos auferidos em contexto nacional fez surgir, também em Portugal, o debate sobre uma nova crise de habitação. E, de novo, são as categorias das classes médias urbanas e dos jovens que são apontadas como as novas vítimas do modelo de rentabilização da cidade e da habitação assente em procuras externas e/ou segmentos "*premium*".

Mudanças políticas na habitação: da naturalização da aquisição-endividamento à Nova Geração de Políticas de Habitação

No espaço de uma década, entre 2008 e 2018, os debates e estratégias em torno das políticas de habitação passaram por mudanças significativas. De uma visão que parecia naturalizar o modelo casa própria/endividamento no período anterior à crise financeira global, passamos para um outro tempo, na sequência da intervenção da Troica, em que se constata que esse modelo se esgotou irremediavelmente, e que terá de ser substituído pela promoção do arrendamento privado. Por fim, a partir de 2016, já perante os sinais de que na habitação se iam acumulando dificuldades que resultavam do modelo de rentabilização da cidade e do edificado pós-2011, emerge o compromisso de lançar o que se chamou de uma Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH). Nesta secção, analisamos essa evolução dos documentos orientadores da política de habitação; e, num segundo momento, analisamos os dados disponíveis da implementação da NGPH.

Discursos sobre políticas públicas de habitação 2008-2015: arrendamento e reabilitação, sem provisão pública

Em 2008, quando a crise do *subprime* já fazia os seus estragos nas instituições financeiras do outro lado do Atlântico, em Portugal era apresentada uma proposta para debate público que pretendia definir um Plano Estratégico de Habitação que guiasse as políticas públicas até 2013 (DPEH, 2008). Esse documento acabaria por ficar apenas como elemento histórico, por nunca ter sido adotado pelo Governo de então. Contudo, na exata medida em que precedeu as medidas de austeridade a partir de 2009-2011, é revelador da leitura "pré-crise" que prevalecia sobre o sector da habitação e das estratégias que defendia para a atuação do Estado.

Esta proposta de *Diagnóstico e proposta para uma Estratégia de Habitação 2008/2013* (DPEH) surgia num momento em que no mercado de habitação se conjugava uma subida de preços desde o início do

século, níveis de endividamento das famílias com crédito à habitação a atingir valores históricos e taxas de juro Euribor/6 meses que ultrapassavam os 4,5%. Ainda assim, o estudo fazia uma apreciação benevolente da capacidade que o regime democrático havia demonstrado de dar resposta ao défice habitacional dos anos 70 a partir da oferta privada. Por um lado, o documento apontava que desde 1981 a produção de novos alojamentos tinha sempre superado o aumento de famílias residentes; e, apesar de notar o "acentuado acréscimo de endividamento das famílias residentes" que resultava da aquisição de casa própria, defendia que não havia evidência que este modelo "se tenha feito à custa da criação de situações muito críticas", o que era atestado pelos baixos níveis de incumprimento das obrigações relativas a esse crédito. (DPEH, 2008: 13). Por outro lado, a argumentação sustentava que este modelo dera uma resposta com abrangência social significativa: «as famílias de menores rendimentos apresentam um número elevado de acesso à propriedade (78,1% comparativamente com os 73,4% da média nacional) e quase 20% acima da média europeia (58,3%). Esta situação deve-se, em parte, à ocupação de habitações em meio rural (...) mas também ao preço médio das habitações, muito menor que em outros países europeus» (DPEH, 2008: 9). O mercado português permitira que os mais pobres acedessem à propriedade habitacional.

Este estudo-proposta não deixa de ser revelador de uma relativa naturalização que persistia em 2008 na sociedade portuguesa sobre a provisão habitacional assente no modelo aquisição-endividamento. Primeiro, porque embora advogasse a promoção do arrendamento, olhava com benevolência o processo de financeirização da habitação e o endividamento das famílias no exato momento em que essa relação fazia deflagrar uma crise financeira à escala global. Em segundo lugar, mantinha o foco da política habitacional centrado na atuação dos agentes privados – sinalizava as carências habitacionais que ainda prevaleciam, mas defendia que o Estado deveria passar de "provisor direto" para "um Estado subsidiário e regulador" (DPEH, 2008: 23), advogando a retirada do Estado da função de promover um sector forte de habitação pública. Por fim, as propostas que recomendavam a dinamização do arrendamento habitacional centravam-se essencialmente sobre os usos da fiscalidade para seduzir a oferta privada e advogava a criação de mecanismos que permitissem criar "confiança" no mercado de arrendamento por parte dos proprietários.

Teríamos de esperar por 2015, já com o Programa de Ajustamento concluído e com parte dos instrumentos políticos no campo da habitação já definidos, para que fosse aprovada uma Estratégia Nacional para a Habitação oficial (ENH, 2015). Nesta Estratégia de 2015, notam-se diferenças relevantes. O tom de fim de "época" atravessa todo o documento – o modelo aquisição-endividamento é dado como insustentável no contexto da crise das dívidas: «o modelo de financiamento desenvolvido para o crédito à aquisição de casa própria está esgotado», «tornou-se inviável, porque a capacidade de endividamento do Estado e das entidades públicas está largamente ultrapassado e porque a banca deixou de ter a capacidade de financiamento de que dispôs até 2008» (ENH, 2015: 23; 14). A época áurea do crédito bancário para aquisição de casa própria tinha chegado ao fim.

Face a esta indisponibilidade do Estado e do sistema financeiro em incentivar o endividamento para fins habitacionais, a ENH2015 colocava a sustentabilidade da provisão habitacional nas mãos do mercado: «o modelo de financiamento a desenvolver deve assentar na capacidade dos projetos gerarem sustentabilidade financeira, ou, quando tal não seja possível, na capacidade de os promotores assumirem, de forma clara e transparente, a disponibilização dos meios necessários para financiar os défices que devem ser previamente quantificados» (ENH, 2015: 14). Trata-se, portanto, de deixar o mercado "funcionar", gerando a sua própria sustentabilidade, e, de «criar confiança para atrair investimento privado para o arrendamento» como forma de responder aos segmentos sociais que já não conseguiam aceder ao crédito na nova conjuntura. De novo, emerge a questão da "confiança" dos senhorios: defendia-se a eliminação dos regimes que tinham tornado o «investimento no arrendamento e na reabilitação do parque habitacional em negócios de elevado risco, a que acrescia a lentidão da justiça quando se tratava de resolver litígios». Na verdade, como vimos, esses "mecanismos de confiança" ao investimento no arrendamento privado já haviam sido postos em marcha com as novas possibilidades de despejo do Novo Regime de Arrendamento Urbano e, em particular, com o chamado Balcão do Arrendamento que recebeu entre 2013 e 2018 cerca de 24 mil pedidos de despejo[3].

[3] É de notar que estes dados são relativos a processos litigiosos, muitos outros terão ocorrido sem serem reportados no Balcão de Arrendamento. Dados do Balcão Nacional de Arrendamento. *Cf.*: "Houve 980 despejos em 2018. Número está em queda há dois anos", *Eco*, 22 de março de 2019.

Finalmente, a Estratégia Nacional para Habitação de 2015 lembrava a necessidade de providenciar alojamento a cerca de 10 mil agregados que viviam em construções precárias e clandestinas. Contudo, a ENH2015 não tinha resposta para estas populações – sugeria um programa de realojamento, mas deixava a interrogação sobre onde "encontrar os meios financeiros para suportar os custos deste programa" (ENH, 2015: 49). Sem casa própria e sem realojamento, o futuro da provisão habitacional dependeria da sustentabilidade financeira da oferta privada, e dos benefícios fiscais e da segurança legal a providenciar ao sector do arrendamento privado. A política pública era, portanto, apoiar a "confiança" e o funcionamento do mercado.

2017-2020: uma nova estratégia para a habitação

A partir de 2014, e à medida que os preços do mercado imobiliário começaram a subir significativamente, emergiram debates que foram apontando os traços emergentes de uma nova crise da habitação. Essa ideia de crise habitacional será reconhecida pela primeira vez em termos institucionais no programa do Governo do Partido Socialista que saiu das legislativas de 2015. Aí, as dificuldades na habitação são assumidas como um novo desafio e, para lhes fazer face, é introduzido o conceito que irá acompanhar as futuras políticas públicas em matéria de habitação: a necessidade de promover *habitação acessível*.

O conceito de *acessibilidade* corporiza uma alteração significativa na orientação das políticas públicas de habitação, procurando conjugar três objetivos: responder a carências habitacionais que perduram em diferentes territórios; desvincular o acesso à habitação do modelo endividamento-aquisição de casa própria através da promoção do arrendamento a preços acessíveis; e, finalmente, reconfigurar a atuação do Estado na provisão habitacional, alargando a oferta habitacional dirigida às classe médias. Fugindo a uma visão estrita de habitação social, a partir daqui a linha política da governação passou a incluir a promoção pública especificamente destinada ao que nos documentos oficiais é designado como os *segmentos de rendimentos intermédios*.

Demorará, contudo, quase dois anos até que essa nova política fosse posta em marcha. Só em meados de 2017, o Governo anuncia que vai iniciar uma nova política dirigida "agora às classes médias e em

especial às novas gerações"[4] para responder à *nova crise* na habitação. É então criada uma Secretaria de Estado da Habitação, e em Outubro de 2017 é apresentado à discussão pública o documento *Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação* (PNGPH, 2017) que irá orientar a nova abordagem.

O texto da PNGPH (2017) começa por criticar a política habitacional que durante décadas se dedicou a incentivar a aquisição de casa própria pela bonificação de juros do crédito à habitação, na qual foram despendidos cerca de ¾ da despesa pública no setor entre 1987 e 2011. Essa estratégia, argumentava o Governo, havia conduzido ao endividamento e sobrecarga das famílias com os custos habitacionais, e deixara um parque público de habitação muito limitado – apenas 2% do total dos alojamentos no país. Ora, continuava o documento, tal implicara que não só se mantivessem carências habitacionais graves nas camadas mais empobrecidas da população, como se desenhavam agora novas dificuldades para a "população de rendimentos intermédios". Sem nunca abordar os impactos das procuras externas nos preços da habitação, o Governo apelida esta "nova crise" dos segmentos intermédios como uma "falha de mercado" – isto é, o mercado "funcionava" agora acima das possibilidades financeiras de camadas sociais que, nas décadas anteriores, se haviam encaminhado para a aquisição da sua habitação. Em torno deste diagnóstico, definem-se dois objetivos fundamentais: em primeiro lugar, reforçar o parque público, caminhando para os 5% do total do *stock* habitacional – que implica somar ao parque público cerca de 180 mil novos fogos. E, em segundo lugar, orientar a procura habitacional dos jovens e das classes médias para o arrendamento acessível.

Esta estratégia marca uma mudança significativa nas políticas públicas de habitação. A novidade não está em decretar o esgotamento do modelo de apoio à aquisição de casa própria – como vimos, já em 2015 se afirmava que essa estratégia era "inviável". As mudanças políticas relevantes são, em primeiro lugar, a defesa de uma política orientada para o *reforço do parque público*. Na ENH de 2015, do Governo do PSD/CDS, mesmo quando se diagnosticavam carências habitacionais, não era dada nenhuma resposta – dizia a ENH2015 ser necessário "procurar financiamento". Já a política que emergiu a partir de 2017, pelo contrário, assume metas ambiciosas de expansão do peso

[4] Primeiro-Ministro António Costa, 12 de Julho de 2017, *Diário da Assembleia da República* n.º 108, p.5

do parque público – embora se agregasse neste objetivo quer o aumento do *stock* habitacional de propriedade pública, quer as formas de ocupação que beneficiassem de apoios públicos, como os programas de arrendamento acessível assentes na oferta privada.

E, em segundo lugar, a novidade está igualmente no *tipo de resposta* que se procura desenhar para as classes médias. Vale a pena sublinhar que a ideia de que o Estado tem de auxiliar as classes médias nas suas necessidades habitacionais é tudo menos nova: foi exatamente esse princípio que norteou o apoio público ao endividamento para compra de casa própria. O apoio ao crédito na habitação foi *sempre* dirigido às classes médias – isto porque os mais pobres não conseguiam aceder ao crédito, e os mais ricos não necessitavam desse apoio – e foi central nas escolhas políticas de sucessivos governos que, ao longo de quase três décadas, lhe destinaram ¾ da despesa pública em habitação. O modelo aquisição-endividamento foi, portanto, um dos instrumentos de fabricação de diferentes segmentos das classes médias na história da democracia portuguesa. O que é novo na NGPH de 2017 é *o modo de prover habitação acessível* para estes segmentos de rendimentos intermédios: pretendia-se agora direcionar as classes médias para o *arrendamento*. Esta formulação é, portanto, uma mudança significativa: a política de sustentação das classes médias deixa de apoiar a aspiração da casa própria e de uma democracia de pequenos proprietários.

Em 2018, estas orientações são traduzidas na aprovação da Nova Estratégia da Política de Habitação (Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio). Aqui é apresentada uma multiplicidade de instrumentos e objetivos: eliminar as carências habitacionais graves; orientar as políticas públicas para a reabilitação do edificado, em particular do edificado público; reforçar o parque público; e direcionar a resposta habitacional para o arrendamento. Analisamos aqui os programas que pretendem efetivar dois braços da nova política habitacional: eliminar carências habitacionais graves e promover o arrendamento acessível para classes médias e populares.

Eliminar as carências habitacionais graves pelo reforço do parque público: o Programa 1º direito

A nova política habitacional definiu uma meta ambiciosa: eliminar as carências graves na habitação até 2024, assumindo o simbolismo dos 50 anos após o 25 abril de 1974 para cumprir esse objetivo. Em meados de 2018, a pedido do Governo, o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) identificava perto de 26 mil famílias a viver em situação grave de privação habitacional (IRHU, 2018). Para tal, foram lançados dois programas: o Programa 1º Direito, que assenta no envolvimento das autarquias na definição das suas carências e dos instrumentos de resposta através de Estratégias Locais de Habitação, com financiamento do Estado Central; e o Programa Porta de Entrada, destinado a agregados que necessitam de realojamento urgente.

Dos dois, o Programa 1º Direito é aquele que assume uma ambição e uma escala mais significativa. Lançado em 2019, em Novembro de 2020 foi tornado público o primeiro relatório sobre a sua implementação. Os dados apontam para uma participação muito relevante dos municípios, com um conjunto significativo de Estratégias Locais de Habitação a serem elaboradas, embora poucas estejam ainda contratualizadas com a administração central e poucos financiamentos tenham sido ainda atribuídos. Este relatório aponta para modelos de reabilitação, ou uma combinação de aquisição de edificado e reabilitação como estratégias centrais, a par de construção de raiz no combate à carência habitacional grave.

Tabela 1

Execução do Programa 1º Direito

Etapas de Execução do Programa 1º Direito		Resultados a 31 de Julho de 2020	
Entidades aderentes		56% de adesão → 173 Municípios + 1 Região Autónoma	
Pedidos de financiamento para apoio técnico para elaboração de Estratégias Locais de Habitação (ELH)		150	
Pedidos de financiamento para apoios técnicos na elaboração ELH aprovados		138	
ELH em processo de elaboração		139	
ELH submetidas ao IHRU		35	
das quais:	Aguardam aprovação	18	7. 463 Soluções habitacionais
	Em conformidade	17	17. 831 Soluções Habitacionais
Acordos de Colaboração celebrados entre Estado Central e Entidades		6	9. 383 Soluções habitacionais Financiamento: 486 Milhões (IHRU: 179M + Crédito: 173 M + Autofinanciamento.: 134M
Contratos Financiamento		13 (com 2 municíp.)	Financiamento Total: 68,2 Milhões → 428 soluções habit: 18,8 Milhões → 3 contratos: **144 fogos já disponíveis**

Fonte: *IHRU (2020)*

Estes dados apontam duas conclusões preliminares relevantes para o debate sobre políticas de habitação acessível. Em primeiro lugar, os resultados obtidos até aqui são ainda escassos: ao abrigo destes programas estão hoje disponíveis apenas 144 fogos na cidade de Lisboa. Contudo, à primeira vista não se tratará de morosidade na execução do programa, mas antes da metodologia de colaboração que liga Estado central e autarquias, e que exige processos necessariamente trabalhosos de aferição das carências e de planeamento das respostas. Se a ambição de eliminar as carências habitacionais se mantiver, o Programa 1º Direito pode vir a concretizar-se como um dos mais importantes contributos para uma política de provisão pública de habitação, que não assumia uma escala comparável desde o programa PER nos anos 90. Contudo, os seus resultados não serão imediatos. Para 2021, o Governo assumiu compromissos orçamentais relevantes, a par da indicação que o Programa de Recuperação e Resiliência irá destinar cerca de 1200 Milhões de euros à habitação, onde o Programa 1º direito figura como

uma das principais rúbricas desse investimento. Teremos agora de acompanhar a sua execução.

A segunda questão que sobressai é que a amplitude das carências habitacionais entretanto identificadas pelas autarquias aumentou significativamente em relação às estimativas que constavam do Relatório do IHRU de 2018. Com apenas 35 Estratégias Locais de Habitação (ELH) submetidas, estão já identificadas mais de 25 mil soluções habitacionais, e estão ainda por conhecer as necessidades que serão indicadas nas outras 139 ELH que ainda estavam a ser elaboradas. É certo que entre as ELH já aprovadas se encontra, por exemplo, o município de Lisboa que prevê 4.500 soluções habitacionais ao abrigo deste programa[5], e que a maioria dos outros municípios terão carências menos numerosas. Mesmo assim, tudo indica que a estimativa que apontava que a criação de cerca de 26 mil soluções habitacionais permitiria eliminar carências habitacionais graves será certamente ultrapassada pelas novas necessidades apuradas. Aliás, a Presidente do IHRU referia que os novos dados submetidos pelas autarquias tenderam a apresentar estimativas que superam em cerca de 77% as carências que haviam sido identificadas em 2018[6].

Embora não integrado especificamente no Programa 1º Direito, foi também anunciada a reabilitação de cerca de 4 mil fogos degradados e/ou devolutos do total de 14 mil fogos que são propriedade do IHRU. Há dotações orçamentais previstas e que servirão igualmente para alargar a capacidade de resposta habitacional através do parque público, embora com um calendário que se estende ao longo de alguns anos até estarem todos disponíveis[7].

Promoção do arrendamento acessível

A segunda trave mestra da nova política habitacional é a promoção do arrendamento acessível. Aqui foram mantidos instrumentos de apoio ao arrendamento que vinham de anteriores Governos, como o programa Porta 65, destinado à procura habitacional dos jovens. Outros

[5] Em: http://www.ihru.pt/detalhenoticias/-/asset_publisher/QbubdHkX9Vif/content/ihru-assina-acordo-de-colabora%25C3%25A7%25C3%25A3o-do-1.%25C2%25BA-direito-com-a-cm-de-lisboa

[6] Em: https://tvi24.iol.pt/economia/habitacao/ihru-regista-aumento-das-carencias-habitacionais-na-ordem-dos-77

[7] Audição da Presidente do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana na Assembleia da República, 16 de junho de 2020. Disponível em: https://canal.parlamento.pt/?cid=4602&title=audicao-da-presidente-do-instituto-da-habitacao-e-da-reabilitacao-urba

programas foram igualmente dinamizados – o programa da Renda Apoiada, que havia surgido em 2014 quando se agravavam os preços de arrendamento na sequência da liberalização operada pelo Novo Regime de Arrendamento Urbano, foi objeto de alterações em 2016 que permitiram alargar o universo dos possíveis beneficiários.

No âmbito da NGPH, a promoção de arrendamento acessível é o braço da política pública que mais claramente pretende responder às carências habitacionais das classes médias urbanas, procurando contrariar o endividamento para aquisição de casa própria. Esta orientação foi traduzida na definição de vários instrumentos a serem mobilizados: reabilitação de património público passível de ser transformado em habitação; aquisição e construção de fogos para arrendamento acessível; e, finalmente, captação de oferta privada também para arrendamento acessível.

No que toca à mobilização e reabilitação do património público para oferta de arrendamento, o processo de identificação desse *stock* tarda em ter resultados. Depois do património imobiliário público ter sido alvo de significativas operações de venda e alienação desde o início do século, em 2016 foi criado o Fundo Nacional para Reabilitação do Edificado (FNRE), agregado sob o chapéu da Fundiestamo, e que identificou até agora perto de 800 imóveis, dos quais 170 poderão ser disponibilizados para arrendamento acessível – em esclarecimento à imprensa, o FNRE indicava que nestes imóveis deveriam ser criados 890 fogos para arrendamento acessível e cerca de 2550 camas para estudantes até ao final da legislatura[8]. Contudo, como Ana Santos (2020) sustentava, a criação de um fundo imobiliário – tutelado pelo Ministério das Finanças, note-se, e não pelo Ministério com a pasta da habitação –, o incentivo à criação de fundos imobiliários municipais e a definição de uma taxa de rentabilidade ao nível do mercado privado, alimenta receios sobre que tipo de operações imobiliárias se irão aqui desenhar no futuro. Estes receios adensam-se pelo facto de, após 4 anos da criação do FNRE, não haver ainda nenhum processo de reabilitação em curso, e, portanto, nenhuma oferta habitacional disponibilizada ao abrigo deste instrumento.

Em meados de 2019, talvez por causa dos fracos resultados do FNRE e argumentando sobre a necessidade de "intensificar a mobilização de

[8] Em: https://www.publico.pt/2020/07/21/economia/noticia/seguranca-social-investiu-71-milhoes-fundo-nao-fez-unica-obra-1923278

património imobiliário do Estado sem utilização, para arrendamento habitacional a custos acessíveis", o Governo incluiu o IHRU no processo de identificação desse património público, que poderia vir depois a ser integrado no FNRE ou gerido pelo próprio IHRU (Decreto-Lei n.º 94/2019, de 16 de julho). Já no final de 2020, foi legislada a bolsa de imóveis públicos para habitação com uma dimensão ambiciosa: o texto legislativo apresenta uma "estimativa de cerca de 15 000 fogos a disponibilizar a custos acessíveis resultante dos imóveis integrados" (Decreto-Lei n.º 82/2020, de 2 de outubro). Também no final de 2020, o Tribunal de Contas divulgava um relatório bastante crítico sobre a fiabilidade do sistema de inventariação de imóveis do Estado: "no final de 2019, o SIIE continha 9 495 registos de imóveis do domínio privado do Estado, enquanto constavam 18 671 registos na base de dados do registo predial (IRN) e 62 597 na da inscrição matricial (AT)" (TdC, 2020: 5). Do conjunto dos imóveis inventariados do Estado, apenas 17,4% (1655) eram destinados a fins habitacionais. E, ainda assim, é provável que muito desse edificado já identificado tenha ainda de ser reabilitado e/ou adaptado para fins habitacionais (TdC, 2020: 39). Por isso, não estará disponível a breve trecho.

Em segundo lugar, foram postas em marcha operações que passaram pela construção e/ou aquisição de edificado por parte de autarquias para a promoção de ofertas de arrendamento acessível – foi esse o processo que aconteceu em Lisboa, com a aquisição pela CML de imóveis da Segurança Social que estão hoje a ser reconvertidos para arrendamento acessível. Acrescem os programas geridos em articulação com os municípios para a construção nova – Almada destaca-se pelo projeto que está já em curso que prevê cerca de 3500 fogos para arrendamento acessível nos terrenos que "sobravam" do histórico Plano Integrado de Almada, lançado pelo Fundo Fomento Habitação em 1973.

Resta analisar o terceiro instrumento criado pela NGPH para promoção do arrendamento a baixos custos: a captação de oferta privada pelo Programa de Arrendamento Acessível. Este programa era aquele que pretendia criar uma resposta rápida às carências de alojamento das classes médias urbanas, oferecendo um conjunto de benefícios ficais aos senhorios em troca de preços de arrendamento que fossem 20% abaixo dos preços de mercado. Lançado em julho de 2019, um ano depois, o Governo informava a comunicação social que

tinham sido estabelecidos 242 contratos ao abrigo deste programa[9]. Mais recentemente, depois de lançados os programas que procuraram reverter alojamento local turístico para arrendamento acessível, o Governo informava que no final de 2020 havia 549 contratos neste programa[10] – ainda um valor ínfimo face às expectativas e ao peso do mercado privado de arrendamento. A estratégia de envolvimento do sector de arrendamento privado na promoção de habitação acessível e na resposta às tais classes médias urbanas parece ter falhado claramente. Tudo indica que as rentabilidades disponíveis no mercado de arrendamento e/ou oferta turística são de tal ordem que o programa não foi capaz de angariar a participação dos proprietários.

Temos, portanto, programas e processos em marcha; compromissos assumidos e dotações orçamentais previstas, e respostas como a mobilização do património público que suscitam expectativas e algumas inquietações. Contudo, é percetível que a resposta do arrendamento a custos acessíveis, capaz de contrariar a dinâmica crescente nos preços da habitação, tardará ainda a chegar. Sem a participação do sector privado de arrendamento, e sustentando-se apenas no aumento do parque público demorará entre 3 e 5 anos a estar disponível.

Vivemos hoje, contudo, um outro momento. A crise pandémica teve um impacto imenso na economia portuguesa e, muito em particular, sobre o sector do turismo. A situação coloca interrogações e possibilidades paradoxais para o sector da habitação. Por um lado, dada a centralidade do uso do edificado habitacional para oferta turística nas áreas metropolitanas e nos principais centros urbanos, ao contrário do que habitualmente acontece (desta vez) a *forma* da crise pareceu colocar-se como uma oportunidade de captar oferta privada pelos programas públicos de arrendamento acessível. Por outro lado, os efeitos sociais e económicos desta crise apontam riscos de um aumento das desigualdades sociais no campo da habitação.

[9] Em: https://eco.sapo.pt/2020/07/02/programa-de-arrendamento-acessivel-regista-242-contratos-entre-mais-de-10-mil-candidaturas/

[10] Em: https://www.publico.pt/2020/12/09/economia/noticia/programas-arrendamento-acessivel-so-convenceram-donos-549-imoveis-1942075

Impactos da crise pandémica no mercado da habitação

Nesta secção procuramos discutir os efeitos da crise pandémica, sistematizando alguns dados e organizando a discussão sobre os riscos e as oportunidades que esta nova crise coloca à questão dos custos e da provisão de habitação. Assim, num primeiro momento, discutimos o impacto imediato das medidas de contenção da pandemia a partir das medidas de apoio lançadas pelo Governo e pelos indicadores do mercado de habitação. Perante um cenário de crise social e económica grave e com um volume significativo de pedidos de moratórias aos pagamentos do crédito à habitação, os preços de venda de habitações nos primeiros trimestres de 2020 abrandaram, mas não deixaram de subir, e o volume de crédito em novas operações na habitação voltou a atingir volumes elevados no final de 2020. Estas dinâmicas, quase contraditórias, parecem indicar que a crise pandémica irá acentuar as desigualdades crescentes no campo da habitação entre os que deixarão de conseguir fazer face aos pagamentos na habitação e aqueles que mantêm rendimentos que lhes permitem manter ou até melhorar a sua situação habitacional. Num segundo momento, procuramos analisar os programas públicos que, perante o colapso das procuras externas, procuraram criar incentivos à reconversão do alojamento turístico em arrendamento tradicional a preços acessíveis. Aqui, centramos a nossa análise no concelho de Lisboa, para concluir que esse esforço de tem tido, infelizmente, poucos resultados.

Riscos no sistema de pagamentos do sector da habitação em tempos de pandemia

A imposição de medidas de contenção da pandemia de 2020 teve impactos significativos na atividade económica, no emprego e nos rendimentos de segmentos significativos da sociedade portuguesa. Nesse contexto, foi lançado um conjunto de medidas no campo da habitação: proibições de despejos e a extensão da vigência dos contratos no arrendamento habitacional; apoios ao pagamento de rendas habitacionais e moratórias nos pagamentos relativos ao crédito hipotecário.

Os dados relativos aos diferentes tipos de apoio apresentam contrastes fortes. No arrendamento habitacional, o Ministério das Infraestruturas e da Habitação reportava no início de 2021 que o IHRU recebeu pedidos de apoio 2370 famílias para o pagamento de rendas e que apenas 748 tinham sido efetivamente concedidos – ainda que cerca de 1141 estivessem ainda a ser analisados[11]. A explicação pode residir na dificuldade em ter acesso à informação sobre os apoios ou em os requerer pelos meios digitais durante o período de confinamento. Contudo, num país que em 2011 tinha quase 800 mil arrendamentos habitacionais, provavelmente parte dos agregados familiares que sofreram perdas de rendimentos durante a crise pandémica terão estabelecido algum tipo de acordo informal com os senhorios. Um inquérito promovido pela Associação de Proprietários de Lisboa, divulgado no início de outubro de 2020, indicava que 59 % dos proprietários, que haviam respondido, reportavam perdas nos valores das rendas – mas a taxa de participação neste inquérito foi extremamente reduzida[12]. O período de pedidos de apoio aos custos no arrendamento foi recentemente alargado até ao final de março de 2021 e o Governo anunciou que estes serão convertidos em subsídios a fundo perdido – eventualmente este último aspeto poderá fazer aumentar o número de solicitação de apoio.

Em contraposição, destaca-se o volume de moratórias requeridas no crédito à habitação. Em Setembro de 2020, do total de 751.725 moratórias de crédito solicitadas ao abrigo das medidas de apoio, cerca de 42% eram relativas à aquisição de habitação ou outros créditos hipotecários (317 606)[13]. Segundo o jornal *Eco*, o total das moratórias – isto é, pedidas por famílias e empresas – reportam-se a créditos que totalizam cerca de 45 mil milhões de euros. Assumindo como referencial os valores médios das prestações do crédito à habitação, este jornal estimava que terão ficado por pagar cerca de 511 milhões de

[11] *Nota à comunicação social - IHRU atribuiu até ao final do ano de 2020 apoio a 748 famílias,* Gabinete do Ministro das Infraestruturas e da Habitação, 12 de janeiro de 2020. Disponível em: https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/comunicado?i=ihru-atribuiu-ate-ao-final-do-ano-de-2020-apoio-a-748-familias

[12] Os resultados deste inquérito devem ser lidos como uma nota impressiva porque dificilmente dão conta do panorama geral do sector de arrendamento. O inquérito da ALP foi dirigido aos associados e trabalhou apenas com 320 respostas recebidas. As resposta abrangem proprietários que têm no seu conjunto uma média de 2692 imóveis arrendados em Portugal; mais de metade com contratos anteriores a 1990; e 56,1% são donos de imóveis na Grande Lisboa. Disponível em: https://www.facebook.com/associacaolisbonensedeproprietarios/?hc_ref=ARRIVpAO6uEbyqOv_jeUXDRBlyz_cg0BM3hS3dXlXBzKgKp8L3t_BjJfeYvzwCAgo5g&fref=nf&__tn__=kC-R

[13] Disponível em: https://www.bportugal.pt/comunicado/covid-19-evolucao-das-moratorias-de-credito-setembro-de-2020

juros e amortizações entre março e o início de outubro[14] – e este valor tenderá a subir, dado que a possibilidade de requerer moratórias foi prolongada até final de março de 2021, e o próprio período de vigência das moratórias pode estender-se até final de 2021. Estes valores são difíceis de estimar com rigor, até porque as moratórias podem assumir diferentes modalidades: podem suspender apenas a amortização de capital mantendo o pagamento de juros; ou suspender a totalidade da prestação (amortização e juros). Contudo, dado que os juros estão em terreno negativo, o seu efeito será não tanto "somar" dívida, mas antes manter o seu *stock* acumulado.

A inquietação coloca-se, portanto, sobre o que acontecerá no momento em que terminar o período das moratórias na habitação. É difícil estimar o volume e a caracterização dos agregados familiares que se encontrarão sem capacidade de manter os pagamentos do crédito ou do arrendamento nesse momento. Contudo, devemos ter em conta que em 2019 os agregados familiares com rendimentos abaixo dos 60% do rendimento médio e endividados com a compra da sua habitação chegam aos 20,3% do total das formas de ocupação – isto é, do conjunto global de proprietários e arrendatários no país. Este é o quarto valor mais elevado da zona euro, quase o dobro da média dos países do Euro, e corresponde a mais de metade dos ocupantes proprietários com hipoteca em Portugal[15]. Os efeitos da crise económica que se avoluma terão certamente impacto nestes segmentos e na sua capacidade de fazer face aos custos habitacionais.

A discussão deve centrar-se, portanto, sobre a forma socialmente assimétrica e desigual que a crise suscitada pela pandemia assume na sociedade portuguesa. Este é, aliás, um risco que tem vindo a ser apontado em diferentes economias ocidentais – com sistemas financeiros profundamente entrelaçados no mercado imobiliário, os pacotes de apoio aos rendimentos das famílias e o modelo de resolução de dívidas acumuladas no sector da habitação ditarão se se cumprem ou não cenários dantescos de despejos e perda de habitação em massa (VV, 2020). Por outro lado, a hipótese de desvalorização dos ativos imobiliários coloca igualmente inquietações: o risco de um choque profundo nos mercados habitacionais com efeitos significativos no

[14] Disponível em: https://eco.sapo.pt/2020/12/03/familias-ja-deixaram-500-milhoes-de-euros-em-prestacoes-da-casa-por-pagar/.

[15] Fonte: Eurostat, 2020. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LVHO02__custom_404480/default/table?lang=en

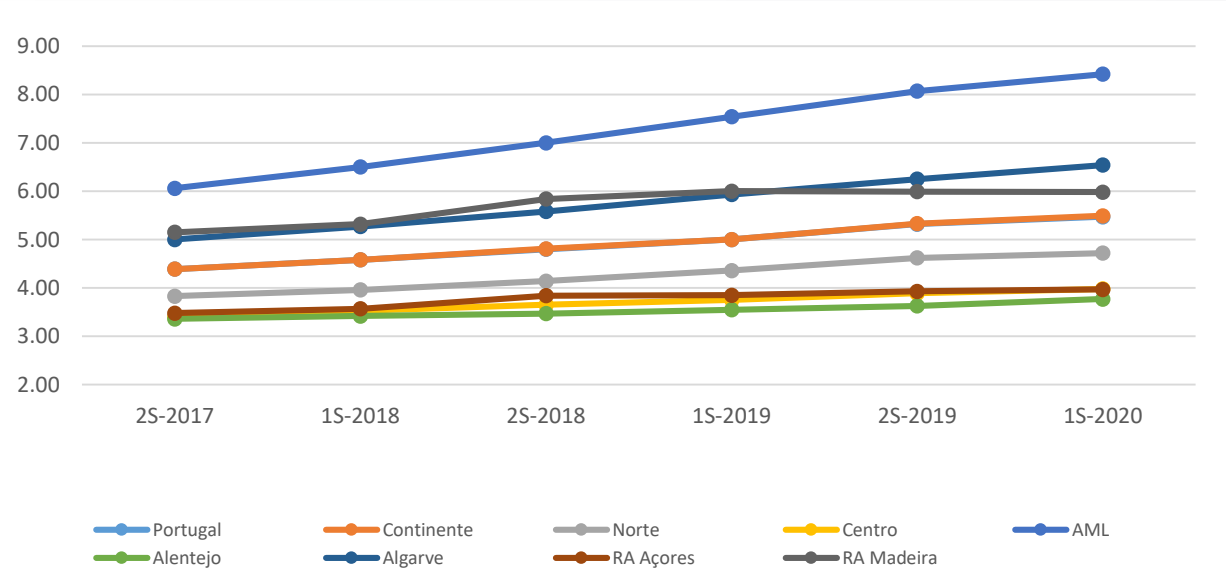
sistema financeiro global e, daqui, no agravar da crise económica, está longe de estar afastado[16].

A aparente "resiliência" dos preços do mercado habitacional aos impactos da crise pandémica

Uma das dimensões mais peculiares na avaliação dos impactos da crise pandémica no campo da habitação está na relativa estabilidade dos preços no mercado habitacional ao longo de 2020. Os dados divulgados pelo INE vão mostrando uma desaceleração dos preços, mas não a quebra expectável perante a contração da atividade económica geral e a redução das procuras externas, em particular do turismo. Aliás, a figura 10, abaixo, mostra que a dinâmica de crescimento dos preços quer de venda, quer de arrendamento, parece apenas, quando muito, desacelerar.

Figura 10

Valor mediano das rendas por m² de novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares (€) por localização geográfica (NUTS - 2013); semestral

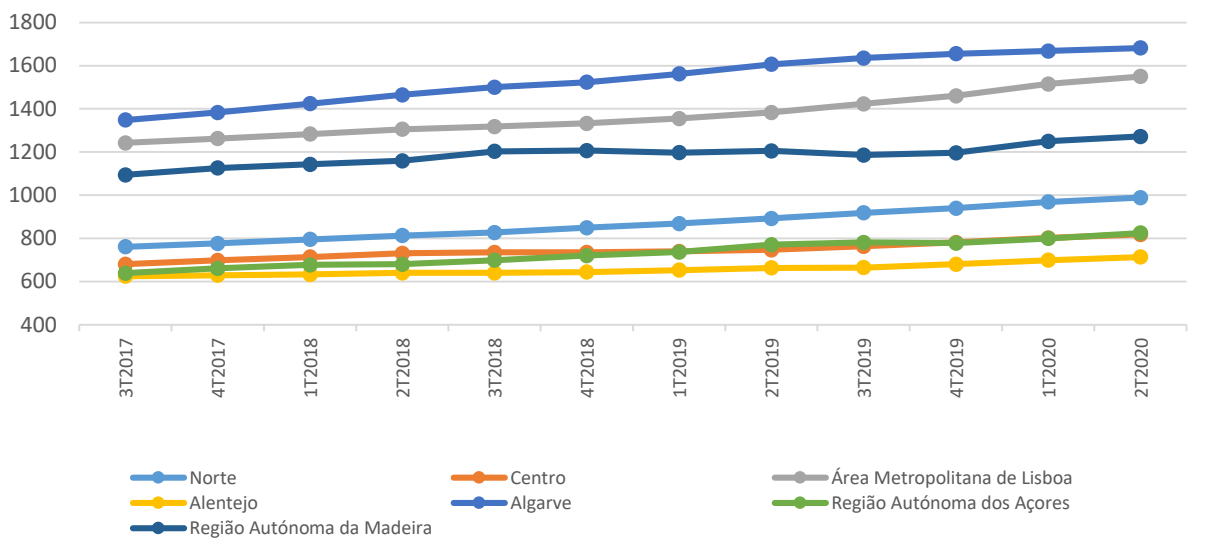


Fonte: *INE, 2020b*

[16] O mais recente Relatório de Estabilidade Financeira do Banco de Portugal apontava esse risco, (BdP, 2020: 22 e ss.)

Figura 11

Valor mediano de vendas por m² de alojamentos familiares (€) por localização geográfica (NUTS 2013); trimestral



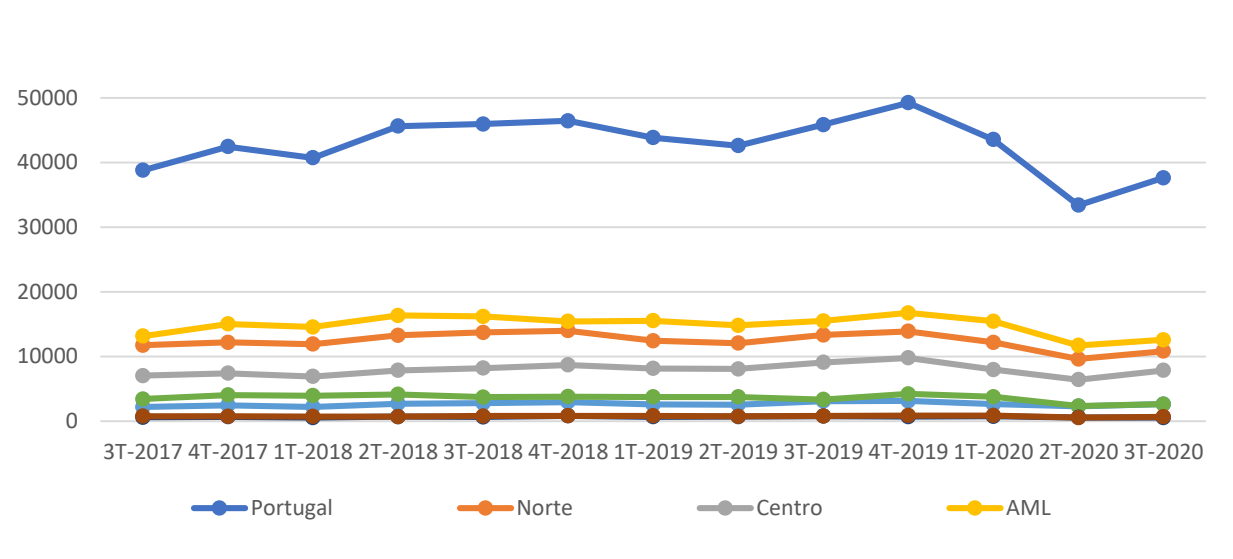
Fonte: *INE, 2020b*

Embora sem indicação de preços medianos por m2, os dados do 3º trimestre voltaram a apontar para a desaceleração dos preços, mas não para uma queda: o Índice de Preços da Habitação registou um crescimento de 7,1% em relação ao mesmo trimestre de 2019 (INE, 2020c).

Outro indicador que merece atenção é o valor global de novas operações de crédito para compra de habitação, que começou a dar sinais de recuperação nos últimos meses de 2020. Em Novembro de 2020, o montante de novos crédito à habitação atingiu os 1113 milhões – igualando o valor atingido em dezembro de 2019 e que já havia sido, aliás, o montante mais elevado de novo endividamento na habitação em mais de uma década. Esse crescendo do novo crédito acompanha a evolução das transações, que caíram significativamente nos primeiros dois trimestres de 2020, mas que começaram a recuperar no terceiro trimestre do ano em todas as regiões.

Figura 12

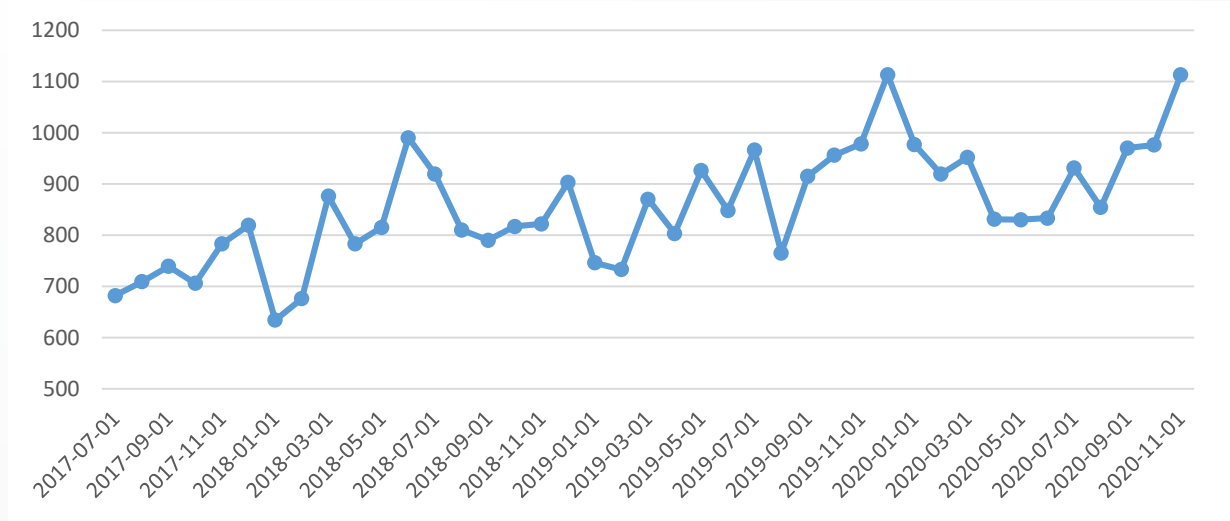
Nº. Transacções de alojamentos familiares por localização geográfica (trimestral)



Fonte: *INE 2020b; 2020c*

Figura 13

Empréstimos a particulares para habitação (M€) - Novas operações



Fonte: *Estatísticas do Banco de Portugal, 2021*

Há, portanto, uma relativa estabilidade no mercado da habitação. Os preços não descem, apenas abrandam o crescimento; as transações sofrem uma redução, mas retomam no 3º trimestre; e o crédito à aquisição recupera igualmente no final do ano.

Dados mais finos seriam necessários para ter uma leitura mais esclarecedora sobre quais os segmentos sociais envolvidos na criação destas tendências. Os níveis do novo endividamento num contexto de

crise pode corresponder à concretização de estratégias habitacionais por segmentos de rendimento/trabalho não afetados pela crise pandémica que aproveitam a ligeira desaceleração dos preços. Ou podem corporizar outras estratégias de investimento, eventualmente de classes altas ou médias-altas, seguindo uma lógica de *asset-based welfare* ou *property-based welfare* – estratégias em que «em vez de se basearem nas transferências sociais das políticas públicas para prevenir risco de pobreza, os indivíduos aceitam uma maior responsabilidade pela sua provisão de necessidades de bem-estar investindo em produtos financeiros ou ativos imobiliários que aumentam o seu valor ao longo do tempo. Estes podem (...) ser explorados para complementar consumo e necessidades de provisão quando o rendimento se reduz, por exemplo, na reforma» (Doling e Ronald, 2010: 165). Mesmo assim, a magnitude dos efeitos da crise pandémica é de tal ordem que é provável que estejamos apenas a viver uma relativa inércia no mercado e que esta venha a ser desafiada pelo evoluir da crise.

O "caso" de Lisboa: o colapso do turismo pode criar um novo stock disponível para arrendamento acessível?

Em Julho de 2020, o Presidente da Câmara Municipal de Lisboa escrevia um artigo num jornal britânico em que anunciava um programa que pretendia reconverter o *stock* de alojamento turístico de curta duração para contratos estáveis de arrendamento tradicional a preços acessíveis. Tratava-se, escrevia Fernando Medina, de procurar equilibrar pelo menos parte do "preço social" que a cidade havia pago nos preços da habitação com o crescendo da procura turística na capital. Caso contrário, argumentava, a cidade corria o risco de se transformar num "belo museu" e não numa cidade vivida. Na crise pandémica, a CML "agarraria o momento" para criar habitação acessível – e foi então lançado o Programa Renda Segura[17].

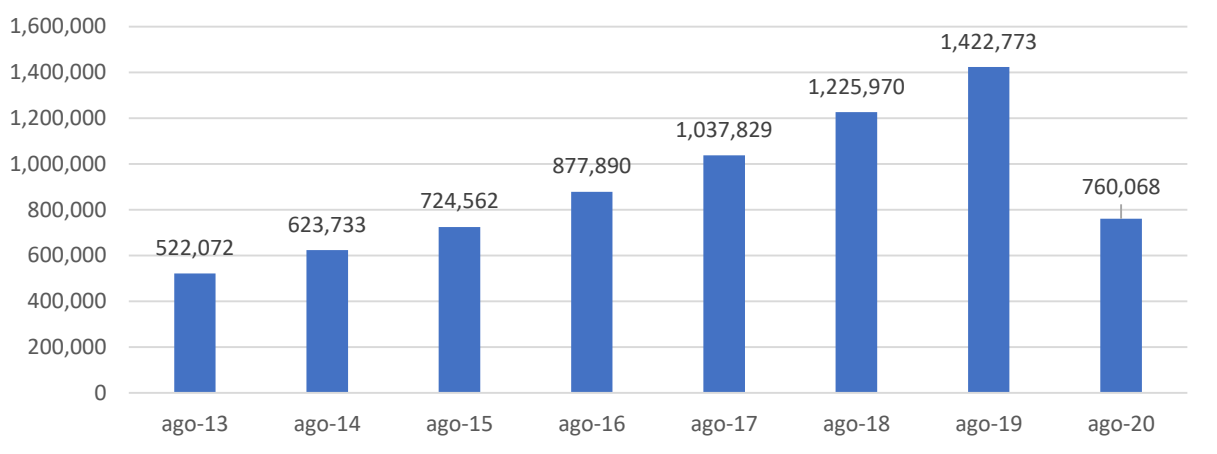
Como é sabido, a procura turística teve uma contração significativa no contexto da pandemia. A comparação entre os meses de agosto de 2019 e agosto 2020 à escala nacional indica quebras no número de dormidas de cerca de metade em relação a 2019 no alojamento local com mais de 10 camas – e é plausível que o

[17] Em: https://www.independent.co.uk/voices/coronavirus-lisbon-portugal-airbnb-homes-key-workers-a9601246.html

alojamento local com menos camas tenha sofrido um impacto semelhante.

Figura 14

Dormidas em alojamento local com mais de 10 camas Portugal



Fonte: *INE, 2020a*

Na AML e na cidade de Lisboa, aliás, os impactos da quebra de procura turística foram ainda mais sentidos que noutras cidades do país (INE, 2020a). A CML assumia, portanto, a hipótese de este ser o momento de relançar a estratégia de conceder benefícios fiscais aos senhorios que estabelecessem contratos de arrendamento estáveis e a preços abaixo do mercado, que tinha sido avançada pelo Programa de Arrendamento Acessível e que até aqui havia obtido resultados muito diminutos.

O Programa da Renda Segura aposta agora na reconversão do alojamento local e conseguiu durante o ano de 2020 colocar 105 imóveis a concurso para serem arrendados. Como indicamos na tabela 2, em dezembro de 2020 estavam igualmente 249 fogos ainda em processos de negociação e, e estão também previstos outros concursos que permitirão aumentar estes valores. Contudo, Lisboa tinha no final de 2019 quase 20 mil alojamentos locais registados. Mesmo sendo certo que nem todos estariam efetivamente a operar antes da pandemia, os valores alcançados não deixam de ser muito reduzidos. A cidade do Porto lançou igualmente um programa do mesmo tipo, o *Porto com Sentido* – embora os dados sobre a sua execução não sejam públicos, no mês de Dezembro a Câmara Municipal do Porto reconheceu fracos resultados num programa que o Presidente da CML diz ser necessário

para "suprir uma falha na habitação para a classe média"[18]. Também por estes dias, Pereira (2020)[19] argumentava que os gestores e proprietários de alojamento local têm como principal receio a perda de licença de alojamento local no caso de ingressarem nestes programas. A expectativa de regressar a formas de rentabilização da propriedade habitacional muito mais lucrativas mantém-se, assim, como o obstáculo à política de promoção de arrendamento acessível para as classes médias.

Ora, no quadro da nossa discussão, mais uma vez parece claro que a estratégia de oferecer reduções fiscais para captar oferta de arrendamento privado a preços acessíveis tem pouco espaço de progressão. Na verdade, os valores desta angariação da oferta privada são quase irrisórios se pensarmos que esta seria uma resposta mais rápida em relação a outros programas habitacionais que foram desenhados nos últimos anos, e que demorarão ainda mais alguns a ser concretizados. Vale a pena comparar os vários programas de provisão habitacional em curso no município de Lisboa para perceber que os programas de captação de oferta privada de arrendamento têm não só resultados como expectativas bastante limitadas.

[18] Disponível em: https://www.idealista.pt/news/imobiliario/habitacao/2020/12/29/45742-porto-com-sentido-alterado-valores-da-renda-nos-imoveis-arrendados-e-subarrendados.

[19] Sandra Marques Pereira, "Lisboa, alojamento local e renda acessível: do *wishful thinking* à realidade", *Público*, 3 de dezembro de 2020. Disponível em: https://www.publico.pt/2020/12/03/opiniao/noticia/lisboa-alojamento-local-renda-acessivel-wishful-thinking-realidade-1941447.

Tabela 2

Política habitacional de Lisboa

PARQUE PÚBLICO	**Parque municipal**	25 mil fogos (cerca de 75 mil pessoas)
	Fogos municipais entregues no mandato atual	2165 fogos (5,5 mil pessoas)
PROGRAMAS EXECUTADOS (atual mandato)	Contratos **Renda Convencionada**	372 fogos
	Contratos **Renda Acessível** (captação oferta privada arrendamento) dos quais → Renda Acessível → Renda Segura (colocados já a concurso para arrendatários)	225 fogos 120 fogos 105 fogos
PROGRAMAS HABITACIONAIS EM CURSO – PREVISÕES DE FOGOS A DISPONIBILIZAR	Programa **Renda Segura** ➔ Contratos atualmente em negociação com proprietários para adesão ao programa	249 =146 (1º fase) + 103 (2ª fase)
	Programa **Renda Acessível** – novos concursos para arrendatários 2021: ➔ Janeiro ➔ Fevereiro ➔ Março	 50 fogos +/- 80 fogos 138 fogos
	Programa **Renda Acessível – Promoção Pública** (construção e/ou reconversão de edificado para fins habitacionais)	3000 fogos (previstos)
	Programa **Arrendamento Acessível – Concessões** (construção por privados, com contingentes reservados para arrendamento acessível) Fogos de **Renda Acessível**	 1.781 fogos (SRU Ocidental) + 3.157 fogos (Projeto Vale de St. António)

Fontes: *Gabinete da Vereadora da Habitação da CML, dados de dezembro de 2020; Plano de Atividades e Orçamento da Sociedade de Reabilitação Urbana Lisboa Ocidental*

Conclusão: não é possível conjugar a financeirização da cidade e a habitação acessível

Tudo indica que, na sequência da grande crise financeira de 2008, o modelo das *democracias da casa própria* viu a sua reprodução geracional e social coartada. Perante a multiplicação nos últimos anos dos alertas de agravamento das desigualdades e dos custos na habitação e as indicações de que há novos segmentos sociais em crise habitacional, temos contudo a perceção de que há um fosso inegável entre programas políticos lançados em diferentes países e a capacidade efetiva de apresentar resultados (Wetzstein, 2017; 2019). Parte das políticas lançadas em contexto europeu mantêm a perspetiva de que a oferta privada é o instrumento de resolução de uma crise que, note-se, foi criada exatamente pela intensificação da lógica mercantil na habitação – por isso, em muito casos, a implementação de políticas não se afasta muito da estratégia "*look busy, change little*". Noutros casos foram encetados modelos que devem ser acompanhados – em particular, a política de controlo das rendas de Berlim e a nova política de Barcelona, que enfrenta o problema do alojamento turístico.

Nos processos que conduziram a uma nova crise habitacional em escala transnacional e sobre os meios de a confrontar, a discussão sobre o "caso português" é particularmente interessante. Desde logo, pela história quase paradigmática de incentivo à aquisição de casa própria em Portugal e o que essa estratégia implicou na financeirização da habitação e da economia. Depois, pelo processo de endividamento privado e pelo que ele significou como forma de fragilização política no contexto da crise do Euro entre 2009 e 2014. E, finalmente, pelo modo como o sector habitacional foi mobilizado no contexto das políticas de austeridade para estratégias de "resolução"/redistribuição social dos custos da crise. A estratégia da rentabilização da cidade e do edificado dirigida a procuras externas que se pôs em marcha logo em 2012, e a promoção ativa de processos de gentrificação e turistificação, criaram na sociedade portuguesa uma nova forma de crise habitacional – *nova* porque socialmente mais abrangente do que no passado.

Os traços de novas dificuldades no campo da habitação em Portugal são, portanto, marcados por essa rutura nos modelos de provisão habitacional. A fabricação de identidades de classe ligadas ao acesso à propriedade habitacional foi historicamente interrompida; e as formas de provisão que ligam sistema financeiro e habitação "resolveram" a crise dedicando-se agora a segmentos altos de mercado. O modelo casa própria-envidamento perdeu abrangência social, mas não surgiram alternativas acessíveis a parcelas significativas das chamadas classes médias urbanas.

Essa nova (forma) de crise na habitação conduziu uma mudança assinalável nas políticas públicas de habitação – a Nova Geração de Políticas de Habitação. Contudo, a NGPH não deixa de ser marcada por contradições relevantes. Por um lado, o compromisso de reforçar significativamente o parque habitacional público coloca-se como um marco muitíssimo relevante e ambicioso na história das políticas habitacionais em Portugal. O objetivo de eliminar carências habitacionais graves no médio prazo deve ser sublinhado e saudado, mesmo se ainda há muito caminho pela frente. Contudo, por outro lado, a NGPH escolheu deixar praticamente intocados os instrumentos que conduziram o mercado habitacional português a responder a procuras externas que distorcem a relação entre rendimentos e preços da habitação, e que escavam uma crise de reprodução social na metrópole.

A vivência dessa nova crise habitacional passa pelo meio das classes médias urbanas e divide-as. De um lado, temos os *insiders* – segmentos que têm rendimento médio-alto ou mediano, vínculos laboráveis estáveis que lhes permitem ainda aceder ao crédito habitacional, ou que já haviam adquirido casa própria antes da crise 2011-2013. Estes segmentos estão protegidos. Do outro, temos os *outsiders* – mais jovens; com menores rendimentos; mais precários no trabalho; sem casa própria e sem meios de a alcançar.

Esta configuração *insiders/outsiders* tem consequências políticas relevantes. Há agora interesses e demandas contraditórias sobre a governação no campo da habitação que dividem as classes médias, e colocam-se escolhas políticas inadiáveis sobre "quem" proteger no contexto atual. Deixar o mercado "funcionar" permite aos pequenos proprietários de classe média ver os seus ativos valorizarem-se na dinâmica atual de preços, ou mesmo obter rentabilidades elevadas pelo arrendamento privado ou alojamento turístico. Escolher a estratégia

inversa e intervir no mercado, travando as novas formas de rentabilização e especulação – empreendimentos de luxo, sobreprodução de oferta de alojamento turístico – ou introduzir mecanismos de regulação de rendas na habitação, criaria oferta acessível. Mas ameaça os interesses dos pequenos senhorios e os modelos de rentabilidade dos sectores do imobiliário e turismo que têm hoje um peso relevante no emprego e atividade económica nas economias urbanas.

O que claramente não parece ser possível é pensar que se consegue conjugar o melhor de dois mundos – procurar criar oferta acessível e manter o modelo de rentabilização da cidade e da habitação que emergiu nos últimos anos. É, aliás, essa contradição que parece tornar-se notória quando olhamos os programas que procuraram captar oferta privada para arrendamento acessível às classes médias. Tiveram até aqui fraquíssimos resultados, e nem mesmo no contexto de retração da procura turística provocada pela crise pandémica se tem conseguido expandir a sua abrangência. As rentabilidades do *stock* privado de habitação são de tal modo apetecíveis que, sem outros instrumentos, a sedução por via de benefícios fiscais não resulta.

Poder-se-ia argumentar que, face a este desinteresse da oferta privada no mercado de renda acessível, a resposta política deve orientar-se para dar dimensão ao parque público de arrendamento de forma a pesar na dinâmica de preços do mercado. Essa estratégia deve ser obviamente prosseguida, mas não deve alimentar ilusões. A capacidade de a oferta pública forçar, pela sua expansão, uma redução de preços do mercado privado exigiria uma escala de construção/aquisição habitacional monumental nos territórios metropolitanos. Por outro lado, a ideia de promover mais oferta em massa, eventualmente nova construção privada, também suscita dúvidas. Este tipo de estimativas contêm sempre uma margem de incerteza e uma forte componente hipotética, mas partindo da revisão da literatura disponível e das suas próprias estimativas, um estudo avançado United Kingdom Collaborative Center for Housing Evidence indicava que «um acréscimo de 1% no *stock* habitacional deverá reduzir os preços na habitação (e por consequência nas rendas) em cerca de 1,5% a 2%» (Mulheirn, 2019: 25, tradução da autora). Isso significaria, por exemplo, que a cidade de Lisboa teria de ter um acréscimo de 32 mil fogos para ter uma redução de preços entre os 15 a 20% – cerca de

quatro vezes o que está previsto nas iniciativas e programas públicos que estão agora a arrancar.

Estas reflexões conduzem-nos a pensar que outros instrumentos e medidas terão de ser criados se o desígnio da habitação acessível é verdadeiramente um objetivo político. Essas medidas terão de enfrentar o modelo da gentri-turistificação posto em marcha durante o período de ajustamento, eliminando vários regimes e regulando a oferta de alojamento turístico. Mas mesmo assim, ter-se-á de equacionar outras políticas que permitam simultaneamente regular as rendas habitacionais e mecanismos fiscais que penalizem a habitação devoluta. Porque estes são instrumentos de política e economicamente complexos, devem ser analisados com cuidado na forma que podem eventualmente assumir. Talvez, quem sabe, num outro Caderno possamos um dia iniciar esse estudo – ele é certamente necessário e urgente.

Referências Bibliográficas

Aalbers, Manuel (2008). The financialization of home and the mortgage market crisis. *Competion & Change*, 12 (2), pp. 148-166.

Aalbers, M. (2015) The Great Moderation, the Great Excess and the global housing crisis, *International Journal of Housing Policy*, DOI: 10.1080/14616718.2014.997431.

BdP [Banco de Portugal] (2020) *Relatório de Estabilidade Financeira. Dezembro 2020*. Disponível em: https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/ref_12_2020_pt.pdf.pdf.

Bonnet, C.; Garbinti, B., e Grobon, S. (2019), *Rising inequalities in access to home ownership among young households in France, 1973-2013*. Disponível em: https://publications.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/wp711.pdf.

Castela, T. (2019). Cidadania proprietária e a emergência da financeirização da habitação em Portugal. Em: Ana Santos (org.), *A Nova Questão da Habitação em Portugal - Uma abordagem de economia política*. Lisboa: Conjuntura Actual Editora.

Christophers, B. (2020) *Rentier Capitalism: Who Owns the Economy, and Who Pays for It?* London: Verso Books.

CML/DMHDS (Câmara Municipal de Lisboa/ Direção Municipal de Habitação e Desenvolvimento Social) (2011) *Programa de Valorização do Património: Relatório Final, Volume I*. Disponível em: https://www.am-lisboa.pt/documentos/1518712320E6xRM2uc5Cl77AX5.pdf.

DPEH 2008 (Diagnóstico e proposta para uma Estratégia de Habitação 2008/2013) *Sumário Executivo – Abril de 2008*.

Doling, J. e Ronald, R. (2010) Home ownership and asset-based welfare. *Journal of Housing and the Built Environment* 25, 165–173. https://doi.org/10.1007/s10901-009-9177-6.

Drago, A. (2020a) Afterword: They say the Centre cannot hold: Austerity, crisis, and the rise of anti-politics. *EPC: Politics and Space*. Disponível em: https://doi.org/10.1177/2399654420981388.

Drago, A. (2020b) Depois da financeirização da cidade: a crise urbana na AML e os meios de a esconjurar. Em: Reis, José (Coord.) *Como reorganizar um país vulnerável?*. Lisboa: Conjuntura Actual Editora, pp. 377-417.

ENH (2015) *Estratégia Nacional de Habitação*. Disponível em: https://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/habitacao/EstNacHabitacao/ENpH_PT_FINAL.pdf

Ferreira, A.F. (1987) *Por uma nova política de habitação*. Porto: Edições Afrontamento.

Florida, R. (2017) *The new urban crisis: how our cities are increasing inequality, deepening segregation, and failing the middle class—and what we can do about it*. New York: Basic Books.

Forrest R., e Hirayama, Y. (2015) The financialisation of the social project: Embedded liberalism, neoliberalism, and home ownership. *Urban Studies* 52(2): 233–244.

Gray, N. (org.) (2018). *Rent and Its Discontents: A Century of Housing Struggle*. Londres: Rowman and Littlefield.

GTEBF [Grupo de Trabalho para o Estudo dos Benefícios Fiscais] (2019). *Os Benefícios Fiscais em Portugal. Conceitos, Metodologia e Prática*. Disponível em: https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=1448be63-5771-4fe2-96bb-489648338726 (consultado em 27 de julho de 2020).

IHRU [Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana] (2018*) Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional*. Disponível em: https://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/habitacao/levantamento_necessidades_habitacionais/Relatorio_Final_Necessidades_Realojamento.pdf.

IHRU [Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana] (2020) *Programa 1.º Direito 1.º Relatório de Execução.* Disponível em: https://www.portaldahabitacao.pt/documents/20126/58203/Relat%C3%B3rio%20Execu%C3%A7%C3%A3o%201.%C2%BA%20Direito/5820bc32-4ac4-63c3-f142-22b2630aab09.

INE (Instituto Nacional de Estatística) (2020a) *Atividade Turística manteve recuperação em agosto, mas ainda assim com decréscimos superiores a 40% nos hóspedes e dormidas*. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&c

ad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjIlLnG8YDuAhXJA2MBHeHKCz4QFjAAegQIBBAC&url=https%3A%2F%2Fwww.ine.pt%2Fxportal%2Fxmain%3Fxpid%3DINE%26xpgid%3Dine_destaques%26DESTAQUESdest_boui%3D415204379%26DESTAQUESmodo%3D2%26xlang%3Dpt&usg=AOvVaw0MxFg0TY9WJBN6pFvQifoK

INE (Instituto Nacional de Estatística) (2020b) *O crescimento homólogo do preço mediano de habitação diminuiu entre o 1º e o 2º trimestre em 19 dos 24 municípios mais populosos - 2.º Trimestre de 2020.* Disponível em: https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=459787143&att_display=n&att_download=y.

INE (Instituto Nacional de Estatística) (2020c) *Preços da habitação desaceleram para 7,1%.* Disponível em: file:///C:/Users/drago/AppData/Local/Temp/22IndPre%C3%A7osHabita%C3%A7%C3%A3o3%C2%BAT2020.pdf.

Lapavitzas, C. (2009) Financialised Capitalism: Crisis and Financial Expropriation. *Historical Materialism* 17, pp. 114–148.

Lees, L.; Shin, H.B.; e López-Morales, E. (2016) *Planetary Gentrification*. Cambridge: Polity Press.

Lestegás, I. (2019). Lisbon after the crisis: from credit-fuelled suburbanization to tourist-driven gentrification. *International Journal of Urban and Regional Studies*, 43 (4), pp. 705-723.

López-Pedreros, A. R. (2019) *Makers of Democracy: A Transnational History of the Middle Classes in Colombia.* Durham: Duke University Press.

Madden, D. (2020). *Housing and the crisis of social reproduction*. e-flux architecture, 19 de junho. Disponível em: https://www.e-flux.com/architecture/housing/333718/housing-and-the-crisis-of-social-reproduction/.

Madden, D.; e Marcuse, P. (2016). *In Defense of Housing. The Politics of Crisis*. Londres: Verso Books.

Mendes, L.; Carmo, A..;e Malheiros, J. (2019). Gentrificação transnacional, novas procuras globais e financeirização do mercado da habitação em Lisboa. In Ana Santos (org.). *A Nova Questão da Habitação em Portugal. - Uma abordagem de economia política.* Lisboa: Conjuntura Actual Editora.

Mulheirn, I. (2019) *Tackling the UK housing crisis: is supply the answer?* United Kingdom Collaborative Center for Housing Evidence. Disponível em: https://housingevidence.ac.uk/wp-content/uploads/2019/08/20190820b-CaCHE-Housing-Supply-FINAL.pdf.

OCDE (2019) *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*. Paris: OCDE Publishing.

PNGPH (2017). *Para uma nova Geração de Políticas de Habitação*. Disponível em: https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBAAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNjWzAADDhmRABAAAAA%3D%3D.

Rodrigues, J.; Santos, A. C.; e Teles, N. (2016). *A Financeirização do Capitalismo em Portugal*. Lisboa: Conjuntura Actual Editora.

Santos, A. (2020) Financeirização do Estado e vulnerabilidades sociais. Em: Reis, José (Coord.) *Como reorganizar um país vulnerável?*. Lisboa: Conjuntura Actual Editora, pp.25-62.

Santos, A. (org.) (2019). *A Nova Questão da Habitação em Portugal - Uma abordagem de economia política*. Lisboa: Conjuntura Actual Editora.

Santos, A. (2013) Temos vivido acima das nossas possibilidades? In J. Soeiro, M. Cardina e N. Serra (eds.), *Não acredite em tudo o que pensa: mitos do senso comum na era da austeridade*. Lisboa: Edições Tinta da China.

Santos, A. e Serra, N. (2020) O eterno mito do congelamento das rendas. *Le Monde Diplomatique-edição portuguesa,* 6-7.

Schwartz, H. e Seabrooke, L. (2008) Varieties of residential capitalism in the international political economy: Old welfare states and the new politics of housing. *Comparative European Politics* 6: 237–261.

Serra, N. (2019) Quanto custa ser parente pobre? Do lugar periférico da habitação nas políticas sociais à sua centralidade no processo de financeirização, em Ana Santos (coord.) *A Nova Questão da Habitação em Portugal - Uma abordagem de economia política*. Lisboa: Conjuntura Actual Editora, pp. 275-291.

Sigler, T.; e Wachsmuth, D. (2016). Transnational gentrification: Globalisation and neighbourhood change in Panama's Casco Antiguo. *Urban Studies*, 53 (4), pp. 705-722.

Slater, T. (2017) Planetary rent gaps. *Antipode* 49(S1): 114–137.

TdC [Tribunal de Contas] (2020) *Auditoria à inventariação do património imobiliário do Estado. Relatório n.º 16/2020 2.ª Secção*. Disponível em: https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2020/rel16-2020-2s.pdf.

VV (2020) *The COVID-19 eviction crisis: an estimated 30-40 million people in America are at risk*. Disponível em: https://www.aspeninstitute.org/blog-posts/the-covid-19-eviction-crisis-an-estimated-30-40-million-people-in-america-are-at-risk/.

Yang, M. (2018) *From Miracle to Mirage: The Making and Unmaking of the Korean Middle Class, 1960–2015*. New York: Cornell University Press.

Wetzstein, S. (2019) Assessing post-GFC housing affordability interventions: a qualitative exploration across five international cities. *International Journal of Housing Policy*, DOI: 10.1080/19491247.2019.1662639.

Wetzstein, S. (2017) The global urban housing affordability crisis. *Urban Studies*, Vol. 54(14) 3159–3177.

White, I. e Nandedkar, G. (2019): The housing crisis as an ideological artefact: Analysing how political discourse defines, diagnoses, and responds, *Housing Studies*, DOI: 10.1080/02673037.2019.1697801.

Whitehead, C. (2012) Developments in the Role of Social Housing in Europe. Em: Jones, Colin, White, Michael e Dunse, Neil (ed.) *Challenges of the Housing Economy: An International Perspective*. London: Willey-Blackwell, pp: 216-234.

Observatório sobre Crises e Alternativas

CES Lisboa
Picoas Plaza
Rua do Viriato, 13, Lj 117 / 118
1050-227 Lisboa

Tel. +351 216 012 848
Fax. +351 239 855 589

observatoriocrises@ces.uc.pt
www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt