



DIREITO À HABITAÇÃO EM PORTUGAL: COMENTÁRIO CRÍTICO AO RELATÓRIO APRESENTADO ÀS NAÇÕES UNIDAS 2017

*RIGHT TO HOUSING IN PORTUGAL: CRITICAL COMMENTS ON THE REPORT PRESENTED TO
THE UNITED NATIONS 2017*

Luís MORAIS¹
Rita SILVA²
Luís MENDES³

Ensaio recebido em 23/04/2018 e aceito em 29/07/2018

RESUMO

Palavras-chave:

*Nações Unidas;
Direito à Habitação;
Habitação Acessível;
Portugal.*

Elabora-se um comentário crítico ao relatório produzido pela Relatora Especial das Nações Unidas (NU) para a questão da habitação em Portugal, durante a sua visita ao nosso país no fim do ano de 2016 e apresentado ao Conselho dos Direitos Humanos das NU em março de 2017. O relatório examina a implementação do direito à habitação, incidindo sobre a legislação nacional, as políticas e os programas, bem como os problemas estruturais existentes neste domínio e os desafios que têm ainda de ser cumpridos para se alcançar o Direito à Habitação a nível nacional e subnacional. É dada particular importância às comunidades vulneráveis, sobretudo num contexto de austeridade de pós crise capitalista 2008/2009 e às propostas e recomendações políticas feitas pelas NU ao Governo Português.

ABSTRACT

Keywords:

*United Nations;
Right to Housing;
Affordable Housing;
Portugal.*

A critical comment is made on the report produced by the United Nations Special Rapporteur on Housing in Portugal during her visit to our country at the end of 2016 and presented to the UN Human Rights Council in March 2017. The report examines the implementation of the right to housing, focusing on national legislation, policies and programs, as well as the structural problems in this area and the challenges that still have to be fulfilled in order to achieve the right to housing at a National and subnational levels. Particular importance is given to vulnerable communities, especially in the context of austerity in post-crisis capitalist 2008/2009 and to the political proposals and recommendations made by the UN to the Portuguese Government.

1. INTRODUÇÃO

O relatório em epígrafe resultou da visita de Leilani Farha a Portugal, entre os dias 5 e 13 de dezembro de 2016, a convite do Governo e foi apresentado ao Conselho dos Direitos Humanos das

¹ Geógrafo. Mestrando em Geografia Humana no Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa. E-mail: lfilipevelez@gmail.com.

² Psicóloga Comunitária. Mestre em Estudos de Desenvolvimento. Bolseira de Investigação no projeto "Viver em Tempos Financeiros: Habitação e Produção de Espaço no Portugal Democrático" (PTDC/ATP-GEO/2362/2014 - POCI-01-0145-FEDER-016869) e Ativista pelo direito à habitação na Associação Habita. E-mail: emaildaritasilva@gmail.com.

³ Geógrafo. Assistente Convidado no Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa e Investigador Permanente no Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa. E-mail: luis.mendes@campus.ul.pt.

Nações Unidas (NU) em março de 2017⁴. A visita teve lugar nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto. O relatório examina a implementação do direito à habitação, incidindo sobre a legislação nacional, as políticas e os programas, bem como os problemas existentes no domínio da habitação e os desafios que têm ainda de ser cumpridos para se alcançar o Direito à Habitação a nível nacional e subnacional. O enquadramento de fundo do relatório assenta na contradição entre direitos legalmente reconhecidos e a sua efetivação prática. O relatório cita o célebre artigo 65 da Constituição da República, que reconhece o direito à habitação, e o facto de Portugal ser dos primeiros países a ratificar acordos internacionais sobre direitos sociais, intenções que contrastam claramente com a realidade existente, que é de incumprimento desse direito, segundo o referido relatório. Todavia, a Relatora aponta como falha significativa – e não obstante a legislação progressista nesta matéria – a inexistência de uma Lei de Bases da Habitação. A Relatora defende que as ameaças à consubstanciação do Direito à Habitação em Portugal, bem como outras transformações no espaço urbano, se intensificaram com a realidade económica, financeira e orçamental resultante da crise capitalista de 2008-2009, que impôs a adoção de novos modelos de gestão e de desenvolvimento do território subjacentes ao Programa de Assistência Financeira Internacional, condicionadores da atuação do Estado e dos demais setores públicos e privados, enquanto norma transnacional.

O Memorando de Políticas Económicas e Financeiras, também conhecido como Memorando de Entendimento ou Plano da Troika, acordado em Maio de 2011 entre o Estado Português e a Troika (que inclui três entidades: Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu), visava o (re)equilíbrio das contas públicas e o aumento da competitividade da economia portuguesa, como contrapartida da contração de um empréstimo de cerca de 80 mil milhões de euros. Este documento estratégico que proponha uma série de ações que procuravam estabilizar a dívida pública, restaurar a confiança dos mercados e assegurar um ajustamento da economia e da sociedade portuguesas; na verdade, produziu alterações profundas na realidade do país no sentido da precarização da vida social e económica, caracterizando-se por privatizações, desregulamentação do mercado de trabalho, degradação dos serviços coletivos, erosão do Estado Social. Enfim, correspondeu a um programa de governação com consequências para o desenvolvimento territorial e que não foi sufragado pelo povo português no momento das eleições para a democracia representativa (ABREU et al., 2013).

O documento que deu entrada em vigor a 17 de Maio de 2011 é profundamente marcado por um fundamentalismo de mercado e teve ramificações consequentes para o programa do governo português da altura, tendo produzido políticas de forte austeridade financeira (cortes na despesa social contração do investimento público, aumento de impostos, etc.) e a reformas estruturais que

⁴ Farha, L (2017) Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, on her mission to Portugal. A/HRC/34/51/Add.2, Nações Unidas, disponível em <http://www.housingrightswatch.org/news/report-special-rapporteur-adequate-housing-mission-portugal>, acesso a 16 de Junho 2017.

resultaram num atentado aos direitos laborais (ABREU, 2013; CALDAS, 2015; LIMA, 2016) e sociais (JOAQUIM, 2015; LURDES RODRIGUES E ADÃO E SILVA, 2015; MOTA, 2017) (facilitação dos despedimentos, redução da duração e dos montantes de subsídios de desemprego, etc.). Uma dessas reformas foi a do Novo Regime de Arrendamento Urbano (NRAU) de 2012, alvo de forte contestação social, uma vez que é acusado de ter desprotegido os direitos dos inquilinos, agilizado os despejos e imposto um mecanismo de liberalização de rendas que, apesar de um regime de transição de cinco anos, originou um agravamento que tende a intensificar-se nos valores do arrendamento para muitos inquilinos sem que estejam estabelecidos os apoios sociais adequados e necessários, afetando as famílias de baixo e médio estatuto socioeconómico, em nome da liberalização e dinâmica do mercado de arrendamento (LAVADINHO, 2013, 2017; MENDES, 2014, 2017; ALVES *et. al.*, 2015).

A Relatora frisou que nas várias diligências feitas a associações locais, organizações não-governamentais e testemunhas privilegiadas nesta matéria, incluindo especialistas e académicos, foram levantadas preocupações sobre o Regime de Arrendamento Urbano, em particular no que diz respeito à facilidade com que as expulsões podem ser realizadas. A mera alegação não comprovada de obras profundas era suficiente para o despejo de famílias com mais de 40 anos de contrato de arrendamento, ou o atraso no pagamento em dois meses de renda. Igualmente, este procedimento foi retirado da esfera dos tribunais e passou a ser feito através de plataforma eletrónica. Desde a aprovação do Novo Regime de Arrendamento Urbano, de acordo com o Ministério da Justiça, o número de pedidos de despejo aumentou entre 2013 e 2017 em 45% junto do Balcão Nacional do Arrendamento⁵.

2. Alguns dados do relatório para contextualização da questão da habitação em Portugal

O relatório apresenta o problema da habitação como sendo um problema fundamentalmente urbano. De facto, de acordo com o recenseamento geral da população de 2011, 61% da população portuguesa é urbana e 27% da população do País está concentrada na área metropolitana de Lisboa. Ainda assim, o relatório teria sido enriquecido com as questões da habitação em áreas rurais, caída no esquecimento e sempre relegada para segundo plano, assim como aos que ali ainda permanecem. Verifica-se ainda a particularidade de 75% da população viver em casa própria, apesar de uma percentagem importante estar a pagar prestação bancária associada à compra da casa. A percentagem de habitação própria é elevada no quadro da União Europeia, apesar da tendência generalizada nesta direção (SERRA, 2002; RODRIGUES *et. al.*, 2016), ao mesmo tempo em que apenas 2% dos fogos existentes são de habitação social – cujo mau estado de conservação foi mencionado com preocupação, tendo sido questionado o abandono e a má qualidade a que este parque habitacional foi votado – e o

⁵ <https://www.bna.mj.pt/> (acesso a 15 de Julho de 2017).

peso do arrendamento habitacional passou de 46% em 1970 para 20% em 2011. O arrendamento como opção a longo prazo para garantir o acesso a habitação acessível há muito que não é um regime de ocupação atrativo, o que se tem agravado com a crescente instabilidade dos contratos e taxas de esforço superiores ao crédito bancário, o que representa uma mudança importante na estrutura do setor residencial.

O Memorando de Entendimento da *Troika*, com as políticas que dele decorreram, introduziu ruturas importantes na sociedade portuguesa, das quais o relatório destaca a retração do setor público, o aumento da taxa de desemprego, a diminuição de salários e rendimentos, a exclusão do direito à habitação e o aumento dos sem abrigo. Num cenário geral de empobrecimento do País os indicadores de pobreza apresentados são particularmente expressivos e recorrendo aos da OCDE de 2016 sobre Portugal: os 10% mais pobres detêm 2,4% do rendimento, os 20% mais pobres têm 6,9% do rendimento, ao passo que os 20% mais ricos concentram 41,5% da riqueza.

Desemprego, baixos salários, precariedade e instabilidade laboral e o preço da habitação são os fatores apontados para o facto de 57% dos jovens entre os 18 e os 34 anos de idade ainda viverem em casa dos pais. Os números têm aumentado e existem sinais de nova pobreza, que à pobreza tradicional acrescentam setores importantes da classe média, não só em situação de desemprego, mas também de emprego precário, com níveis de rendimento baixos e insuficientes para a satisfação de necessidades de consumo elementares.

A Relatora das NU não foi indiferente aos dados da emigração. Embora não sejam mencionadas as alterações verificadas no âmbito da imigração, que afetaram gravemente o saldo demográfico, e apenas sejam apresentados os dados oficiais, que estão longe de quantificar fielmente a realidade, o facto é que estes não deixam de ser relevantes. Os dados referentes à emigração registam, em pouco mais de uma década, de 2000 para 2013, o aumento da saída de 11 mil pessoas ao ano para o estrangeiro, para 54 mil. Não só têm saído milhares de portugueses do País, como têm saído os mais jovens. Em 2015 o peso da população com mais de 65 anos de idade no conjunto da população portuguesa já ultrapassava os 20%.

3. Turistificação, alojamento local e gentrificação: a “tempestade perfeita” nos centros históricos

A Turistificação, o arrendamento de curta duração para turistas (alojamento local), os *Golden Visa* e aumento dos consequentes despejos são fenómenos que o relatório considera que não podem ser vistos desconexos entre si. Se é certo que o arrendamento de curta duração a nível nacional não atinge 1% dos alojamentos, a sua dimensão em alguns bairros de Lisboa ultrapassa os 10%, de acordo com os dados oficiais, que ainda não incluem todos os casos existentes, devido à dificuldade de acompanhar a tendência de rápido crescimento. Contudo, esta mudança revela causas mais profundas

e estruturais. Começou com uma viragem neoliberal nas políticas urbanas desde 2004, com a aprovação de uma série de pacotes legislativos que foram surgindo sucessivamente. Defendendo uma visão pró-mercado no que respeita à habitação, favoreceram a iniciativa privada, as parcerias público-privadas e a competitividade no setor. Esta viragem neoliberal culminou com a aprovação da Nova Lei do Arrendamento Urbano em 2012, em conjunto com a simplificação da Lei do Alojamento Local em 2014, com os pacotes para atração de investimento estrangeiro, tais como o regime fiscal muito favorável para os Residentes Não Habituais (RNH) (já desde 2009) e para os Fundos de Investimento Imobiliário, bem como com o programa dos Golden Visa ou Autorização de Residência para Atividade de Investimento. Acresce o regime excepcional e temporário no sentido da agilização e dinamização, flexibilizando e simplificando os procedimentos de criação de áreas de reabilitação urbana e de controlo prévio das operações urbanísticas de 2014. e ainda a tendência municipal para a liberalização dos planos de ordenamento do território (MENDES, 2016).

O arrendamento de curta duração é identificado como um problema dos centros históricos quando a tendência é no sentido de se tornar a principal forma de ocupação dos bairros, afetando a função residencial ou de arrendamento a título permanente. O pico turístico pelo qual as principais cidades portuguesas estão a passar está a desembocar na turistificação hegemónica nos bairros históricos da cidade centro, fomentando a emergência de formas mais agressivas de gentrificação turística e comercial, que têm levado ao desalojamento direto e indireto e ao agravamento da segregação residencial e fragmentação sócio-espacial. A estrutura física e as condições ambientais conheceram melhorias, mas a população pobre, imigrante e idosa está a ser deslocada do centro da cidade para as periferias, e os grupos de maior rendimento ocupam progressivamente a área. Com essa transformação, o espaço público e edificado, assim como os serviços são reestruturados de acordo com as expectativas do setor do turismo, mas também das autoridades locais e nacionais e o aumento das rendas despoletado. O mercado de habitação e de arrendamento conhece fortes distorções, respondendo à procura imobiliária de uma elite capitalista transnacional, como oportunidade lucrativa de reprodução de capital através da especulação imobiliária, através dos “vistos gold” e das isenções fiscais dos RNH (MENDES, 2016, 2017). À semelhança de outras grandes metrópoles do mundo de formação socio-espacial capitalista avançada, o Direito à Habitação esvazia-se, pois esta torna-se numa mercadoria, num ativo financeiro submetido sobretudo à procura externa, no âmbito de um mercado crescentemente globalizado e financeirizado (CARLOS, 1994, 2015, 2017; AALBERS, 2008, 2012, 2016; HARVEY, 2012; BRENNER *et. al.*, 2012; CLARKE *et. al.*, 2015; ROLNIK, 2015; PECK, 2015; SCHÖNING e SCHIPPER, 2016; MADDEN e MARCUSE, 2016; SOUSA SANTOS, 2017; ROSSI, 2017; BRENNER, 2017).

O relatório refere que o fenómeno da turistificação e proliferação do alojamento de curta duração para turistas contribui para o enfraquecimento das redes comunitárias e do tecido social das cidades e é um fator de bloqueio à promoção do mercado de arrendamento de longa duração, enquanto sistema de ocupação habitacional dos moradores locais. Desta forma, a Relatora conclui que

a difusão deste fenómeno, que incide mais nuns bairros do que noutros – o que não impede que tenha repercussões na restante cidade – produz efeitos negativos sobre o exercício do direito à habitação por parte dos setores mais vulneráveis da população. Decisões aparentemente simples de venda ou de renovação dos alojamentos por parte dos seus proprietários podem originar situações sociais bastante complexas como o desalojamento de segmentos populacionais inteiros, expulsos pelo fator económico, ou a impossibilidade de certos grupos socioeconómicos mais vulneráveis ou mesmo das classes médias de acederem a habitação na cidade. A elevação das rendas está na base dos despejos, mas também a não renovação dos contratos de arrendamento ou através dos novos mecanismos previstos pela lei de 2012. Por outro lado, os contratos de arrendamento permanente são cada vez mais curtos. É comum os novos contratos de arrendamento se fazerem por um ano, tal são as expectativas sobre um mercado em sobreaquecimento.

Os chamados *Golden Visa* geraram um grande afluxo de capitais ao País, mas o relatório não identifica quaisquer benefícios de substância para o conjunto da população daí decorrentes, na medida em que não se traduziram na criação de emprego, nem na promoção de habitação a preços acessíveis. O relatório vai mais longe e considera que, para além de outros fatores como a baixa oferta de arrendamento de longa duração e o acesso fácil ao crédito para a aquisição de habitação a baixas taxas de juro, os *Golden Visa* podem ter contribuído para alargar as dificuldades de acesso à habitação por parte das famílias de médio e baixo rendimento.

4. Os persistentes problemas habitacionais e as comunidades vulneráveis em Portugal

A habitação e os preços do arrendamento estão a aumentar de forma significativa nos centros urbanos, a ponto de Portugal ocupar a 22.^a posição em 28 países no Índice Europeu de Exclusão de Habitação em 2016. De acordo com o Direito Internacional, para que a habitação seja adequada, ela deve ser acessível, ficando por se definir no relatório convenientemente o que significa “acessível”. A Relatora aconselha que tal seja visto em função do rendimento familiar e não tendo por referência preços do mercado. De acordo com a OCDE a taxa de sobrecarga⁶ das famílias que arrendam atinge em 2014 os 33,8%, são 6% da população que vive em situação de privação grave de habitação e 10% vivem em alojamentos sobrelotados, sendo que este número sobe para 20% se considerarmos a população em risco de pobreza⁷. De acordo com as informações recebidas pelo Relator Especial do Instituto Nacional de Estatística, 11% das pessoas que vivem na pobreza vivem em graves carências de habitação e 10% (21% das quais são pobres) vivem em alojamentos superlotados.

⁶ Que pagam mais de 40% do seu rendimento em despesas de habitação.

⁷ <http://www.oecd.org/social/affordable-housing-database.htm>

http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Housing_statistics/pt#Regime_de_propriedade (acesso a 12 de Julho de 2017).

Esta tendência é considerada bastante preocupante no relatório, pois ainda persistem em Portugal velhos problemas de acesso à habitação. Exemplo disso é a situação da periferia de Lisboa onde ainda existem soluções informais de habitação, com péssimas condições de salubridade para os seus habitantes, ainda que em dimensão reduzida em comparação com o início dos anos de 1990. São aflorados no relatório os problemas das *ilhas* do Porto e o acesso à habitação por parte de idosos, deficientes, ciganos e afrodescendentes. A habitação é um problema-chave na vida destas comunidades mais vulneráveis, não apenas pelo seu significado em termos de qualidade de vida, mas também por ser um dos elementos de maior visibilidade de degradação e, sobretudo, um fator decisivo no desenvolvimento dos laços familiares e de vizinhança. Nas suas visitas aos bairros informais autoconstruídos nas periferias das principais cidades, a Relatora das NU apontou algumas áreas que apresentam uma grande concentração de habitação muito precária com dificuldades de acesso a bens e infraestruturas essenciais, como água potável, eletricidade ou rede de esgotos. A Relatora fez notar que os assentamentos informais não correspondem ao que convencionalmente se designa por “bairros de barracas”, por se tratar de alojamentos que mobilizam na sua construção materiais menos precários como o tijolo ou o cimento, apesar de reforçar que não apresentam as condições de habitabilidade mínimas e acusam um estado de degradação geral. Reforça que as condições de alojamento muito precárias e insalubres, desprovidas de condições mínimas de habitabilidade e higiene, representam a negação de direitos básicos da população.

Pouco realojamento tem sido testemunhado nos últimos 20 anos, o que significa que aqueles que não foram incluídos no recenseamento do Programa Especial de Realojamento (PER) continuam a viver em habitações “não convencionais” e estão em risco iminente de despejo ou demolição das suas casas. O Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana não conhece exatamente o número de famílias que necessita de realojamento. Sabe-se que há ainda cerca de 3000 famílias a aguardar pelo realojamento no âmbito do PER, recenseadas em 1993. Mas há novos casos, pós PER e para além das áreas metropolitanas que necessitam de programas urgentes. Os novos imigrantes das ex-colónias portuguesas muitas vezes não têm outra alternativa senão viver nessas áreas, devido a uma pobreza persistente e a fenómenos de discriminação e racismo presentes na sociedade (ALLEGRA *et. al*, 2017). A Relatora Especial foi informada de que o programa PROHABITA tinha recebido para 2017 apenas uma pequena dotação orçamental de 5,5 milhões de euros – que o Governo admite que ser baixa – depois de vários anos sem financiamento.

Os assentamentos informais, como os de Loures, onde a comunidade cigana e afrodescendente é forçada a viver, foram fortemente condenados no relatório das NU, pela ausência total de condições mínimas de habitabilidade, ausência de infraestruturas de saneamento básico e abastecimento de água, ausência de arruamentos transitáveis, carência extrema em equipamentos sociais básicos. Certamente situações não concordantes com um país desenvolvido que ratificou instrumentos internacionais de direitos humanos que protegem o direito a uma habitação adequada. A presença

maioritária ou mesmo exclusiva de populações pertencentes a minorias étnicas de origem africana ou cigana é um fator que, simultaneamente, agrava e é fruto do isolamento social e cultural destas populações. Não são só as más condições de habitabilidade que estão em causa nestas áreas, mas também a situação de *ghetto* e de desintegração/exclusão face ao meio social urbano envolvente. No entanto, foram também expressas preocupações sobre os próprios realojamentos darem continuidade e por vezes até agravarem esses processos de segregação social e residencial.

Contrariamente à legislação internacional em matéria de direitos humanos, o processo de demolição no município de Amadora tem sido alvo de fortes críticas de diversas organizações da sociedade civil, do Provedor de Justiça e de queixa dos moradores que são alvo de violência física e simbólica e de despejo sem alternativas. Mesmo no caso de ocupação de terrenos privados, cujos proprietários pretendem libertar para os lançar no mercado urbano de solos, os despejos forçados e sem alternativa constituem uma grave violação do direito internacional dos direitos humanos e, por conseguinte, são proibidos. Tendo em conta as suas repercussões nos direitos humanos, só se justificam nas circunstâncias mais raras e excecionais. Os residentes exigem, de acordo com a legislação e normas internacionais de direitos humanos, a segurança da posse ou alternativas adequadas. Apesar de estar previsto na legislação do PER a necessidade de envolvimento dos proprietários no desenvolvimento de soluções para os moradores, preferencialmente *in-situ*, e a própria atualização do Programa, a ação do município da Amadora tem-se caracterizado pelo esvaziamento dos terrenos, aumento do valor do solo privado decorrente dessa intervenção, assim como da infraestruturização pública que vem necessariamente alimentar novos projetos de regeneração urbana, de promoção privada, excluindo de qualquer alternativa todos os que ficaram fora do recenseamento de 1993, independentemente da sua condição. Este comportamento foi condenado pela Relatora das NU, que pediu, sem sucesso, para reunir com o município da Amadora.

As condições de vida na maioria das *Ilhas* (no Porto) também são extremamente inadequadas e contrárias aos padrões internacionais de direitos humanos. Uma preocupação profunda é o número de idosos que vivem nessas casas, muitos com deficiência ou mobilidade limitada, apresentam-se completamente isolados e raramente conseguem sair das suas habitações, exceto para consultas médicas. Outra preocupação séria é que vários residentes, incluindo mães solteiras, tenham sido informados de que os seus filhos podem ser levados pelas autoridades de segurança social devido às suas condições de habitação, apesar de não terem sido disponibilizados alojamentos alternativos. Muitos inquilinos têm pouco ou nenhum rendimento para além de uma pequena pensão ou um rendimento de inserção social (181 euros por mês em 2016, embora variando de acordo com a composição do agregado familiar), e a maioria tem estado em listas de espera para habitação social durante anos (RODRIGUES e SILVA, 2015).

A questão dos sem-abrigo foi também valorizada no relatório das NU, sendo considerada uma violação flagrante do direito à habitação adequada ao abrigo do direito internacional dos direitos

humanos e, como tal, sendo entendida pela Relatora como uma prioridade imediata do Governo. Todas as partes interessadas, incluindo o Governo, concordam que o número total de indivíduos sem-abrigo é desconhecido. As estimativas variam amplamente de 4.000 para 50.000, sugerindo que não há uma compreensão firme da extensão do problema e nenhuma metodologia consistente para contabilizar os indivíduos desta população. Sem um retrato mais exato da população dos sem-abrigo – não apenas números mas suas necessidades – será difícil endereçar soluções para a sua situação de forma eficaz. A composição da população desabrigada parece ter mudado como resultado da crise financeira, com mais jovens adultos enfrentando, agora de forma mais séria, o problema da falta de habitação do que nas últimas décadas, devido às altas taxas de desemprego e à falta de oferta de habitação a preços acessíveis. Se, por um lado, há um enquadramento legal que favorece despejos, por outro lado, as políticas e os programas existentes para promoção da habitação e do alojamento, designadamente o PROHABITA, os resquícios do PER ou o Porta 65, são considerados apenas conjunturais completamente inoperacionais e sem capacidade para dar resposta aos problemas existentes, de natureza estrutural e persistente. A sua inoperacionalidade é visível na diminuta dotação orçamental que lhes é atribuída, situação que parece paradoxal quando a estratégia de habitação nacional de médio prazo (2015-2030) aponta como vetores principais a reabilitação urbana, a reabilitação de alojamentos e o arrendamento urbano. Sendo certo que a reabilitação tem vindo a ter um grande impulso, esta está entregue quase exclusivamente à esfera do Mercado que virou a sua produção apenas para os setores sociais que podem pagar rendibilidades muito elevadas, como já referido, com grande foco no mercado externo, tendo a política pública especial responsabilidade na criação de diversos incentivos a este tipo de investimento.

5. O problema dos níveis de governo e a produção do espaço urbano

Ao longo de todo o relatório, em diferentes momentos, são mencionados os níveis de governo que podem ser envolvidos no problema da habitação. São apresentados a três escalas diferentes: local, regional e nacional. O relatório refere abundantemente o papel do Estado (escala nacional) e, de forma mais mitigada, o papel dos municípios (escala local), ficando por concretizar a referência a estruturas intermédias, de escala regional, que poderiam ser mobilizadas para intervir no problema da habitação.

As Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional existentes e as Áreas Metropolitanas, com as competências que lhes estão conferidas e os recursos que lhes são atualmente alocados, são manifestamente incapazes de intervir no fomento de políticas de abrangência regional para tratar problemas supramunicipais em territórios contíguos. É suscitada, assim, a questão da regionalização prevista na Constituição. Com efeito, as regiões administrativas são as autarquias de âmbito regional, entre o poder central e os municípios, com atuação a escala de nível regional, com

competência para exercer as funções de nível supramunicipal que hoje existem, na maior parte dos casos, dependentes de estruturas burocráticas de nomeação direta pelo governo.

O relatório sugere que estão a ser feitos esforços por parte do atual Governo para encontrar alternativas acessíveis ao arrendamento, como o Programa “Reabilitar para Arrendar – Habitação Acessível”. Neste último caso, os arrendatários são incentivados a alugar preços abaixo do mercado em troca de acordos de disputa acelerada ou benefícios fiscais. O Programa tem como objetivo o financiamento de operações de reabilitação de edifícios com idade igual ou superior a 30 anos, que após reabilitação deverão destinar-se predominantemente a fins habitacionais. Estas frações destinam-se a arrendamento em regime de renda condicionada. Embora a Relatora Especial reconheça que esses programas podem conduzir a resultados positivos, estes continuam sem responder aos problemas estruturais mencionados e parecem virados apenas para um setor da população: a classe média. Desde logo se questiona se esta tónica vem acrescentar segregação à cidade e se o desenvolvimento lento de algumas bolsas de habitação acessível (conceito ainda por definir pelo Governo) consegue de alguma forma reverter as dinâmicas criadas pelo mercado e apoiadas ativamente pelas políticas em curso que levaram aos aumentos generalizados de preços no acesso à Habitação. A Relatora deixa uma nota positiva a programas de planeamento de proximidade e empoderamento da comunidade como o BIP-ZIP, em Lisboa, que fornece apoio direto e financiamento para organizações locais e freguesias, produzindo resultados positivos desde 2011 e que programas similares devem ser encorajados e financiados.

A produção do ambiente construído é o resultado de forças económicas e institucionais, assim como de relações sociais que decorrem num determinado lugar e num determinado tempo, daí que seja recorrente nos estudos urbanos o tema da produção social do espaço urbano. Quando no relatório se traz para o centro do debate o papel desempenhado pelo Estado e pelo setor público, a Relatora Especial apela à intervenção do Estado como importante agente de produção do espaço e garante de regulação da oferta e procura de habitação acessível, pela função constitucional que lhe cabe de adotar uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria ou arrendada.

Embora a habitação seja vulgarmente interpretada à luz da simplicidade mecânica do equilíbrio entre a oferta e a procura, no seio de uma economia de mercado, o facto é que o problema da habitação tem uma dimensão de ordem estrutural, a sua natureza, finalidade e produção não se podem enquadrar nessa lógica simplista. É neste âmbito que se devem desenvolver os mecanismos que regulam o funcionamento do mercado de habitação, não sendo rigoroso analisar a questão da habitação em termos genéricos, desligando-a das relações económicas e sociais.

O mercado de habitação comporta um sistema complexo de agentes inscritos num processo em que existe uma correlação entre os níveis de rendibilidade económica da oferta e as variações de solvência da procura (e não apenas das flutuações dos totais de população). O suposto regresso do

mercado de arrendamento, com a falência do modelo da nova construção e da aquisição de habitação com recurso ao crédito, radica numa procura de mais-valias mais atrativas. A Relatora Especial reconhece que o objetivo não é relançar meramente o mercado de habitação, verificando-se um processo seletivo que dirige o investimento imobiliário para o alojamento de curta duração, para o turismo, segmento de mercado que gera mais-valias bastante proveitosas por comparação ao arrendamento clássico de longa duração e residência permanente. Mas também para a venda a capital internacional que procura onde aplicar excedentes financeiros. A urbanização e a produção do espaço – já Harvey o fundamenta e estuda há 40 anos – tem sido um meio fundamental para a absorção de excedentes de capital e de trabalho ao longo de toda a história do capitalismo. Mas é também um campo de enorme importância em que se dá a produção de valor e mais-valia, mediante o engajamento combinado do capital financeiro e do Estado garantidor.

A produção de espaço em geral, e em particular a urbanização, tornaram-se num negócio importante no sistema capitalista, sendo uma das principais formas de absorver excedentes. Uma proporção significativa da mão-de-obra global trabalha na construção e manutenção do ambiente construído e no setor imobiliário. O processo de desenvolvimento urbano mobiliza grandes quantidades de capital, associado geralmente sob a forma de empréstimos de longo prazo. Estes investimentos baseados na dívida tornam-se frequentemente epicentros para a formação de crises capitalistas, como ocorreu com a crise de 2007-2008. O lado mais sombrio da absorção de excedentes pela reestruturação do espaço urbano implica, no entanto, repetidos surtos de transformação e regeneração através da destruição criativa, enfatizando a importância desses momentos de reforma periódica do ambiente construído na coincidência com crises capitalistas. Esse processo de “destruição criativa” do espaço urbano tem uma dimensão de classe, pois geralmente são os pobres, os desfavorecidos e os marginalizados pelo poder político e económico quem mais sofre com isso (HARVEY, 2010, 2011, 2012, 2014).

6. Conclusões e recomendações políticas propostas

No relatório é proposta a adoção de medidas legislativas, construídas com base numa consulta alargada de todas as partes interessadas no problema e em sintonia com os princípios internacionais enunciados em termos de direitos humanos, no sentido da promoção do direito à habitação. Na promoção deste direito é dado destaque ao papel central desempenhado pelo Estado e pelo setor público no combate às desigualdades.

A primeira recomendação é extremamente favorável à definição e promulgação de uma Lei de Bases da Habitação. Adotar uma lei-quadro nacional da habitação, formulada precisamente em consulta com todas as partes interessadas e com base nos princípios internacionais em matéria de direitos humanos. Essa lei proporcionaria consistência e coerência nas políticas e programas dispersos

de habitação do Estado. Deve incluir metas mensuráveis, cronogramas, um foco sobre as populações e comunidades em situações vulneráveis, e a distribuição e coordenação de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo, com mecanismos eficazes de monitorização, prestação de contas / escrutínio e reivindicação. Uma lei-quadro nacional da habitação deste tipo poderia garantir políticas e programas que se focassem nas populações que enfrentam as piores desvantagens no acesso à habitação, tais como os ciganos, as pessoas de ascendência africana, as mulheres que fogem da violência, as pessoas com deficiência, as crianças, os jovens e todos aqueles que são pobres ou que pertencem aos "novos pobres", desde o período de crise económica e subsequente austeridade financeira.

Uma segunda grande recomendação surge no sentido de avaliar e abordar as condições de habitação em todos os aglomerados informais de forma urgente e prioritária, inclusive para as comunidades ciganas e comunidades de afrodescendentes, de acordo com as metas traçadas na estratégia nacional de habitação. Deve impedir-se demolições e despejos que resultem em falta de habitação e que vão contra ao artigo 65 da Constituição. Devem ser elaborados planos para as comunidades desfavorecidas, sempre desenvolvidos e implementados com consulta das populações afetadas e incluindo princípios-chave de direitos humanos, como segurança de posse, realojamento *in situ*, acesso a serviços básicos, incluindo água, saneamento e eletricidade, acessibilidade e dignidade de condições de vida e de habitabilidade. Ainda neste âmbito, o Governo deve trabalhar em estreita colaboração com o Município do Porto e os residentes das *Ilhas* para assegurar que estes últimos disponham de alojamento adequado, quer através de reformas ou deslocalizações para habitação a longo prazo acessível, e que se alocam recursos financeiros suficientes para esse fim.

Uma outra recomendação política vai no sentido do Governo se comprometer a pôr termo à situação dos sem-abrigo como uma prioridade, em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, “não deixar ninguém para trás” e garantir uma habitação adequada, segura e acessível e serviços básicos para todos, de acordo com a Nova Agenda Urbana. Devem assegurar que as lições aprendidas com a primeira estratégia nacional para as pessoas sem-abrigo sejam incluídas numa nova estratégia, incluindo a garantia de um processo participativo para o seu desenvolvimento e amplas consultas com os municípios específicos envolvidos na implementação da estratégia, assegurando que a nova visão incentive medidas preventivas, não apenas intervenções de crise.

O Relatório aconselha a monitorização detalhada dos *Golden Visa* e do arrendamento de curta duração (alojamento local), bem como a sua regulamentação de modo a evitar os efeitos perversos que podem ter na exclusão do direito à habitação, sobretudo no caso das situações dos grupos sociais mais vulneráveis. As administrações centrais, municipais e autónomas devem desenvolver uma visão comum das cidades em Portugal, com vista a garantir que sejam lugares de inclusão e não predominantemente de afluência turística, e assegurar a efetiva implementação dos direitos de habitação e alojamento adequados. A não discriminação dos residentes de longa duração deve ser uma

prioridade. Deve ser alcançada uma melhor coordenação entre os níveis de governo (nacional e local), incluindo um fluxo adequado de recursos. Os governos devem adotar novos mecanismos regulatórios para prevenir o desalojamento por meio da "turistificação". Devem examinar políticas e práticas eficazes noutras cidades que enfrentam situações semelhantes com o objetivo de proteger os indivíduos do impacto negativo desse fenómeno e da especulação imobiliária a ele associado. O arrendamento de longa duração deve ser promovido como meio alternativo de acesso a habitação própria nas áreas da cidade centro. As locações de curto prazo voltadas para o setor turístico devem ser regulamentadas e o seu impacto na acessibilidade financeira deve ser avaliado adequadamente com vista a combater práticas especulativas que resultem na exclusão de moradores de longo prazo de bairros específicos. As autoridades nacionais e subnacionais devem maximizar os recursos financeiros disponíveis no setor habitacional, nomeadamente assegurando que as receitas provenientes de políticas como os *Golden Visa*, impostos sobre a propriedade ou impostos sobre o turismo sejam investidas com o objetivo de proporcionar acesso à habitação e aos equipamentos coletivos pelos mais marginalizados da sociedade.

Nesta situação ou noutras, a Relatora Especial recomenda, além disso, às autoridades nacionais e regionais: rever os procedimentos de despejo, incluindo as medidas administrativas recentemente adotadas, para assegurar que eles protejam adequadamente os direitos dos inquilinos, particularmente para não serem despejados, e assegurem que eles tenham acesso a assistência jurídica ou outro apoio legal para desafiar despejos em tribunal.

Outra recomendação prende-se com questões da Habitação Social. Realizar uma avaliação da necessidade real de habitação social, habitação subsidiada e / ou habitação de rendas condicionadas em todo o país, de forma legitimar uma intervenção governamental que assegure o fornecimento de habitação a preços acessíveis (definido em termos de custos relativos ao rendimento das famílias/indivíduos, não em termos de valor de mercado) para aqueles com os menores rendimentos e aqueles em listas de espera. O Estado tem de dinamizar um sistema de habitação social que assegure a alocação eficiente de unidades vagas neste domínio, à luz das longas listas de espera. O parque habitacional social existente deve ser mantido em bom estado de conservação, de acordo com as características de uma habitação adequada.

Os programas de habitação, como os propostos pelas cooperativas de habitação para novas habitações e redensolvimento urbano, ou os emergentes do orçamento participativo, devem reforçar a participação real e efetiva da população diretamente envolvida na conceção e implementação de políticas de habitação. Também devem ser promovidas formas coletivas e cooperativas de propriedade e uso da terra e da habitação. As autoridades públicas devem ter em séria consideração o inventário e cadastro de propriedades devolutas e desocupadas ou, quando possível, a expropriação de terras e propriedades para uso público, de modo a garantir a segurança da posse de

bairros autoconstruídos e aumentar a disponibilidade de terras para fins sociais e comuns, incluindo a habitação.

Para além das questões levantadas no documento das NU, parece necessário especificar algumas evidências que podem decorrer das conclusões principais do relatório. A Relatora coloca a tónica na dimensão estrutural do problema e alerta para a necessidade de políticas de fundo que venham corrigir os inúmeros e persistentes problemas apresentados. O seu foco nas populações mais vulneráveis e nos novos pobres aponta de forma clara as necessidades prementes. No entanto, a tendência de determinado discurso político, no que concerne a habitação, tem sido focar-se nas classes médias. Tal não pode significar o abandono dos setores da sociedade de mais baixo rendimento e das minorias, nem a promoção de políticas que acentuem a segregação residencial.

Salta à vista a necessidade de instrumentos de controlo de uso do solo, para além da sua taxaçaõ direta, que usualmente tem lugar ou o controlo de preços, condicionando os preços finais com a regulaçaõ de patamares máximos, que tem contribuído para produzir, no longo tempo, o congelamento do mercado de arrendamento destinado à habitação.

As recomendações propostas no relatório quando convertidas em opções de política de habitação, de uma maneira ou de outra, terão que refletir a taxaçaõ das mais-valias, ferramenta fundamental no combate à especulaçaõ imobiliária e fundiária e garante de uma política redistributiva, através da coleta de impostos, de modo a subtrair aos proprietários, tanto o resultado do aumento do valor do solo, como dos imóveis em si, no âmbito de processos de requalificaçaõ. Na mesma linha, a taxaçaõ de benfeitorias, sobre o investimento de capital em benfeitorias ou sobre a renda do capital investido em benfeitorias, inibe a predisposiçaõ dos proprietários para substituir imóveis ou os seus usos, reduzindo ações especulativas.

Tudo isto são aspetos a considerar numa política pública que entenda a habitação como um bem social e não uma mera fonte de lucro, objeto de mera mercantilizaçaõ ou ativo financeiro e que defenda quem não tem qualquer tipo de proteçaõ, garantindo o direito à habitação e o direito à cidade.

REFERÊNCIAS

- AALBERS, Manuel. The Financialization of Home and the Mortgage Market Crisis. *Competition & Change*, v. 12, n. 2, p. 148-166, 2008.
- AALBERS, Manuel (eds.). *Subprime Cities: The Political Economy of Mortgage Markets*. Oxford: Wiley- Blackwell, 2012.
- AALBERS, Manuel. *The Financialization of Housing: a Political Economy Approach*. Londres: Routledge, 2016.
- ABREU, Alexandre; MENDES, Hugo; RODRIGUES, João; GUSMÃO, José; SERRA, Nuno; TELES, Nuno; ALVES, Pedro; MAMEDE, Ricardo. *A Crise, a Troika e as Alternativas Urgentes*. Lisboa: Tinta da China, 2013.
- ALLEGRA, Marco; TULUMELLO, Simone; FALANGA, Roberto; CACHADO, Rita; FERREIRA, Ana Catarina; COLOMBO, Alessandro; ALVES, Sónia. *Um Novo PER? Realojamento e Políticas da Habitação em Portugal*. Policy Brief. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 2017.
- BRENNER, Neil; MARCUSE, Peter; MAYER, Margit (eds.). *Cities for People, Not for Profit. Critical Urban Theory and the Right to the City*. Londres: Routledge, 2012.

- BRENNER, Neil. *Critique of Urbanization: Selected Essays*. Basel: Birkhäuser, 2017.
- CALDAS, José Castro. *Desvalorização do trabalho: do Memorando à prática*. Cadernos do Observatório, n.º6, Coimbra: Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, Observatório sobre Crises e Alternativas, 2015.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. *A (Re)Produção do Espaço Urbano*. São Paulo: EDUSP, 1994.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri (org.). *Crise Urbana*. São Paulo: Editora Contexto, 2015.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Glória; PADUA, Rafael (org.). *Justiça Espacial e o Direito à Cidade*. São Paulo: Editora Contexto, 2017.
- CLARK, Eric; LARSEN, Henrik; HANSEN, Anders. *Financialisation of Built Environments: a Literature Review*. Leeds: Fessud, 2015.
- HARVEY, David. *The Enigma of Capital and the Crisis of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- HARVEY, David. *Le Capitalisme Contre le Droit à la Ville: Néolibéralisme, Urbanisation, Résistances*. Paris: Éditions Amsterdam, 2011.
- HARVEY, David. *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. Londres: Verso, 2012.
- HARVEY, David. *Seventeen Contradictions and the End of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- JOAQUIM, Cláudia. *Protecção social, terceiro sector e equipamentos sociais: que modelo para Portugal?* Cadernos do Observatório, n.º3, Coimbra: Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, Observatório sobre Crises e Alternativas, 2015.
- LAVADINHO, Romão. *A Nova Lei do Arrendamento. Seara Nova*, n. 1724, p. 21-24, 2013.
- LAVADINHO, Romão. *Breve historial das leis do arrendamento. Cadernos Poder Local*, v. 40, n. 155, p. 102-105, 2017.
- LIMA, Maria da Paz Campos. *O desmantelamento do regime de negociação colectiva em Portugal: os desafios e as alternativas*. Cadernos do Observatório, n.º8, Coimbra: Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, Observatório sobre Crises e Alternativas, 2016.
- LURDES RODRIGUES, Maria; ADÃO E SILVA, Pedro (Org.). *Governar com a Troika: Políticas Públicas em Tempo de Austeridade*. Coimbra: Almedina, 2015.
- MADDEN, David; MARCUSE, Peter. *In Defense of Housing. The Politics of Crisis*. Londres: Verso, 2016.
- MENDES, Luís. *Gentrificação e políticas de reabilitação urbana em Portugal: uma análise crítica à luz da tese rent gap de Neil Smith. Cadernos Metrópole*, v. 16, n. 32, p. 487-511, 2014.
- MENDES, Luís. *What can be done to resist or mitigate tourism gentrification in Lisbon? Some Policy Findings & Recommendations*. In: GLAUDEMANS, Marc; MARKO, Igor (eds.). *City Making & Tourism Gentrification*, Tilburg: Stadslab, 2016, p. 34-41.
- MENDES, Luís. *Gentrificação, financeirização e produção capitalista do espaço urbano. Cadernos Poder Local*, n. 8, p. 56-86, 2017.
- MOTA, Paulo. *Austeridade Expansionista: Como Matar uma Ideia Zombie?* Coimbra: Almedina, 2017.
- PECK, Jamie. *Austerity Urbanism. The Neoliberal Crisis of American Cities*. New York: Rosa Luxemburg Stiftung, 2015.
- RODRIGUES, Fernando; SILVA, Manuel. *Cidade, Habitação e Participação: o processo SAAL na Ilha da Bela Vista, 1974/76*. Porto: Afrontamento, 2015.
- RODRIGUES, João; SANTOS, Ana; TELES, Nuno. *A Financeirização do Capitalismo em Portugal*. Lisboa: Actual, 2016.
- ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares. A Colonização da Terra e da Moradia na Era das Finanças*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.
- ROSSI, Ugo. *Cities in Global Capitalism*. Cambridge: Polity Press, 2017.
- SCHÖNING, Barbara; SCHIPPER, Sebastian (eds.). *Urban Austerity: Impacts of the Global Financial Crisis on Cities in Europe*. Berlim: Theater der Zeit, 2016.
- SERRA, Nuno. *Estado, Território e Estratégias de Habitação*. Coimbra: Quarteto, 2002.
- SOUSA SANTOS, Boaventura. *As Bifurcações da Ordem: Revolução, Cidade, Campo e Indignação*. Coimbra: Almedina, 2017.