

O ESTADO E A QUESTÃO DOS DEVOLUTOS¹

Luís Mendes²

Resumo

Indiscutivelmente, um dos problemas que marcam a situação actual em Portugal e em Lisboa, no início deste ano de 2023, é sem dúvida a crescente dificuldade da população no acesso ao Direito à Habitação, corolário de uma crise estrutural do sector que se arrasta há décadas, intrínseca ao próprio funcionamento do modo de produção capitalista na sua materialidade portuguesa, e que se agudizou particularmente depois da crise capitalista de 2008-2009 e com a crise pandémica de 2020-2022 e agora ressurgue com a crise inflacionária. Através de análise de conteúdo simples de documentos estratégicos governamentais e da consulta de dados secundários que suportem a problematização, o objectivo deste artigo é analisar o papel que o Estado e a Política Pública pode ter no sentido de alargar o acesso à habitação de vastas camadas da maioria social, mediante a mobilização de património público e privado devoluto para aumentar a oferta massiva de habitação acessível.

Palavras-chave: Estado, direito à habitação, política pública, devolutos.

THE STATE AND THE ISSUE OF VACANT HOUSES

Abstract

Undoubtedly, one of the problems that mark the current situation in Portugal and Lisbon, at the beginning of 2023, is undoubtedly the growing difficulty of the population in accessing the Right to Housing, a corollary of a structural crisis in the sector that has been going on for decades, intrinsic to the very functioning of the capitalist mode of production in its Portuguese materiality, and which was particularly acute after the capitalist crisis of 2008-2009 and with the pandemic crisis of 2020-2022 and now resurfaces with the inflationary crisis. Through simple content analysis of strategic government documents and the consultation of secondary data that support the problematization, the purpose of this article is to analyze the role that the State and Public Policy can play in expanding access to housing for vast layers of the social majority, through the mobilization of vacant public and private assets to increase the massive supply of affordable housing.

Keywords: State, right to housing, public policy, vacant houses.

¹ Agradecimentos: Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto “Care(4)Housing - A care through design approach to address housing precarity in Portugal | Cuidar (d)a Habitação. Uma abordagem à precariedade habitacional em Portugal através do cuidado pelo desenho” (PTDC/ART-DAQ/0181/2021).

² Geógrafo. Professor Assistente Convidado no Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa. Investigador Permanente no Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa. E-mail: luis.mendes@campus.ul.pt

EL ESTADO Y LA CUESTIÓN DE LAS PROPIEDADES VACÍAS

Resumen

Sin duda, uno de los problemas que marcan la situación actual de Portugal y Lisboa, a principios de 2023, es sin duda la creciente dificultad de la población para acceder al Derecho a la Vivienda, corolario de una crisis estructural del sector que viene atravesando desde hace décadas, intrínseco al funcionamiento mismo del modo de producción capitalista en su materialidad portuguesa, y que se agudizó particularmente después de la crisis capitalista de 2008-2009 y con la crisis pandémica de 2020-2022 y ahora resurge con la crisis inflacionaria. A través del análisis de contenido simple de documentos estratégicos de gobierno y la consulta de datos secundarios que apoyen la problematización, el propósito de este artículo es analizar el papel que pueden jugar el Estado y las Políticas Públicas en la ampliación del acceso a la vivienda de amplias capas de la mayoría social, a través de la movilización de viviendas públicas y privadas vacantes para aumentar la oferta masiva de vivienda asequible.

Palabras clave: Estado, derecho a la vivienda, política pública, viviendas vacías.

O DIREITO À HABITAÇÃO ENQUANTO PILAR DO ESTADO SOCIAL ETERNAMENTE ADIADO

A habitação é um elemento essencial da ocupação do território e do desenvolvimento das cidades e do espaço urbano, assumindo um papel central na definição e na implementação de políticas urbanas e sociais, marcando, enquanto direito, um pré-requisito no acesso a outros direitos, e influenciando fortemente a qualidade de vida das populações. Não se consegue ter segurança, privacidade, saúde, produtividade, paz e ordem social, sem habitação, enfim, crescimento económico e desenvolvimento humano sem padrões médios, ora de acesso conveniente a oferta habitacional, ora de condições de habitabilidade modernas e adequadas a um estilo de vida individual ou coletivo (SERRA, 2002; SANTOS, 2019; CLAPHAM, 2019; DRAGO, 2021).

Indiscutivelmente, um dos problemas que marcam a situação actual em Portugal, no início deste ano de 2023, é sem dúvida a crescente dificuldade da população no acesso ao Direito à Habitação, corolário de uma crise estrutural do sector que se arrasta há décadas, intrínseca ao próprio funcionamento do modo de produção capitalista na sua materialidade portuguesa, e que se agudizou particularmente depois da crise capitalista de 2008-2009 e com a crise pandémica de 2020-2022 e agora ressurge com a crise inflacionária, na qual os processos de especulação imobiliária, turistificação, gentrificação e financeirização da habitação afectam

já não só os grupos mais vulneráveis como os estudantes/jovens, os idosos, os imigrantes e as famílias de baixo estatuto socioeconómico, mas começa a generalizar-se de forma intergeracional e a todas as camadas populares e à classe trabalhadora em geral, incluindo a classe média-baixa e classe média (MENDES, 2017; ANTUNES & SEIXAS, 2019; PEREIRA & MATOS, 2020; SEIXAS, 2021; TULUMELLO & ALLEGRETTI, 2021).

Quando o custo de vida aumenta cada vez mais, suplantando e esmagando salários e pensões de reforma da generalidade dos portugueses, são inúmeras e gritantes as situações de famílias, jovens, pessoas idosas (mas também de micro, pequenas e médias empresas do comércio, serviços e restauração, bem como de associações e colectividades de cultura e desporto), confrontadas com a “não renovação” dos contratos de arrendamento (eufemismo legal para despejo) – e o imediato aumento da renda para valores exorbitantes e incomportáveis, face ao rendimento médio disponível. A situação que se está a verificar, com consequências sociais cada vez mais gravosas, é diretamente resultante do regime ainda em vigor no arrendamento urbano. A Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto (“novo regime do arrendamento urbano”), vulgo “Lei dos Despejos”. Tal diploma, com os múltiplos fatores de injustiça, arbitrariedade, conflitualidade que veio trazer ao arrendamento, continua a motivar profundas preocupações e problemas neste sector da vida do país. O regime em vigor suscita preocupações e oposição, não apenas entre os inquilinos, mas também entre todos aqueles que se preocupam em responder ao imperativo constitucional de garantir que todos os portugueses tenham “direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar” (artigo 65.º da Constituição da República).

Neste período, uma conjugação de governo de urbanismo de austeridade, agilizado quer por parte do Estado Central, quer do Local, ao abrigo da intervenção internacional do Memorando da Troika de 2011 durante o período de resgate da economia portuguesa, no caso de Lisboa, resultaram numa viragem neoliberal das sucessivas políticas de reabilitação urbana mais pró-mercado que se vinha assistindo desde a criação das Sociedades de Reabilitação Urbana (SRU). A esta viragem acrescentem-se os programas de atração de investimento

estrangeiro dos *Golden Visa*³ e o Regime Fiscal Especial dos Residentes Não Habituais; as alterações trazidas em 2012 ao Novo Regime de Arrendamento Urbano (NRAU), que aprofundaram a liberalização no mercado de arrendamento que se vinha a registar desde da promulgação do Regime do Arrendamento Urbano (RAU) em 1990 e, posteriormente, do NRAU de 2006; o regime de isenções fiscais aos Fundos de Investimento Imobiliário de 2015, a Lei do Alojamento Local (AL), de 2014 e, mais recentemente, a criação das Sociedades de Investimento e Gestão Imobiliária (SIGI)⁴.

Este conjunto de pacotes legislativos, devido a uma série de políticas governamentais tomadas, facilitou a articulação de escalas de investimento transnacional e atracção de capitais globais fixando-o no ambiente construído local da cidade de Lisboa, ajustando e acolhendo o interesse selectivo da especulação imobiliária de uma elite transnacional e a procuras residenciais de novas altas classes médias. Esta dimensão, juntamente com o forte crescimento da procura turística na cidade de Lisboa, a liberalização do uso do solo urbano com a revisão do PDM de 2012 e a disponibilidade de um parque habitacional em avançado estado de degradação que cria oportunidades de gerar mais-valias para a especulação imobiliária mediante rentabilização da *rent gap*; geraram uma conjuntura privilegiada que articula escalas e interesses e que, em última análise, é a responsável pela produção da crise de habitação contemporânea, ao introduzir distorções significativas no mercado de habitação, ao nível do segmento de habitação acessível para residência permanente ou para arrendamento de longa duração, que passou de uma pausa abrupta para um alto nível de demanda de forma muito rápida, com a oferta a ficar aquém da satisfação daquela (MENDES, 2017). Os padrões de desigualdade socioterritorial e de segregação residencial aprofundaram-se por via da gentrificação e da especulação imobiliária, com reprodução da divisão social e espacial do

³ Ou Autorização de Residência para Actividade de Investimento (Lei nº63/2015, de 30/06/2015) que dá a possibilidade de investidores estrangeiros (nacionais de Estados terceiros) requererem uma autorização de residência para efeitos do exercício de uma atividade de investimento mediante o preenchimento de determinados requisitos, nomeadamente a realização de transferência de capitais, a criação de emprego ou compra de imóveis em áreas de necessária regeneração urbana.

⁴ Regime Excepcional de Reabilitação Urbana, Decreto-Lei nº 53/2014, de 8/04/2014; Decreto-Lei nº 104/2004, de 7/05/2004, que aprova um regime excepcional de reabilitação urbana para as zonas históricas e áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística; Decreto-Lei nº 249/2009, de 23/09/2009; Lei nº 31/2012, de 14/08/2012; Decreto-Lei nº 321-B/90, de 15/10/1990; Lei nº 6/2006, de 27/02/2006; Decreto-Lei nº 7/2015, de 13/01/2015; Decreto-Lei nº 128/2014, de 29/08/2014, aprova o regime jurídico da exploração dos estabelecimentos de alojamento local; Decreto-Lei nº 19/2019, de 28/01/2019.

trabalho, produto dos reflexos no ambiente construído de um capitalismo claramente financeirizado e de imobiliário rentista e especulativo (JORGE *et al.*, 2021).

Desta forma, a habitação, que é um bem social fundamental na manutenção da qualidade de vida e do bem-estar humanos, mas que sempre foi uma mercadoria à luz do capitalismo moderno, tem-se tornado num fator de lucro, riqueza e de geração de mais-valias considerável, à luz do capitalismo financeirizado, o que esvazia o direito à habitação do seu conteúdo como direito humano que deve ser universal, incondicional e inalienável, enquanto necessidade social constitucionalmente consagrada em Portugal. No atual quadro, a produção e a venda deste bem, com os valores de transação e as mais-valias arrecadadas exponenciadas pela especulação marginaliza todos aqueles que, tendo baixos rendimentos, necessitam de habitação. Progressivamente, a habitação foi e está a ser esvaziada da sua função social e económica ao transformar-se num mero produto mercantil e num ativo financeiro e especulativo, muitas vezes sem qualquer uso, não cumprindo a função social que a Constituição da República Portuguesa lhe incumbe, à semelhança do que acontece noutros países desenvolvidos e em desenvolvimento (GOTTDIENER, 1985; HARVEY, 2010, 2011, 2012, 2014).

Como linha metodológica, gostaríamos de destacar que o texto que apresentamos configura tão e somente um mero ensaio teórico, problematizador e exploratório desta temática, reconhecendo que carece de referência a casos empíricos concretos. Seguindo uma metodologia hipotético-dedutiva, a construção deste ensaio parte de postulados ou conceitos já estabelecidos na literatura consultada, através de um trabalho lógico de relação de hipóteses explicativas, que configura, a nosso ver, e embora desprovido de trabalho empírico, uma possível perspectiva de interpretação dos fenómenos em estudo e enquadramento à análise do estudo da habitação e da política pública com esta relacionada, reservando considerações ao papel do Estado na mobilização de património devoluto privado e público, através de instrumentos vários previstos no ordenamento jurídico português, no sentido de alargar a oferta de habitação e de arrendamento em regime efectivamente acessível a largas camadas da população. Assim sendo, foi intencional a não reserva de uma parte do texto à abordagem teórica e outra à ilustração empírica. Neste artigo, a abordagem da teoria e da empiria serão tratadas de forma integrada de modo a facilitar a leitura do fenómeno. Portanto, as questões teóricas serão constantemente intercaladas e ilustradas com referência a pequenos aspetos empíricos que evidenciem o

aprofundamento das tendências de privatização, mercantilização, financeirização do mercado de habitação, desembocando na situação de crise de habitação que se vive hoje.

FINANCEIRIZAÇÃO DA HABITAÇÃO E PROPRIETARIZAÇÃO

A providência de habitação em Portugal sempre esteve essencialmente entregue ao mercado e à banca (ANTUNES, 2018). Esta tendência alimenta a financeirização da habitação e a lógica de “capitalismo de casino” que já não afecta apenas a banca e outros sectores económicos e sociais de uma forma estrutural e de grande escala, como se infiltra no concreto da vida colectiva e social quando implica que o grosso da massa da população, sobretudo a mais vulnerável, se comprometa com estas formas de contrato de propriedade. A financeirização, conceito cunhado pela economia política para designar a mais importante transformação estrutural do capitalismo desde a crise da década de 1970, designa, assim, a crescente influência destes mercados financeiros (dos seus actores, processos e produtos) na actividade geral do tecido social e económico, a todas as escalas, desde o corpo social do indivíduo e da sua família, às empresas, às economias nacionais até às geografias neoliberais dos investimentos locais e transnacionais. Veja-se, por exemplo, que para acompanhar o esforço de hiperconsumo, em detrimento da poupança, as famílias recorrem cada vez mais ao crédito, tanto para os bens de consumo como para a aquisição de habitação. Uma consequência genérica desta linha de evolução é o endividamento das empresas e das famílias que cresceu consideravelmente e representa uma das características dominantes das nossas economias e sociedades (AALBERS, 2016, 2017, 2018, 2019; ROLNIK, 2015; STEIN, 2019; ATKINSON, 2020).

A par de uma desarticulação de escalas, temáticas, públicos-alvo e territórios que as políticas de habitação têm conhecido nas últimas décadas, desprovidas que parecem estar de coerência; a evolução do direito à habitação em Portugal foi transversalmente influenciada por características/dinâmicas do próprio mercado de habitação português, que não têm facilitado o seu desenvolvimento: a crise de um Estado Providência, de si já de desenvolvimento lento, tardio e exíguo no nosso país; o peso residual da habitação social ou pública, comparativamente a outros países desenvolvidos; um mercado de habitação muito rígido, de escassa mobilidade e muito concentrado no regime de aquisição de casa própria; a par de um mercado de arrendamento frágil e pouco credível, quer para a oferta, quer para a procura. A estas

debilidades, junta-se, a partir da entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia, em 1986, um reforço das últimas duas tendências sob o signo de uma crescente liberalização e flexibilização do sistema de arrendamento privado e, mais recentemente, de uma financeirização do mercado de habitação em geral (GUERRA, MATEUS & PORTAS, 2008; COSTA PINTO & GUERRA, 2019; ANTUNES, 2018).

Na história recente da imbricação entre finança, sector da construção e mercado de habitação, torna-se se óbvio que a construção do Mercado Único e da União Económica e Monetária, no seio da União Europeia, permitiu à Banca nacional ter acesso aos mercados de capitais internacionais, abrindo caminhos para a convergência entre as práticas do sector bancário português e a banca internacional. O sector financeiro beneficiou também do florescimento do mercado privado de provisão de habitação e da expansão da concessão de crédito para compra de casa própria que reforçou o crescimento do endividamento das famílias portuguesas, ao ponto do peso da dívida contraída pelas famílias em crédito hipotecário ganhar relevância relativamente ao crédito às empresas, desde finais de 1990 (RODRIGUES, SANTOS & TELES, 2016).

Um dos desenvolvimentos mais marcantes do capitalismo da época contemporânea é, precisamente, a expansão do setor financeiro e sua crescente influência na vida das famílias, empresas e dos Estados. No caso português, este processo de financeirização caracterizou-se essencialmente pelo mais facilitado acesso a financiamento externo a baixo custo a partir de meados da década de 1990, que facilitou o acesso ao crédito e à retórica da massificação da casa própria, que enquanto ideologia de democratização de habitação privada, na verdade, contribuía para o alargamento, aprofundamento e difusão do argumentário neoliberal, biopoliticamente reprodutor de um corpo social e territorial dócil à sociedade de consumo e à visão mercantilizada da cidade e da habitação, promotor do hedonismo e do individualismo pós-modernos, em última instância, o grande factor de desmobilização e desagregação das lutas urbanas colectivas e da cidade da maioria, da impossibilidade de uma política pública de habitação verdadeiramente consequente e alicerçada na provisão do Estado Social (SANTOS, TELES & SERRA, 2014; SILVA, 2022).

O Estado capitalista contribuiu ativamente para a expansão deste modelo de provisão de habitação através da agilização de mecanismos de bonificação do crédito e de concessão de benefícios fiscais. O sistema português de habitação é fortemente apoiado no regime de

propriedade privada, na compra e aquisição de casa própria e numa diminuta provisão direta de habitação social e pública. Trata-se, primeiramente, do resultado de políticas de apoio ao crédito bonificado e das contas poupança-habitação dirigidos à apoiar a aquisição ou construção da habitação própria – que representaram 73,3% do total despendido pelo Estado em políticas de habitação entre 1987 e 2011 (SANTOS, TELES & SERRA, 2014; ANTUNES, 2018).

Mas há também outros fatores: por um lado, as estratégias familiares de rentabilização do seu património através do investimento em stock habitacional; e, pelo outro, a inexistência de alternativas eficazes, por exemplo, no mercado de arrendamento privado que continua rígido, pouco estável, incerto e com um claro desequilíbrio entre oferta e procura. Logo, em Portugal continua a ser mais barato comprar casa do que arrendar. Finalmente, o sistema é complementado por um papel relevante das famílias na provisão e financiamento da habitação própria, com permanência e reprodução de condição de classe entre pais e descendentes, por via de transmissão de património e herança (XEREZ, PEREIRA & CARDOSO, 2020).

Como vimos em Mendes (2022), tudo isto associado a uma dinâmica construtiva muito pujante nas últimas três décadas do século XX e ainda com algum prolongamento até 2011, que reflete a forte expansão do mercado imobiliário. O aumento dos alojamentos ao longo dessas três décadas foi sempre muito intenso: 27% na década de setenta, 22% na década de oitenta e 21% na década de noventa – um ritmo de crescimento sempre superior ao do número de famílias, o que colocou Portugal com o segundo maior rácio de habitação por agregado familiar no seio da UE. Ao mesmo tempo, as narrativas da regulação do arrendamento ao longo de décadas recaem, por um lado, no discurso da desregulação do mercado privado de arrendamento, que preconiza o livre mercado, o direito de propriedade do senhorio, que em tese deveria aumentar a oferta de habitação no mercado, logo fazendo baixar as rendas; por outro lado, uma regulação de arrendamento mais social que advoga o controle e tecto de rendas, contratos de arrendamento mais longos e mais direitos para os inquilinos, em nome do direito à habitação.

Assim, a regulação do mercado privado de arrendamento é um elemento essencial da governação da cidade contemporânea, para a requalificação urbana, para a estabilização e dinâmica económica do imobiliário, assumindo um papel central na definição e implementação das políticas urbanas e sociais, garantindo o direito à habitação, como pré-requisito para o acesso a outros direitos, e influenciando fortemente a qualidade de vida das populações. A

regulação do arrendamento é uma componente essencial da governança do mercado imobiliário para promover um equilíbrio saudável e congruência entre a oferta e a procura. As mudanças sociodemográficas e profissionais, bem como a maior mutabilidade na composição da família (novos tipos de família: monoparentais, solteiros, casais sem filhos), associadas a um eventual incremento da mobilidade residencial em função de uma flexibilidade e incerteza do mercado de trabalho, aconselham a uma maior flexibilidade do mercado de habitação.

Porém, o mercado de arrendamento, por natureza mais facilmente adaptável às opções individuais e familiares e respetivos ciclos de vida, permanece com uma expressão muito inferior à opção de aquisição de casa própria em Portugal. O mercado de arrendamento português, para além de parco, é muito incerto, frágil e não oferece garantias quer à oferta quer à procura. Recentemente, como esperado, houve uma importante redução na construção de edifícios residenciais novos, com a reabilitação urbana a surgir como paradigma inevitável para preservar o património edificado, revitalizar os centros das cidades e garantir trabalho ao sector da construção; para além de que, do ponto de vista do ordenamento do território, garante contenção do perímetro urbano e consolidação do tecido já construído, prevenindo a insustentável expansão (sub)urbana.

Aliás, a emergência do Programa Recuperação e Resiliência (PRR) evidenciou a contradição entre os paradigmas da construção nova e da reabilitação urbana. Perante as enormes desigualdades socioterritoriais em matéria de questão habitacional que se encontram a montante da crise pandémica e da implementação do PRR, tem-se defendido que a territorialização da política pública de habitação deve ser sensível e ajustada à diversidade geográfica e escalar das diferentes necessidades em função das distintas realidades e públicos-alvo. Nesta matéria, argumenta-se também que as prioridades não podem ser estabelecidas tendo por base “quem chega primeiro ao pote”, em função do calendário local parcial e fragmentado estabelecido por cada Estratégia Local de Habitação (ELH). Há que articular os diagnósticos municipais e as diversas ELH de acordo com uma visão estratégica que sistematize uma missão de consecução e efetivação do acesso à habitação à luz de um Sistema Nacional de Habitação e de um Programa Nacional de Habitação (que não existe, tal como previsto pela Lei de Bases da Habitação - LBH), que implicasse – tal como está previsto na referida LBH - a mobilização do património público devoluto para arrendamento e a promoção da construção, reabilitação ou aquisição para habitação pública (JORGE, 2022; MENDES, 2021).

Desta feita, corre-se o risco deste importante esforço de resolução nacional do problema estrutural da habitação se esgotar num mero programa de obras públicas. Esta visão restrita, se desarticulada e desprovida de regulação e acompanhamento coordenado por parte do Estado Central, poderá também conduzir a que o pendor municipalizado desta reforma resvale para a valorização de um paradigma de construção nova massificada de habitação social, em conjuntos de grande escala, não promovendo o paradigma da reabilitação urbana, como previsto pela Nova Geração de Políticas de Habitação. Assim, poderemos estar a repetir os erros já causados pelo Programa Especial de Realojamento (PER) nos anos 90. O PER teve, de facto, a nobre missão de eliminar os bairros de barracas e fornecer formas de produção e apropriação de habitação mais dignas a grupos de baixo estatuto socioeconómico que não tinham acesso ao direito à habitação. Mas é hoje consensual, em termos científicos, na opinião pública e até em certos setores da vida política, que o processo de demolição e realojamento do PER teve consequências sociais e urbanas negativas. Em primeiro lugar, destruiu o tecido social, fragmentando a coesão e os laços sociais já criados nas comunidades, fazendo tábula rasa da geografia social pré-existente, desenraizando a comunidade e apenas a deslocou, com as suas problemáticas, dificuldades e limites, para outras áreas mais periféricas. A exclusão territorial agudizou-se, pois a implantação dos novos bairros fez-se isolada e desintegrada da malha urbana existente, e também da rede de infraestruturas e dos serviços existentes, dificultando a sua integração na continuidade do tecido urbano envolvente, reforçando a fragmentação socioespacial, a segregação residencial e um território desprovido de coesão social e territorial. Construíram-se novos bairros de habitação social massificada, administradas pelos municípios das Áreas Metropolitanas, localizadas em territórios ainda mais isolados e remotos, periféricos relativamente aos centros de vivência e de vida urbana dos municípios. A marginalidade territorial que se queria ver superada, para resolver também a marginalidade social, apenas produziu mais exclusão territorial (CACHADO, 2013; TAVIANI, 2019).

Percebemos que para contrariar esta lógica, é necessário que se continue a apostar num modelo de habitação social, mas articulado com programas de habitação e arrendamento acessível, num modelo de produção (já não necessariamente de nova construção) e reabilitação e reconversão de património público devoluto de vocação residencial já existente, que garanta cotas de atribuição a diferentes grupos sociais, permitindo uma mistura residencial e social, numa lógica inclusiva. Ao nível do planeamento urbano e de licenciamento urbanístico, a

execução de programas de habitação social deverá envolver a cedência de terrenos ou edifícios públicos com uma distribuição territorial mais equilibrada, privilegiando as áreas mais consolidadas da cidade, com um melhor acesso a equipamentos e serviços públicos, forma de garantir um certo mix residencial e social, mitigando a tal fragmentação socioespacial.

Para isso é necessário que as câmaras municipais mobilizem e valorizem o património imobiliário municipal e promovam a sua manutenção ou reabilitação, de modo a salvaguardar uma utilização plena no cumprimento da função social da propriedade, sobretudo tendo em conta as necessidades das populações mais vulneráveis ou em risco social, dando prioridade aos despejados ou em situação de despejo. Há que retomar a iniciativa municipal na elaboração de projetos e realização de obras de reabilitação urbana, através de empreitadas circunscritas e de mais reduzido valor, mas com maior utilidade social e valor de uso habitacional para as populações que se demonstrem mais carentes e deficitárias no acesso ao direito à habitação.

É necessária a concretização de Programas de Arrendamento Acessível e Social Municipal que aloquem a criação de uma bolsa de fogos para arrendamento a custos acessíveis e sociais, a partir do património municipal imobiliário disperso, fundamentalmente financiado por dinheiros públicos, não excluindo a criação de incentivos aos particulares para que coloquem património seu nesta bolsa. Desta forma, estarão também os municípios a fazer uso dos instrumentos legais e contratuais ao seu dispor para com urgência ter atuação reguladora de mercado, eliminando/mitigando as distorções que se verificam no arrendamento habitacional de média/longa duração, assim oferecendo resposta em tempo útil a quem procura habitação. Mas a dinâmica da nova construção persiste e relaciona-se com a forma como a urbanização é um setor “eficiente” de depósito de capital e de sua reprodução fácil, ciclo vicioso que, à escala das autarquias, é difícil de quebrar, pois a nova construção alimenta, através do IMI (Imposto Municipal sobre Imóveis) e de outras taxas e impostos, as finanças locais. Para além de que este setor gera um impacto direto e indireto muito significativo na economia nacional, emprego e criação de riqueza.

Contudo, este superavit encontra-se disperso por todo o território e não polarizado junto das áreas urbanas de maior pressão, onde deveria estar para dar resposta às novas procuras, sobretudo no litoral e nas principais capitais de distrito, onde se concentra o maior dinamismo sociodemográfico, havendo um contínuo desajustamento entre oferta e procura. A forte e pesada tendência de meio século de produção de nova habitação tem, assim, elevado o número

de devolutos, que atinge cerca de 15% do stock habitacional nacional, um dos mais elevados da UE. Durante uma década foi difícil, contudo, ter uma estimativa categórica do número de devolutos total, pois o dado que tínhamos era do censo de 2011. As estimativas recentes rondavam entre as 730 e as 750 mil casas vazias (INE, 2001, 2011, 2021). Além da construção de habitação nova, contribui à expressão dos devolutos o crescimento do número de alojamentos vagos e a existência de alojamentos familiares usados como segunda residência de ocupação temporária/sazonal, embora estes não estejam contemplados na definição do que se entende por devoluto. Revela também uma dependência de crescimento da economia portuguesa à custa das dinâmicas do imobiliário ligadas à nova construção, em detrimento da reabilitação urbana do edificado existente, ainda que a atual política de habitação aposte no paradigma da requalificação e reabilitação.

DEFINIÇÃO DE DEVOLUTO E NÚMEROS

Segundo a Lei de Bases da Habitação em Portugal (Lei n.º 83/2019), a habitação que se encontre injustificada e continuamente sem uso habitacional, efectivo, por motivo imputável ao proprietário, é considerada devoluta durante o prazo definido na lei. Acrescentaríamos, são fogos desprovidos de função social e económica. Não são consideradas devolutas “as segundas habitações, as habitações de emigrantes e as habitações de pessoas deslocadas por razões profissionais ou de saúde”, e são motivos justificados para o não uso efectivo da habitação, nomeadamente, “a realização de obras devidamente autorizadas ou comunicadas, durante os prazos para elas definidos, ou a pendência de ações judiciais que impeçam esse uso”. Recordemo-nos ainda que a classificação de imóvel devoluto aparece plasmado no Decreto-Lei n. 67/2019, de 21 de maio – que procede ao agravamento do IMI sobre este tipo de edificado - e diz que um prédio urbano ou a fração autónoma que durante um ano se encontre desocupado é classificado como devoluto:

“Perante a inexistência de contratos em vigor com empresas de telecomunicações e de fornecimento de água, gás e eletricidade;

Se se verificar a inexistência de faturação relativa a consumos de água, gás, eletricidade e telecomunicações;

Perante a existência cumulativa de consumos baixos de água e eletricidade, considerando-se como tal os consumos cuja faturação relativa não exceda, em cada ano, consumos superiores a 7 m³, para a água, e de 35 kWh, para a eletricidade;

Além disso, diz a lei, a existência de consumos superiores aos previstos, “não afasta a possibilidade de o imóvel ser classificado como devoluto, designadamente através de vistoria”.

Não se considera devoluto o prédio urbano ou fração autónoma:

Destinado a habitação por curtos períodos em praias, campo, termas e quaisquer outros lugares de vilegiatura, para arrendamento temporário ou para uso próprio;

Durante o período em que decorrem obras de reabilitação, desde que certificadas pelos municípios;

Cuja conclusão de construção ou emissão de licença de utilização ocorreram há menos de um ano;

Adquirido para revenda por pessoas singulares ou coletivas, nas mesmas condições do artigo 7.º do Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, bem como adquirido pelas entidades e nas condições referidas no artigo 8.º do mesmo Código, desde que, em qualquer dos casos, tenham beneficiado ou venham a beneficiar da isenção do imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis e durante o período de três anos a contar da data da aquisição;

Que seja a residência em território nacional de emigrante português, tal como definido no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 323/95, de 29 de novembro, considerando-se como tal a sua residência fiscal, na falta de outra indicação;

Que seja a residência em território nacional de cidadão português que desempenhe no estrangeiro funções ou comissões de carácter público ao serviço do Estado Português, de organizações internacionais, ou funções de reconhecido interesse público, bem como dos seus respetivos acompanhantes autorizados;

Integrado em empreendimento turístico ou inscrito como estabelecimento de alojamento local;

Cujos consumos previstos na alínea c) do n.º 2 do artigo 2.º não sejam atingidos devido a impedimento objetivo de utilização do imóvel, designadamente em virtude de disputa judicial quanto à respetiva posse, devido à verificação de qualquer dos fundamentos previstos no n.º 2 do artigo 1072.º do Código Civil ou por motivos de formação, saúde, prestação de cuidados permanentes enquanto cuidador informal ou permanência em equipamento social, desde que devidamente comprovados.

Em Portugal, a percentagem dos alojamentos familiares clássicos de residência habitual ocupados por arrendatários e outros diminuiu de 61% em 1960 para 24% em 2001, atingindo mínimos históricos. O que significa que o regime de ocupação em propriedade atingiu 3/4 do mercado de habitação a nível nacional (INE, 1960, 2001). A diminuição registada entre 1960 e 2001 pode ser explicada por uma regulamentação governamental que desvalorizou o mercado

de arrendamento, favorecendo uma política de casa própria, desacreditando o arrendamento e encurtando a duração dos contratos, condições que seriam mais favoráveis a uma lógica exclusivista e mais rentável aos senhorios. Ao mesmo tempo que cerca de 75% do investimento estatal ao nível da habitação era dirigido para a bonificação dos juros do crédito à compra de casa, logo estimulando uma política de aquisição de casa própria aumentando a parcela de casa de proprietários face ao inquilinato. Já os resultados preliminares dos Censos de 2021 indicam um ligeiro aumento, apontando para um peso na ordem dos 30% (INE, 1960, 1970, 1981, 1991, 2001, 2011, 2021). O aumento ligeiro do arrendamento nas últimas duas décadas, desde a viragem do século, não será indissociável das restrições no acesso ao crédito à habitação impostas desde 2011 e do aumento dos preços da habitação desde 2014, para além do aumento da precariedade e flexibilidade laboral que contribui também para uma maior flexibilidade no mercado de habitação.

Uma parte do parque habitacional português apresenta um estado de conservação que impõe a realização de intervenções de reabilitação. Em complemento, verifica-se por vários motivos um decréscimo do segmento da construção de habitação nova. Neste contexto, a reabilitação é o segmento do sector da construção que se tem vindo a afirmar com maior potencial de evolução, ainda que uma parte significativa do tecido empresarial do sector da indústria e da construção civil em Portugal não esteja preparada tecnicamente ou do ponto de vista dos recursos humanos para assumir este desafio, até porque é considerado pelo setor como menos rentável e com menor margem de lucro do que a construção nova.

Por outro lado, a erosão do Estado na definição de política de arrendamento, deixando-o refém das lógicas do mercado e da iniciativa privada, ao mesmo tempo que apoiou massivamente a banca para concessão do crédito para aquisição de casa própria desde os anos 80; associada às tendências de turistificação e financeirização do imobiliário da última década de pós crise económica 2008-2009, desembocou na situação do mercado de arrendamento que temos hoje: um país de proprietários, no qual o arrendamento é o regime de ocupação cada vez mais reduzido, parco e frágil. Um caso paradigmático de desajustamento entre oferta e procura, que oscila historicamente ora entre o congelamento das rendas, descapitalização dos proprietários e timidez do mercado, ora entre uma liberalização total que faz escalar valores de rendas para níveis proibitivos e gentrificar o centro das cidades, com a expulsão de inquilinos e sua centrifugação para as periferias da cidade e mesmo da área metropolitana.

No caso português, o mercado de arrendamento não funciona e não cumpre a sua função económica e social na cidade, reflexo de décadas de política de direita e de desinvestimento estatal na habitação e no arrendamento públicos. Na perspetiva do mercado, as opções políticas mais recentes impedem a total liberalização do arrendamento, atrasam a necessária reforma no sector, não agilizam a aplicação generalizada de uma política de subsidiação das rendas (aplicada mas muito residualmente), colocando o ónus do mercado social de arrendamento nos proprietários e no sector privado. Este aspecto e o da instabilidade legislativa têm sido relatados por agentes do sector privado, do lado da propriedade, como obstáculos à necessária modernização do sector do arrendamento e à dificuldade e falta de confiança dos proprietários em colocar os devolutos no mercado, o que aumentaria a oferta.

Neste momento já é possível ter uma estimativa objectiva e categórica do número de devolutos total no país e em Lisboa, pois esse número é nos facultado pelo recenseamento populacional de 2021. Em 2011 eram perto de 735 mil e, neste momento, com os resultados dos censos de 2021, estão na ordem dos 725 mil a nível nacional, 150 mil na Área Metropolitana de Lisboa, sendo que destes últimos, 48 mil se localizam na cidade de Lisboa e destes 2 mil são propriedade do Estado Central e Câmara Municipal. O número que foi aumentando consecutivamente nas últimas décadas, só diminuindo na última (INE, 1981, 1991, 2001, 2011, 2021); prende-se com uma tendência que sugere a existência de um mercado de habitação muito vocacionado para a construção de habitação nova, para um crescimento do número de alojamentos vagos e para a existência de alojamentos familiares que não se destinam a residência habitual, mas a segunda residência de férias ou de ocupação temporária/sazonal. Revela também uma dependência de crescimento da economia portuguesa à custa das dinâmicas do imobiliário ligadas à nova construção, em detrimento da reabilitação urbana do edificado existente, ainda que a política de habitação aposte no paradigma da requalificação e reabilitação do edificado existente e da atração do edificado devoluto para o voltar a colocar no mercado. Isto é, aposta-se numa progressiva transformação na forma de acesso à habitação: de um modelo fortemente assente na construção de nova habitação e na sua aquisição para habitação própria, para um modelo em que a reabilitação de edifícios e o arrendamento habitacional possam ganhar novo dinamismo.

Sendo compreensível e inevitável a redução do investimento na construção de edifícios novos, destinados a habitação permanente, a reabilitação urbana surge como paradigma

inevitável para preservar o património edificado, para revitalizar os centros das cidades e como forma de garantir trabalho ao sector da construção, enquanto motor da economia produtiva (não especulativa), para além de que, do ponto de vista do ordenamento do território, garante contenção do perímetro urbano e consolidação do tecido já construído, prevenindo a expansão (sub)urbana desmesurada que não é sustentável do ponto de vista social ou ambiental. Mas a dinâmica da nova construção é muito persistente e relaciona-se com a forma como a urbanização sempre foi um sector eficiente de depósito de capital e de sua reprodução fácil, ciclo vicioso que, aliás, à escala das autarquias, é difícil de quebrar, pois a nova construção alimenta, através do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) e de outras taxas e impostos, as finanças locais, mantendo-as sustentáveis. Para além de que este sector gera um impacto directo e indirecto muito significativo na nossa economia, emprego e criação de riqueza. A verdade é que profissionais do sector do imobiliário e da construção civil revelam que este superavit se encontra disperso por todo o território e não polarizado junto das áreas metropolitanas ou áreas urbanas de maior pressão onde deveria estar localizado para dar resposta às novas procuras, sobretudo no litoral e nas principais capitais de distrito, onde se concentra o maior dinamismo sociodemográfico, havendo um contínuo desajustamento, a seu ver, entre oferta e procura.

CAUSAS ESTRUTURAIS DOS DEVOLUTOS

Há inúmeras causas que explicam a existência de um número tão elevado de devolutos a nível nacional. Em primeiro lugar, o desinvestimento estrutural de decénios em reabilitação urbana primordial à manutenção e conservação do edificado, o que é tributário directo das más condições habitacionais e de conforto do inquilinato, mas também do avançado estado de degradação e ruína em que se encontra muito património público e privado com vocação residencial. Esta situação, associada ao congelamento dos preços de aluguer em Lisboa e Porto, entre os anos 40 e sensivelmente os anos 90 do século XX, contribuíram também para descapitalizar os proprietários e senhorios, reduzindo a confiança do sector imobiliário no Estado e restringindo, portanto, a oferta de casas no mercado de arrendamento. O congelamento das rendas até 1990 em Portugal foi uma medida que teve um grande impacto no mercado de arrendamento. Esta medida impediu o aumento das rendas para contratos celebrados antes de 1990, o que significa que muitos inquilinos continuaram a pagar rendas baixas por longos

períodos de tempo. O efeito imediato do congelamento das rendas até 1990 foi a redução da oferta de imóveis para arrendamento, uma vez que muitos proprietários retiraram as suas propriedades do mercado devido à falta de incentivo financeiro para investir na sua manutenção e atualização.

Além disso, muitos proprietários optaram por vender as suas propriedades em vez de as manterem para arrendamento. Como resultado, a oferta de imóveis para arrendamento diminuiu significativamente, tornando-se difícil para muitas pessoas encontrar uma casa para alugar, especialmente nas áreas urbanas. Além disso, a falta de incentivo financeiro para os proprietários investirem na manutenção e atualização das suas propriedades também teve um impacto negativo na qualidade das habitações disponíveis para arrendamento. Outro efeito colateral do congelamento das rendas até 1990 foi o aumento da oferta de imóveis no mercado de venda. Muitos proprietários optaram por vender as suas propriedades em vez de mantê-las para arrendamento, o que contribuiu para o aumento dos preços dos imóveis no mercado imobiliário em Portugal. Em resumo, o congelamento das rendas até 1990 teve um impacto significativo no mercado de arrendamento em Portugal, reduzindo a oferta de imóveis disponíveis para arrendamento, incentivando os proprietários a venderem as suas propriedades em vez de as manterem para arrendamento e contribuindo para a degradação da qualidade das habitações disponíveis para arrendamento.

Em segundo lugar, tem também sido apontada a perpetuação no tempo de um número elevado de casos de heranças indivisas que dificultam, por questões subjectivas de conflitos interpessoais, desinteresse, emigração, descapitalização ou mesmo abandono dos proprietários, a mobilização adequada dos devolutos para o cumprimento de uma função económica ou social. Nesta matéria, evoluções recentes no domínio da genealogia forense e investigação sucessória aplicado ao património edificado poderão permitir catalisar mudanças significativas no desbloqueio de casos graves de heranças indivisas, especialmente em áreas de maior procura residencial insolvente e pressão urbanística. Pelo que se sugere a criação de equipas “mediadoras” (assessoria técnica, usando como referência a experiência dos anos 80 e 90 dos Gabinetes Técnicos Locais) que acelere a burocracia nos casos de heranças indivisas; que proporcione parcerias entre privados e cooperativas (direito de superfície, contratos de comodato) e que coordene programas de incentivo à reabilitação e ao arrendamento ou venda acessíveis.

Finalmente, a existência de uma parcela considerável de devolutos e vagos fora do mercado aumenta artificialmente os preços, pois faz escassear a oferta, pelo que seja razoável pensar que muitos dos devolutos fora da oferta do mercado se encontrem nessa situação motivados por uma perspectiva rentista e especulativa de *homoeconomicus* por parte de grandes proprietários, investidores nacionais ou estrangeiros, fundos de investimento imobiliário ou outros grupos dominantes de promotores, construtores, especuladores ligados ao grande capital imobiliário, de cativar a propriedade, restringindo e estrangulando a oferta, condicionando, assim, os preços e contribuindo para agravar e prolongar a crise de habitação, em contexto de procura crescente ou mesmo surgimento de novas procuras internacionais com um poder aquisitivo muito superior ao médio das populações autóctones.

Nesta última causa estrutural, ganha peso a tese do *rent gap*, ou da renda diferencial. Uma causa importante para o desencadear da gentrificação é a enorme quantidade de propriedades vagas revelando uma condição física em avançado estado de degradação e abandono, o que potencia o aumento do *rent gap* (diferencial de renda⁵) no centro, por exemplo, de Lisboa, uma vez que a desvalorização imobiliária produzida pela degradação e escassa manutenção dos edifícios serve como oportunidade lucrativa de (re)investimento imobiliário. Temos de regressar ao processo de formação dos subúrbios de Lisboa, às primeiras fundações da metropolização de Lisboa para compreender os mecanismos da actual reurbanização e revalorização do centro histórico. É nessa dialéctica alimentada pela produção capitalista do espaço metropolitana entre centro e periferia que reside a causa estrutural do movimento cíclico de capital e a injeção de capital fixo no ambiente construído, que determina as futuras fronteiras da expansão do capital imobiliário por territórios desinvestidos e desvalorizados.

O movimento de saída de capital para a periferia durante o período de formação da metrópole de Lisboa – a partir da segunda metade do século XX – provocou uma alteração inversamente proporcional dos níveis de renda do solo dos próprios subúrbios e dos bairros centrais. Enquanto o valor do solo nos subúrbios aumentou significativamente com o crescimento de novas construções e infraestruturas, e com a consequente introdução nesses

⁵ O conceito de renda aqui empregue não deve ser confundido com o de preço de aluguer como vulgarmente é entendido no mercado de arrendamento, mas sim no âmbito da Economia Urbana e da Economia Política Crítica, ambas marxistas, como renda fundiária urbana ou renda do solo urbano, entre nós mais conhecida como renda locativa, isto é, o capital tem a sua forma de valor atrelado à localização no espaço.

espaços periféricos e novas centralidades de uma multiplicidade de atividades, durante a formação da área metropolitana de Lisboa (desde 1950), o valor fundiário dos bairros centrais, ao invés, sofreu uma progressiva diminuição, sendo cada vez menor a quantidade de capital canalizado e investido na manutenção, reparação e recuperação do parque habitacional destas áreas no centro da cidade de Lisboa, depois de décadas de desinvestimento privado e da falta de investimento estrutural público nas obras de reabilitação urbana e manutenção e conservação do edificado.

Deste fenómeno resultou o que Neil Smith (1979, 1987) denominou de emergência do *rent gap* nos bairros históricos do centro da cidade – acentuando-se a diferença entre a atual renda capitalizada face ao presente uso do seu solo, e a renda que potencialmente poderá a vir a ser capitalizada no futuro tendo em conta a sua localização central. É precisamente o movimento de saída de capital para os subúrbios e o conseqüente surgimento do fenómeno *rent gap* no espaço urbano central que, segundo o autor, cria maiores oportunidades económicas para a reestruturação urbana dos bairros centrais e para o investimento público e privado, na reabilitação e recuperação do seu parque habitacional. Corresponde a um fenómeno de ocorrência quase universal em todas as cidades das sociedades de capitalismo avançado, e Lisboa não é exceção, com o desvalorizar de décadas de abandono e desinvestimento do seu centro histórico.

A conclusão lógica da aplicação do princípio *rent gap* decorre do princípio da análise urbana marxista de que o desenvolvimento espacial desigual e a desvalorização periódica do espaço construído (neste caso, as áreas históricas do centro da cidade que se vão degradando progressivamente) são “funcionais” e produzidos intencional e deliberadamente para garantir o futuro investimento de capital e a respectiva reprodução. Para cada “zona de crescimento” que representa uma área de intensa atracção de investimento (subúrbio), existe uma “zona de transição” (centro histórico), onde o capital fixo é desvalorizado antes que os especuladores tirem vantagem do redesenvolvimento. O desenvolvimento desigual é intensificado pela necessidade funcionalista do processo de acumulação de capital em desvalorizar os seus investimentos passados, de forma a melhor se reproduzir por via daquilo que os neoliberais designam por “destruição criativa”.

Deste modo, com a fase de suburbanização do capital e com os investimentos canalizados para a periferia, certos bairros centrais da cidade, sofrendo um processo de

desinvestimento nas suas áreas, passaram a capitalizar significativamente abaixo do seu potencial valor de renda. Contudo, mais recentemente, a procura de localizações para um investimento seguro e lucrativo em áreas metropolitanas, e face a um solo suburbano já saturado e mais dispendioso, canalizou o capital público e privado para aquelas áreas subvalorizadas (atendendo à sua localização central), empreendendo-se acções (desde a reabilitação à simples especulação imobiliária) visando a obtenção de lucros através da diferença entre a renda capitalizada real e a potencial.

Na espacialização do padrão existente de desenvolvimento desigual está a lógica e a tendência do capital em direcção àquilo que chamaremos de movimento cíclico do capital. Se a acumulação de capital acarreta o desenvolvimento geográfico e se a direcção desse desenvolvimento é guiada pela taxa de lucro, então pode-se pensar o espaço urbano como uma “superfície de lucro” produzida pelo próprio capital, numa grande diversidade de escalas. O capital move-se para onde a taxa de lucro é máxima e os seus movimentos são sincronizados com o ritmo da acumulação e crise. A mobilidade do capital acarreta o desenvolvimento de áreas com alta taxa de lucro e o subdesenvolvimento daquelas áreas onde se verifica uma baixa taxa de lucro. Na escala urbana, o aparecimento de áreas subdesenvolvidas conduz a um rápido crescimento na renda do solo e à frustração, após um certo tempo, de maior desenvolvimento, conduzindo à especulação. Não se pode negar que o problema do custo do solo urbano é válido para muitos países.

Deste modo, o subdesenvolvimento das áreas centrais da cidade por via do abandono e da degradação sócio-urbanística, eventualmente conduz precisamente àquelas condições que configuram uma área altamente lucrativa e susceptível de rápido (re)desenvolvimento. O subdesenvolvimento, como o desenvolvimento, ocorre em todas as escalas espaciais e o capital tenta movimentar-se geograficamente de tal maneira que continuamente explora as oportunidades de desenvolvimento, sem sofrer os custos económicos do subdesenvolvimento. Isto é, o capital tenta fazer um movimento cíclico de uma área desenvolvida para uma área subdesenvolvida, para então, num certo momento posterior voltar à primeira área que agora se encontra subdesenvolvida (devido à sua privação temporária de capital), e assim sucessivamente. Na medida em que o capital não pode encontrar um fixo espacial na produção de um ambiente imóvel para a produção, ele recorre à completa mobilidade como um fixo espacial. O capital procura não um equilíbrio construído no espaço urbano, mas um equilíbrio

que seja viável precisamente na sua capacidade de se deslocar no espaço intra-metropolitano de maneira sistemática. O vaivém do capital do espaço desenvolvido para o subdesenvolvido, e o seu retorno para aquele novamente, apenas é a expressão geográfica do constante e necessário movimento do capital fixo para o circulante, e novamente deste para aquele, como meio de contrabalançar a decrescente taxa de lucro.

Na medida em que o desenvolvimento desigual resultante do movimento cíclico do capital depende da sua contínua mobilidade, esperaríamos encontrar o máximo desenvolvimento desse padrão onde o capital tem mais mobilidade que é, precisamente, na escala urbana. E, de facto, o modelo mais avançado de desenvolvimento desigual ocorre na escala urbana. A descentralização geográfica do capital na construção subúrbios levou ao subdesenvolvimento do centro da cidade. O capital foi atraído pelo rápido crescimento da renda do solo que acompanhava o desenvolvimento suburbano, e o centro da cidade, com níveis de renda do solo já elevados e com baixas taxas de retorno, deixava sistematicamente de receber capital. Isto levou à contínua desvalorização de áreas inteiras do centro e ao porte obsoleto do seu uso comercial ou residencial. Num certo momento, a desvalorização do capital faz baixar o nível da renda do solo suficientemente para que a diferença entre a renda do solo real e a renda do solo potencial (dado um uso mais “elevado”) se torne suficientemente grande para que o redesenvolvimento e o chamamento da população de estatuto socio-económico mais elevado se torne possível. A cidade centro, que estava subdesenvolvida com a suburbanização do capital, torna-se, agora, num novo lugar de desenvolvimento (ou melhor de redesenvolvimento). A reestruturação urbana contemporânea dos países de capitalismo avançado envolve a concentração no núcleo central de usos do solo turísticos e residenciais de classe média alta (gentrificação), juntamente com actividades profissionais e administrativas e aumento da suburbanização das actividades industriais e das actividades rotineiras de escritório.

Em suma, o processo de gentrificação resulta, em parte, do desenvolvimento irregular e flexível do mercado do solo urbano, integrando-se no processo de acumulação de capital, com a reprodução constante de injustiça espacial. Apesar de melhorias das condições materiais e habitacionais da maioria da população na última metade do século, o peso relativo das despesas com habitação no consumo das famílias não é uniforme. O rácio entre custo de acesso à habitação – isto é, prestação bancária ou renda – e salário mediano do núcleo doméstico em Lisboa, por exemplo, ronda os 60%, ultrapassando para o dobro as referências sobre taxas de

esforço aconselhadas pelas organizações a nível internacional, isto é, cerca de 30% (ANTUNES & SEIXAS, 2022). A habitação, e demais custos associados, é uma das despesas de consumo final que mais pesa nos orçamentos das famílias portuguesas e é também a que evidencia mudanças mais significativas nos últimos anos. Esta questão torna muito relevante a questão dos devolutos, num país em que o superavit de fogos comparativamente ao número de famílias demonstra que o problema não está na falta de casas, e supostamente na necessidade de nova construção absoluta, como os sectores do mercado, construção e mediação imobiliária têm vindo a sugerir; mas na mobilização pelo Estado dos existentes (públicas ou privadas) desocupados, vagos ou devolutos, para servir o interesse colectivo da maioria social na satisfação do direito constitucional de acesso a uma habitação condigna.

REFERÊNCIAS

- AALBERS, Manuel. **The Financialisation of Housing: a Political Economy Approach**. Londres: Routledge, 2016.
- AALBERS, Manuel. “The variegated financialization of housing”. **International Journal of Urban and Regional Research**, v.41, n.4, p.542–554, 2017.
- AALBERS, Manuel. “Financial geography I: Geographies of tax”. **Progress in Human Geography**, v.42, n.6, p.916–927, 2018.
- AALBERS, Manuel. “Financial geography II: Financial geographies of housing and real estate”. **Progress in Human Geography**, v.43, n.2, p.376–387, 2019.
- ANTUNES, Gonçalo. **Políticas de habitação - 200 anos**. Lisboa: Editora Caleidoscópio, 2018.
- ANTUNES, Gonçalo; SEIXAS, João. “Impactos da pandemia na evolução do acesso à habitação na Área Metropolitana de Lisboa”. **Cidades, Comunidades e Territórios**, n.45, p.55-79, 2022.
- ATKINSON, Rowland. **Alpha City: How London was captured by the Super-Rich**. London: Verso, 2020.
- CACHADO, Rita. “O Programa Especial de Realojamento. Ambiente histórico, político e social”, **Análise Social**, v.48, n.1, p.134-152, 2013.
- CARLOS, Ana Fani (org.). **Crise Urbana**. São Paulo: Editora Contexto, 2015.
- CLAPHAM, David. **Remaking Housing Policy: An International Study**. Abingdon, Oxon: Routledge, 2019.

CML, Câmara Municipal de Lisboa. **Cocriação da Carta Municipal de Habitação. Conselho Municipal de Habitação**. Lisboa: DMHDL, DMMC. Lisboa Ocidental SRU, Gebalis, Câmara Municipal de Lisboa, 2023. COSTA PINTO, Teresa; GUERRA, Isabel. “Housing policies, market and home ownership in Portugal: beyond the cultural model”. **Cidades, Comunidades e Territórios**, n.39, p.101-114, 2019.

DRAGO, Ana. **Habitação entre crises: partição das classes médias, políticas de habitação acessível e o impacto da pandemia em Portugal**. Coimbra: Centro Estudos Sociais, 2021.
GOTTDIENER, Mark. **The Social Production of Urban Space**. Austin: University of Texas, 1985.

GUERRA, Isabel; MATEUS, Augusto; PORTAS, Nuno (Eds.). **Contributos para o Plano Estratégico da Habitação 2008-2013. Relatório 3 – Estratégia e Modelo de Intervenção**. Lisboa: Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU), 2008.

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**. London: Verso, 2012.

HARVEY, David. **Seventeen Contradictions and the End of Capitalism**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

Housing Europe. **The State of Housing in Europe 2023**. Bruxelas: The Housing Europe Observatory, European Commission, 2023.

INE, Instituto Nacional de Estatística, I.P. **Recenseamento Geral da População**. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, I.P., 1960.

INE, Instituto Nacional de Estatística, I.P. **Recenseamento Geral da População**. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, I.P., 1970.

INE, Instituto Nacional de Estatística, I.P. **Recenseamento Geral da População**. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, I.P., 1981.

INE, Instituto Nacional de Estatística, I.P. **Recenseamento Geral da População**. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, I.P., 1991.

INE, Instituto Nacional de Estatística, I.P. **Recenseamento Geral da População**. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, I.P., 2001.

INE, Instituto Nacional de Estatística, I.P. **Recenseamento Geral da População**. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, I.P., 2011.

INE, Instituto Nacional de Estatística, I.P. **Recenseamento Geral da População**. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, I.P., 2021.

JORGE, Sílvia. “A alavanca do 1º direito: um olhar sobre a primeira geração de estratégias locais de habitação”. **Finisterra**, v.57, n.119, p.109–128, 2022.

JORGE, Sílvia; LEIRIA VIEGAS, Sílvia; PESTANA LAGES, Joana; MELO, Vanessa; PAVEL, Fabiana; VAZ, Mural. “Editorial: Políticas urbanas e a produção de outros espaços na construção do direito à cidade”. **Finisterra**, v.55, n.114, p.35–40, 2021.

MENDES, Luís. “Gentrificação turística em Lisboa: neoliberalismo, financeirização e urbanismo austeritário em tempos de pós-crise capitalista 2008-2009”. **Cadernos MetrÓpole**, v.19, n.39, p.479-512, 2017.

MENDES, Luís. “PRR, Habitação e Arrendamento”. **Manifesto, Temas Sociais e Políticos**, n.6, p.70-75, 2021.

MENDES, Luís. “Mercado de arrendamento em Portugal: crónica de uma morte anunciada”. **Boletim Goiano de Geografia**, v.42, n.1, p.1-24, 2022.

PEREIRA, Sandra Marques; MATOS, Madalena. **Habitação e COVID-19**. Lisboa: Instituto Universitário de Lisboa, 2020.

RODRIGUES, José; SANTOS, Ana Cordeiro; 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.

SANTOS, Ana Cordeiro. **A nova questão da habitação em Portugal. Uma Abordagem de Economia Política**. Coimbra: Actual, 2019.

SANTOS, Ana Cordeiro; TELES, Nuno; SERRA, Nuno. **Finança e Habitação em Portugal**. Coimbra: Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, Observatório sobre Crises e Alternativas, 2014.

SEIXAS, João. **Lisboa em metamorfose**. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2021.

SEIXAS, João; ANTUNES, Gonçalo. “Tendências recentes de segregação habitacional na Área Metropolitana de Lisboa”. **Cidades, Comunidades e Territórios**, n.39, p.55-82, 2019.

SERRA, Nuno. **Estado, Território e Estratégias de Habitação**. Coimbra: Quarteto, 2002.

SILVA, Rita. “Habitação, extrativismo financeiro alicerçado no digital e as lutas urbanas em Lisboa”. In: PAVONI, Andrea; TOMASSONI, Franco (eds.), **A Produção do Mundo: Problemas Logísticos e Sítios Críticos**, Lisboa: Outro Modo, 2022, p.275-298.

SMITH, Neil. “Toward a theory of gentrification: a back to the city movement by capital not people”. **Journal of the American Planning Association**, n. 45, p.538-548, 1979.

SMITH, Neil. “Gentrification and the rent gap”. **Annals of the Association of American Geographers**, v.77, n. 3, p.462-465, 1987.

STEIN, Samuel. **Capital City. Gentrification and the Real Estate State**. London: Verso, 2019.

TAVIANI, Elena. “Das políticas de habitação ao espaço urbano. Trajetória espacial dos Afrodescendentes na Área Metropolitana de Lisboa”. **Cidades, Comunidades e Territórios**, n.38, p.57-78, 2019.

TULUMELLO, Simone; ALLEGRETTI, Giovanni. “Articulating urban change in Southern Europe: Gentrification, Touristification and Financialisation in Mouraria”. **European Urban and Regional Studies**, v.28, n.2, p.1-22, 2021.

XEREZ, Romana; PEREIRA, Elvira; CARDOSO, Francielli. **Habitação própria em Portugal numa perspectiva intergeracional**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2020.

Recebido em 09 de maio de 2023

Aceito em 23 de junho de 2023

Publicado em 28 de setembro de 2023