

*POLICY BRIEF* **2017**

---

*UM NOVO PER?  
REALOJAMENTO E POLÍTICAS  
DA HABITAÇÃO EM  
PORTUGAL*

Marco Allegra

Simone Tulumello

Roberto Falanga

Rita Cachado

Ana Caterina Ferreira

Alessandro Colombo

Sónia Alves





# ENQUADRAMENTO

## Uma crise habitacional?

---

O debate em torno das políticas de habitação voltou recentemente em força na agenda política portuguesa. Após, pelo menos, uma década de subestimação das condições habitacionais, voltou a haver uma preocupação difusa para com o acesso à habitação. O caso de Lisboa, em particular, tem vindo a levantar uma discussão acesa sobre os modelos de desenvolvimento perante transformações no contexto urbano/económico, que em muitos casos prejudicam o cumprimento do direito à habitação, um direito que consta na Constituição Democrática de 1976. Os argumentos apontados são, principalmente, três:

- Problemas estruturais como a existência de aglomerados urbanos e suburbanos informais, cuja resposta institucional tem sido principalmente a demolição;
- Impactos da crise global financeira e das medidas de austeridade adotadas desde 2010, cujos efeitos foram particularmente sentidos pelos setores da sociedade mais fragilizados;
- Aumento do valor de rendas e vendas devido ao aumento da procura no mercado imobiliário, de investidores maioritariamente estrangeiros, no contexto de alterações normativas aprovadas durante os anos da Troika, cujos efeitos têm sido sentidos ao longo dos últimos anos.

O debate foi inclusivamente estimulado pela visita a Portugal da Leilani Farha, Relatora Especial das Nações Unidas para o Direito à Habitação Condigna, em 2016. A sua denúncia sobre as condições precárias (Farha, 2017) levou a que o Secretário de Estado do Ambiente, José Mendes, admitisse a necessidade de uma “resposta extraordinária” às carências de habitação em Portugal. A indignação, em julho de 2017, duma nova Secretária de Estado para a Habitação, Ana

Pinho, bem como a decisão, em Outubro, de aumentar o parque habitacional público, demonstraram a intenção do governo de fazer da habitação um dos eixos centrais da sua ação política. Dentre as várias medidas, a Assembleia da República recomendou ao governo uma avaliação da execução do PER, o Programa Especial de Realojamento (ver Quadro 1), lançado em 1993 para realojar as populações residentes nos chamados “bairros de barracas”. A necessidade de acompanhar esta avaliação a novas estratégias de realojamento parece levar à necessidade de formular um “novo PER”, prestes a ser lançado<sup>1</sup>.

Neste momento de discussão política, é importante sublinhar a necessidade de avaliar crítica e sistematicamente, assim como de pôr em relação políticas passadas e condições de habitação existentes para que as futuras políticas de habitação consigam ter abrangência tal de ultrapassar respostas pontuais a situações excecionais, que se tornam sistematicamente insuficientes no médio e longo prazo. É nesta ótica que este Policy Brief vem apresentar alguns dos principais resultados que o projeto exPERTs (ver Quadro 2) tem vindo a produzir através da análise crítica do processo de conceção e implementação do PER desde 1993, com foco na sua atuação na Área Metropolitana de Lisboa. Mais em concreto, pretende-se proporcionar uma discussão alargada sobre algumas das temáticas principais desse programa em relação ao debate político-institucional e social, com o fim de contribuir para o atual debate sobre as futuras políticas de habitação e de realojamento.

<sup>1</sup> Consultar <https://expertsproject.org/> para mais informações.

# QUADRO 1

## O PER - PROGRAMA ESPECIAL DE REALOJAMENTO

O PER, Programa Especial de Realojamento, foi iniciado em 1993 através do Decreto-Lei 163/93 e foi implementado ao longo das duas décadas seguintes, representando, até à data, o maior programa de habitação social desde a instauração do regime democrático. O PER foi implementado nas áreas metropolitanas de Lisboa (AML) e Porto (AMP). O objetivo principal do Decreto-Lei era a “erradicação de barracas”, ou seja, a remoção dos “bairros de barracas”, os bairros autoconstruídos que na altura contavam com cerca de 150 mil moradores, e o realojamento das suas populações – seja através de construção nova (promoção municipal ou Contratos de Desenvolvimento de Habitação), seja através da aquisição no mercado. Na AML, contavam-se mais de 28 mil “barracas”, das quais a grande maioria (24 mil) a norte do Tejo e as restantes (4 mil) a sul (Guerra, 1999; ver Figuras 1 e 2).

A administração central limitava-se a fornecer os instrumentos financeiros: 40% de subvenção a fundo perdido, 40% de empréstimo a taxas favoráveis disponibilizados pelo então Instituto Nacional da Habitação (hoje IHRU, Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana) e 20% de contribuição dos municípios (normalmente assegurado através da provisão do solo pelos bairros de realojamento). As câmaras eram responsáveis pela execução de: inquéritos finalizados à identificação das populações a realojar; planeamento e

realização dos fogos habitacionais; construção de novos alojamentos ou aquisição no mercado; e gestão dos fogos habitacionais. As novas unidades, construídas em regime de custos controlados, foram geridas em regime de renda apoiada.

Nas décadas seguintes, o PER foi objeto de várias alterações, implementadas pelos governos socialistas de 1995-2002 e 2005-2009, tais como a tentativa de articular a provisão de habitações com a regeneração e qualificação urbana, o que envolveu a mobilização de Fundos Estruturais europeus para a construção de equipamentos e disponibilização de serviços nos bairros de realojamento; ou ainda a flexibilização do programa PER através do designado PER Famílias, que disponibilizava recursos para que as famílias a realojar pudessem comprar fogos no mercado privado.

Até 2005, calcula-se que o PER tenha produzido 48 mil unidades habitacionais (Guerra et al., sem data). Contudo, convém ressaltar que, de 2002 em diante, o PER entrou numa fase descendente devido a crescentes pressões financeiras sobre os municípios. Finalmente, a recessão económica agravada pela implementação das medidas de austeridade durante os anos da crise financeira entre 2010 e 2014, retirou da agenda política o debate em torno da habitação, tendo-se, no entanto, mantido vivo na sociedade civil e no associativismo local.

<sup>2</sup> O regime de custo controlados regra os custos de aquisição de terrenos e construção para a promoção pública de fogos habitacionais; o regime de renda apoiada regra os valores das rendas a cobrar aos inquilinos de fogos de habitação social.

## O PER EM NÚMEROS

TOTAL DE  
**BARRACAS**  
(NÚMERO 1993)



TOTAL DE  
**FOGOS EM  
BARRACAS**  
(NÚMERO 1993)



POPULAÇÃO  
**RESIDENTE NAS  
BARRACAS**  
(1993)



UNIDADES  
**HABITACIONAIS  
CONSTRUÍDAS**



13.408

14.269



39.776

99,8%  
PORTUGUESES



14.961

ÁREA METROPOLITANA  
DO PORTO

28.626

34.498



115.417

79,1%  
PORTUGUESES

+  
21,1%  
PALOP  
(12% CABOVERDE)



33.597

220  
NOVOS BAIRROS



ÁREA METROPOLITANA  
DE LISBOA

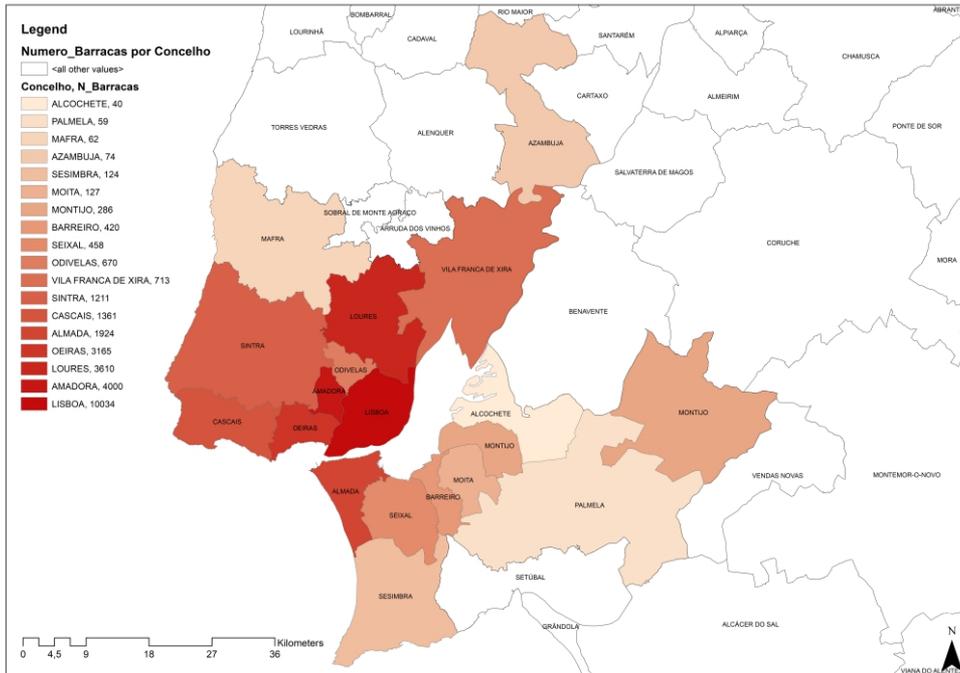


FIGURA 1 . NÚMERO DE BARRACAS POR CONCELHO Fonte: Guerra 1999

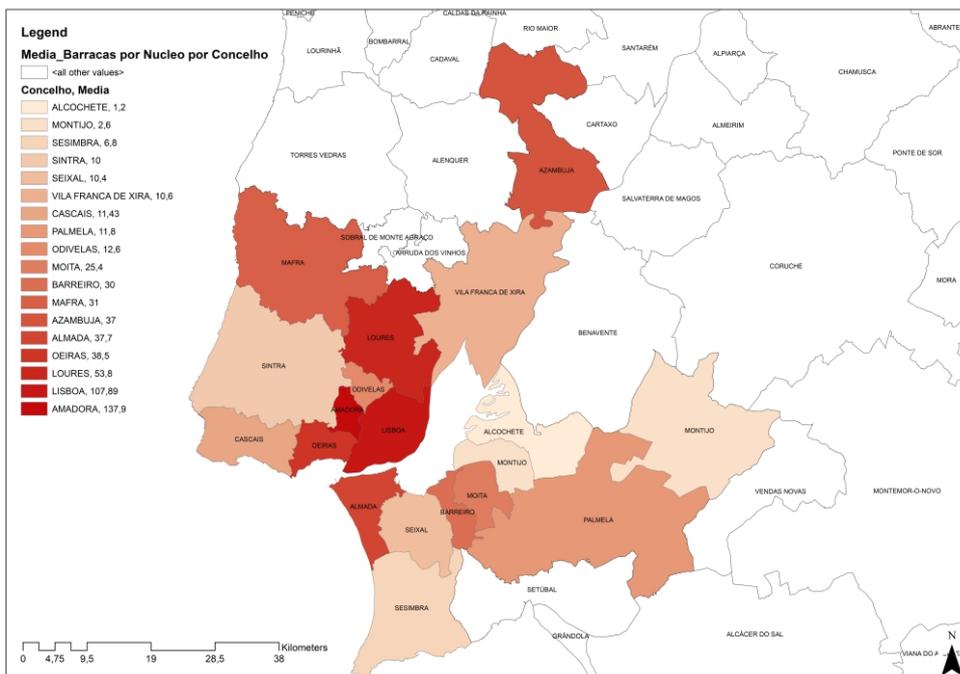


FIGURA 2 . NÚMERO MÉDIO DE BARRACAS POR NÚCLEO INFORMAL POR CONCELHO Fonte: Guerra 1999

**PER**  
PROGRAMA  
ESPECIAL DE  
REALOJAMENTO

DECRETO-LEI  
163/1993

«ERRADICAÇÃO  
DE BARRACAS»

ÁREA  
METROPOLITANA  
DE LISBOA

ÁREA  
METROPOLITANA  
DO PORTO



Créditos: CM de Oeiras

## QUADRO 2

### **exPERts: PROJETO E METODOLOGIA**

O projeto *exPERts - Organizando o conhecimento do planeamento: Política de habitação e o papel dos peritos no Programa Especial de Realojamento (PER)* decorre entre 2016 e 2019 em colaboração entre o ICS-ULisboa (instituição de acolhimento), o IGOT-ULisboa e o CIES-IUL. O projeto, coordenado por Marco Allegra e financiado pela FCT (PTDC/ATP-EUR/4309/2014), conta ainda com um protocolo de parceria com o IHRU.

O projeto analisa o desenvolvimento do Programa Especial de Realojamento (PER) com dois objetivos: (i) constituir o primeiro estudo global do programa; (ii) compreender o papel de profissionais e peritos envolvidos no seu processo de desenho e implementação.

exPERts é um projeto multidisciplinar com estratégias múltiplas, articulado em três grandes fases e escalas:

1. escala nacional (análise documental e entrevistas a atores-chave): reconstrução do contexto histórico, político e social do desenvolvimento do PER;
2. escala regional (análise estatística e espacial): recolha e mapeamento de dados sobre todas as ações do PER implementada ao nível dos municípios;
3. escala local (análise documental, entrevistas e métodos etnográficos): análise aprofundada de estudos de caso selecionados (N=4).

Os dados de pesquisa e os seus resultados serão coligidos e disponibilizados numa base de dados SIG disponibilizada online ("PER-ATLAS"), um instrumento flexível que funcionará como repositório, blogue de pesquisa e fórum para o fomento do debate sobre o projeto e as questões subjacentes às políticas de habitação em Portugal.

## TEMAS DE DISCUSSÃO

Com base no progresso do projeto exPERts – resumidamente, a conclusão da fase 1 e o avanço da fase 2 (Quadro 2) – propomos, em seguida, e de forma resumida, cinco temas de discussão que emergem da análise da implementação do PER.

### **1. COORDENAÇÃO E PLANEAMENTO REGIONAL**

O Decreto-Lei 163/93 promoveu o PER como um instrumento financeiro, deixando a responsabilidade da sua implementação ao nível municipal, com o governo nacional agindo ao longo do seu desenvolvimento como agente de estímulo, negociação e colaboração com os atores locais. Os resultados apontam para uma grande variabilidade de modelos de realojamento, na ausência de uma coordenação sistemática à escala supralocal e de uma supervisão sistematizada de todo o processo, considerando-se como atividade de coordenação principal levada a cabo pelo governo a monitorização do processo de contratação das empreitadas de construção.

Portanto, o programa de realojamento não se constituiu como um processo concertado de urbanização à escala regional, caracterizando-se mais por ser implementado em processos localizados com diferentes êxitos.

### **2. EQUIDADE E JUSTIÇA TERRITORIAL**

Em relação ao ponto 1, deve sublinhar-se que a criação dum esquema de financiamento e implementação único e rígido não considerou de forma substancial as condições diferenciadas, e por vezes divergentes, que os vários concelhos da AML apresentavam em várias dimensões, nomeadamente:

- o número de famílias a realojar (ver Figura 1);
- as diferentes características territoriais – por exemplo, entre um pequeno concelho com grande pressão urbanística (como no caso de Amadora) e grandes concelhos semirrurais (como no caso de Palmela);
- as diferentes capacidades institucionais – onde se destacam poucos municípios com competências técnicas, sem paralelo em outros contextos (por ex. Lisboa, Oeiras e Cascais);

- recursos locais, tais como a existência de bolsas de terrenos municipais a destinar ao realojamento (por exemplo no caso de Lisboa).

O princípio de igualdade em que foi assente o instrumento legal do PER (iguais condições para todos) contribuiu para um relativo enfraquecimento das condições de operacionalidade assim como de justiça territorial ao criar um quadro onde cada município era mais ou menos favorecido, consoante as dimensões preexistentes – por exemplo, concelhos com maior pressão urbanística e grande número de famílias a realojar se depararam com dificuldades inexistentes por municípios semirrurais com poucas famílias a realojar.

### 3. URGÊNCIA E MODELOS URBANOS

O panorama das soluções de realojamento é dominado pela construção de bairros de habitação social, em muitos casos, localizados nas periferias dos municípios – especialmente nos concelhos com maior pressão urbanística como Amadora, Loures, Seixal e Oeiras. Contudo, destacam-se algumas exceções de maior integração espacial do realojamento na malha urbana como no caso de Cascais ou Sintra. Os riscos de marginalização e estigmatização levantados no início do processo (Guerra 1994) parecem ter sido concretizados na maioria dos casos. Além dos pontos 1 e 2, entre as causas destaca-se o carácter de urgência do processo e o mandato dos municípios para agirem de forma célere e pouco complexa, considerando a crescente visibilidade internacional do país, por exemplo no contexto de preparação da Expo'98.

### 4. SITUAÇÕES DE EXCLUSÃO E RACIALIZAÇÃO

O panorama das soluções de realojamento é dominado pela construção de bairros de habitação social, em muitos casos, localizados nas periferias dos municípios – especialmente nos concelhos com maior pressão urbanística como Amadora, Loures, Seixal e Oeiras. Contudo, destacam-se algumas exceções de maior integração espacial do realojamento na malha urbana como no caso de Cascais ou Sintra. Os riscos de marginalização e estigmatização levantados no início do processo (Guerra 1994) parecem ter sido concretizados na maioria dos casos. Além dos pontos 1 e 2, entre as causas

destaca-se o carácter de urgência do processo e o mandato dos municípios para agirem de forma célere e pouco complexa, considerando a crescente visibilidade internacional do país, por exemplo no contexto de preparação da Expo '98.

## 5. O PER E AS POLÍTICAS URBANAS

A coordenação do PER com outras políticas urbanas parece ser o ponto mais crítico do processo. A articulação com políticas sociais para que o processo de realojamento se tornasse um processo de desenvolvimento local e familiar, limitou-se a situações pontuais (especialmente em Oeiras e Cascais) e a momentos específicos (especialmente na mobilização de Fundos Estruturais entre 1996 e 2001). As tentativas de articular o PER com políticas de regeneração urbana (1996-2002; e especialmente entre 2005 e 2009) tiveram um êxito limitado e foram sistematicamente interrompidas.

A coordenação praticamente inexistente entre o PER e uma política estratégica da habitação a nível nacional pode ser considerado um dos seus maiores limites: as políticas que se seguiram desde 1974, inclusive o PER, tiveram sistematicamente um carácter de emergência e a única tentativa de produzir uma estratégia nacional da habitação (entre 2005 e 2009) não foi bem-sucedida. Do ponto de vista do investimento, assiste-se a uma progressiva retirada das políticas nacionais da habitação, que, desde o início da crise da dívida soberana em 2010, continuam a ser inexistentes.



## UM NOVO *PER?*

## DESAFIOS E SUGESTÕES

Em síntese, o caso do PER exemplifica as dificuldades emergentes no desafio de transformar políticas sectoriais em componentes de políticas holísticas e abrangentes para a habitação. As lições do PER, e os cinco temas de discussão apresentados, sugerem então algumas pistas que podem ajudar a pensar as futuras políticas de habitação, atualmente em discussão.

### 1

#### PENSAR A HABITAÇÃO TERRITORIALMENTE

É necessário pensar a habitação territorialmente: as políticas de habitação (sejam elas de realojamento ou outras) para além de garantir habitações condignas devem tornar-se instrumentos de recuperação e transformação da cidade ao abrigo de visões territoriais construídas de forma inclusiva e colaborativa. Neste sentido, salienta-se a importância de desenvolver programas “abertos” à população e duráveis, capazes de responder com alguma flexibilidade às necessidades de diversas comunidades ao longo do tempo. No caso do PER, por exemplo, a criação da categoria de “residentes PER” (os moradores registados no recenseamento do verão 1993) criou, de contra, o problema dos “residentes não PER” (os moradores não incluídos no recenseamento), frequentemente instalados nos mesmos núcleos e sujeitos ao mesmo tipo de problemáticas, mas sem os mesmos direitos. Por outro lado, o caso do PER apresenta também o relativo sucesso de intervenções cujo objetivo foi de flexibilizar o quadro inicialmente muito rígido do programa – por exemplo, através do PER-Famílias ou dos programas pela construção de equipamentos.

### 2

#### LIDERANÇA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

A administração central, na ausência de poderes regionais formalmente constituídos, deve ter um papel de liderança quando intervir em contextos territoriais complexos como as áreas metropolitanas, inclusive com o objetivo de equilibrar as condições preexistentes com políticas em favor dos contextos menos favorecidos. Sem necessariamente atuar alterações radicais em termos de quadro legal e institucional – que, porém, seriam desejáveis no medio e longo prazo –, o estado pode desde logo agir através da articulação de instrumentos formais e informais de coordenação (planos regionais e sectoriais, coleção de dados, monitorização, formação avançada do pessoal camarário, criação de fórum de debate e circulação de boas práticas). Neste quadro, a centralidade do IHRU poderia ser aproveitada para acrescentar funções de coordenação juntamente ao mais tradicional papel de gestão financeira, em particular no que diz respeito: aos temas espaciais e do ordenamento do território; à criação de plataformas abertas a outros atores; ao desempenho duma função “pedagógica” para com esses atores. Por outro lado, uma atenção especial deverá ser prestada ao desenvolvimento de competências do pessoal camarário e de mecanismos horizontais de coordenação e comunicação entre eles.

### 3

## HORIZONTES TEMPORAIS DAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO

As políticas de habitação têm que ser formuladas tendo em consideração pelo menos três horizontes temporais, cuja conciliação constitui um dos maiores desafios. Primeiro, há condições de absoluta urgência, onde as populações interessadas estão sujeitas a situações de risco, inclusive pela segurança e integridade pessoal (como, por exemplo, no Bairro 6 de Maio, ou no Bairro Jamaica). Nestes casos, se bem limitados em termos quantitativos, a ação deverá ser a mais rápida possível. Segundo, a experiência do PER alerta para a necessidade de pensar políticas de habitação de longa duração, privilegiando abordagens multiníveis e holísticas. Pelo contrário, políticas planeadas e implementadas maioritariamente em resposta ao alarme social e à necessidade (real ou percebida) de individualizar respostas às emergências, dificilmente consentirá a criação de um conhecimento mais complexo sobre a profundidade dos problemas a resolver e, portanto, para o desenvolvimento de ferramentas adequadas. Finalmente, um terceiro horizonte temporal é ligado às dinâmicas do ciclo político. Os principais atores institucionais e responsáveis políticos terão de considerar o compromisso entre a necessidade de elaborar políticas de longo prazo (produção de resultados efetivos e duráveis) e os prazos relativamente limitados dos ciclos eleitorais.

### 4

## POLÍTICAS DE DISCRIMINAÇÃO E INCLUSÃO

O contraste aos problemas estruturais e de clivagens raciais e de género no acesso à habitação deve tornar-se um tema central nas políticas a implementar – por exemplo, através de políticas de discriminação positiva e promoção de formas inclusivas de participação nos processos de decisão.

### 5

## ARTICULAÇÃO ENTRE POLÍTICAS

As políticas de habitação devem adotar instrumentos variados (provisão direta, apoio ao arrendamento, regulamentação do mercado, estímulo às ações de escala local e participativas) para responder às diferentes necessidades da sociedade, e estas devem ser articuladas dentro do quadro das políticas urbanas e sociais existentes. Por exemplo, 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, focando nas áreas mais consolidadas da cidade, com um melhor acesso a equipamentos e serviços públicos.

Finalmente, no quadro da persistência de situações de habitação precária, que consideramos inconcebíveis num país democrático como Portugal, não podemos deixar de apontar para a urgência de implementar medidas políticas e legais que resolvam questões dramáticas (como as que persistem no caso dos bairros autoconstruídos do 6 de Maio, Torre e Jamaica) e que protejam as famílias (especialmente as mais frágeis) cujo acesso ao mercado privado está mais dificultado, tanto por razões económicas como por discriminação racial. Entre outras medidas, sugere-se: a criação de bolsas de habitação para situações de emergência – por exemplo através da extensão do programa Porta de Entrada; a proibição de despejos/demolições em ausência de soluções habitacionais; e criação de instrumentos legais que permitam, inclusivamente, a suspensão dos mandatos dos autarcas que desenvolvam práticas inumanas e contrárias aos princípios dos direitos humanos e à Constituição (art. 65).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alves, A.R. (2016) «(Pre)textos e contextos: Media, periferia e racialização», *Política e Trabalho*, 44: 91-108.

Fahra, 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». Disponível em [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/34/51/Add.2](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/34/51/Add.2).

Guerra I. (1994) «As pessoas não são coisas que se ponham em gavetas», *Sociedade e Território*, 20: 11-16.

Guerra, I. (org.) (1999) *Diagnóstico sobre a Implementação do Programa PER nos Municípios das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto*. Lisboa: Instituto Nacional da Habitação.

Guerra, I. et al. (sem data) «Contributos para o plano estratégico de habitação 2008-2013. Relatório 3. Estratégia e modelo de intervenção». Disponível em <http://habitacao.cm-lisboa.pt/documentos/1234211200Q4sTG0sq1Kb68JW7.pdf>.



## Observatório de Ambiente, Território e Sociedade

O OBSERVA - Observatório de Ambiente, Território e Sociedade é um programa de investigação e disseminação de informação científica sobre a componente social das questões ambientais e do território, que pertence ao Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-ULisboa). Tem como missão:

- Divulgar a investigação sobre as dimensões sociais e políticas dos problemas de ambiente, território, energia e sustentabilidade;
- Promover a convergência interdisciplinar na interseção entre ambiente, território e sociedade;
- Sistematizar dados e informação sobre ambiente, constituindo séries evolutivas e comparativas às escalas nacional, europeia e internacional;
- Disponibilizar informação sobre as dimensões sociológicas dos problemas ambientais e territoriais a decisores, investigadores e público em geral;
- Dinamizar uma cidadania participativa através de iniciativas e eventos que estimulem a intervenção pública nos processos de decisão sobre problemas ambientais e ordenamento do território.

Saiba mais em

[www.observa.ics.ulisboa.pt](http://www.observa.ics.ulisboa.pt)

---

Edição . Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa - Novembro 2017  
ISBN . 978-972-671-475-0