

# O ACESSO À HABITAÇÃO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

MATOS<sup>1</sup>, Fátima; MARQUES<sup>2</sup>, Teresa Sá; MAIA<sup>3</sup>, Catarina, RIBEIRO<sup>4</sup>, Diogo

<sup>1</sup> FLUP/CEGOT, fmatos@letras.up.pt

<sup>2</sup> FLUP/CEGOT, teresasamarques@gmail.com

<sup>3</sup> FLUP/CEGOT, catarina.maia2@gmail.com

<sup>4</sup> CEGOT, mrcotgeo@gmail.com

**Resumo:** Com a crise económica, as dificuldades no acesso à habitação aumentaram, as condições habitacionais não melhoraram e a segregação sócio-habitacional agravou-se. Nos últimos anos, a pressão do turismo e a financeirização do mercado imobiliário levaram a um aumento dos preços da propriedade e do arrendamento, causando uma diminuição na oferta de imóveis a preços acessíveis. Assim, Portugal, tal como outros países europeus, enfrenta atualmente grandes desafios habitacionais. Tem de aumentar o acesso à habitação aos jovens, às classes socialmente desfavorecidas e às classes médias. Tem de dinamizar a reabilitação e promover uma política de planeamento territorial que apoie o acesso à habitação e a qualificação dos territórios nomeadamente residenciais. Esta comunicação pretende dar contributos para o atual debate em torno do acesso à habitação identificando o papel das políticas públicas. Em termos metodológicos, a análise suporta-se em fontes oficiais, desenvolvendo uma abordagem diacrónica.

**Palavras-chave:** Portugal; acesso à habitação; políticas públicas

## 1. Introdução

O acesso à habitação é um direito fundamental de todas as pessoas. É essencial para a qualidade de vida e é um fator de desenvolvimento económico dos países. Nas últimas décadas, a habitação esteve afastada das preocupações centrais das agendas políticas da maioria dos países europeus, incluindo Portugal. Neste contexto, a ausência de uma visão estratégica e orientadora, de base territorial e a longo prazo, potenciou o desenvolvimento de desigualdades e exclusão social. Atualmente, a habitação está novamente de regresso ao debate público e académico e à agenda política.

Na última década, com a crise económica, as dificuldades no acesso à habitação aumentaram, as condições habitacionais pioraram e a segregação socio-habitacional agravou-se. Atualmente, Portugal, tal como outros países europeus, enfrenta grandes desafios habitacionais, tem de resolver o problema do acesso à habitação dos mais carenciados socialmente e dos mais jovens, mas também tem de enfrentar o problema do acesso à habitação que a classe média está a sentir em alguns territórios. Assim, é fundamental promover uma política de ordenamento do território que apoie o acesso à habitação, a qualificação dos territórios e a sustentabilidade.

Em Portugal, apesar das melhorias consideráveis alcançadas antes da crise económica no que diz respeito à diminuição das necessidades de habitação, ainda existem muitos problemas de natureza

estrutural que precisam de ser superados. Ao mesmo tempo, surgiram novos desafios, alguns decorrentes da própria crise, outros da continuação de tendências existentes ou do aparecimento de novas dinâmicas urbanas. Nos últimos anos, a pressão da procura de alojamentos turísticos e a intensificação da financeirização do mercado imobiliário têm tido fortes impactos nos acessos à habitação.

Esta comunicação pretende dar contributos para o debate em torno das políticas de habitação, sistematizando qual tem sido o papel das políticas públicas em Portugal no acesso habitação. Em termos metodológicos, suporta-se em fontes oficiais, desenvolvendo uma abordagem diacrónica e sintética, de forma a enriquecer o atual debate académico e público.

## 2. Promoção pública e o acesso a uma habitação condigna

A ausência durante décadas de uma verdadeira política habitacional está bem patente no escasso peso da despesa pública no setor, quando comparado com o de outros setores, como a educação e a saúde (figura 1). Na verdade, o investimento público direto em habitação, só teve alguma expressão em dois momentos: entre 1974-79 (1,5 % do PIB), o mais alto valor, e entre 1995-2003 (0,7% do PIB), este coincidente com o PER. As respostas políticas com vista a facilitar o acesso das famílias a uma habitação condigna têm alternado entre a promoção direta de habitação, promovendo a construção, nomeadamente em situações de carência de habitação dos estratos sociais insolventes, e a promoção indireta, através da concessão de apoios financeiros e benefícios fiscais à produção (privada<sup>4</sup> ou cooperativa) ou ao consumo (aquisição de casa própria) (Matos, 2001; Serra, 2002; Antunes, 2018). No essencial, a promoção pública de habitação tem sido concretizada através de Programas de Realojamento ou de Reabilitação, financiados pelo IHRU (quadro 1).

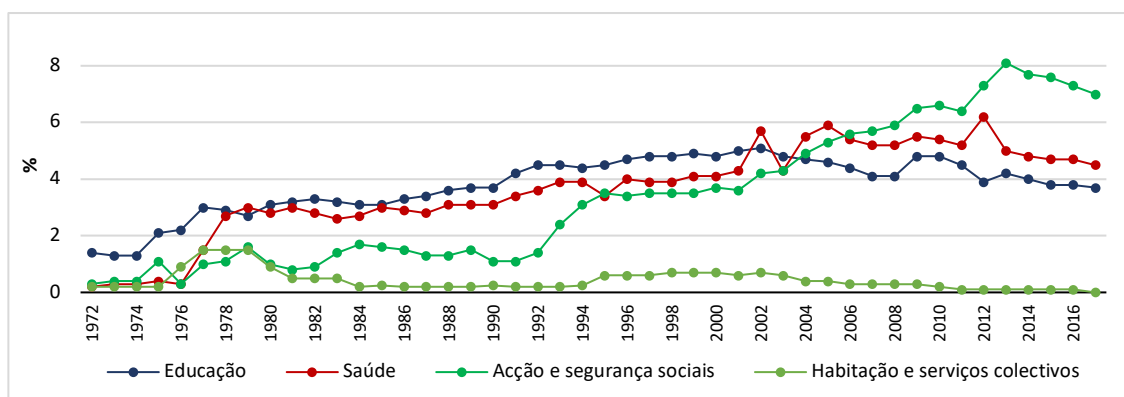


Figura 1: Evolução das despesas do Estado em % do PIB, por algumas funções (1972-2017).  
Fonte: Elaboração própria, fonte dos dados: PORDATA e Santos, Teles & Serra (2014, p.9)

<sup>4</sup> Através dos Contratos de Desenvolvimento Habitacional.

Um dos programas de realojamento mais emblemático é sem dúvida o SAAL, que foi a primeira política de habitação social a ser criada após a Revolução de 1974, destinando-se às camadas populares residentes em bairros de habitações precárias. O SAAL promoveu intervenções socio-urbanísticas que permitiram o realojamento da população, preferencialmente nas proximidades do local em que residiam, evitando a sua deslocalização para a periferia.

Entre os programas de realojamento, dos últimos anos, destaca-se o PER, os Acordos de Colaboração e o PROHABITA. Nos anos 90, o PER foi o programa mais representativo, promovido pelo Estado Central e pelas autarquias, como resposta às situações mais extremas de carência habitacional, nas duas áreas metropolitanas, permitindo o realojamento das famílias numa habitação condigna, ao mesmo tempo que contribuiu para a diminuição dos alojamentos precários, salientando-se, as barracas.

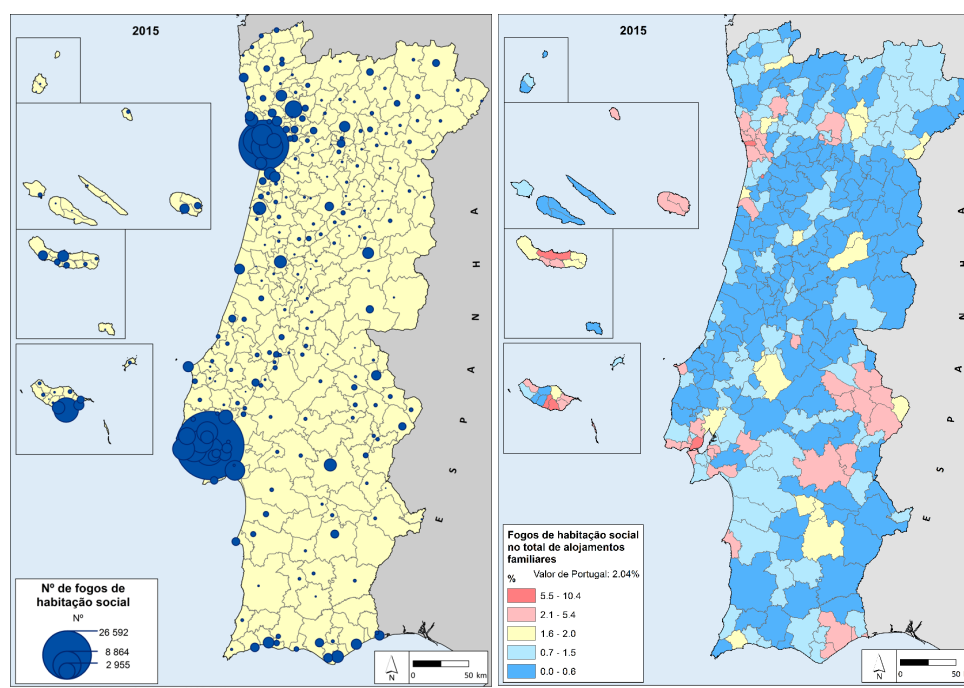
Ao contrário do PER, o PROHABITA regula a concessão de financiamento para a resolução de situações de carência habitacional para todo o território nacional, tendo como objetivo incentivar a reabilitação de edifícios destinados a realojamentos, em detrimento da construção nova. Este programa, foi reformulado em 2007, prevendo apoios à reabilitação de bairros sociais e à incorporação da construção sustentável. Além destes programas, o Estado implementou, também, o apoio ao arrendamento jovem, através do Incentivo ao Arrendamento Jovem (de 1992 a 2007) e o Programa Porta 65 Jovem (a partir de 2007), os quais apoiaram 534 mil jovens até 2015 (DGT, 2016). Como referido acima, a habitação social tem-se dirigido, essencialmente, às populações mais desfavorecidas excluindo os agregados familiares com rendimentos intermédios que, por efeito da crise e consequentes políticas de austeridade, não conseguem aceder ao mercado, a uma habitação adequada e com um custo compatível com o orçamento familiar.

Quadro 1 - Legislação portuguesa sobre habitação, entre 1974 e 2018

Enquadramento/Programa	Legislação Aplicável
Serviço Ambulatório de Apoio Local (SAAL)	Despacho Ministerial, Diário República de 06 de agosto de 1974
Construção de habitações a custos controlados (Acordos de Colaboração)	D. L. 658/74, de 23 de novembro; D. L. 6/84, de 06/01; D. L. 393/84, de 24/12; Port. 987-A/84, de 28/12; D. L. 105/88, de 30/03; D. L. 385/89, de 8/11; D. L. 110/85, de 14/4; Port. 221/85, de 14/4; D. L. 366/85, de 11/9; D. L. 226/87, de 6/6; D. L. 225/88, de 28/6; D. L. 220/83, de 26/5; Port. 860/84 de 15/11; D. L. 222/84, de 5/7; D. L. 87/95, de 5/5; D. L. 30/97, de 28/1
Programa de Recuperação de Imóveis Degradados (PRID)	D. L. 704/76, de 30 de setembro de 1976; D. L. 449/83, de 26/12; D. L. 386/84, de 5/12; Port. 373/86, de 21/7; Port. 889/84, de 5/12
Programa Especial de Realojamento (PER) - Erradicação de construção abarracadas	D. L. n.º 163/93 de 7 de maio; Lei 34/96 de 29/9; D. L. 272/93, de 4/8; Portaria 782/93, de 6/9; Portaria 775/93, de 3/9
Programa de Construção de Habitações Económicas (PCHE) no âmbito do PER	D. L. 164/93 de 7 de maio; Portaria 766/93 de 4/8; Portaria 717/93 de 4/8; D. L. 166/93, de 7/5; D. L. 167/93, de 7/5; D. L. n.º 63/95
PER-Famílias - Compra para famílias a residir em construções abarracadas	D. L. n.º 79/96 de 20 de junho; D. L. 271/2003 de 27 de outubro
Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados (RECRIA)	D. L. 4/88 de 14/11; Port. 182/88 de 24/3; Port. 914/92 de 22/9
Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas (PRAUD)	Desp. 1/88 de 20/1; Desp. 23/90 de 21/11

Regime Especial de Participação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal (RECRIPH)	D. L. 106/96 de 31/7
Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas (REHABITA)	D. L. 105/96 de 31/7
Programa de Solidariedade de Apoio à Recuperação de Habitação (SOLARH)	D. L. 7/99
Programa de financiamento para acesso à habitação (PROHABITA)	D. L. 135/2004 com a redação dada pelo DL 54/2007; Portaria n.º 696/2006, de 10 de julho; Desp. SEH 34/92-XII, de 30 de setembro
Incentivo ao Arrendamento Jovem (IAJ) substituído pelo Programa Porta 65 - Jovens	D. L. 162/92 de 5 de agosto; D. L. n.º 308/2007, de 3 de setembro; Portaria n.º 1515-A/2007, de 30 de novembro; Portaria n.º 249-A/2008, de 28 de março; D. L. n.º 61-A/2008, de 28 de março; Dec.-Ret. n.º 30/2008, de 26 de maio; Despacho n.º 4966/2009, de 11 de fevereiro; D. L. n.º 43/2010, de 30 de abril; Portaria n.º 277-A/2010, de 21 de maio; Dec.-Ret. n.º 22/2010, 20 de julho; Lei n.º 87/2017, de 18 de agosto; Portaria n.º 4/2018, de 4 de janeiro
Regime de renda condicionada	Lei n.º 80/2014, de 19 de dezembro
Regime de Arrendamento Apoiado	Lei n.º 81/2014 de 19 dezembro; Lei n.º 32/2016 de 24 agosto
Programa Chave na Mão - Programa de Mobilidade Habitacional para a Coesão Territorial	RCM n.º 57/2018 (Diário da República n.º 88/2018, Série I de 2018-05-08)
Porta de Entrada - Programa de Apoio ao Alojamento Urgente	D. L. n.º 29/2018 de 4 de maio (Diário da República n.º 86/2018, Série I de 2018-05-04)
1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação	D. L. n.º 37/2018 de 4 de junho (Diário da República n.º 106/2018, Série I de 2018-06-04)
Regime extraordinário e transitório para proteção de pessoas idosas ou com deficiência que sejam arrendatárias e residam no mesmo locado há mais de 15 anos	Lei n.º 30/2018 de 16 de julho (Diário da República n.º 135/2018, Série I de 2018-07-16)
Lei de Bases da Habitação	Lei n.º 83/2019 de 3 de setembro (Diário da República n.º 168/2019, Série I de 2019-09-03)

Dos cerca de dez mil milhões que foram investidos pelo Estado, entre 1987 e 2011, apenas 16,1% dirigiram-se aos programas de habitação social (IHRU, 2015). Com efeito, entre 1985 e 2005, foram construídos cerca de 61 mil fogos de habitação social, uma média de 4 mil fogos por ano (Guerra, Mateus & Portas, 2008). Entre 2001 e 2011, o número de alojamentos sociais aumentou 7,8%, registando-se à data do último momento censitário mais de 123 mil fogos. Contudo, entre 2009 e 2015, o número manteve-se praticamente inalterado (um aumento de 2,8%) havendo atualmente em Portugal 119.691 alojamentos de habitação social (INE).



Figuras 2: Fogos de habitação social, e fogos de habitação social no total de alojamentos familiares, em 2015.  
 Fonte: Elaboração própria, fonte dos dados: INE, Inquérito à Caracterização da Habitação Social, 2016

Em 2015, verificava-se uma forte concentração dos fogos de habitação social nas duas áreas metropolitanas, na R. A. da Madeira e em algumas cidades médias (figura 2). Esta concentração materializa-se, também, ao nível da implantação urbana com a grande aglomeração de bairros de habitação social em algumas áreas, originando fenómenos de segregação socio-territorial. Se relativizarmos os valores concelhios de habitação social com o total de alojamentos familiares clássicos de residência habitual (figura 2), confirma-se a relevância das áreas metropolitanas, destacando-se as cidades de Lisboa e Porto, e a importância da habitação social em algumas cidades médias. Observa-se ainda um pequeno número de municípios com proporções de habitação social elevadas face ao seu parque habitacional.

Os problemas relativos à habitação condigna ressurgem com a crise económica e as medidas de austeridade que se seguiram, mas é com a recuperação económica que o debate sobre a habitação em Portugal reaparece. A visita da Relatora Especial da ONU para a Habitação Condigna, em 2016, destacou a permanência em Portugal de condições precárias de habitação (Fahra, 2017) e, em março de 2017, o Parlamento pediu ao Governo português que avaliasse as necessidades habitacionais e tomasse medidas, referindo-se, nomeadamente, à necessidade de um novo PER.

Na sequência, o Governo cria uma Secretaria de Estado para a Habitação, em julho de 2017, e, em outubro de 2017, o Conselho de Ministros aprovou o documento “Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação” (NGPH), que pretende estabelecer o sentido estratégico, os objetivos e os instrumentos de atuação para as políticas de habitação, apontando para a necessidade de uma abordagem integrada ao nível das políticas setoriais, das escalas territoriais e dos atores, que implicaria uma mudança na forma tradicional de conceber e implementar a política de habitação.

Devido às pressões no mercado de arrendamento, produzidas pelo impacto do alojamento local e pelo Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU), o Governo aprovou um “regime extraordinário e transitório para proteção de pessoas idosas ou com deficiência que fossem arrendatárias e residentes no mesmo locado há mais de 15 anos, procedendo nestes casos à suspensão temporária dos prazos de oposição à renovação e de denúncia pelos senhorios de contratos de arrendamento” (Lei n.º 30/2018 de 16 de julho).

### **3. Conclusão**

Em Portugal a promoção pública de habitação originou fenómenos de segregação, contribuindo para um reforço da segmentação sócio-espacial e para a desintegração urbana. Não se podem criar políticas que vêm apenas resolver problemas pontuais, é preciso uma política estrutural. A habitação é um direito social. É fundamental criar condições para garantir a todos os cidadãos não

só uma habitação digna, mas também, qualidade residencial, elemento central da política urbana (nomeadamente através da valorização dos espaços públicos, da organização da oferta de comércio e serviços de proximidade, e da dinamização da mobilidade). O planeamento do território (nomeadamente através dos PDM e recentemente, com a carta local de habitação), devem promover uma política local, integrada e articulada com os demais sectores e ancorada nas dinâmicas territoriais.

#### **4. Bibliografia**

Antunes, G. (2018). Políticas de Habitação – 200 anos. Lisboa: Caleidoscópio.

DGT (2016). Habitat III-Relatório Nacional. Lisboa. ISBN:978-989-8785-07-7.

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.

Guerra, I.; Mateus, A. & Portas, N. (coord.) (2008). Plano Estratégico da Habitação 2008-2013, Relatório 2 – Políticas de Habitação. IHRU. Portal da Habitação.

IHRU (2015). 1987-2011- 25 anos de esforço do Orçamento do Estado com a Habitação. Lisboa, IURU.

Matos, F.L. (2001). A Habitação no Grande Porto - Uma perspectiva geográfica da evolução do mercado e da qualidade habitacional desde finais do séc. XIX até ao final do milénio. Tese de doutoramento: FLUP.

Matos, F.L., Marques, T.S, Maia, C. & Ribeiro, D. (2018). Problemas, desafios e oportunidades para a habitação social em Portugal. Livro de Atas do XVI Colóquio Ibérico de Geografia: Península Ibérica no Mundo: problemas e desafios para uma intervenção ativa da Geografia, p. 1513-1521

Santos, A., Teles, N. & Serra, N. (2014). Finanças e habitação em Portugal, Cadernos do Observatório, CES/Universidade de Coimbra.

Serra, N. (2002). Estado, Território e Estratégias de Habitação. Coimbra: Quarteto.