



## ID 694: PROBLEMAS, DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA A HABITAÇÃO SOCIAL EM PORTUGAL

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

<sup>1</sup>FLUP/CEGOT; [fmatos@letras.up.pt](mailto:fmatos@letras.up.pt)

<sup>2</sup>FLUP/CEGOT; [teresasamarques@gmail.com](mailto:teresasamarques@gmail.com)

<sup>3</sup>FLUP/CEGOT; [catarina.maia2@gmail.com](mailto:catarina.maia2@gmail.com)

<sup>4</sup>FLUP/CEGOT; [mrcotgeo@gmail.com](mailto:mrcotgeo@gmail.com)

**RESUMO:** Esta comunicação pretende, em primeiro lugar, efetuar uma caracterização da habitação social a partir dos dados do INE, no período temporal de 2009-2015, bem como proceder a uma análise das necessidades habitacionais, com base no recente levantamento efetuado pelo IHRU. Trata-se de uma abordagem quantitativa e extensiva, que inclui uma comparação das situações observadas ao nível de municípios e regiões, incidindo, particularmente, sobre duas dimensões-chave: 1) a forte concentração da habitação social; 2) as carências sociais em matéria de habitação. Em segundo lugar, perante o recente documento lançado pelo governo “Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação” pretende-se realizar uma análise do mesmo, para se perceber o que muda em termos de habitação social.

**PALAVRAS-CHAVE:** Habitação social; Política habitacional; Portugal

### 1. INTRODUÇÃO

A habitação é essencial para o crescimento económico do país e para o bem-estar dos cidadãos, sendo, igualmente, um direito fundamental. Apesar do aumento da construção habitacional verificado nas últimas décadas, persistem carências significativas nesta matéria, que as políticas seguidas até aqui não têm conseguido resolver, pelo que é necessário repensar as políticas públicas. Os desafios que se colocam atualmente à habitação questionam a ação pública enquanto instrumento-chave para a melhoria da qualidade de vida das populações, qualificação e atratividade dos territórios e promoção da sua sustentabilidade. É necessário procurar soluções e respostas suscetíveis de configurarem uma política de habitação integrada que responda eficazmente às pessoas e ao ordenamento do território.

São vários os desafios que se colocam à habitação em Portugal, que resultam: (1) da dinâmica demográfica, das alterações dos modos de vida e das condições socioeconómicas das populações; (2) da combinação de carências conjunturais com necessidades de habitação de natureza estrutural, derivadas de políticas de habitação anteriores; (3) da diversidade e especificidade das suas



expressões territoriais, à luz quer dos processos de degradação e das dinâmicas de regeneração, quer das dinâmicas de desenvolvimento e atração territorial.

O modelo de política de habitação em Portugal orientou-se para a necessidade de disponibilizar uma oferta pública de habitação para os grupos mais vulneráveis e carenciados. Não respondeu às populações que, apesar de terem rendimentos mais elevados não conseguem aceder a uma habitação adequada no mercado a um custo acessível, não implicando uma sobrecarga excessiva no seu orçamento familiar.

Este modelo tem-se revelado desajustado atendendo às crescentes carências habitacionais. Com efeito, o grupo de pessoas em situação ou em risco de vulnerabilidade social aumentou consideravelmente, devido ao aumento da pobreza, do número de agregados familiares monoparentais, do aumento dos idosos e das famílias que fruto da crise económica deixaram de poder cumprir com as suas obrigações em matéria de crédito habitacional (Marques e Matos, 2016). Os jovens são outro grupo que tem sido muito penalizado no acesso à habitação, quer pela insuficiente oferta no regime de arrendamento a preços suportáveis, quer pela dificuldade em aceder a um empréstimo para aquisição de casa. Assim, o problema da habitação alargou-se a outros grupos sociais, nomeadamente a populações de diferentes idades, a diversos tipos de famílias e com vários níveis de remuneração.

Esta comunicação pretende, em primeiro lugar, efetuar uma breve caracterização da habitação social a partir dos dados do INE, no período temporal de 2009-2015, bem como uma análise das necessidades habitacionais, com base no recente levantamento efetuado pelo IHRU. Trata-se de uma abordagem quantitativa e extensiva, que inclui uma comparação das situações observadas ao nível de municípios e regiões, incidindo, particularmente, sobre duas dimensões-chave: 1) a forte concentração da habitação social; 2) as carências sociais em matéria de habitação. No final, perante o recente documento lançado pelo governo “Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação” pretende-se realizar uma análise do mesmo, procurando sistematizar o que pode estar a alterar-se em termos de habitação social.

## **2. UMA OFERTA PÚBLICA INSUFICIENTE E TERRITORIALMENTE CONCENTRADA**

Em Portugal, a promoção pública de habitação é residual, representando apenas 2% do parque habitacional. O investimento do Estado em habitação é reduzido comparativamente com os outros setores, representando o investimento na habitação social uma pequena percentagem (16% do investimento entre 1987 e 2011, segundo o IHRU, 2015). Com a crise económica e consequente



austeridade, as dotações orçamentais para as políticas públicas de habitação foram-se reduzindo cada vez mais, ao mesmo tempo que se agravavam as condições de vida e diminuían os rendimentos de muitos agregados familiares.

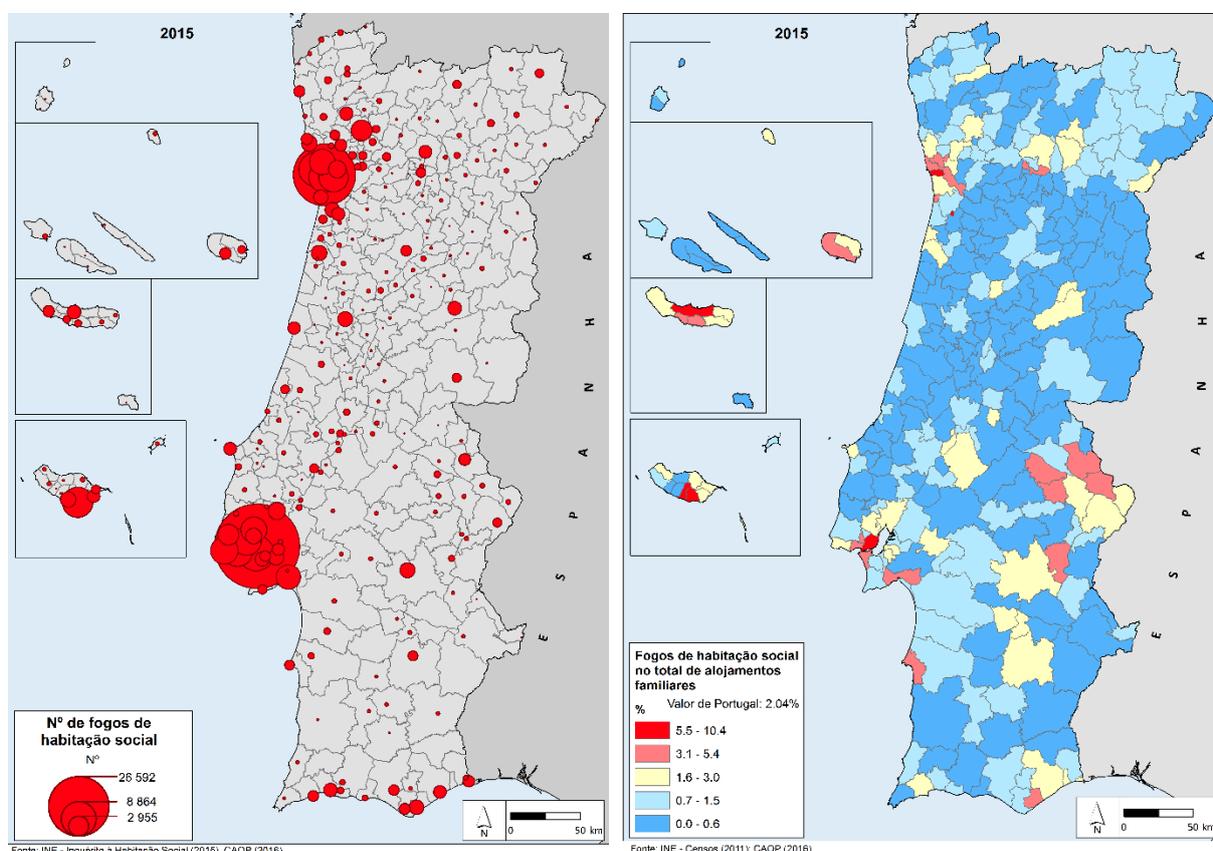
Entre 1985 e 2005 foram construídos cerca de 61 mil fogos de habitação social, concentrando-se, sobretudo, nas duas áreas metropolitanas e em algumas cidades médias (Braga, Beja, Coimbra, Évora, Faro, Vila Real) (Guerra, Portas e Mateus, 2008). Entre 2001 e 2011 o número de alojamentos sociais aumentou 7,8%, registando-se à data do último censo mais de 123 mil fogos. Neste período, o número de alojamentos propriedade de empresas públicas e de autarquias locais registou um crescimento (respetivamente, 51,1% e 47,1%). Simultaneamente, o número de alojamentos pertencentes ao Estado, institutos públicos autónomos e instituições sem fins lucrativos diminuiu 38%. Situação resultante de um conjunto de programas habitacionais dirigidos aos municípios, principalmente das duas áreas metropolitanas (nomeadamente, o Programa Especial de Realojamento - PER) e conseqüente alienação dos fogos do Estado e dos institutos públicos às autarquias e aos ocupantes.

A análise recente da evolução da habitação social, a partir dos dados do Inquérito à Caracterização da Habitação Social (ICHS, 2009 a 2015), evidencia o aumento muito pouco significativo da oferta a nível nacional (2,8%), havendo comportamentos regionais diferenciados (Quadro I). Houve uma clara desaceleração do investimento na habitação social. Na verdade, em 2014, o orçamento para a construção e manutenção da habitação social representava uma parte muito reduzida do PIB (0,7%), o que em parte justifica a existência de habitação social degradada e com vários problemas infraestruturais (Farha, 2017).

A nível concelhio, verificam-se índices de concentração mais elevadas nas duas áreas metropolitanas, embora também se detetem números relevantes de fogos de habitação social em diversas cidades médias, tanto no interior (Évora, Castelo Branco, Portalegre, Covilhã, Viseu, Vila Real, Bragança, Chaves e Peso da Régua), como no litoral (Olhão, Portimão, Faro, Loulé, Coimbra, Aveiro, Figueira da Foz, Braga, Guimarães, Viana do Castelo e Funchal) (figura 1). 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 (por exemplo, Arronches, Alter do Chão, Redondo, Sines, Câmara de Lobos e Ribeira Grande).

Tabela 155 Número de alojamentos de habitação social, por NUTS II - Fonte: INE, ICHS, 2009, 2012 e 2015

	2009	%	2012	%	2015	%	2009/2012	2012/2015	2009/2015
<b>Portugal</b>	116 386	<b>100</b>	<b>118 334</b>	<b>100</b>	<b>119 691</b>	<b>100</b>	<b>1,7</b>	<b>1,1</b>	<b>2,8</b>
<b>Norte</b>	42 443	36,5	41 391	34,9	41 949	35,0	-2,5	1,3	-1,2
<b>Centro</b>	7 948	6,3	7 842	6,6	7 977	6,6	-1,3	1,7	0,4
<b>Lisboa</b>	50 149	43,1	52 158	44,0	52 141	43,5	4,0	-0,03	4,0
<b>Alentejo</b>	4 656	4,0	4 524	3,8	5 164	4,3	-2,8	14,1	10,9
<b>Algarve</b>	4 377	3,8	4 372	3,6	4 418	3,7	-0,1	1,1	0,9
<b>R.A da Madeira</b>	5 207	4,5	5 535	4,6	5 494	4,5	6,3	-0,7	5,5
<b>R. A. dos Açores</b>	1 606	1,4	2 512	2,1	2 548	2,1	56,4	1,4	58,7



Em termos urbanísticos os bairros de habitação social continuam a constituir guetos sociais, não só pela sua dimensão e concentração espacial de populações muito vulneráveis socialmente (desempregados, beneficiários do Rendimento Social de Inserção, população com baixos salários, pouca escolaridade e imigrantes provenientes sobretudo das antigas colónias), como também, pela sua desinserção urbanística.

### 3. FRACOS NÍVEIS DE REQUALIFICAÇÃO DO EDIFICADO DA HABITAÇÃO SOCIAL E PERSISTÊNCIA DAS CARÊNCIAS

O tipo de projetos e o material utilizado na construção dos bairros sociais, geralmente material relativamente barato, contribuíram para a degradação física deste parque, agravada pela precária ou praticamente inexistente manutenção dos mesmos por parte do Estado e/ou das autarquias, durante vários anos. Assim, a questão da reabilitação torna-se um fator fundamental na requalificação dos bairros sociais. Houve um nível de intervenção no parque edificado nacional relativamente reduzido (figura 3). Apesar das intervenções não terem respondido às reais necessidades, a tipologia de intervenção tem vindo a alterar-se, passando de operações no edificado para reabilitações mais integradas, compreendendo a área urbana envolvente, nomeadamente os equipamentos e os espaços públicos, contribuindo para uma maior regeneração urbana<sup>164</sup>.

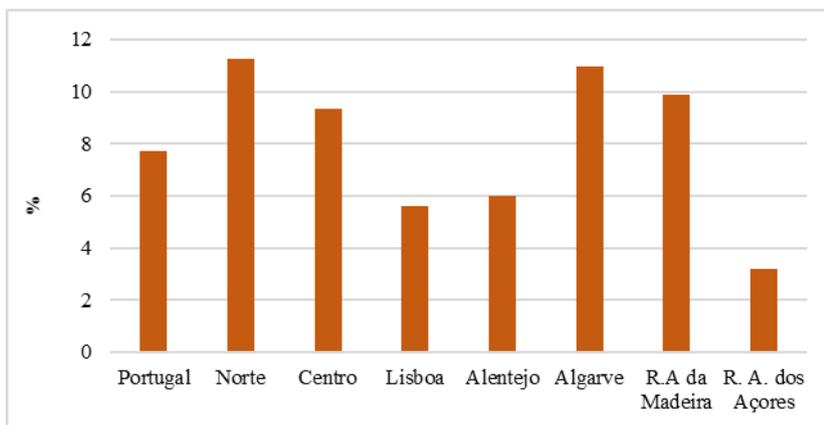


Figura 361 Edifícios de habitação social objeto de obras de reabilitação, no total de edifícios de habitação social, 2015 | Fonte: INE, Inquéritos à Caracterização da Habitação Social

O Estado e as autarquias têm feito um esforço para resolver as maiores carências habitacionais, contudo não tem sido suficiente para resolver os problemas que ainda existem, pois há um grande número de famílias que ainda residem em situação de grave carência habitacional e nos últimos anos emergiram novos públicos-alvo, decorrentes da crise económica e da falta de condições de acesso ao mercado.

Nos últimos anos, o fim do crédito bonificado, a liberalização do arrendamento (com a nova lei do arrendamento urbano, a partir de 2012) e a redução dos rendimentos familiares, contribuíram para dificultar o acesso das famílias ao mercado, sobretudo nas áreas urbanas. Com a atratividade do turismo, com uma oferta direcionada para o alojamento local e um reforço da procura imobiliária externa, a situação tem-se vindo a agudizar em alguns contextos urbanos. Assim, as desigualdades

<sup>164</sup> Muitas destas intervenções foram realizadas no âmbito do PROHABITA (DL n.º 163/2013, de 06 de dezembro).

de acesso à habitação alargaram-se e passaram a atingir, não apenas as camadas mais vulneráveis, mas também as classes médias urbanas.

Segundo o Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional (IHRU, 2018), existem 25 762 famílias que estão em situação habitacional claramente insatisfatória (figura 4), encontrando-se uma forte concentração das carências habitacionais nas áreas metropolitanas de Lisboa (54%) e do Porto (20%). Há ainda um conjunto de municípios que apresentam valores significativos, salientando-se Guimarães, Aveiro, Ovar, Ílhavo, Mira, Murtosa, Sines, Faro, Olhão e Loulé, assim como, alguns concelhos das Regiões Autónomas.

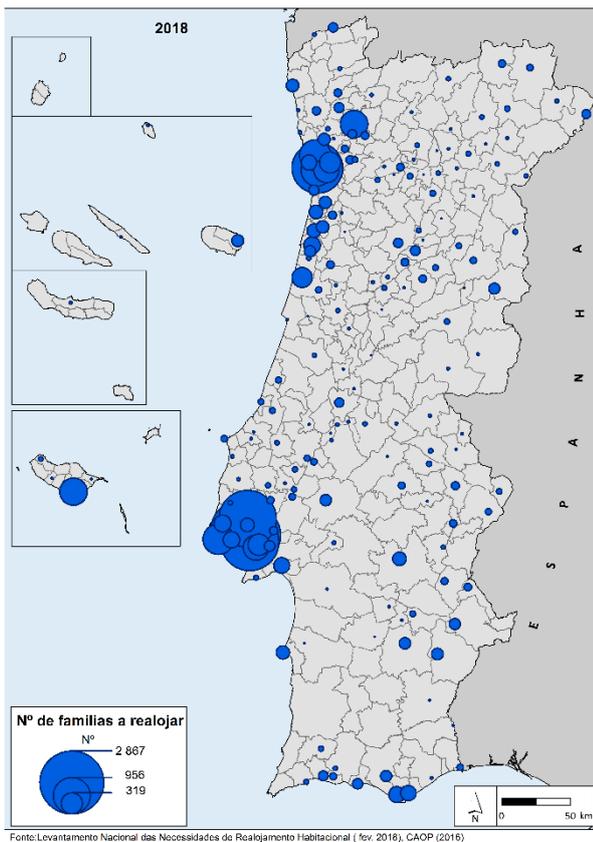


Figura 362 Número de famílias a realojar, por concelho, 2018 | Fonte: CEGOT.UP; fonte dos dados: IHRU, Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional (2018)

Se compararmos estes dados com o levantamento que deu origem ao PER, houve em Portugal uma redução das carências (atualmente são cerca de 39% do total registado na década de noventa). Na verdade, comparando a execução do PER, com os dados do levantamento do IHRU, verifica-se que foram realojadas ao abrigo deste programa 34 759 famílias, mas ainda existem municípios que não concluíram o PER, faltando realojar 2 531 famílias (1 739 na AML e 792 na AMP). Em 2018, os municípios consideraram que 18 696 famílias (13 834 na AML e 4 862 na AMP) careciam de realojamento. Destas, 16 165 (12 095 na AML e 4 070 na AMP) são novas sinalizações face ao

PER, evidenciando a persistência de situações graves de carência habitacional nesses territórios (IHRU, 2018).

#### 4. A ATUAL POLÍTICA DE HABITAÇÃO

Os problemas relativos à habitação, 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, particularmente as questões relativas à “gentrificação” e “turistificação” associadas ao recente crescimento dos setores do turismo e do investimento estrangeiro no imobiliário, sobretudo, nas cidades de Lisboa e Porto.

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 que avaliasse as necessidades habitacionais e tomasse medidas, referindo-se, nomeadamente, à necessidade de um novo PER.

Na sequência destes acontecimentos, 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 sectoriais, das escalas territoriais e dos atores, que implicaria uma mudança na forma tradicional de conceber e implementar a política de habitação.

Esta mudança traduz-se numa reorientação da centralização da política de habitação no objeto – a “casa” – para o objetivo – o “acesso à habitação”<sup>165</sup> –, no alargamento do universo dos destinatários e da dimensão de atuação, na criação de instrumentos mais flexíveis e adaptáveis a diferentes necessidades, públicos-alvo e territórios. Criando condições para reforçar, o arrendamento e a reabilitação, definindo metas concretas a alcançar nos próximos anos, nomeadamente, aumento do peso da habitação com apoio público e redução da percentagem de população que vive com sobrecarga de despesas com a habitação no regime de arrendamento (Resolução do Conselho de Ministros, 2018). Saliente-se que a NGPH tem uma visão que permite um maior acesso à cidadania, não estigmatizando as populações mais vulneráveis. Contudo, apesar dos problemas habitacionais serem mais graves nas áreas urbanas, o documento praticamente não refere as áreas de menor

---

<sup>165</sup> Aliás já referida no Plano Estratégico da Habitação 2008-2013, que nunca foi aprovado, apesar da ampla discussão nacional, com discussões promovidas em fóruns regionais realizados pela equipa técnica que o elaborou.



densidade. Apenas o programa “chave na mão”<sup>166</sup>, parece ir ao encontro destas áreas, ao criar mecanismos para facilitar a mudança de residência das áreas de grande pressão urbana para o interior do país, nomeadamente por razões profissionais.

Entretanto, no seguimento deste documento, é realizado pelas câmaras municipais um levantamento das necessidades habitacionais (IHRU, 2018) e aprovado um conjunto de instrumentos, previstos na NGPH, nomeadamente:

- ao nível da regulação e transparência, a publicação por parte do INE, dos valores de mercado (preços de venda e arrendamento);
- o 1º Direito (Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, D.L. 37/2018, de 4 de junho) que visa garantir “o acesso a uma habitação adequada e a condições de vida dignas aos agregados familiares em situação de grave carência habitacional”, ou seja, aos agregados incluídos no levantamento efetuado pelas câmaras municipais (IHRU, 2018). Este programa retoma alguns dos objetivos e soluções já preconizados no PROHABITA, ainda que reforce mais as questões da reabilitação e do arrendamento;
- Programa Porta de Entrada (Programa de Apoio ao Alojamento Urgente, Decreto-Lei n.º 29/2018 de 4 de maio, regulado pela Portaria n.º 167/2018, de 12 de junho) que se dirige “às situações de necessidade de alojamento urgente de pessoas que se vejam privadas, de forma temporária ou definitiva, da habitação ou do local onde mantinham a sua residência permanente ou que estejam em risco iminente de ficar nessa situação, em resultado de acontecimento imprevisível ou excepcional” (artigo 2º ponto 1 D.L. n.º 29/2018).

Recentemente, a Assembleia da República desenvolveu uma proposta de Lei de Bases da Habitação, que esteve em apreciação pública até final de julho, que visa fazer um enquadramento global das obrigações constitucionais em matéria de direito à habitação e honrar os compromissos internacionais.

Face a estas múltiplas iniciativas políticas e tendo em conta a atratividade turística de algumas áreas urbanas e as dinâmicas socioeconómicas dos diferentes territórios, é ainda necessário refletir, de uma forma integrada, os problemas de habitação e as medidas de intervenção necessárias em matéria de ordenamento do território. Isto significa que, as iniciativas políticas a nível central devem-se conjugar com intervenções mais integradas e prospetivas a nível local, pois os problemas de habitação têm contornos territoriais muito diversificados, veja-se as diferentes problemáticas enquadradas nas áreas metropolitanas, nas cidades médias e nos contextos rurais.

---

<sup>166</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 57/2018, Diário da República n.º 88/2018, Série I de 2018-05-08.



## 5. BIBLIOGRAFIA

- Fahra, L. (2017). Relatório sobre o direito à Habitação condigna. Nações Unidas, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/048/06/PDF/G1704806.pdf?OpenElement>
- Guerra, I., Portas, N., Mateus, A. (coord.) (2008). Contributos para o Plano Estratégico da Habitação 2008-2013, Relatório 2 – Políticas de Habitação.
- IHRU (2015). 1987-2011- 25 anos de esforço do Orçamento do Estado com a habitação. <http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/publicacoes/estudos/Esforco-do-Estado-em-Habitacao.pdf>
- IHRU (2018). Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional. [https://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/habitacao/levantamento\\_necessidades\\_habitacionais/Relatorio\\_Final\\_Necessidades\\_Realojamento.pdf](https://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/portal/pt/portal/habitacao/levantamento_necessidades_habitacionais/Relatorio_Final_Necessidades_Realojamento.pdf)
- INE (2009). Inquérito à caracterização da habitação social.
- INE (2012). Inquérito à caracterização da habitação social.
- INE (2015). Inquérito à caracterização da habitação social.
- Marques, T. S., Matos, F.L. (2016). Crise e vulnerabilidade social: uma leitura territorial. Luciano Lourenço, (coord.) Geografia Paisagens e Riscos Livro de Homenagem ao Prof. Dr. António Pedrosa. Coimbra, pp. 189-214
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 50- A/2018. Para uma Nova Geração de Políticas da Habitação. Diário da República n.º 84/2018, 1º Suplemento, Série I de 2018-05-02, <https://dre.pt/application/conteudo/115211109>