

Referências bibliográficas

- ALVES, Nuno, CARDOSO, Fátima, e MONTEIRO, Nuno, «Uma caracterização da desigualdade do rendimento e do consumo em Portugal», *Revista de Estudos Económicos*, Lisboa, Banco de Portugal, 2020, vol. 6, pp. 3–24.
- AMARAL, Luciano, *Economia Portuguesa, as Últimas Décadas*, edição revista, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2022.
- BRANCO, Rui, *Proteção Social no Portugal Democrático, Trajetórias de Reforma*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2022.
- MARQUES, José Carlos, e GÓIS, Pedro, «Structural emigration: The return of Portuguese outflows», em *South-North Migration of EU Citizens in Times of Crisis*, coordenado por Jean-Michel Lafleur e Mikolaj Stanek, Cham, Springer, 2016, pp. 65–82.
- MATOS, Paulo Teodoro de, «A demografia contemporânea de Portugal, 1801–2011. Para uma visão de síntese», em *Relações Laborais em Portugal e no Mundo Lusófono: História e demografia*, coordenado por Marcello Badaró Mattos et al., Lisboa, Edições Colibri, 2014, pp. 223–247.
- RODRIGUES, Carlos Farinha, FIGUEIRAS, Rita, e JUNQUEIRA, Vítor, *Desigualdades Económicas em Portugal*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2012.

Habitação⁵

1. Todos têm 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 Portuguesa

O pilar que falta edificar

Cinquenta anos passados sobre Abril de 1974, encontramos-nos de novo face a uma profunda crise no acesso à habitação, mas com diferentes contornos. O problema já não é a falta de casas, mas a dificuldade de as colocar no mercado a preços adequados aos rendimentos dos Portugueses. Se há domínio da governação em que é essencial um pacto de regime, é este.

Dia 1 de Abril de 2023. Dezenas de milhares de pessoas saem às ruas nas principais cidades do país. Lê-se e ouve-se: «Queremos casas para viver»; «Casas para viver, não para enriquecer»; «Fim aos despejos»; «Tanta gente sem casa, tanta casa sem gente»; «Direito à cidade».

São cartazes e gritos que contam histórias de vidas. Histórias de pessoas em situação de desemprego despejadas por incapacidade de pagar a renda, que engrossam as listas de espera da habitação municipal, sem qualquer resposta alternativa dos poderes públicos. Histórias de migrantes acumulados em quartos insalubres e sobrelotados. Histórias de idosos expulsos das suas casas de sempre por o prédio ter sido renovado para alojamento turístico. Histórias de famílias com um único salário mínimo, espremidas em casas de ilha com 16 metros quadrados e uma só janela, e cuja renda de 300 euros não deixa o suficiente para as necessidades básicas. Histórias de casais obrigados a voltar a casa dos pais, por não conseguirem comportar o aumento das rendas ou a súbita duplicação da prestação bancária. Histórias de famílias que optaram por residir longe dos empregos, onde os preços da habitação são comportáveis, mas perdem agora três horas de cada dia encerrados nos transportes públicos ou nas filas de trânsito. Histórias de jovens da classe média, com rendimentos superiores à maioria, frustrados por não conseguirem aceder a uma casa decente na cidade onde trabalham.

Estas vozes, estas imagens, estas palavras de ordem, lembram outras de há quase 50 anos. Em Abril de 1974, quando tudo faltava, a habitação era uma necessidade premente. E as manifestações multiplicavam-se. Mas aí a situação era muito diferente. Faltavam casas. Entretanto, o número de casas mais do que duplicou, e hoje temos praticamente uma casa e meia por cada família — um dos números mais elevados da Europa. E, no entanto, tal como então, é hoje impossível para muitas famílias, de diferentes estratos sociais, aceder a uma habitação condigna na área onde trabalham ou organizam o seu dia-a-dia. Um problema que arrasta

conseguiu muitos outros, dado o papel central que a casa tem na vida de cada um.

O que se passou? Esta é a história do pilar do Estado Social que nunca foi edificado. E de uma crise que resulta, em parte, de uma distribuição de recursos no espaço sem qualquer planeamento ou estratégia territorial.

Da falta de casas à expansão

Em 1974, as principais áreas urbanas do país enfrentavam uma forte pressão urbanística, fruto do crescimento demográfico e do êxodo rural em busca de melhores condições de vida. Perante a incapacidade do governo (repetidamente reconhecida pelo próprio) para responder à crescente pressão, as áreas insalubres e sobrelotadas adensavam-se nas entranhas das cidades, e os bairros autoproduzidos — uns de betão e tijolo, demasiados de madeira e chapa — estendiam-se pelas bordas dos principais núcleos urbanos, à margem de qualquer enquadramento legal.

A isto viria a somar-se a chegada de mais de 500 mil novos habitantes na sequência da descolonização e o retorno de muitos emigrantes dada a crise que assolava as principais economias ocidentais desde o choque petrolífero de 1973. Numa década, entre 1970 e 1981, a população nacional aumentou em mais de um milhão de habitantes, desproporcionalmente concentrados nas principais áreas urbanas, em especial na Área Metropolitana de Lisboa, cuja população aumentou 45 %. O Estado não tinha políticas públicas de habitação e de ordenamento do território preparadas para responder a tal dinâmica. Faltavam, por isso, casas. Muitas casas.

Os governos que se seguiram à revolução de Abril procuraram responder ao problema com o reforço da iniciativa pública dirigida às camadas mais vulneráveis. Implementaram vários programas: promoção directa do Fundo Fomento Habitação (FFH), Contratos de Desenvolvimento de Habitação, Cooperativas de

Habitação Económica, Comissão de Apoio aos Refugiados e o Serviço Ambulatório Local (SAAL). Este último destacou-se pelo processo inovador, ao apoiar técnica e financeiramente as populações mal alojadas e auto-organizadas, permitindo que elas decidissem e promovessem as suas próprias soluções habitacionais, quase sempre nos locais onde já residiam. Uma experiência curta que, infelizmente, parece ter influenciado pouco as políticas subsequentes.

Durante este período, procurou-se também proteger os inquilinos do aumento das rendas, impondo o arrendamento dos fogos devolutos e alargando a todo o país o congelamento das rendas, já em vigor em Lisboa e no Porto desde 1948.

Contudo, o pendor intervencionista do período revolucionário foi de curta duração. Era uma política em contraciclo, lançada no momento em que a crise económica reconfigurava o ambiente político internacional, abrindo caminho ao período neoliberal que se seguiria. A Europa na qual Portugal se procuraria integrar começava a questionar o seu modelo de Estado Social e a liberalizar o sector da habitação, apostando na propriedade privada.

Mesmo assim, em 1976, ainda foi possível inscrever na Constituição o direito de todos a uma habitação condigna, deixando claro que incumbe ao Estado desenvolver as políticas necessárias para o garantir. Uma obrigação que se manteve demasiado vaga por 45 anos, até que a aprovação da Lei de Bases da Habitação, em 2019, a veio concretizar, pelo menos na letra da lei.

Paisagem da finança

A primeira década de democracia foi um tempo de dificuldades económicas para o país, que obrigaram à intervenção externa. A recuperação foi guiada por dois programas de assistência do Fundo Monetário Internacional (1978 e 1983–1985) e pelo processo de adesão à então Comunidade Económica Europeia, a CEE (1977–1986), impondo reformas de carácter neoliberal, que se tornava o modelo dominante. A política nacional de habitação viria

a ser uma peça essencial deste redesenhar do sistema económico e financeiro nacional.

A partir de 1976, o dinheiro público transferiu-se preferencialmente para o apoio aos compradores de casa própria, por via de um programa de poupanças e créditos bancários bonificados dirigido às classes médias. Inicialmente, esse programa visava dar uma resposta célere à escassez de habitação e auxiliar o mercado imobiliário em crise. No entanto, rapidamente se transformou num mecanismo de drenagem de parte substancial do rendimento disponível das famílias para o sector da construção, tido como o mais resistente à concorrência externa e o grande empregador nacional. Esta política pretendia garantir o equilíbrio da balança comercial, ameaçada pela previsível subida dos salários e pelo fim das barreiras à importação decorrentes da entrada na CEE. Pretendia também reforçar o sistema bancário, em processo de privatização, e dinamizar o mercado financeiro.

Assim, a partir de 1986, o regime de apoios foi sucessivamente ampliado, muito para além das necessidades e dos necessitados do país — menos juros, mais bonificações, alargamento à aquisição de segunda residência e de habitação para arrendamento, a que se somou a criação das contas poupança-habitação com juros altos, benefícios fiscais, garantia de concessão futura de crédito e até um sorteio que duplicava o montante depositado em dez contas por mês.

O resultado foi a explosão do crédito, a difusão da propriedade e a mais intensa expansão urbana a que o país assistiu. As casas novas multiplicaram-se pela paisagem a um ritmo que o sistema de planeamento, então em formação, não conseguiu controlar. Ao mesmo tempo, os centros das principais cidades degradavam-se, em grande parte devido ao congelamento do mercado de arrendamento.

Chegados a 2002, o programa de crédito bonificado foi cancelado e o sector da construção entrou em queda. Mas este foi também o tempo dos juros baixos, assegurados pela recém-criada

moeda única, e do surgimento de novos instrumentos financeiros, como os fundos de investimento e a titularização da dívida, que permitiram que os preços da habitação, o número de vendas e os montantes de crédito continuassem a crescer. A casa tornava-se, cada vez mais, um activo financeiro.

Resume-se, assim, o essencial das políticas públicas de habitação do último quartel do século XX em Portugal. Muito longe das intenções de Abril.

Da residual iniciativa pública

Apesar do exposto, seria injusto afirmar que as políticas públicas de habitação se limitaram aos apoios à compra. Durante este período, o Estado implementou vários programas de promoção directa direccionados às camadas mais carenciadas. O mais emblemático foi o Programa Especial de Realojamento (PER), iniciado em 1993 com o objectivo de erradicar os bairros precários das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto. Deu resposta a mais de 45 mil famílias, 94 % das inicialmente identificadas. Apesar do seu êxito, o programa tem sido criticado pelo foco no realojamento em bairros sociais, por vezes periféricos e de grande dimensão, que concentraram e segregaram estas populações, contribuindo para as estigmatizar e para agravar problemas sociais preexistentes.

O PER teve ainda outro impacto negativo inesperado: o seu sucesso — o quase desaparecimento da imagem dos bairros de barracas — instalou na opinião pública a ideia de que o problema da habitação estava resolvido, não sendo necessárias novas políticas neste domínio.

Importa ainda referir mais duas linhas de acção pública. Uma é o apoio ao arrendamento jovem através de subsídios de renda, ao qual se somaram iniciativas municipais similares dirigidas a outros segmentos da população. A outra prende-se com um conjunto de programas que, visando compensar as consequências do congelamento das rendas, apoiaram operações de reabilitação

em habitações que mantivessem os inquilinos existentes ou assegurassem rendas acessíveis; sendo que em alguns casos, como Guimarães, estes programas viabilizaram bem-sucedidos processos de reabilitação urbana inclusiva, feitos casa a casa, e dirigidos por estruturas de planeamento e gestão de proximidade.

Contudo, todos estes programas mantiveram um lugar marginal e limitado a uma camada muito restrita da população, como evidencia o número de fogos públicos, que ronda os 2 % do nosso parque habitacional. De facto, quase três quartos da despesa pública em habitação foi direccionada para a já descrita política de incentivo à aquisição de casa própria*, que, como vimos, foi sobretudo uma política macroeconómica com um papel determinante na definição do modelo de desenvolvimento económico nacional, assente no imobiliário e na banca, deixando poucos recursos para os sectores dos bens transaccionáveis e uma enorme dívida externa. Uma política que deixou Portugal numa situação particularmente frágil face à crise que se seguiria.

Da concentração à falta de casas (acessíveis)

A crise dos *subprime*, originada no seio dos mecanismos de crédito à habitação norte-americanos, transformou-se rapidamente numa crise mundial que atacou o cerne do nosso modelo económico e do nosso processo de urbanização — banca, mercado imobiliário, crédito hipotecário, dívida externa —, obrigando a uma nova intervenção externa em Portugal.

* De acordo com o Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, entre 1987 e 2011, 73,3 % da despesa pública em habitação foi dirigida para bonificações de juros no crédito à habitação e 7,3 % foi dirigida ao apoio ao arrendamento jovem, perfazendo um total de 80,6 % da despesa dirigida às classes médias. Note-se que estes valores não incluem a despesa com os incentivos associados a contas poupança-habitação, e que correspondem a um período que inclui a execução do PER, o maior programa de promoção de habitação pública da história da democracia.

No sector da construção, a quebra foi dramática. Entre 2007 e 2014, mais de um terço das empresas fechou portas, deixando um rasto de obras inacabadas — imagem eloquente da retirada súbita do investimento privado dos territórios da expansão urbana. Ao mesmo tempo, assistiu-se a uma igualmente súbita (e não planeada) retirada do investimento público destas mesmas áreas, fruto das medidas de austeridade implementadas. Novas obras foram canceladas e equipamentos e infra-estruturas foram encerrados ou privatizados, contribuindo para uma dinâmica de perda e abandono de partes significativas destes territórios da expansão.

Foram anos de transformações profundas, também visíveis na alteração das narrativas dominantes. Condenava-se o anterior modelo de desenvolvimento. A paisagem da expansão urbana das décadas anteriores surgia agora como símbolo do despesismo e da irresponsabilidade que nos haviam afundado na crise. Impunha-se uma mudança estrutural: da construção nova para a reabilitação dos centros degradados, da compra para o arrendamento, da expansão para a concentração.

Para isso, procedeu-se a uma ampla reforma legislativa: revisão da política de solos e do sistema de planeamento, liberalização e desregulação do mercado de arrendamento, desregulação das operações de reabilitação e reconstrução, apoios financeiros e incentivos fiscais à reabilitação, regime do alojamento local e incentivos fiscais associados, mecanismos de atracção de investimento estrangeiro através de incentivos aos fundos imobiliários e dos vistos *gold*.

Foi uma súbita alteração das regras do jogo. Serviu para instigar a mudança pretendida, mas igualmente para aproveitar as dinâmicas internacionais com potencial para alavancar a recuperação económica que se impunha, em particular o excesso de liquidez, resultante da crise, que andava à procura de activos financeiros de refúgio e que encontrava no mercado imobiliário de nicho um dos poucos investimentos seguros. Mas também as novas tendências do turismo (*low-cost* e *Airbnb*), as taxas de juro historicamente baixas e a emergência dos nómadas digitais.

Todos estes factores combinados — resultantes tanto do contexto internacional como das opções internas — provocaram uma profunda alteração nas condições do mercado imobiliário, que se tornou visível aos primeiros sinais de retoma económica em 2015. A face dos principais núcleos urbanos do país transformou-se repentinamente, fruto de um forte investimento na renovação centrada no alojamento turístico e na habitação de luxo, levando a uma súbita subida dos preços da habitação, que se afastou, de modo dramático, dos rendimentos medianos das famílias. Muitos tiveram de procurar casa cada vez mais longe dos locais onde moravam ou pretendiam morar, num movimento que pressionou os preços das áreas envolventes, alargando a onda de choque a quase toda a faixa litoral.

Formava-se, assim, uma grave crise no acesso à habitação que atingia agora não só os mais carenciados, mas também largas franjas das classes médias. Uma crise que resultou, em grande medida, de um processo de concentração de capital, de actividades e de atenção mediática nos principais centros, ao mesmo tempo que as anteriores áreas de expansão eram abandonadas.

Uma nova geração de políticas de habitação

Em 2017, o problema era já demasiado evidente. O então novo governo vê-se obrigado responder à crescente pressão social*. Reverteu parte das políticas anteriores e apresentou a Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH), a que se somou, dois anos mais tarde, a Lei de Bases da Habitação. Juntas, desenharam um novo quadro regulamentar e institucional, propondo novos instrumentos de regulação e intervenção, bem como novas figuras de

* A pressão social resultou essencialmente do facto de o problema ter tocado as classes médias, mas também de outras iniciativas, como a visita da relatora especial da ONU para o problema da habitação a Portugal ou a Caravana pelo Direito à Habitação.

planeamento local que articulam (finalmente) políticas de habitação e ordenamento do território. Os municípios tiveram, então, de elaborar as suas próprias Estratégias Locais de Habitação, com base nas quais assinaram acordos de financiamento com o Estado central para uma intervenção que começa agora a chegar ao terreno.

Contudo, nos últimos anos, as condições voltaram a alterar-se. Primeiro, o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) viabilizou o financiamento dos novos programas, mas veio também mudar as regras e impor a sua execução até 2026. Depois, a guerra na Ucrânia trouxe a inflação e a subida das taxas de juro, agravando ainda mais as dificuldades de acesso à habitação, em particular para aqueles que estão dependentes de crédito bancário. O problema da falta de casa voltou a abrir telejornais e a dominar o debate. O governo viu-se obrigado a apresentar um novo pacote de medidas, algumas úteis e necessárias, mas em geral demasiado avulsas para reforçar a reforma estrutural que vinha a desenhar-se. A 1 de Abril de 2023, dia de todos os enganados, fartas de anúncios e de soluções que tardam a sair dos papéis, dezenas de milhares de pessoas voltaram às ruas pelo direito à habitação.

Entre a urgência e a oportunidade

Apesar dos debates, dos conflitos e das tensões em torno das medidas recentemente apresentadas, parece desenhar-se um novo consenso. Tanto no domínio nacional como no contexto europeu, reconhece-se a situação de crise, a incapacidade de o mercado responder por si só às necessidades das populações e a inevitabilidade de uma intervenção pública na provisão e na regulação do mercado da habitação, levando a União Europeia a aceitar finalmente financiar políticas de habitação dos seus Estados-membros.

Encontramo-nos, assim, num momento particularmente sensível. Por um lado, impõem-se medidas urgentes, dados os prazos do PRR e a pressão social instalada. Mas, por outro, o novo consenso oferece uma oportunidade única para instituir, de facto,

a habitação como um dos pilares do nosso Estado Social, cumprindo a Constituição. E estas são duas linhas de acção difíceis de compatibilizar, correndo-se o risco de a urgência de medidas com impacto imediato comprometer as necessárias alterações estruturais e o trabalho que vinha a desenvolver-se desde 2017.

Os desafios são complexos e poderiam ter múltiplas respostas, assentes nos diferentes modelos já testados em diversos países. Contudo, abrir neste momento um debate em busca do modelo ideal seria tão interessante quanto inútil.

Sem perder o objectivo de uma reforma estrutural, importa partir das circunstâncias actuais e do trabalho feito, em particular da NGPH. Esta estabelece como principal objectivo garantir uma habitação adequada a todos, passando de uma resposta residual dirigida apenas aos mais carenciados, para uma política orientada para toda a gente que não encontra resposta no mercado. Divide, assim, as suas respostas em dois segmentos de oferta entendidos como complementares ao mercado livre. O primeiro é o arrendamento acessível, destinado às famílias de rendimentos intermédios mas em situação de falha de mercado. O segundo integra os programas destinados às situações de grave carência habitacional, entre os quais se destaca o 1.º Direito, como principal instrumento de financiamento público de soluções habitacionais a definir de acordo com as Estratégias Locais de Habitação municipais.

As novas respostas assentam ainda em dois princípios fundamentais, que resultam da crítica às anteriores políticas e procuram retirar ensinamentos de experiências como o SAAL ou a reabilitação de Guimarães: a aposta no arrendamento e na reabilitação (em detrimento da compra e da construção nova), e uma abordagem próxima, contextual, integrada e participada, assente na cooperação entre os vários actores dos sectores público, privado e cooperativo.

É com base neste quadro que se apresentam de seguida quatro desafios centrais para os tempos que se avizinham.

Regular o mercado de arrendamento

Dada a dimensão do problema, a resposta não se poderá restringir à iniciativa pública. É também necessária uma revisão da regulação do mercado de renda livre, que deverá ter como principal objectivo garantir a estabilidade, a segurança e a confiança tanto a senhorios como a inquilinos.

Para os senhorios, a opção pelo arrendamento deve ser olhada como um investimento de longo prazo e elevada segurança — a lógica é a dos certificados de aforro, não da bolsa. Mas, para tal, deverão ter a certeza de que as regras são estáveis no tempo longo, e terão de se sentir seguros face a eventuais incumprimentos por parte dos inquilinos. Já para estes terá de haver uma oferta adequada, bem como a certeza da possibilidade de manutenção na habitação por um longo período e de como irá evoluir o valor da renda nesse intervalo. A percepção actual de que um crédito bancário é mais seguro do que um contrato de arrendamento é o oposto do que se pretende.

Isto implica uma regulação que toca muitos temas: definir enquadramentos legais e fiscais distintos para os diferentes tipos de arrendamento, instituir mecanismos de fiscalização das condições das habitações, privilegiar a reabilitação e activar devolutos, limitar os incentivos fiscais contraproducentes (incentivos à atracção de residentes estrangeiros, a fundos de investimento, à reabilitação urbana), etc. E haverá muitas soluções possíveis para estas e outras questões. Mas a melhor solução será aquela que conseguir assegurar a sua própria durabilidade. Isto é, aquela que resultar de uma negociação alargada envolvendo todas as partes interessadas e as várias forças políticas. Se há domínio da governação em que é essencial um pacto de regime, é este.

Implementar um mercado de arrendamento acessível

A implementação do mercado de arrendamento acessível tem-se mostrado difícil, dada a falta de adesão dos proprietários, em parte resultante da burocratização e falta de confiança nos processos. Contudo, existe já um segmento de mercado intermédio, mas disperso por múltiplos programas de apoio públicos, com critérios e regimes distintos, e de difícil compreensão.

Contra esta dispersão, importa estabelecer um regime unificado, com regras claras e estáveis (como o valor de renda e incentivos complementares), capaz de atrair e envolver promotores e proprietários — considerando-se aqui os privados, os municípios e as cooperativas de habitação.

É com este mercado intermédio que o Estado se deve depois articular. Ou seja, os vários programas de apoio público, como subsídios de renda ou apoios à reabilitação, devem dirigir-se apenas às habitações integradas no regime de arrendamento acessível. Ao Estado garante-se, assim, que esses apoios não fomentam a inflação das rendas, que ficam controladas à partida. Aos proprietários garante-se o apoio nos investimentos e a procura no arrendamento. Terá de se garantir ainda outra coisa: que a necessária adequação entre as rendas pagas por cada inquilino e o seu nível de rendimento não pode ser uma responsabilidade dos senhorios, devendo ser assegurada pelos tais apoios públicos complementares.

Executar as respostas às situações de grave carência habitacional

No que toca à promoção dirigida às camadas mais vulneráveis, e em particular ao programa 1.º Direito, o necessário neste momento é executar nos prazos estipulados aquilo que está planeado e que conta com financiamento do PRR. Isto implica agilizar procedimentos. Mas exige sobretudo garantir que a urgência da execução não compromete os objectivos estabelecidos e não é fonte de novos problemas. E este é um risco demasiado real.

Corre-se o risco de repetir os erros das operações do FFH e do PER. Isto porque, apesar da abordagem defendida pela NGPH, os novos prazos e regras de financiamento empurram os municípios para a construção de novos bairros sociais, por forma a reduzirem procedimentos e incertezas.

Corre-se também o risco de falhar o público-alvo. Isto porque o compromisso do governo é dar resposta a 26 mil famílias, número resultante de um primeiro levantamento, de 2018, das necessidades de realojamento. No entanto, no momento em que se escrevem estas linhas, as Estratégias Locais de Habitação aprovadas contabilizam já mais de cem mil pessoas em situação de carência habitacional, que esperam resposta pública. E a flexibilidade dos critérios de selecção não garante que tais respostas cheguem àquelas que, de entre essas tantas, são, de facto, as mais necessitadas.

Corre-se, por fim, o risco de não aproveitar esta oportunidade para instituir novas práticas e estruturas de nível local que se afirmem como bases de um verdadeiro serviço público de habitação. A tendência mais provável será, uma vez mais, entender este programa como um momento de excepção, findo o qual importará apresentar o problema como resolvido — em vez de ver aqui o início de uma política permanente.

Da necessidade de uma estratégia territorial

Há ainda outro risco associado a estas políticas de habitação: o risco de agravarem as já significativas assimetrias territoriais do país.

Como se procurou explicar, a actual crise da habitação decorre, em parte, de um processo de redireccionamento de recursos das anteriores áreas de expansão para os principais centros urbanos, sem que isso tivesse sido acompanhado pelos instrumentos de planeamento adequados a suportar essa viragem. Tal como, já antes, o problema da habitação havia resultado do abandono do interior agrícola e da concentração da população no litoral.

Agora, o investimento público parece seguir a mesma tendência. A urgência imposta pelo PRR e pela pressão mediática faz com que os fundos estejam a ser atribuídos, não aos municípios que demonstrem mais necessitar deles, mas àqueles que se mostrem mais capazes de os executar com celeridade. E esses tendem a ser, uma vez mais, os principais municípios da faixa litoral, que detêm maiores recursos técnicos.

Apesar das intenções em contrário, as políticas de habitação continuam demasiado sectorializadas, sem a devida articulação com os outros domínios com os quais interagem, como o ordenamento do território, infra-estruturas, transportes, emprego, saúde; tal como continuam a ser políticas desenhadas sem mapa, como se o país fosse homogéneo, com problemas e necessidades idênticos em todas as regiões.

A crise da habitação é, afinal, uma crise de ordenamento do território. Uma crise do modo como nos organizamos no espaço; do modo como distribuímos recursos, infra-estruturas, equipamentos e actividades; do modo como nos movemos, trabalhamos, habitamos. Sem mapa, sem uma estratégia de ordenamento do território (tanto à escala local como nacional), sem uma real atenção às especificidades de cada contexto e uma verdadeira preocupação com a coesão territorial, não será possível resolver o problema do habitar em Portugal, do qual a actual crise de acesso ao mercado residencial é apenas um sintoma.

[O autor escreve segundo o antigo Acordo Ortográfico]

Referências bibliográficas

- ANTUNES, Gonçalo, SEIXAS, João, «Impactos da pandemia na evolução do acesso à habitação na Área Metropolitana de Lisboa», *Cidades, Comunidades e Territórios*, n.º 45, 2022, pp. 55–79.
- ANTUNES, Gonçalo, *Políticas de Habitação: 200 anos*, Lisboa, Caleidoscópio, 2018.
- BANDEIRINHA, José António, *O Processo SAAL e a Arquitectura no 25 de Abril de 1974*, Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2007.
- CACHADO, Rita, «O Programa Especial de Realojamento: Ambiente histórico, político e social», *Análise Social*, 206, XLVIII (1.º), 2013, pp. 134–152.
- COMISSÃO EUROPEIA, «Affordable housing initiative», Bruxelas, 2021 (*online*).
- FALANGA, Roberto, TULUMELLO, Simone, INCH, Andy, ALVES, Ana Rita, JORGE, Sílvia, KÜHNE, Jannis, e SILVA, Rita, «The “Caravana pelo Direito à Habitação”: Towards a new movement for housing in Portugal?», *Radical Housing Journal*, vol. 1, n.º 1, 2019, pp. 171–187.
- FARHA, Leilani, «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: Mission to Portugal», Genebra, Organização das Nações Unidas, 2017 (*online*).
- FERRÃO, João, «A Habitação regressa à agenda política?», *Blogue Shift: Grupo de investigação Ambiente, Território e Sociedade do ICS-ULisboa*, 2018 (*online*).
- FERRÃO, João, «Fecho de serviços está a destruir limiares mínimos de vida colectiva», *Público*, 22 de setembro de 2014, pp. 6–8.
- FERREIRA, António Fonseca, *Por Uma Nova Política de Habitação*, Porto, Edições Afrontamento, 1987.
- FIGUEIREDO, António, «Economia do(s) território(s) e sustentabilidade», *VIII Congresso Ibérico de Urbanismo*, Covilhã, 2011.
- GOVERNO DE PORTUGAL, «Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação», Lisboa, 2017 (*online*).
- GUERRA, Isabel, «As pessoas não são coisas que se ponham em gavetas», *Sociedade e Território*, n.º 20, 1994, pp. 11–16.
- INSTITUTO DA HABITAÇÃO E REABILITAÇÃO URBANA, «1987–2011: 25 anos de esforço do Orçamento de Estado com a habitação», Lisboa, IHRU, 2015 (*online*).
- INSTITUTO DA HABITAÇÃO E REABILITAÇÃO URBANA, «Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional», Lisboa, IHRU, 2018 (*online*).

- JORGE, Sílvia, «A alavanca do 1.º Direito: Um olhar sobre a primeira geração de estratégias locais de habitação», *Finisterra: Revista Portuguesa de Geografia*, vol. 57, n.º 119, 2022, pp. 109–128.
- NUNES, Ana Bela, *The International Monetary Fund's stand-by arrangements with Portugal: An ex-ante application of the Washington Consensus?*, Lisboa, GHES-ISEG, 2011 (online).
- PARLAMENTO EUROPEU, «Uma habitação digna e a preços acessíveis para todos». Resolução do Parlamento Europeu, de 21 de Janeiro de 2021, sobre o acesso a uma habitação digna e a preços acessíveis para todos [2019/2187(INI)] (online).
- PINTO, Luísa, «Municípios mais pobres com dificuldades em aceder ao dinheiro do PRR», *Público*, 30 de abril de 2023, pp. 20–21.
- SANTOS, Ana Cordeiro (coord.), *A Nova Questão da Habitação em Portugal: Uma abordagem de economia política*, Coimbra, Actual, 2019.
- SANTOS, Ana Cordeiro, TELES, Nuno, e SERRA, Nuno, «Finança e habitação em Portugal», *Cadernos do Observatório*, 2, 2014, pp. 1–59.
- SERRA, Nuno, *Estado, Território e Estratégias de Habitação*, Coimbra, Quarteto Editora, 2002.
- TRAVASSO, Nuno, VAREA ORO, Aitor, ALMEIDA, Mariana Ribeiro de, e RIBEIRO, Luísa Sousa, «Acesso ao mercado de arrendamento em Portugal: Um retrato a partir do programa de arrendamento acessível», *Finisterra LV*, vol. 55, n.º 114, 2020, pp. 105–126.

Habitação

Litoralização

Nos últimos 50 anos, Portugal assistiu à litoralização da população e desertificação do interior, vindo mais recentemente acentuar-se a concentração nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, e nas grandes cidades algarvias. Em 2021, quase 83 % das pessoas viviam no litoral, sendo que um quinto se aglomerava em apenas sete municípios (equivalentes a pouco mais de 1 % do território). No extremo oposto, outro quinto da população estava espalhada pelos 208 concelhos menos povoados, que ocupam mais de 65 % da área do país.⁽¹⁾ O número de residentes nos concelhos fronteiriços caiu 9 % face a 2011.⁽²⁾ Assim, também a densidade de alojamentos por km² acompanhou a concentração no litoral. Em todo o país, nos últimos 50 anos, o número de casas cresceu muito mais do que a população: enquanto os residentes aumentaram cerca de 20 % desde 1970, o número de alojamentos familiares mais do que duplicou. Antes da Revolução, já os licenciamentos e obras vinham aumentando, mas é depois do 25 de Abril que se catapultou o fomento à construção e compra de casa própria.

Casa própria

Se em 1970 os proprietários tinham um peso de 48 % na ocupação dos fogos, em 1995 representavam 66 %.⁽³⁾ Hoje, 70 % das casas de residência habitual são ocupadas pelo dono. Olhando para a taxa de sobrecarga com despesas em habitação (percentagem de residentes cujos gastos em habitação representam 40 % ou mais do rendimento do agregado) esta é significativamente mais pesada para inquilinos do que proprietários. Com a abertura aos mercados na década seguinte à Revolução, as empresas privadas aceleraram a conquista de terreno no investimento em habitação, chegando aos anos 2000 como as principais entidades investidoras na construção de novos fogos. Com oscilações temporárias nos anos 80 e 90, a fatia de investimento do setor público e cooperativo praticamente desapareceu nos últimos 20 anos. Desde 1995, só entre 1997 a 2001, a despesa pública em habitação e infraestruturas coletivas chegou a 1 % do PIB nacional. Nos outros anos, foi sempre inferior.⁽⁴⁾

Crédito

De mão dada com o advento da casa própria, o mercado de crédito à habitação tornou-se na maior fatia de crédito concedido às pessoas. As casas são hoje o principal ativo do património não financeiro dos particulares. Se desde 1970 os alojamentos familiares mais do que duplicaram (estando em 2021 perto dos seis milhões), a percentagem dos que se destinam a residência habitual diminuiu (83 % em 1970, 69 % em 2021), aumentando o uso sazonal (3 % em 1970, 19% em 2021) e mantendo-se praticamente estagnada a proporção de casas vagas (14 % em 1970, 12 % em 2021).