

# CIDADES, Comunidades e Territórios



## As políticas de habitação em Portugal: à procura de novos caminhos<sup>1</sup>

Isabel Guerra, Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), DINÂMIA`CET-IUL, Lisboa, Portugal

### Abstract

This article is based on the research project ‘Contributions for the Housing Strategic Plan for Portugal 2008/2012’ and addresses the housing policies in Portugal while seeking to identify access conditions and housing needs. By pointing out the analysis of housing policies in Portugal after the Portuguese revolution in 1974, and recalling the profound world-wide transformations in real estate dynamics, we aim to characterise the main features of growth in housing, to identify housing needs, and to summarize a few proposals for a “change in paradigm” of intervention in the context of access to lodging of lower-income populations. In a framework of deep necessity for change in forms of intervention operated by the State and municipalities, we stand for the integration of public intervention in the improved functioning of private market dynamics, enabling access to families with lower income and integrating housing policies in the wider setting of urban policies and social policies. Above all, we stress the need to avoid the segregation of neighbourhoods that characterized previous policies.

**Keywords:** housing policies, housing needs, real estate.

### 1. A “questão da habitação” no debate europeu

Falar hoje das dinâmicas habitacionais, e das políticas de habitação é difícil pois estamos em plena transformação, quer do funcionamento dos mercados, quer, por essa via, das formas como se colocam as administrações públicas perante a actual crise de sobreprodução imobiliária.

Já nas duas últimas décadas do século XX, as profundas transformações da sociedade geravam novas procuras e novas necessidades face ao mercado habitacional. São sobretudo citadas como mais significativas, devido aos seus impactos nas necessidades de habitação, algumas transformações na estrutura demográfica: o envelhecimento crescente da população, a diversificação do tipo de famílias e novas dinâmicas na relação casa/trabalho, as diversidades ligadas aos fenómenos migratórios, etc. Mas são também apontadas as dinâmicas socioculturais mais qualitativas que se traduzem por dimensões de individualização e de mudança dos modos de vida que, intimamente ligados aos fenómenos anteriores, dão origem a uma diversificação da procura.

<sup>1</sup> Este artigo foi realizado com base na informação resultante da pesquisa ‘Contributos para o Plano Estratégico de Habitação 2008/2012’, realizada por uma vasta equipa de investigadores pertencentes às seguintes instituições: CET-ISCTE, IRIC-UPORTO e A. MATEUS ASSOCIADOS. Estruturado há dois anos, o artigo sofre de alguma desactualização que se pretendeu aqui ultrapassar através da incorporação de informação provisória dos Censos de 2011 pois considera-se que a reflexão realizada sobre as políticas de habitação em Portugal mantém pertinência apesar da especificidade do momento actual.

Simultaneamente, os fenómenos de precariedade do emprego e de mobilidade social negativa afectam um grupo alargado de famílias e, sobretudo, geram instabilidades de rendimentos de difícil controlo.

Hoje a crise do imobiliário está no centro da circulação do capital financeiro, mas sobretudo revela o papel central do sector no equilíbrio económico nacional e mundial (David Harvey, 1973, 2008). O imobiliário sempre foi um sector muito importante do ponto de vista económico e político, e a intervenção pública nas políticas de habitação sempre considerou a concertação com uma miríade alargada de actores que intervinham - ou para quem se destinavam - as medidas habitacionais. Aliás, o desencontro entre as necessidades de alojamento e a real clientela das políticas públicas é uma das questões centrais das políticas de habitação, e das menos pesquisadas.

De qualquer forma, a crise económica mundial que, lembremos, é em grande medida desencadeada pela crise do imobiliário nos EUA, vem repor a discussão da intervenção do Estado na economia, não apenas em nome da qualidade de vida mas sobretudo da justiça social.

O pensamento actual sobre as políticas de habitação decorre destas profundas transformações do contexto social, habitacional e urbanístico mas também político e financeiro ligado à complexidade dos fenómenos sociais na modernidade tardia. Há um reconhecimento de que as profundas transformações da sociedade actual têm originado grandes mudanças nas dinâmicas habitacionais associadas às transformações socioculturais dos modos de vida e à alteração do papel do Estado, estando no centro do novo “paradigma” de pensamento europeu sobre as dinâmicas habitacionais e as formas de intervir.

Em larga medida, o discurso sobre o equilíbrio das dinâmicas habitacionais passou da defesa do “direito à habitação” para o debate centrado no “equilíbrio entre oferta e procura”. A generalização de um modelo de produção económica orquestrado pelo mercado colocou mais uma vez em questão as discussões sobre o papel do Estado na regulação da sociedade e da economia e, muito particularmente, face às populações mais vulneráveis, obrigando a rever os mecanismos tradicionais de intervenção das políticas sociais.

Hoje uma parte significativa das políticas de habitação tem um enquadramento mais estratégico, inserindo-as nas políticas das cidades, acompanhadas de uma profunda crítica às políticas anteriores geradoras de fortes guetos sócio-urbanísticos. Acompanha esta alteração uma forte preocupação pela “crise da cidade”, traduzida sobretudo pela revolta protagonizada por jovens dos “bairros críticos”.

As investigações actuais sugerem uma grande convergência ao nível das políticas habitacionais no conjunto dos países europeus, como o manifestam várias pesquisas sobre a habitação social na Europa: Barlow e Duncan, 1994; Boelhouwer, 1992; Whitehead, 2003; Forrest e Lee, 2003, entre outros. Mas as consequências sociais destas transformações são penosas, o equilíbrio entre oferta e procura de alojamento está longe de ser perfeito e a actual crise do dito *subprime* colocou muitas famílias em dificuldades face aos encargos habitacionais originados por compromissos anteriores, e nem sequer o abaixamento dos custos de habitação em quase toda a Europa fez descer as carências dos grupos economicamente mais fragilizados.

Algumas ideias centrais, relacionadas entre si, atravessam hoje o debate europeu sobre as questões da habitação. Em primeiro lugar, o reconhecimento de que as profundas transformações da sociedade actual, nomeadamente o processo de globalização, e as transformações sociodemográficas têm originado grandes transformações nas dinâmicas habitacionais, quer ao nível da oferta, quer da procura. Em segundo lugar, a valorização do papel do mercado na oferta habitacional e o remeter do Estado para um papel regulador. A preocupação pública no início do século XXI parece assentar em princípios comuns em toda a Europa, que se traduziram por:

- Uma orientação para o mercado privado através da negociação de contrapartidas que permitam o enquadrar de grupos com problemas de solvência;
- Uma orientação das linhas de apoio público para grupos específicos identificados carecendo de apoio: emigrantes, famílias pobres, sem abrigo, etc.;
- Alienação do parque público, quer através da venda aos actuais ocupantes, quer da transferência negociada para instituições de gestão do parque imobiliário ou autarquias;

- Ênfase no aumento da eficiência na gestão do parque público através da introdução de formas de gestão e financiamento privado;
- Intervenção integrada na lógica do “desenvolvimento social urbano” nos bairros com maiores manifestações de exclusão agindo ao nível do edificado mas também de forma integrada na habitação, emprego, cultura, etc.

Assiste-se ainda ao esforço em responder às necessidades de habitação com respostas inovadoras em termos de sustentabilidade. Assim, o Estado mantém a intervenção, menos como provisor e mais como regulador e realizando experiências, quer sobre a miscigenação e a participação social, quer ainda sobre o uso de novos materiais, formas urbanísticas e arquitectónicas, ou a introdução de inovações ambientais.

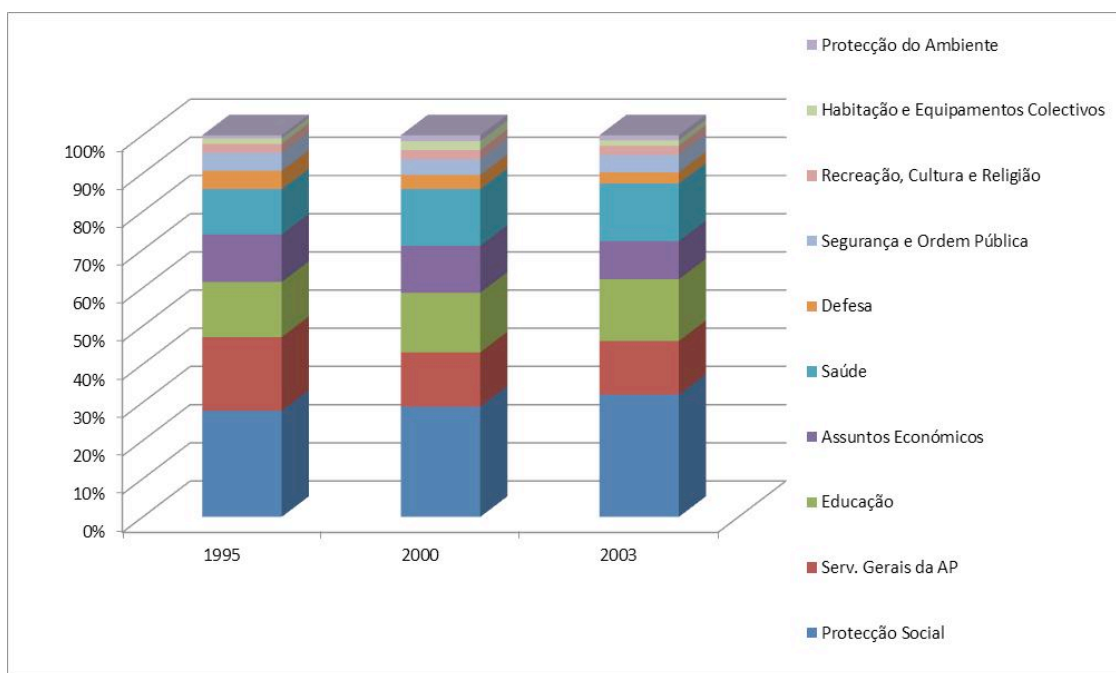
## **2. Haverá uma especificidade na forma como se colocam as questões habitacionais nos países semiperiféricos e em Portugal?**

A especificidade do desenvolvimento dos países mediterrânicos que se traduziu, entre outras características, por processos de urbanização e industrialização tardia, bem como por relações singulares com o alojamento e os espaços públicos, irá gerar algumas singularidades na dinâmica habitacional (Nuno Serra, 2002). As pesquisas têm vindo a referenciar que as sociedades semiperiféricas teriam um crescimento mais lento dos processos urbanos que só se iniciaria a partir da segunda metade do século XX, o que traria como consequência:

- Uma apetência e um peso significativo de habitat individual essencialmente privado e de responsabilidade dos próprios com apoio de uma indústria de construção civil muito artesanal;
- Uma presença significativa de habitat ilegal e precário: «clandestinos» e barracas em torno das grandes cidades;
- Uma preferência pela posse da casa em regime de propriedade;
- Uma insipiência de oferta pública de habitação.

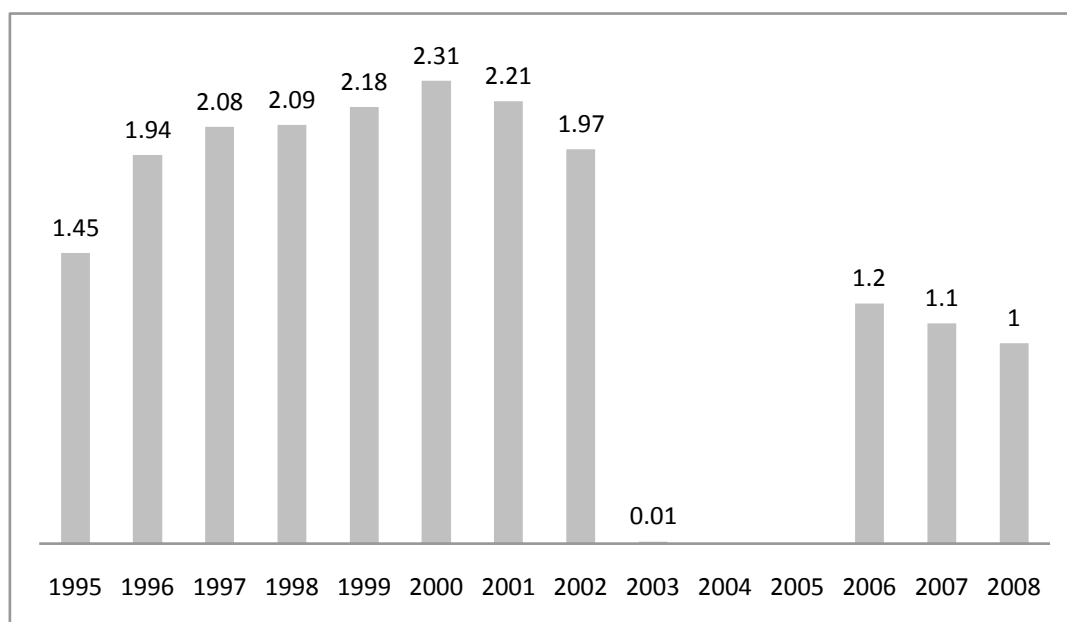
### **2.1. A edificação tardia de um Estado-providência e as políticas de habitação**

Em Portugal, a revolução dos cravos de 1974 encontra um país muito ruralizado e a inexistência do Estado-providência que caracterizava os países europeus nessa época. O Estado pós-revolução tem, no escasso período de 10 anos, de erigir as pedras angulares da protecção social: segurança social, saúde e educação. Não restava muito financiamento para outras políticas sociais, muito particularmente para as políticas de habitação. Enquanto a segurança social e a saúde ultrapassavam os dois dígitos no investimento público em percentagem do PIB, o financiamento das políticas de habitação apenas no ano de 2000 foi acima dos 2%.

**Gráfico 1. Investimento público nas políticas sociais em percentagem do PIB, 1919, 2000, 2003**

Fonte: Propostas para o Plano Estratégico de Habitação e Banco de Portugal, 2007 e Contas Nacionais.

Nota: Anos 2004 e 2005 sem dados.

**Gráfico 2. Percentagem de despesas em Habitação segundo a Classificação das Funções das Administrações Públicas, 1995 a 2008**

Fonte: Propostas para o Plano Estratégico de Habitação e Banco de Portugal, 2007 e Contas Nacionais.

Nota: Anos 2004 e 2005 sem dados.

Acrescente-se a esta estruturação de um Estado mais ou menos providência a necessidade de reanimação de uma economia até aí estagnada cujo acordar permitiu um aumento real das condições de vida e de poupança de uma parte significativa das famílias que, associado à estabilidade monetária do momento, incluía baixas taxas de juro. No entanto, as pressões habitacionais eram imensas, não apenas devido ao afluxo à cidade dos migrantes rurais à procura de emprego mas também pelo regresso de cerca de um milhão de “retornados” das ex-colónias. Face aos preços de mercado e à insuficiência da oferta pública, a resolução dos problemas fez-se pelas suas próprias mãos através da construção “clandestina” em alvenaria ou barracas, e a sobre-locação foi a resposta possível.

Esta situação salienta características bem interessantes das dinâmicas habitacionais portuguesas na segunda metade do século XX. Por um lado, o peso da autoconstrução e da responsabilidade das famílias na resolução do problema habitacional, facto que facilitará o surto de construção clandestina da década de setenta no contexto de um ainda frágil sector de promoção habitacional privado e, por outro lado, a quase inexistência de promoção pública significativa.

### **A coexistência entre o legal e o clandestino**

O atraso na oferta de habitação acessível, sobretudo nas duas grandes áreas metropolitanas do país, originou - nas décadas de setenta e oitenta - um surto de construção clandestina<sup>2</sup> e o alargamento da população vivendo em barracas.

A partir de meados da década de 70, um dos períodos mais marcantes na visibilidade das carências habitacionais em Portugal e de maior intervencionismo do Estado, regista-se um processo migratório do campo para a cidade, bem como um movimento de imigração proveniente das ex-colónias, de nacionais e de imigrantes, coincidindo com uma ausência de oferta habitacional pública, e que se fez sentir, particularmente, ao nível das carências de habitação, de equipamentos sociais e de infra-estruturas urbanas. Assim, um contexto de chegada massiva de populações de baixos recursos económicos gerou a falta de respostas habitacionais, acentuou práticas de coabitação e deu lugar à emergência e ao desenvolvimento de um mercado ilegal de produção de alojamentos de responsabilidade das famílias, cujos reflexos negativos ainda hoje se fazem sentir.

De forma simplista, reconhece-se que o afluxo de população que, nas décadas de 70 e 80, migraram para as grandes regiões metropolitanas onde o emprego era mais abundante, encontrou três tipos de soluções:

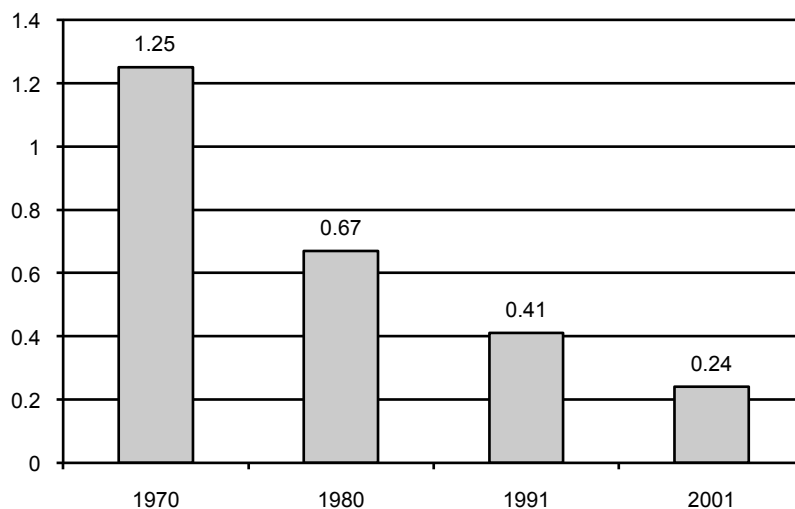
- A construção de bairros de barracas e degradados – estima-se, através dos levantamentos do PER (finais dos anos 80), que nas duas grandes metrópoles existiriam cerca de 50 mil barracas onde viveriam mais de 150 mil pessoas;
- A construção clandestina que se tornou numa forma “normal” de crescimento urbano das áreas metropolitanas (estima-se que, na década de 70, cerca de 40% da construção em Portugal era não licenciada);
- A sobrelotação, que atinge mais de 300 mil fogos (INE, 2002).

### **O crescimento dos “bairros de lata”**

Nos anos 50 e 60, já existiam em Lisboa bairros de barracas onde vivia maioritariamente população autóctone e de baixos rendimentos. A descolonização fez crescer exponencialmente esse tipo de habitat dando-lhe um colorido étnico e mesmo características urbanísticas de “bairros africanos” de ruelas estreitas e de grande densificação. A situação de Lisboa e Porto divergem nas formas de resolução precária das populações recém-vindas. Em Lisboa há maior impacto dos bairros de barracas enquanto no Porto a sobrelotação, os pátios e vilas, coexistem de forma menos visível, apresentando as mesmas condições de falta de conforto e de intimidade.

---

<sup>2</sup> A construção clandestina em Portugal caracteriza-se maioritariamente pela posse em regime de co-propriedade de uma parcela de terreno, geralmente rural, e pela edificação não licenciada.

**Gráfico 3. Percentagem de barracas face ao total do parque clássico, 1970 a 2001**

Fonte: INE, Recenseamentos da população, 1970-2001.

### **A construção ilegal: os «clandestinos»**

Portugal, do final dos anos setenta, recém-saído de um regime ditatorial, com fortes pressões de crescimento urbano repentino, não conseguiu argumentação política e económica que contrariasse o movimento de milhares de pequenos proprietários urbanos que procuravam a resolução do seu problema habitacional através da compra de terrenos não loteados. Estudos realizados estimavam a existência, na década de 80, de 250 mil alojamentos clandestinos no país<sup>3</sup>. A região de Lisboa teria 45 mil habitações onde existiriam cerca de 300 mil pessoas, o que corresponderia a 12,5% da população da região metropolitana<sup>4</sup>.

Os «clandestinos» parecem emergir da combinação de características estruturais do processo económico, social e político da sociedade portuguesa com traços de modos de vida onde a casa tem um lugar privilegiado. Coloca-se como hipótese que, se o “fenómeno” clandestino assumiu estas proposições e características, é porque isso significa um tipo de habitat que se inscreve na matriz cultural dos cidadãos, mas que corresponde também à convergência de vários interesses. Estes interesses, mesmo que não sejam convergentes noutras esferas da vida social, encontram na construção clandestina uma “aliança” que interessa a todos: proprietários fundiários, promotores imobiliários, municípios, moradores, etc.

Este «movimento» é importante pelos impactos urbanísticos que ainda hoje exerce nas áreas metropolitanas, mas também porque aliviou o Estado de um investimento vultuoso, pois numerosas famílias, sem nada pedir à esfera pública, resolveram a sua situação habitacional adiando no tempo o pagamento das infra-estruturas<sup>5</sup>. Esta ocupação rural das cidades, sobretudo realizada através de moradias, está hoje maioritariamente legalizada pelas autarquias com as respectivas infra-estruturas básicas<sup>6</sup>. E se, do ponto de vista do conforto das famílias, foi um movimento importante, do ponto de vista urbanístico e das consequências no território nem sempre podem ter uma apreciação positiva.

<sup>3</sup> No caso português a situação dominante é o clandestino de primeira habitação, edificado em terreno de propriedade nas periferias das grandes cidades.

<sup>4</sup> Cf. Soares, L. B. A. F. Ferreira, I. Guerra (1989: 66-77).

<sup>5</sup> Nas décadas seguintes a este surto construtivo, as Câmaras Municipais encetaram processos de legalização da situação. Essa legalização exigiu o pagamento das infra-estruturas pelos moradores das áreas em reconversão.

<sup>6</sup> Infelizmente, alguns dos bairros, pelas suas condições de localização, não foram passíveis de legalização e sofrem hoje um processo de degradação acentuado.

## 2.2. O surto de construção e a actividade da construção civil como um sector economica e politicamente influente

Acompanha o surto clandestino um sector formal de construção imobiliária sobretudo expressivo nas periferias das principais cidades portuguesas. O sector da construção civil segue o ritmo de desenvolvimento do país, acelerado após a entrada na Comunidade Europeia em 1986. Intervindo na produção habitacional e de infra-estruturas de grande porte financiadas pela UE, o sector imobiliário desenvolve-se, reestrutura-se e torna-se num dos sectores mais significativos, mais prósperos e mais influentes na economia nacional. Ainda hoje, apesar da crise, este sector representa cerca de 5,6% do PIB e 11% do emprego (INE, 2009).

**Quadro 1: Importância do sector da construção na economia portuguesa, 1995, 2000 a 2004**

	1995	2000	2001	2002	2003	2004
<b>VAB (%)</b>	6,30	7,60	7,80	7,60	7,10	6,50
<b>Emprego (%)</b>	9,80	11,60	11,10	11,40	11,00	10,90
<b>FBCF (%)</b>	54,70	51,10	52,80	53,60	53,10	52,60
<b>Produtividade (Sector)</b> <b>(10*3 euros/ pessoa empregada)</b>	10,80	13,90	15,30	15,20	15,00	14,50
<b>Produtividade (Total)</b> <b>(10*3 euros/ pessoa empregada)</b>	16,40	21,20	22,00	22,90	23,50	24,40

Fonte: Propostas para o Plano Estratégico de Habitação e Banco de Portugal, 2007.

A dinâmica construtiva até ao início do século XXI reflecte a forte expansão do mercado imobiliário em Portugal nas últimas décadas e caracteriza-se por três traços centrais:

- Um elevado nível construtivo comparativamente com os restantes países europeus;
- O claro privilégio da construção nova em detrimento da reabilitação;
- O predomínio da oferta de alojamento em propriedade.

### O elevado ritmo construtivo até finais do século XX

O forte ritmo construtivo permitiu que o número de alojamentos praticamente tenha duplicado nas três últimas décadas do século XX. Em trinta anos registou-se um ritmo de crescimento do alojamento sempre superior ao do número de famílias, o que colocou Portugal com o segundo maior rácio de habitação por agregado familiar no seio da UE.

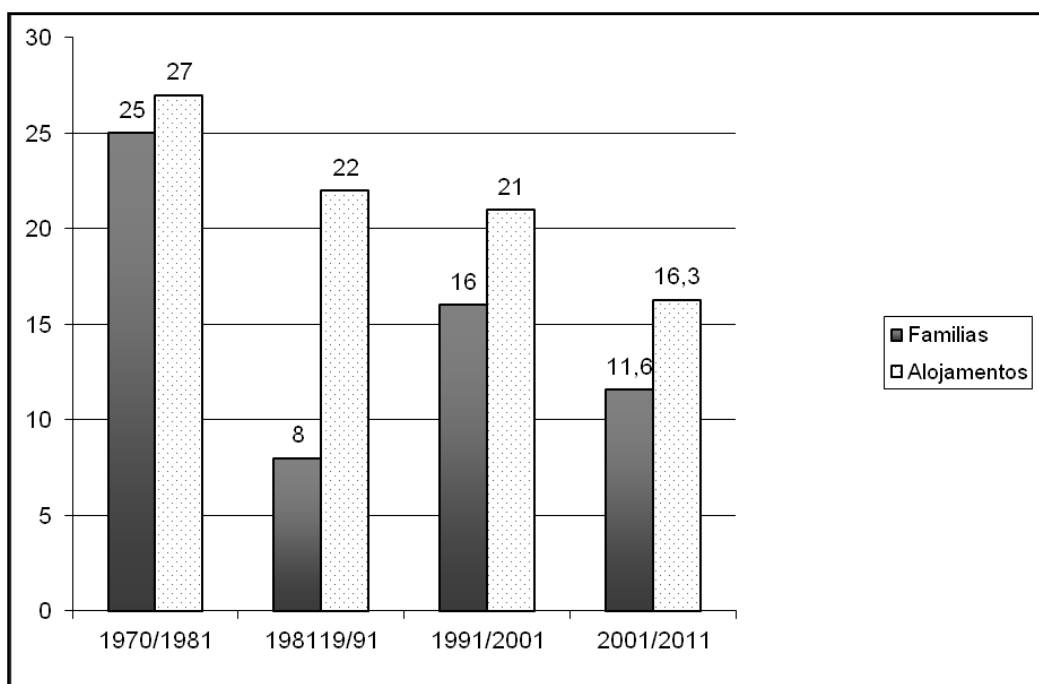
Em 2011, o número total de alojamentos familiares aumentou cerca de 16,2% em relação a 2001. Este crescimento deve-se sobretudo ao crescimento dos alojamentos vagos (+35,1%), e de alojamentos de residência secundária (+22,6%), já que os de residência habitual apenas aumentaram 11,7%.

Apesar do forte surto construtivo anterior, no século XXI, o impacto da crise imobiliária está muito presente. Entre e 1995 e 2002, o número de fogos concluídos para habitação cresceu 68% (taxa média de crescimento anual de 7,6%), enquanto entre 2002 e 2005 diminuiu 40%. A crise imobiliária fez-se sentir sobretudo nesta década, agravando-se sucessivamente desde 2008. No conjunto do ano de 2011, a produção na construção diminuiu 9,9% (diminuição de 8,4% em 2010). Relativamente ao mesmo mês do ano anterior, o emprego e as remunerações decresceram 12,5% e 9,2%, respectivamente<sup>7</sup>.

Assim, no final de 2011, viviam em Portugal 10,55 milhões de pessoas organizadas em 4,08 milhões de agregados e um parque residencial de 5,88 milhões de habitações. Cerca de 73,5% dos alojamentos de residência habitual eram ocupados pelo proprietário (contra 72,7% em 2001). Os alojamentos arrendados representavam 19,7% das residências e as restantes situações, tais como empréstimos ou outras, constituíam 6,8%.

Mas, curiosamente, embora em 2011 houvesse mais 243 462 casas próprias e mais 46 479 casas alugadas do que em 2001, as percentagens de ocupação são inferiores às do recenseamento anterior, indicando provavelmente a coabitação das famílias nos mesmos fogos devido a dificuldades de manutenção das suas casas. Em 2001, a percentagem da casa própria e arrendada era de 75,7% e 20,8%, respectivamente, enquanto os valores de 2011 correspondiam a 73,4% e 19,7%. No mesmo período, a categoria “outras situações” passou de 122 mil em 2001 para 271 mil em 2011.

**Gráfico 4. Taxa de variação dos alojamentos familiares e famílias (1970 a 2011) (%)**



Fonte: Duarte Rodrigues, sem data, *A Evolução do parque habitacional português: reflexões para o futuro*, INE

INE, Serviços de Estudos, D.R.L.V.T., INE, Censos de 1970, 1981, 1991 e 2001

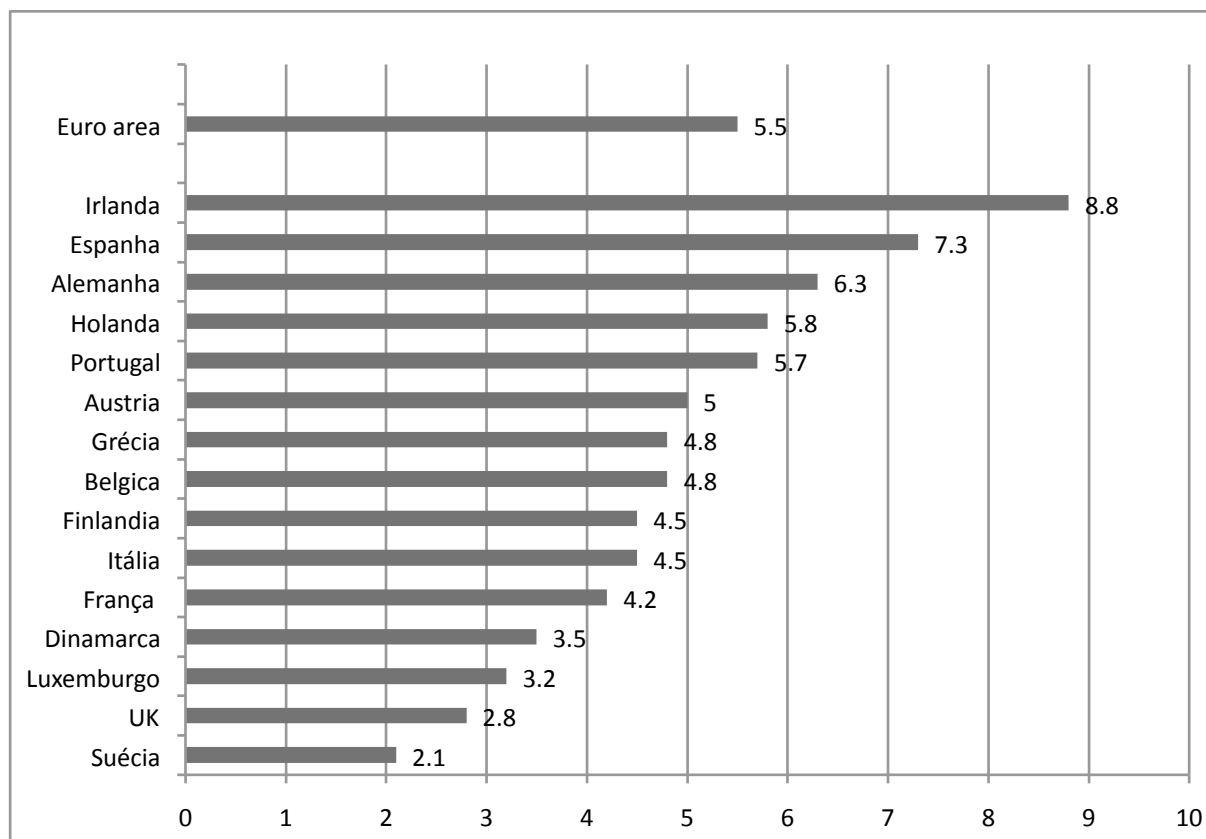
INE, Destaque, Censos 2011: Resultados Preliminares, Junho de 2011

<sup>7</sup> Cf. Anuário Estatístico de Portugal (2007) e Destaque INE, Fevereiro de 2011.



A taxa de crescimento do alojamento é especialmente elevada na década posterior à revolução dos cravos, talvez não pelas mesmas razões do crescimento internacional influenciado pelo *baby-boom* do pós-guerra, mas sobretudo relacionado com as fortes necessidades habitacionais, sobretudo nas maiores cidades portuguesas. Já a quebra da oferta de alojamentos resultante da actual crise é muito inferior em Portugal comparativamente aos restantes países europeus, sendo que a taxa de crescimento habitacional na década de noventa em Portugal é mais do dobro da francesa e da espanhola, e mais do triplo da italiana.

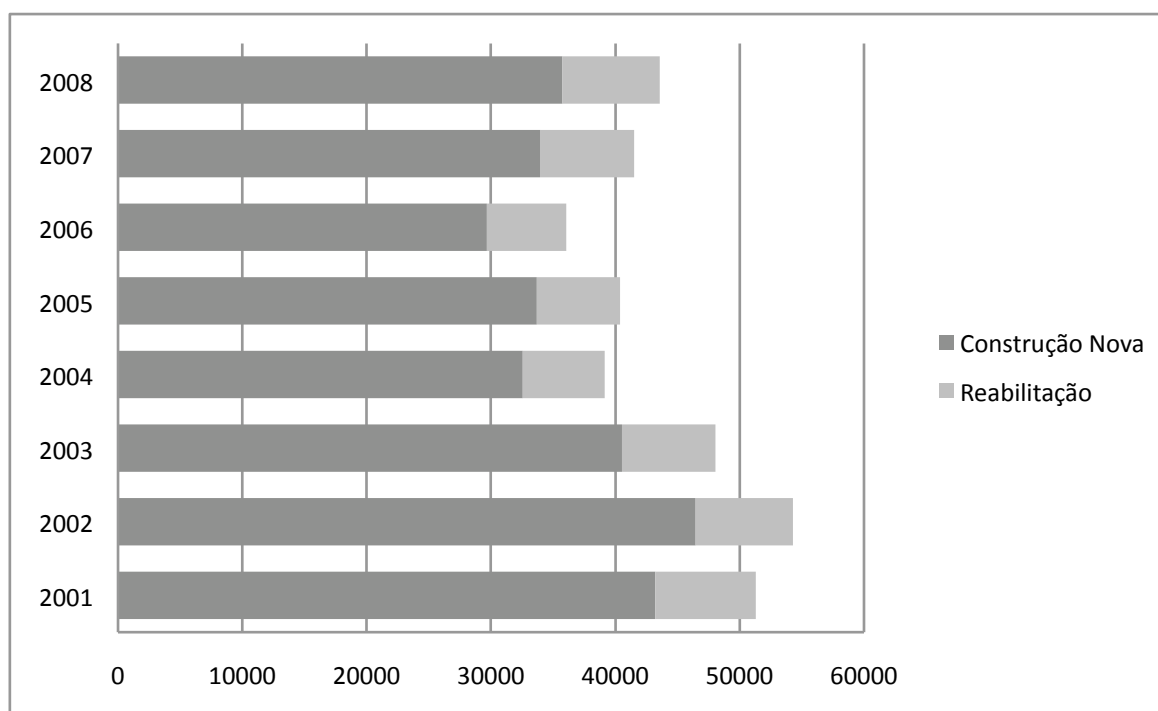
**Gráfico 5. Investimento em Habitação nos vários países europeus, em percentagem do PIB, 2001**



Fonte: UN, Bulletin of Housing Statistics for Europe and North America 2006, UN Economic Commission for Europe.

### **A pouca expressão da reabilitação face à construção**

Apesar da actual quebra na construção de novas habitações, a reabilitação continua a apresentar valores muito baixos no conjunto das obras em edifícios habitacionais, nunca ultrapassando os 20% do total das obras. Os edifícios para habitação intervencionados referem-se, no essencial e de forma crescente, a construções novas que representam, desde os anos noventa até 2002, entre 75% e 85% das obras para habitação. As construções novas representaram, entre 1995 e 2002, 98% dos fogos concluídos, tendo esta proporção baixado ligeiramente (93%) nos últimos 3 anos em análise. Estes resultados demonstram ainda mais a insipiência do segmento de reabilitação em Portugal, ainda que se verifique um aumento deste tipo de intervenção entre 2001 e 2005.

**Gráfico 6. Edifícios concluídos para habitação familiar, por tipo de obra, 2001 a 2008 (valores absolutos)**

Fonte: INE, Estatísticas da Construção e da Habitação, 2008.

### 2.3. A especificidade das formas de apropriação do parque: o peso da propriedade e a pouca expressão do arrendamento

As dinâmicas demográficas em Portugal sofreram alterações que têm marcando diferencialmente as políticas de habitação. Trata-se por um lado, da lógica migratória advinda de uma urbanização recente fruto de uma migração campo-cidade, a que se associa a vinda de população rural das ex-colónias até aos anos 90. Depois desse período, a estabilidade da população não é totalmente compensada pelas dinâmicas imigratórias agora da população urbana do Brasil e de Leste, com características, localização e formas de enraizamento habitacional muito diferentes.

O parque habitacional e o mercado de habitação em Portugal sofreram alterações muito significativas nos anos 90, e encontram explicação nas dinâmicas observadas, quer ao nível da procura – com o aumento do rendimento das famílias, descida das taxas de juro na UE, melhoria substancial das condições de crédito para aquisição de habitação potenciadas pelos apoios e incentivos fiscais do Estado, inércia do mercado de arrendamento; quer ainda ao nível da oferta – com o crescimento do número de empresas de construção e de imobiliárias, concentração e entrada de empresas estrangeiras, e aumento substancial do número de fogos construídos.

Mas as características mais salientes nas formas de ocupação do parque destacam-se através de:

- Em 2011, a percentagem da casa própria e arrendada era de 73,4 e 19,7%, respectivamente;
- Entre 2001 e 2011, e para o conjunto do País, os alojamentos arrendados aumentaram cerca de 6,3%, verificando-se a importância do regime de arrendamento nas áreas metropolitanas e, no seu interior, nas zonas urbanas históricas ou antigas;

- O peso da residência secundária e dos fogos vagos cresceu entre os dois últimos censos. A residência habitual representava 70,9% em 2001 e decresceu para 68,2% em 2011. Inversamente, o crescimento das residências secundárias passou de 18,3% para 19,3% e, sobretudo, os fogos vagos cresceram 35%, passando de um total de 10,8 % para 12,5%.

**Quadro 2. Dinâmicas do Habitat entre 1970-2011**

	1970	1980	1990	2001	2011		
Alojamentos Clássicos	2.558.745	3.240.031	3.990.337	4.848.874	5.87. 991		
Famílias	2.224.020	2.830.282	3.016.368	3.585.472	3.869.537		
Alojamentos por mil habitantes	317	347	426	493	587		
Variação do parque de alojamento %	NA	26,6	23,2	20,5	16,3		
Alojamento por família	1,15	1,16	1,32	1,35	1,7		
Nº médio de pessoas/ alojamentos	3,63	3,33	3,11	2,74	NA		
	Percentagem das despesas médias anuais da família em alojamento						
% de despesa	1973/ 1974	1980/ 1981	1989/ 1990	1994/ 1995	2000	2005/2006	2010/ 2011
Só alojamento	10,5	5,4	8,2	16,2	NA	NA	NA
Alojamento, água, electricidade	13,6	9,2	12,4	20,6	19,8	26,6	29,2

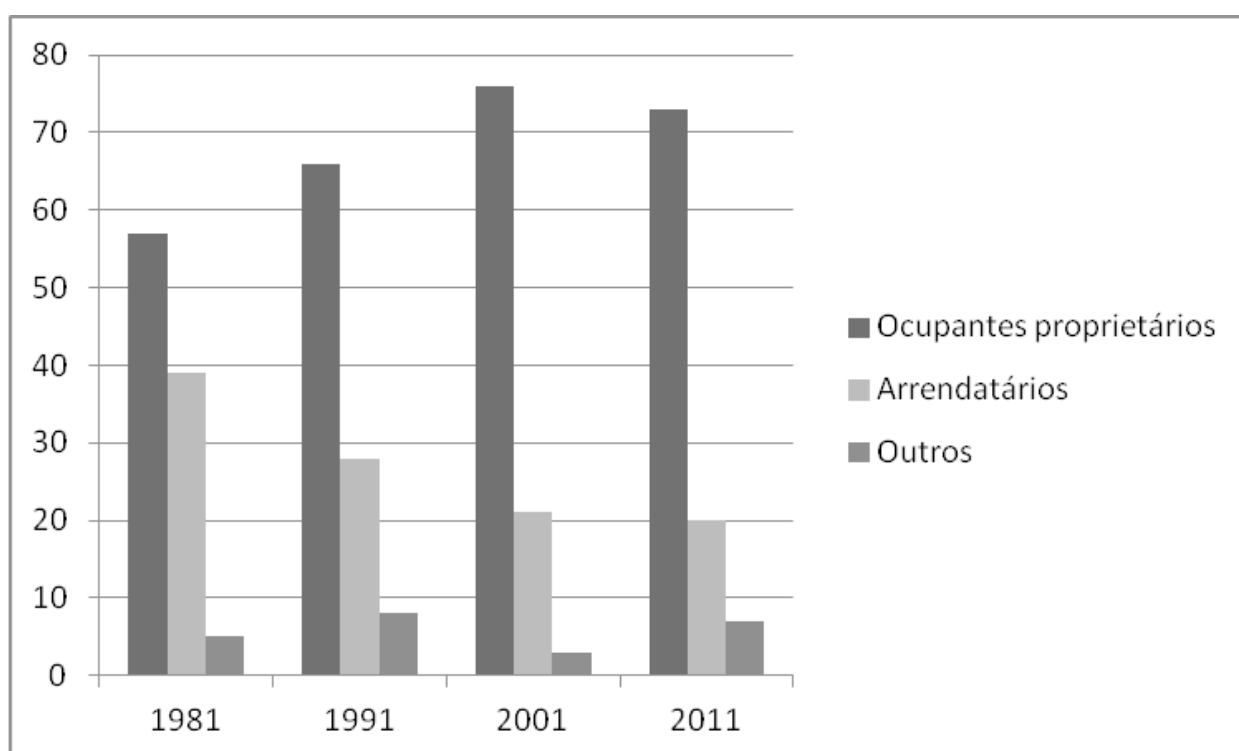
Fonte: INE, Recenseamentos Gerais da População e Inquérito aos Orçamentos Familiares.

Nota: NA – valores não disponíveis.

### O elevado peso da propriedade

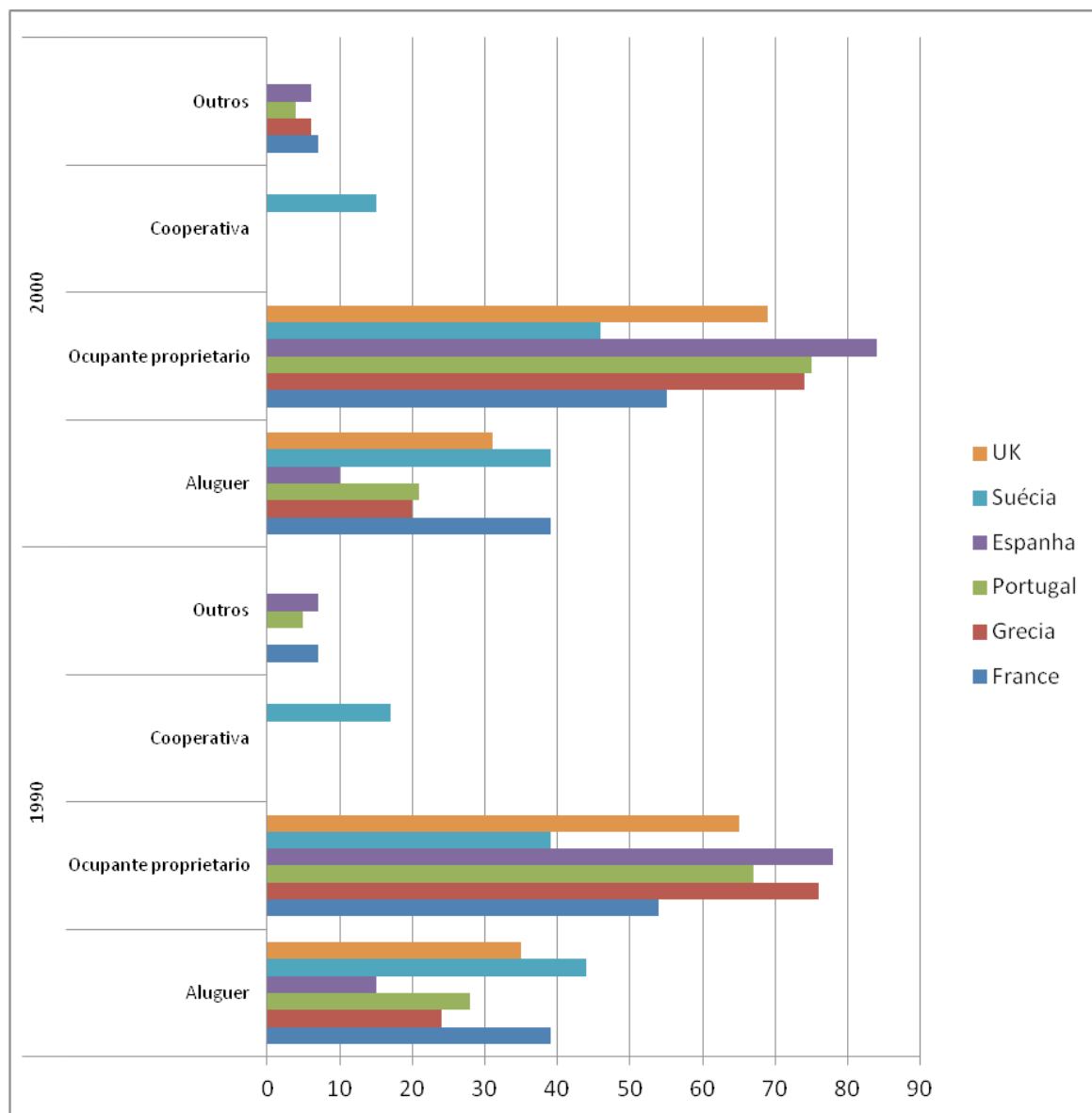
Nas últimas décadas, em toda a Europa, um traço comum nas formas de acesso à casa é o aumento do acesso à propriedade da casa e a diminuição - ou pelo menos a estabilização - do mercado de arrendamento. Há muitas razões que permitiram esse acesso à propriedade: desde os factores culturais, às dimensões mais articuladas com a expansão dos rendimentos das famílias, a que se acresce a abundância da oferta e uma relativa estabilidade nos preços de venda. Nestas dinâmicas não deve ser desprezado o papel das políticas públicas no claro incentivo ao acesso à propriedade, acompanhado de medidas restritivas ao arrendamento.

**Gráfico 7. Variação da estrutura dos alojamentos clássicos em Portugal, segundo a forma e regime de ocupação (1981 a 2011) (%)**



Fonte: INE, Recenseamentos Gerais da População.

**Gráfico 8. Evolução, nalguns países europeus, das formas de apropriação do parque entre propriedade e arrendamento entre 1990 e 2000 (%)**

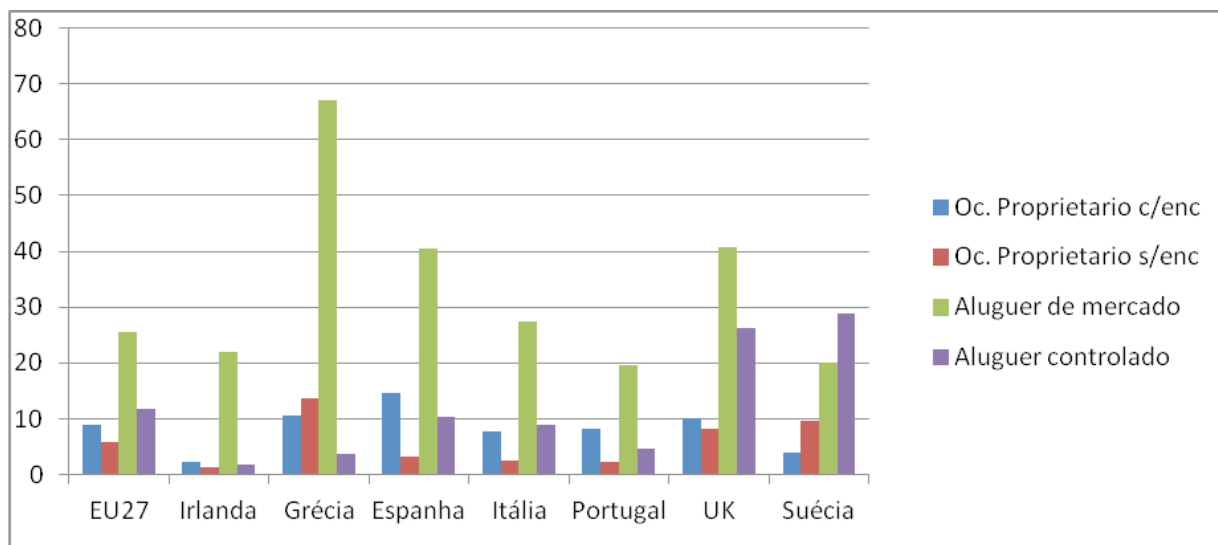


Fonte: Norris e Nomanski (2009), Housing Conditions, States, Markets and Households: A Pan-European Analysis.

Em Portugal, os regimes de propriedade dos alojamentos de residência habitual alteraram-se drasticamente:

- Os alojamentos ocupados pelo proprietário representavam, em 1981, 57% dos alojamentos de residência habitual, enquanto em 2001 este valor ascendia a 76%, e a 73% em 2011, verificando-se o aumento dos fogos arrendados e de outras situações. Assim, existiam 2,9 milhões de fogos de propriedade em 2011, contra 2,7 milhões em 2001.
- Os alojamentos de residência habitual ocupados por arrendatários, pelo contrário, perderam peso relativo entre 1981 (39%) e 2001 (21%), representando 19,7% em 2011, mas com um aumento em número absoluto, somando 787 mil fogos em 2011 (contra 764 mil em 2001).

**Gráfico 9. Percentagem de ocupantes proprietários com e sem encargos de amortização e arrendamento nalguns países europeus (2009)**



Fonte: EC (2009), Housing statistics, Eurostat.

Este forte acréscimo da habitação em regime de propriedade fez aumentar o endividamento das famílias. O número de famílias portuguesas com empréstimos para habitação era já, em Julho de 2008, de 1,8 milhões, representando cerca de 49,5% do total das famílias portuguesas e, entre Dezembro de 2004 e Junho de 2008, o número de famílias endividadas aumentou cerca de 25%, tendo o valor total da dívida crescido mais de 48%. (Rosa, 2008<sup>8</sup>). O valor total da dívida das famílias, no final de 2007, representava 129% do rendimento disponível, bastante acima do valor de 90% no ano de 2001.

O peso dos encargos com o serviço da dívida nos orçamentos familiares foi atenuado com o alongamento dos prazos de reembolso dos empréstimos à aquisição de habitação própria, o que permite simultaneamente sustentar a procura de crédito e evitar o accionamento de hipotecas, que podem traduzir perdas para as entidades credoras no caso de dificuldades na colocação desses bens no mercado. Desde 2008, a crise que o país atravessa, para além da desvalorização do imobiliário, quase sempre o único grande investimento das famílias, gerou uma incapacidade de pagamento das dívidas que se traduziu pela entrega das habitações aos credores. Embora seja difícil estimar o número de famílias endividadas devido à habitação, segundo os números do Banco de Portugal revelados ao Diário Económico em 2011, este endividamento recorde atingia 670 604 famílias com empréstimos em incumprimento, a maior parte deles dizendo respeito ao crédito ao consumo. Mas a subida mais espectacular nesse ano foi a do incumprimento do crédito à habitação, com mais de 12 280 famílias quando, em 2010, tinha sido de pouco mais de duas mil. Em média, cada uma das 139 875 famílias que hoje não conseguem pagar a prestação da casa deve cerca de 17 mil euros de dívidas em atraso, tendo havido um aumento de 277% no incumprimento entre 2010 e 2011<sup>9</sup>.

### O arrendamento condicionado há muitos anos

Em Portugal, as elevadas percentagens de acesso à propriedade são geralmente atribuídas a um conjunto de factores, de onde se destacam as restrições da oferta no mercado de arrendamento privado resultante do

<sup>8</sup> Disponível em <http://www.eugeniorosa.com/Sites/eugeniorosa.com/Documentos/2008/35-2008>.

<sup>9</sup> Cf. Diário Económico de 16/2/2012.

prolongado controlo das rendas e da rigidez, até 1990, do regime jurídico de arrendamento<sup>10</sup>. Também a melhoria das condições de vida dos portugueses nas últimas décadas e as baixas taxas de juro a que se associaram as políticas de crédito à habitação própria faziam desvalorizar o acesso em regime de arrendamento. Hoje o processo inverteu-se sobretudo nas grandes áreas metropolitanas e é maior a procura de arrendamento do que a oferta existente, e algumas empresas imobiliárias estimam que, nas regiões de Lisboa e Porto, a procura é 10 vezes superior à oferta<sup>11</sup>.

A baixa atractividade do mercado de arrendamento português justificava-se, no contexto do século XX, quer por uma falta de procura resultante das facilidades propiciadas pelo crédito à aquisição de habitação, que permitia um encargo mensal próximo do que se incorreria com um arrendamento ao preço de mercado, quer por uma redução da oferta em resultado de uma legislação de arrendamento e de um sistema judicial que não promoviam o arrendamento como uma fonte de rendimento suficientemente atractiva pelo risco em que incorrem os senhorios.

### **3. As Políticas recentes de habitação em Portugal**

Os países da Europa do Sul têm vindo a ser apelidados de sociedades semiperiféricas, designando os seus regimes de Estado e salientando-se a fragilidade da intervenção pública em todos os domínios – e também particularmente na habitação. Por outro lado, enfatiza-se a vitalidade de uma sociedade civil que, embora desorganizada e demasiado fragmentada nos seus interesses, tem um papel activo na resolução das necessidades. Vários estudos sobre a intervenção pública ao nível da habitação em Portugal têm vindo sobretudo a salientar a insipiência da oferta pública (Serra, 2002; Cardoso, 1991; Fonseca Ferreira, 1987, entre outros) mas é talvez mais interessante analisar esse papel no contexto das dinâmicas do mercado - legal e ilegal - de habitação.

#### **3.1. A intervenção simbólica e política do Estado Novo**

Até ao final dos anos 50, o imobilismo fazia com que as carências habitacionais emergissem de forma mais quantitativa do que qualitativa. Salazar prosseguia uma política de não-industrialização e não-urbanização do país que fazia com que, em 1950, o Continente tivesse uma taxa de urbanização de cerca de 20%, em 1960 de 23%, e não superando os 26,4% em 1970.

A política de habitação social era identificada com uma política de integração social e familiar com funções políticas e simbólicas. Contudo, a partir da década de 40, são detectados sinais contraditórios de uma política de alojamento exigida pelo avanço tímido da industrialização e que é protagonizada pela política fundiária de Duarte Pacheco (1938/43)<sup>12</sup>.

Na década de 60 e na primeira metade dos anos 70, as políticas seguidas assentaram na produção de alojamentos sociais com preocupações orientadas para os aspectos físicos e materiais, sendo o sector público central o

---

<sup>10</sup> O mercado de arrendamento em Portugal caracteriza-se por uma clara fractura: de um lado alojamentos arrendados antes de 1990 (60% do total de alojamentos arrendados em 2001), com rendas congeladas e de níveis muito baixos, por outro, um reduzido número de alojamentos livres no mercado, com rendas muito mais elevadas. Note-se que em 2001 a percentagem de alojamentos clássicos arrendados depois de 1990 e, portanto, sujeitos às novas regras de controlo das rendas, era de apenas 8% do total de alojamentos clássicos em Portugal (40% do total de alojamentos arrendados). Numa análise da distribuição dos alojamentos por escalão de arrendamento, verifica-se que 30% dos alojamentos arrendados antes de 1975 tinham uma renda inferior a 15€; para os contratos celebrados entre 1975 e 1986 este valor descia mas continuava a ser o escalão mais representado na distribuição (19%). Entre os alojamentos arrendados depois de 1990, o escalão de renda com maior peso variava entre os 300€ e os 400€ e tinha um peso de 15%.

<sup>11</sup> Cf. Diário Económico de 2/7/2012.

<sup>12</sup> São tomadas algumas medidas “inovadoras” para a época: congelamento das rendas em 1943; expropriações públicas sistemáticas em Lisboa, promoção do sector público 1949-55 (B. Alvalade); 1956-58 (bairros camarários do Porto); 1965-66 (Olivais em Lisboa e Viso no Porto), entre outras.

principal promotor na provisão de alojamentos sociais. É por esta altura que surgem em Portugal os primeiros fluxos de intensas deslocações demográficas do interior para o litoral do país. Durante esse período existiam vários programas de promoção pública de habitação social tais como: Casas Económicas, em Propriedade Resolúvel (1933); Casas para Famílias Pobres (1945); Casas de Renda Económica (1945); Casas de Renda Limitada (1947); Autoconstrução (1962). Apesar da existência destes vários programas e regimes para a habitação social, o estado de degradação do parque habitacional continuava a agravar-se, as necessidades de habitação acentuavam-se e proliferavam bairros de barracas nas principais cidades do país.

A intervenção directa do Estado nas políticas de habitação social começou a ser mais visível a partir de 1969 com a criação do Fundo de Fomento de Habitação (FFH)<sup>13</sup>, que teve a seu cargo a promoção directa de habitação visando uma resposta aos problemas de marginalidade que os grandes centros urbanos vinham registando, em particular Lisboa, onde se verificava uma rápida expansão do fenómeno das “barracas” e dos “clandestinos”.

### **3.2. A Revolução dos Cravos é acompanhada pelo acentuar da urbanização e pela visibilidade do problema habitacional**

As fortes pressões demográficas pós-revolução obrigam a lançar uma série de iniciativas para permitir um mais fácil acesso ao mercado privado de arrendamento mas sobretudo em regime de propriedade. Esta época é palco do lançamento de um leque significativo de iniciativas estatais desenvolvidas em diferentes sentidos, que obedecem a lógicas nem sempre coincidentes, e que muitas vezes se sobrepõem (Serra, 2002). Foram lançados alguns programas que tiveram impacto na sociedade portuguesa, de destacar: as Cooperativas de Habitação Económica (1974), que relançariam o movimento cooperativo e também aumentariam gradualmente as competências do poder local; o novo regime de Contratos de Desenvolvimento de Habitação, financiando a promoção privada de habitação de custos controlados; o Serviço de Apoio Ambulatório Local (S.A.A.L.), que tinha como objectivo apoiar, através das Câmaras Municipais, as iniciativas das populações mal alojadas que viviam em situações degradadas, no sentido da transformação das suas condições de habitação; a revisão dos regimes dos programas de habitação social já existentes, no âmbito dos quais as Casas de Renda Limitada e as Casas Económicas sofreram algumas alterações.

Mas a promoção de habitação pelo sector público nunca foi muito significativa, nem antes, nem depois do 25 de Abril. O I Governo Constitucional deu um passo importante na descentralização do sector ao criar os serviços municipais de habitação como estrutura capaz de absorver os poderes da administração central em termos de gestão, conservação e distribuição dos fogos de promoção pública.

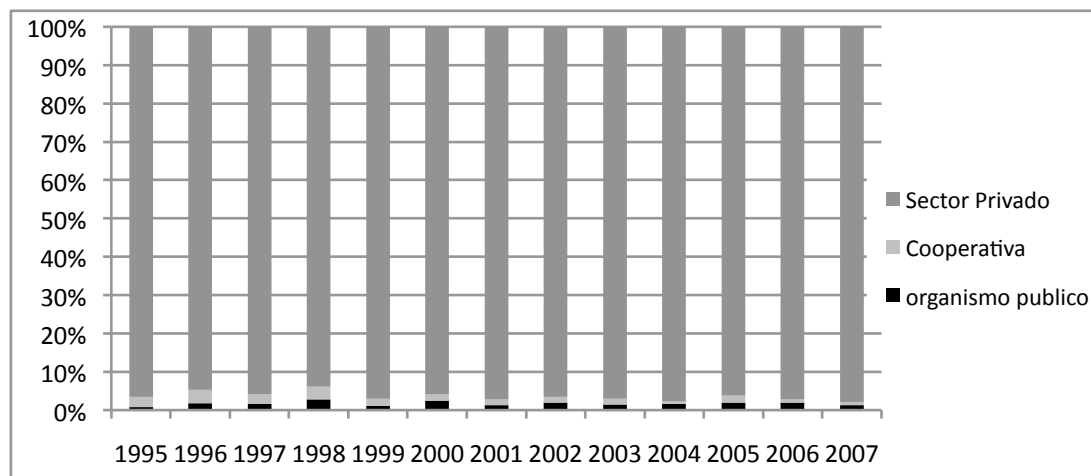
Nas décadas de 80 e de 90, assistiu-se a mudanças muito significativas na situação habitacional, marcadas por uma dinâmica de investimento na construção da habitação que pretendia satisfazer a procura crescente, e de que resultaram transformações quantitativas e qualitativas no parque habitacional. A construção com iniciativa no sector privado (particulares e empresas privadas) cresceu 0,7 pontos percentuais, representando em 2007 cerca de 98,5% dos fogos concluídos para habitação, quando em 2006 o valor apresentado era de 97,8% (cf. gráfico 10).

---

<sup>13</sup> Hoje denominado Instituto de Habitação e de Reabilitação Urbana (IHRU).



**Gráfico 10. Fogos concluídos em construção nova,  
segundo a entidade promotora, no período 1995-2006 (%)**



Fonte: INE, Estatísticas de Construção, 2007.

### 3.3. O forte apoio público ao acesso à propriedade até 2002

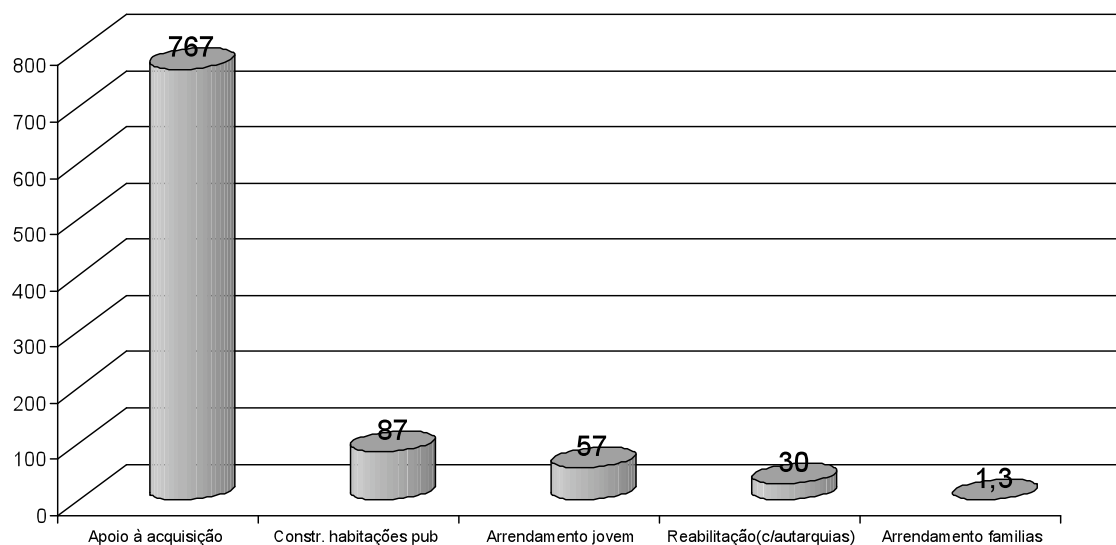
O surto construtivo das últimas décadas do século XX só foi possível porque o acesso à propriedade da casa era fortemente incentivado pelas políticas públicas de habitação e o estímulo à compra foi a medida de política mais permanente depois da Revolução dos Cravos, tendo decorrido entre os anos 80 e 2002. O Estado mantinha e reforçava o estímulo à aquisição de casa própria através da bonificação do crédito, o que abrangia um leque de famílias de diversos rendimentos. Esta medida era o centro das atenções das políticas habitacionais e esgotava largamente os recursos disponíveis. Apesar de não se conhecerem os montantes exactos da despesa pública com esta medida de política, esta era, sem dúvida, a medida mais exigente em termos financeiros.

**Quadro 3. Despesa pública em políticas de habitação (milhares de euros)**

Ano	Comparticipações no âmbito de programas promovidos pelo IHRU	Valor dos subsídios IAJ	Bonificações de Juros		Benefícios Fiscais à Habitação (traduzidos no valor do imposto não recebido em virtude da atribuição do benefício)		
			Programas promovidos pelo IHRU	Crédito Bonificado à Habitação	Contas poupança habitação	Aquisição, construção ou beneficiação de imóveis para habitação própria e permanente ou arrendamento	Redução de IVA no âmbito dos programas promovidos pelo IHRU <sup>(1)</sup>
2003	69.860	55.750	23.770	501.940	152.000	431.000	26.900
2004	40.285	59.980	23.491	332.640	148.000	461.000	24.100
2005	46.670	62.084	20.306	230.230	-	445.000	29.000

Fonte: IHRU, Contributos para o Plano Estratégico de Habitação 2008/2012.

Nota: <sup>(1)</sup> Valores calculados com base nos elementos declarados à taxa reduzida pelas entidades com actividades pertencentes aos CAE's: 451 (preparação dos locais de construção), 453 (instalações especiais) e 454 (actividades de acabamento);

**Gráfico 11. Investimento Público directo em Habitação em 2002 (em milhões de euros)**

Fonte: IHRU, Contributos para o Plano Estratégico de Habitação 2008/2012.

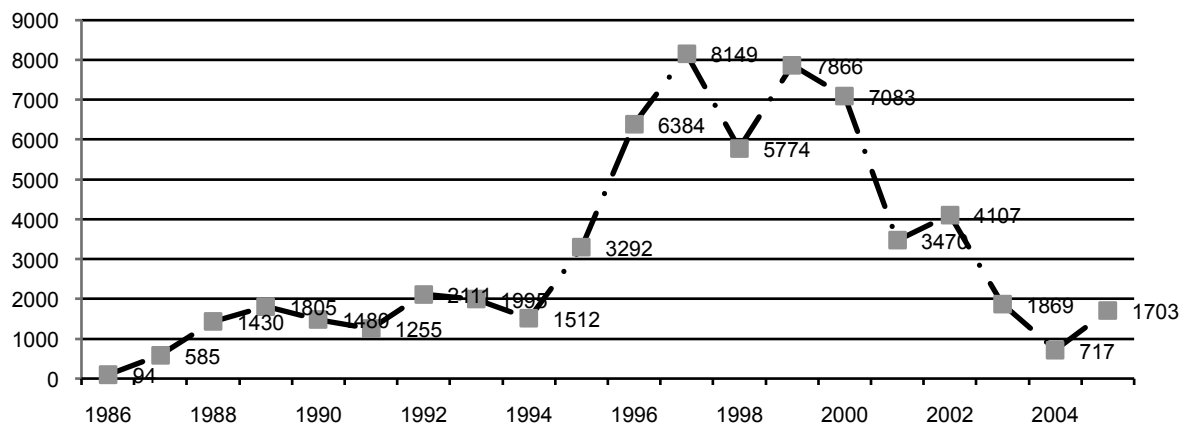
### A construção de habitação social

O crédito para compra de habitação era destinado a grupos com alguma capacidade de poupança, pese embora ter atingido alguns dos grupos sociais de rendimentos médios-baixos<sup>14</sup>. Mas a população mal alojada de menores rendimentos aumenta consideravelmente alargando os regimes de sobreocupação dos fogos e de construção de barracas. Assim, o desenvolvimento económico e a consciência crescente das necessidades de habitação permitiram, na década de 80, um desenvolvimento substantivo do número de fogos novos construídos para habitação social.

Ao longo de um período mais recente – 1985 a 2005 – foram construídos 61 338 fogos de habitação social. Apesar de uma grande diversidade de formas construtivas (directamente o Estado ou as autarquias, os contratos de desenvolvimento, etc.), ao longo destes 15 anos a construção pública foi de cerca de 4 000 fogos ao ano, o que é reduzido para as necessidades mas representa um elevado esforço financeiro para a administração. Acrescente-se que esta construção está associada a um processo de descentralização de responsabilidades no domínio das políticas de habitação, através da afirmação do papel dos municípios que, com maior ou menor vontade, assumiram um papel crescente na execução das “políticas locais de habitação”.

<sup>14</sup> Cf. relatório CET/INH (1999), “Políticas de habitação pós-1974”, coordenado por Isabel Guerra.

**Gráfico 12. Número de fogos de habitação social para arrendamento contratualizados entre 1986 e 2005 (valores absolutos)**



Fonte: IHRU, Contributos para o Plano Estratégico de Habitação, 2008/2013

#### 4. As ainda graves carências de habitação no país

As carências habitacionais apresentam-se em Portugal com vários matizes, sendo difícil fazer uma estimativa face à sua diversidade e à inexistência de elementos de informação de base suficientes. De facto, a identificação das necessidades ao nível da habitação levanta uma grande diversidade de problemas que advêm desse conceito de necessidades habitacionais, cujos contornos imprecisos permitem incluir desde a simples insatisfação simbólica face à casa até às necessidades que advêm da ausência de abrigo.

Acrescente-se que a tradicional dicotomia entre as necessidades quantitativas e as necessidades qualitativas arrasta consigo uma importante discussão sobre os diferentes modos de vida, tipos de família, e fases do ciclo de vida, que vão exigindo face ao habitat também uma grande diversidade de necessidades.

Dentro das dinâmicas atrás expressas, onde se destaca uma fraca intervenção pública, e face a uma população de frágeis rendimentos, o acesso das famílias ao mercado habitacional português revela, apesar de tudo, algumas vantagens.

##### 4.1. Os paradoxos da acessibilidade ao mercado habitacional

Seria de prever que, com elevadas taxas de pobreza<sup>15</sup> e níveis de rendimentos médios muito abaixo das médias comunitárias, a situação de conforto face ao alojamento se apresentasse mais frágil. No entanto, uma parte significativa dos portugueses vive em habitações rurais ou habitações clandestinas e uma percentagem dos portugueses que procura acesso ao mercado habitacional acaba por encontrá-lo, tendo, no entanto, maiores dificuldades em Lisboa e no Porto.

<sup>15</sup> Cerca de 20% da população portuguesa situa-se abaixo do limiar de pobreza.

Um estudo realizado no âmbito do Plano Estratégico de Habitação<sup>16</sup> calcula a acessibilidade ao mercado médio de habitação e confronta-o com o rendimento necessário para o acesso considerando uma taxa de esforço da ordem dos 30% do orçamento familiar. A estimativa do limiar de acessibilidade foi, nesse estudo, efectuada apenas para o mercado de aquisição de habitação usada e utiliza o preço de venda por m<sup>2</sup> para calcular, com base nas condições de acesso ao crédito hipotecário vigente na altura nas instituições bancárias, o valor mínimo de rendimento que um agregado familiar teria de dispor para adquirir uma casa no mercado privado, considerando a diversidade regional.

As diferenças de preço das habitações no país reflectem sobretudo a tendência de litoralização do desenvolvimento económico e a pressão populacional nas principais áreas metropolitanas do país, registando-se os preços médios mais elevados nas NUTS III Grande Lisboa e Algarve, seguidas do Alentejo Litoral, Península de Setúbal, Baixo Mondego, Alentejo Central, Oeste e Grande Porto. O Algarve e o Alentejo Litoral assumem-se como as regiões que apresentavam preços elevados e taxas de crescimento mais dinâmicas entre 2001 e 2007, o que se justificava também à luz das tendências de aquisição de segunda habitação.

Por sua vez, o cálculo do limiar de acessibilidade efectuado adoptou como referência o preço médio de aquisição das habitações 25% mais baratas no 1º trimestre de 2007, nas NUTS III, nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto e nas cidades médias. Este exercício, por razões que se prendem com a necessidade de simplificação dos resultados obtidos, implicou a adopção dos seguintes pressupostos:

- Cálculos efectuados para aquisição de uma habitação de 80 m<sup>2</sup> através de empréstimo bancário;
- O custo da habitação calculado corresponde exclusivamente ao valor da prestação mensal paga à instituição bancária, não sendo considerados outros custos fixos associados;
- O agregado familiar dispõe de 10% do valor de aquisição, garantindo um *loan-to-value* de 90%;
- O prazo de pagamento do empréstimo é de 40 anos, no sistema de prestações constantes, e é tomada como hipótese um *spread* de 0,6%, somado à taxa indexante (Euribor a 3 meses, em Julho de 2007);
- A taxa de esforço – percentagem do rendimento anual bruto do agregado que é canalizado para o pagamento da prestação bancária – é de 33%<sup>17</sup>.

O limiar de acessibilidade variava, naturalmente, em função da localização escolhida para a habitação mas, em termos médios, o estudo permite dizer que um agregado familiar teria que dispor de um rendimento anual bruto de 9.776€ para adquirir uma habitação de 80 m<sup>2</sup> no Continente (o necessário para pagar uma prestação mensal de 269€)<sup>18</sup>.

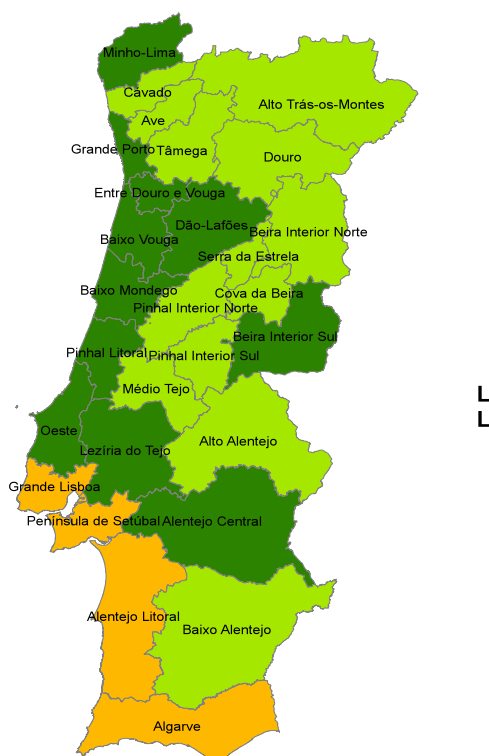
Destaca-se, na regionalização da acessibilidade ao mercado, uma razoável acessibilidade à habitação na maioria do território nacional com excepção das zonas metropolitanas de Lisboa e Porto. A conversão do limiar de acessibilidade em salários mínimos nacionais anuais (considerando que, em cada ano, um trabalhador recebia 14 salários) permite verificar (cf. Mapa 1) que um agregado familiar que disponha de um rendimento mensal equivalente a dois salários mínimos nacionais conseguiria adquirir uma habitação na maioria das NUTS III do país. Por outro lado, o acesso à maioria dos concelhos da Área Metropolitana de Lisboa estaria vedado aos agregados que não dispusessem de um rendimento familiar superior a 2 salários mínimos nacionais. Os concelhos da área metropolitana do Porto exigiram entre 1,5 a 2,5 salários mínimos.

<sup>16</sup> Cf. volume 2 do Plano Estratégico de Habitação, estudo realizado por Sandra Primitivo da A. Mateus.

<sup>17</sup> Diversos estudos internacionais sobre esta matéria consideram taxas de esforço sobre os rendimentos brutos do agregado familiar que variam entre 30% e 35%. Estes valores representam o limite máximo do que se considera aceitável para o peso das despesas com a habitação face ao rendimento bruto.

<sup>18</sup> Ano do estudo – 2007.

**Mapa 1. Limiar mínimo de acessibilidade, convertido em salários mínimos nacionais, por NUTS III, e nos concelhos das AM de Lisboa e Porto (1º trimestre de 2007)**

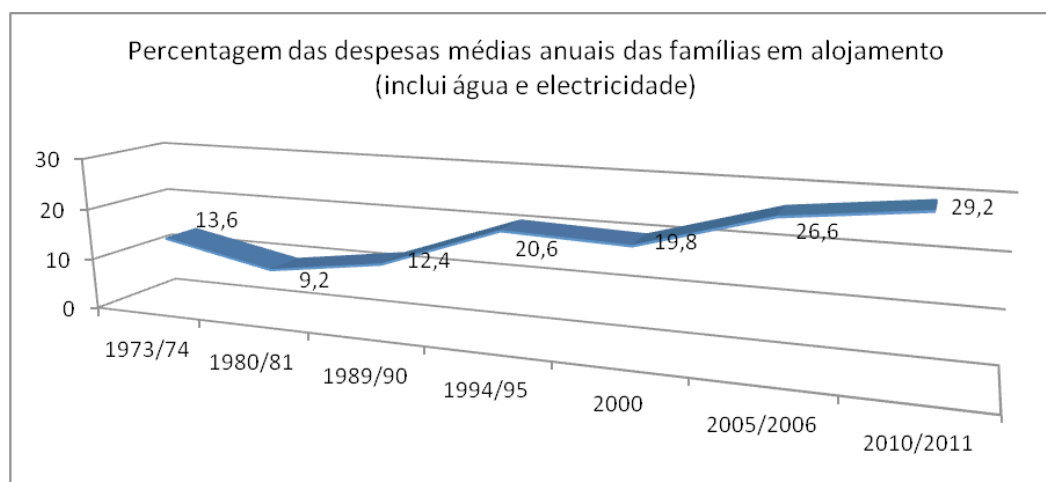


Fonte: Cálculo da equipa de projecto Plano Estratégico de Habitação,  
com base em dados do INE, Inquérito à Avaliação Bancária na Habitação.

#### 4.2. Despesas das famílias em habitação

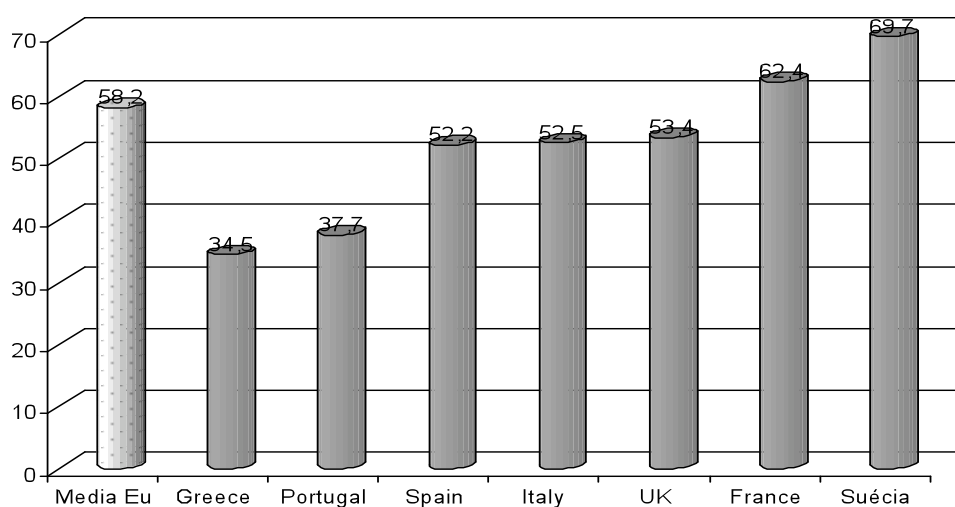
Esta maior acessibilidade dos portugueses à habitação de mercado confirma-se ainda na análise da taxa de esforço com habitação no conjunto dos orçamentos das famílias portuguesas. Esta taxa, embora tendendo a agravar-se, é bastante inferior às médias comunitárias (gráfico 14).

**Gráfico 13. Despesas com habitação, incluindo electricidade, água, gás e combustíveis, no total das despesas familiares (%)**



Fonte: INE, Inquérito aos orçamentos familiares.

**Gráfico 14. Despesas com a habitação no total das despesas de consumo final das famílias, em alguns países europeus, 2005 (%)**



Fonte: UN, Bulletin of Housing Statistics for Europe and North America 2006.

#### 4.3. As carências habitacionais em Portugal em 2008: sobrelotação e degradação do habitat

Apesar destas maiores facilidades no acesso à habitação no mercado, as condições de conforto e as carências de habitação em Portugal são ainda acentuadas tendo, no entanto, alterado a sua visibilidade - passando de carências

medidas pela existência de bairros de barracas tão evidentes, para as carências mais escondidas na sobrelotação dos alojamento e na degradação do edificado<sup>19</sup>.

**Quadro 4. Estimativa das carências habitacionais (2007)**

	Nº de Alojamentos	Notas
<b>AJUSTE DO PARQUE HABITACIONAL (2001)</b>		
Habitacões a necessitar de grandes reparações e muito degradado (2001)	325.503	186.726 residência.habitual 78.149 arrendamento 100.285 vagos
Alojamentos regime de ocupação partilhada (2001)	68.299	
População com deficiência e a viver em edifícios sem rampas de acesso, não acessíveis ou não clássicos (2001)	242.275	
<b>APOIO ÀS FAMILIAS</b>		
Sobrelotação (2001)	568.886	154.726 com 2 ou 3 divisão a menos
Alojamentos não clássicos (2001)	27.319	
Famílias clássicas em hotéis e similares (2001)	8.178	
Famílias em lista de espera nas autarquias (2007) (1)	40.000	Estimativa após consulta às Câmaras Municipais
Imigrantes a viver em habitações não clássicas (2008)( 2)	11540	

Fonte: IHRU, Contributos para o Plano Estratégico de Habitação 2008/2012, vol.3.

Notas: <sup>(1)</sup>Inquirição e estimativa da equipa de projecto Contributos para Plano Estratégico de Habitação, 2008/2012; <sup>(2)</sup> Fonte: ACIDI.

## **5. Preparar a mudança de paradigma: a lógica das propostas do Plano Estratégico de Habitação 2008/2012**

Em 2006, o governo de Portugal, através do Instituto de Habitação e Renovação Urbana, abriu um concurso para repensar as políticas habitacionais orientadas para públicos insolventes. Uma equipa coordenada pelo Centro de Estudos Territoriais, dirigida pela autora deste artigo em conjunto com o Centro de Estudos da Universidade do Porto, orientada pelo Arquitecto Nuno Portas e apoiada, nas dimensões mais económicas e organizacionais, pela equipa coordenada por Augusto Mateus, elaborou um documento intitulado “Contributos para um Plano Estratégico de Habitação 2008/2012”.

Sem resultados práticos até ao momento, esse documento, entregue em Março de 2008, pretendia consubstanciar uma mudança de paradigma de pensamento e de acção que corresponderia a uma tentativa de inflexão de algumas das medidas de política de habitação existentes, além da incorporação de novos instrumentos<sup>20</sup>. Duas ordens de factores contribuíam para essa necessidade de mudança, obrigando a repensar de modo muito claro as políticas de habitação e a reformulação do papel do Estado. Por um lado, o reconhecimento de profundas

<sup>19</sup> Recorde-se que Portugal apresenta cerca de 2 milhões de pobres, cerca de 800 000 famílias, com rendimentos inferiores a 60% do rendimento nacional médio, e 200 000 famílias em situação de forte privação. Podem assim estimar-se as situações de população em deficientes condições de alojamento ou sem alojamento (emigrantes, pessoas inscritas nos municípios e sem-abrigo) em mais de 65 000 prevendo, no entanto, uma grande diversidade de soluções. Restam ainda as situações de (des)adequação dos alojamentos às necessidades de populações.

<sup>20</sup> Cf. propostas em [http://www.portaldahabitacao.pt/pt/ihr/estudos/plano\\_estrategico/documentos\\_plano\\_estrategico\\_habitacao.html](http://www.portaldahabitacao.pt/pt/ihr/estudos/plano_estrategico/documentos_plano_estrategico_habitacao.html).

alterações da sociedade portuguesa e das políticas actuais com significativos impactos nas dinâmicas habitacionais, nomeadamente as que decorrem das alterações do mercado financeiro, dos modos de vida e das necessidades socioculturais das populações e, por outro lado, a constatação de problemas e carências fortemente persistentes ao nível das necessidades de habitação em Portugal.

Por outro lado, importava alterar de modo substantivo o papel do Estado, para uma actuação predominantemente reguladora, no quadro de uma cooperação e coordenação mais eficazes com as autoridades regionais e as autarquias. Na perspectiva do Plano Estratégico, o Estado reforçaria as funções de planeamento, regulação, fiscalização, monitorização e avaliação, reorganizando o seu papel de parceiro fundamental – com as autarquias, as organizações sociais, as cooperativas, os privados – para a execução das medidas de política, clarificando papéis e relações, e também expectativas e responsabilidades.

### 5.1. As novas propostas de intervenção

No contexto do diagnóstico realizado, das discussões em fóruns com os principais actores do sistema de produção, gestão e apropriação das políticas públicas de habitação, e também face às actuais orientações técnico-políticas para os novos instrumentos e programas, o Plano Estratégico (nos eixos e medidas, gestão e financiamento) propõe uma reorientação das políticas públicas sobre a habitação social. Na tentativa de oferecer uma nova visão e uma nova prática da política de habitação, focalizava-se e sistematizava-se um conjunto restrito de opções que orientaram as propostas do Plano Estratégico, e que aqui se apresentam de forma muito reduzida<sup>21</sup>. Para além dos pressupostos básicos, apresentava-se ainda os principais eixos de intervenção, sugeriam-se programas, propunha-se um modelo de monitorização e gestão e um modelo de financiamento.

Os principais desafios eram definidos da seguinte forma:

#### a) Integração das políticas de habitação nas políticas da cidade

Pretendia-se a passagem de um modelo centrado no acesso à “casa” para a concepção de um modelo centrado no desenvolvimento do habitat, num processo onde as políticas de habitação poderiam assumir um papel renovador das dinâmicas urbanas e das dinâmicas de mobilidade geográfica associadas ao desenvolvimento de redes e ao ordenamento do território. As medidas que decorreriam deste desafio propunham o acompanhamento do crescimento e da reabilitação urbana com quotas de habitação a custos controlados.

#### b) Clara utilização do mercado habitacional excedente para inserção socio-urbanística das populações

Considerava-se necessária a passagem de um modelo polarizado pelo primado da intervenção pública na promoção da habitação num único momento (“apoio à pedra”) para um modelo polarizado pelas parcerias público-privado, e visando a satisfação das necessidades segmentadas de habitação, em diversos momentos e de diferentes modos (“lógica da resposta às procuras”). O aproveitamento do excedente habitacional disponível no mercado na actual conjuntura, seria um património indispensável para a diversidade das políticas desenhadas, quer no incentivo à sua venda ou arrendamento, quer na compra para aumentar o *stock* público.

#### c) Privilegiar o regime de arrendamento, quer no mercado privado, quer no mercado público

Incentivar o arrendamento parecia uma medida ajustada às novas necessidades e instabilidade dos orçamentos familiares, o que exigiria medidas corajosas de apoio ao arrendamento no mercado privado e no mercado social.

Propunha-se ainda a alteração de um modelo de oferta pública de “realojamento para a vida” orientado por aspectos quantitativos relativamente indiferenciados (disponibilização de fogos/ realojamento) para fórmulas

<sup>21</sup> Para um completo conhecimento das propostas, cf. sítio do IHRU [http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/porta/pt/porta/docs/planoestrategicohabitacao/PEH\\_Relatorio3\\_EstrategiaModeloIntervencao.pdf](http://www.portaldahabitacao.pt/opencms/export/sites/porta/pt/porta/docs/planoestrategicohabitacao/PEH_Relatorio3_EstrategiaModeloIntervencao.pdf).



mais flexíveis. Essa prioridade ao apoio ao aluguer permitiria favorecer as mobilidades sociais e geográficas e permitiria ainda que a administração detivesse sempre um número razoável de opções para populações momentaneamente com dificuldades de alojamento. O modelo continha não apenas a integração urbanística dos realojamentos, como a diversidade das medidas de política (para administrações públicas locais e actores privados) bem como o incentivo à colocação no mercado de aluguer de fogos vagos ou degradados.

d) Melhor gestão do parque público existente

O Plano Estratégico de Habitação era sobretudo um plano orientado para as populações insolventes que não tinham por si acesso ao mercado privado e, nesse sentido, previa-se uma transição de um modelo rígido centrado no “apoio à casa” para grupos sociais carenciados ou considerados prioritários, para uma maior compreensão dos custos e da responsabilização dos vários agentes e famílias e apoiando em função de necessidades concretas que evoluem ao longo do ciclo de vida.

e) Diversificação das fontes de financiamento

Sugeria-se a procura de novos recursos, diversificando as fontes de financiamento e aproveitando os mecanismos fiscais e financeiros, e de política de cidade para ampliação dos recursos para provimento de habitação a baixo custo.

f) Regulação central feita em parceria com as comunidades locais

Prevvia-se que a tradição de centralismo das políticas públicas centralizadas, frequentemente conflitual com as autarquias, se orientasse para uma política de co-produção com autarquias, não só na realização de alguns dos eixos e medidas, mas sobretudo na participação responsável do planeamento nas suas áreas de jurisdição. Propunha-se a elaboração de Programas Locais de Habitação, de médio prazo, que conteriam desde a hierarquização das necessidades, à localização e tipos de intervenção sob a forma de candidaturas regulares, e integrando as diferentes soluções previstas nos recursos nacionais.

## 6. Conclusão

Parafraseando Lacaze (1997), podemos afirmar que o alojamento é ao mesmo tempo um objecto técnico, uma obra de arquitectura, uma forma de ocupação da cidade e o quadro de vida quotidiano de pessoas e famílias. Na diversidade destes papéis, e dos interesses que suscitam, encontra-se também a complexidade deste objecto de estudo.

O direito ao alojamento foi consagrado como valor universal e um dos direitos do Homem há muito reconhecido, tendo os Estados europeus assumido o compromisso de tornar o acesso à habitação uma realidade para todos os cidadãos. Mas uma realidade parece impor-se neste contexto europeu, a construção de novas habitações terá, a partir de agora, um papel decrescente face ao declínio demográfico, e a gestão e a reabilitação parecem ser a palavra do dia. A revisão da literatura existente sobre os resultados das políticas europeias permite concluir que os desafios actuais parecem passar ainda por uma efectiva política de solos, uma fiscalização apertada da qualidade construtiva, uma desburocratização dos processos de construção, e um “pacto de cooperação” entre autarquias, Estado e entidades privadas para a renovação do parque, nomeadamente nas zonas centrais.

Mas, infelizmente, nos países do sul da Europa as carências de habitação são ainda muito significativas. Como afirma ainda Lacaze, “mesmo nos países mais desenvolvidos da Europa, o custo de produção de um alojamento de boa qualidade continua a ser incompatível com os recursos de mais de metade dos candidatos à compra ou ao aluguer.” (Lacaze, 1997:13) Esta afirmação traz para o discurso imediato o papel da esfera pública, a sua relação com as famílias na diversidade dos seus rendimentos, e a sua relação com o mercado.

A análise realizada parece manifestar que as questões que se colocam a Portugal não divergem das dos seus congéneres europeus, com a diferença de que a realidade empírica tem ainda presente uma falta quantitativa de alojamentos que faz escapar do discurso público, e quiçá também técnico, algumas das questões de ordem qualitativa com que já se confrontam os países europeus. Pena é que, com base nesse argumento de falta quantitativa, o país insista em realizar alojamentos de grande porte com as inevitáveis consequências sociais e urbanísticas bem conhecidas na Europa que abandonou esse modelo construtivo há mais de 40 anos.

Infelizmente, as carências de habitação em Portugal abrangem uma grande percentagem da população e são, em larga medida, pouco evidentes e politicamente pouco valorizadas. A manutenção de altos níveis de pobreza e a instabilidade laboral actual geram situações de forte dramaticidade social que os média divulgam sempre como situações individuais e não como problema social a necessitar de intervenção rápida, pragmática e inovadora, aproveitando os actuais excedentes do mercado imobiliário.

As políticas de habitação em Portugal precisam de uma forte mudança na sua lógica de pensamento e de activação pois seguem ainda um padrão desadequado de intervenção, quer na concepção, quer nas formas organizacionais de execução, distribuição e gestão. É verdade que, no contexto actual, de dinâmicas habitacionais complexas, não seria possível organizar uma estratégia e um modelo para todas as circunstâncias, independentemente do contexto territorial ou do período de implementação (“*not best at all times and under all situations*”<sup>22</sup>). Foi devido a essa razão que o Plano Estratégico de Habitação 2008/2012 propôs estratégias (e um modelo de intervenção) suficientemente flexíveis e abrangentes, capazes de ter em conta o princípio da acção/circunstância que Rayond Struyk acentuava há três décadas atrás respondendo à questão: que política de habitação é melhor? “Depende. Depende da prioridade que é dada aos objectivos; das condições do mercado de habitação no momento em que se introduzem os programas, das tendências dos rendimentos familiares, do crescimento dos núcleos familiares e do custo da produção das casas. Não há uma única resposta, de facto, pode mesmo não haver uma única resposta para cada área metropolitana”<sup>23</sup>.

## BIBLIOGRAFIA

AA.VV., (1996), “Observatório de Habitação (Fase 5): Satisfação Residencial, Imagens e Identidades”, CET: Lisboa.

Allen, J. (2006), “Welfare regimes, welfare systems and housing in Southern Europe”, *European Journal of Housing Policy*, Volume 6, Issue 3, pp.251-277.

Allen, J., J. Barlow, J. Leal, T. Maloutas, L. Padovani (2004), *Housing and welfare in southern Europe*, Blackwell Publishing: Oxford.

Apgar, W. C. (1990), “Which Housing Policy is Best?”, *Housing Policy Debate*, Vol. 1.

Banco Central Europeu (2003), *Structural Factors in the EU Housing Markets*, disponível em <http://www.bportugal.pt/euro/emudocs/bce/euhousingmarkets.pdf>.

Barlow J., e S. Duncan (1994), *Success and Failure in Housing Provision – European Systems Compared*, Pergamon: London.

Boelhouwer, P. J. (1992), *Housing systems in Europe*, Springer Neederlands: The Netherlands.

---

<sup>22</sup> William C. Apgar (1990).

<sup>23</sup> Rayond Struyk et al. (1978).

- Bramley, G., M. Munroi, H. P. (2004), *Key issues in Housing: policies and markets in 21st-century Britain*, Palgrave and Macmillan: New York.
- Bramley, G., W. Bartlett, C. Lambert (1995), *Planning, the market and private housebuilding*, UCL Press: London.
- Cardoso, A. (1991), *O Planeamento Municipal e a Habitação*, Escher: Porto.
- European Commission (2009), Housing statistics, Eurostat.
- Ferreira, A. F. (coord.) (1985), “Perfil Social e Estratégias dos Clandestinos - Estudo Sociológico da Habitação na Área Metropolitana de Lisboa”, CIES/ISCTE: Lisboa.
- Ferreira, A. F. (1987), *Por uma nova política de habitação*, Afrontamento: Porto.
- Forrest, R., J. Lee (ed.) (2003), *Housing and social change: east-west perspectives*, Routledge: London.
- Freitas, M. J. (1994), "Os paradoxos do realojamento", *Sociedade e Território*, nº 20, Afrontamento: Porto.
- Gonçalves, H. (1994), "Processos de (re)construção de Identidades Culturais num bairro de habitação social", *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº 16, CIES/ISCTE: Lisboa, pp.135-149.
- Guerra, I. (1989) "Clandestinos: elementos para uma análise" in *Encontros sobre Construção Clandestina*, DGOT: Lisboa, pp.65-72.
- Guerra, I. (2006) « Familles et habitat au Portugal au début des années 2000 » in C. Bonvalet e D. Arbonville (org.), *Quelles familles? Quels logements: la France et l'Europe du sud*, INED : Paris, pp. 109-136.
- Guerra, I. (2008), “Europa e Políticas Habitacionais. Mudanças em curso”, *Cidades, Comunidades e Territórios*, nº 17, Dezembro, CET-ISCTE: Lisboa.
- Guerra, I. (coord.) (1999), “Políticas de Habitação pós-74”, CET/INH: Lisboa.
- Guerra, I., Matias, N. (1989), "Elementos para uma análise sociológica do movimento clandestino", in VV.AA., *Clandestinos em Portugal - Leituras*, Livros Horizonte, pp.92-123.
- Harvey, D. (1973), *Social Justice and the City*, Edward Arnold: London.
- Harvey, D. (2008), “The right to the city”, *New Left Review*, Sep-Oct, pp.23-40.
- INE (2002), Censos - Resultados definitivos. Região Lisboa – 2001 e Região Norte – 2001.
- INE (2007), Estatísticas da Construção.
- INE (2008), Estatísticas da Construção e da Habitação.
- INE (vários anos), Inquérito aos Orçamentos Familiares 2002 e 2008.
- INE (vários anos), Recenseamento geral da população – 1970, 1981, 1991, 2001.
- Lacaze, J-P. (1997), *Les Politiques du Logement*, Flammarion: Paris.
- Milligan, V. R. (2003), “How different? Comparing housing policies and housing affordability consequences for low income households in Australia and the Netherlands”, *Netherlands Geographical Studies*, no. 318, Faculty of Geographical Studies, Utrecht University: Utrecht.
- Norris, M. e H. Domanski (2009), “Housing Conditions, States, Markets and Households: A Pan-European Analysis”, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Vol. 11, Issue 3, pp. 385-407.

Observatório de Habitação (2009), “Financiamento da habitação a custos controlados - relatório de monitorização das linhas de crédito”, IHRU: Lisboa.

Observatório de Habitação (2009), “Relatório das Dinâmicas de Mercado”, IHRU: Lisboa.

Observatório de Habitação (2009), “Relatório de monitorização dos programas: SOLARH, RECRUA, REHABITA, RECRIPH, PROHABITA, PER, ACORDOS DE COLABORAÇÃO, INCÊNDIOS, 2007 e 2008”, IHRU: Lisboa.

Rodrigues, D. (s. d.), *A Evolução do parque habitacional português: reflexões para o futuro*, Serviço de Estudos, Direcção Regional de Lisboa e Vale do Tejo, Instituto Nacional de Estatística.

Segaud, M., Bonvalet, C., Brun, J. (dir.) (1998), *Logement et Habitat: L'État des Savoirs*, Editions La Découverte: Paris.

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

Soares, L., Ferreira, A., Guerra, I. (1989), “Urbanização clandestina na área metropolitana de Lisboa”, *Sociedade e Território*, n.º3, pp.66-77.

Struyk, R. S. Marshall, L. Ozanne (1978), “Housing Policies for the Urban Poor: a Case of Local Diversity in Federal Programs”, in W. C. Apgar, Jr. (2001), “Which Housing Policy is Best?”, *Housing Policy Debate*, vol.1, Issue 1, The Urban Institute Press: Washington.

United Nations (2006), *Bulletin of Housing Statistics for Europe and North America 2006*, UN Economic Commission for Europe.

VV.AA. (s.d.) “Contributos para o Plano Estratégico de Habitação: Diagnóstico de Dinâmicas e Carências Habitacionais”, CET/ISCTE, Augusto Mateus & Associados, IRIC/UP: Lisboa.

VV.AA. (s.d.), “Plano Estratégico de Habitação: Estratégia e Modelo de Intervenção”, IHRU: Lisboa, disponível em: [http://portaldahabitacao.pt/pt/ihru/estudos/plano\\_estrategico/documentos\\_plano\\_estrategico\\_habitacao.html](http://portaldahabitacao.pt/pt/ihru/estudos/plano_estrategico/documentos_plano_estrategico_habitacao.html).

VV.AA. (s.d.), “Plano Estratégico de Habitação: Políticas de Habitação”, IHRU: Lisboa.

VV.AA. (s.d.), “Plano Estratégico de Habitação: Sumário Executivo para Debate Público”, IHRU: Lisboa.

Whitehead, C.M. E. (2003), “Restructuring social housing systems”, in Forrest and James Lee (ed.), *Housing and Social Change East-West perspectives*, Routledge: London, pp.46-68.