



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

O Acesso dos Jovens à Habitação em Portugal: Análise do Programa Porta 65 - Jovem

Andreia Filipa de Almeida Lopes

Mestrado em Administração Pública

Orientadora:

Professora Doutora Sandra Marques Pereira, Investigadora Integrada,
DINÂMIA'CET-IUL Centro de Estudos sobre a Mudança
Socioeconómica e o Território

ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Novembro, 2025

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

O Acesso dos Jovens à Habitação em Portugal: Análise do Programa Porta 65 – Jovem

Andreia Filipa de Almeida Lopes

Mestrado em Administração Pública

Orientadora:

Professora Doutora Sandra Marques Pereira, Investigadora Integrada,
DINÂMIA'CET-IUL Centro de Estudos sobre a Mudança
Socioeconómica e o Território

ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Novembro, 2025

Agradecimentos

Concluir esta dissertação de mestrado representa, para mim, uma conquista profundamente significativa, não apenas acadêmica, mas sobretudo pessoal. Este percurso, tantas vezes sinuoso, exigiu esforço, dedicação e resiliência, sendo marcado por momentos de dúvida, cansaço e superação, que hoje reconheço como parte essencial deste processo de crescimento.

Agradeço, antes de tudo, à minha família, o alicerce que sempre me sustentou. Aos meus pais, pela educação, pelos valores e pela capacidade de acreditar em mim mesmo quando eu duvidava. Ao meu namorado, pela paciência inesgotável, pelas palavras de incentivo nos momentos certos e por nunca me deixar esquecer que seria possível concluir este projeto. Este trabalho também lhes pertence, porque o seu apoio constante foi determinante para que eu não desistisse.

A minha gratidão estende-se à minha orientadora de mestrado, Professora Doutora Sandra Marques Pereira, cujo rigor científico, disponibilidade e contributo intelectual foram fundamentais. A sua orientação paciente, assertiva e esclarecedora ajudou-me a transformar dúvidas, em caminhos, e ideias dispersas, em conhecimento estruturado. Agradeço profundamente a exigência e o cuidado com que acompanhou cada etapa deste processo.

Aos meus amigos, agradeço a motivação permanente, o entusiasmo contagiante e a capacidade de me fazerem acreditar que ultrapassaria todos os obstáculos. Cada palavra de incentivo teve impacto real na continuidade deste trabalho.

Ao corpo docente do Mestrado em Administração Pública, expresso o meu sincero reconhecimento. As ferramentas conceptuais e metodológicas que me transmitiram foram indispensáveis para a construção desta investigação e para o desenvolvimento de uma visão mais crítica e informada sobre o funcionamento da grande máquina que é o Estado Português.

Termino este ciclo com mais conhecimento sobre o tema que me acompanhou durante tantos meses, mais confiança nas minhas capacidades e com uma resiliência que não sabia possuir. Levo, acima de tudo, uma enorme gratidão pelo carinho, pela compreensão e pelas pessoas que fizeram parte deste percurso. A todas e a todos, o meu sincero obrigada.

Resumo

A presente dissertação analisa o Programa Porta 65 – Jovem, principal instrumento público de apoio ao arrendamento jovem em Portugal, avaliando a sua evolução, distribuição territorial e contributo para a autonomização residencial entre 2011 e 2024. Partindo da constatação de que os jovens enfrentam crescentes dificuldades no acesso à habitação, decorrentes da inflação das rendas, da precariedade laboral e da insuficiência da oferta habitacional, o estudo procura compreender em que medida o programa responde a estas barreiras estruturais.

A investigação adota uma abordagem quantitativa, descritivo-analítica e longitudinal, recorrendo a dados oficiais do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) e a estatísticas nacionais e europeias, tratados através de procedimentos automatizados que permitiram construir uma base de dados a nível distrital.

Os resultados revelam a existência de dois ciclos distintos: um primeiro, até 2017, marcado por oscilações, níveis moderados de aprovação e fortes desigualdades territoriais; e um segundo, a partir de 2022, caracterizado por um aumento expressivo das aprovações, reforço da dotação orçamental afeta ao programa e redução das assimetrias territoriais. Contudo, apesar das melhorias registadas, subsistem limitações estruturais. O programa revela dificuldades em assegurar percursos habitacionais estáveis após o termo do apoio. Conclui-se que o Porta 65 – Jovem, embora relevante e estruturante, funciona sobretudo como medida compensatória face ao aumento das rendas, carecendo de articulação com políticas que intervenham na oferta habitacional e assegurem a continuidade das soluções de arrendamento acessível.

Palavras-chave: Porta 65 – Jovem; Políticas Públicas; Habitação em Portugal; Arrendamento Jovem; Jovem; Soluções Sociais

Abstract

This master's dissertation analyses the “Porta 65 – Jovem” Programme, the main public instrument supporting young people renting in Portugal, assessing its evolution, territorial distribution and contribution to residential autonomy between 2011 and 2024. Based on the observation that young people face increasing difficulties in accessing housing, due to rent inflation, job insecurity and insufficient housing supply, the study seeks to understand the extent to which the programme responds to these structural barriers.

The research adopts a quantitative, descriptive-analytical and longitudinal approach, using official data from the Institute for Housing and Urban Rehabilitation (IHRU) and national and European statistics, processed through automated procedures that enabled the construction of a district-level database. The results reveal the existence of two distinct cycles: the first, until 2017, marked by fluctuations, moderate levels of approval and strong territorial inequalities; and the second, from 2022 onwards, characterised by a significant increase in approvals, a reinforcement of the budget allocation for the programme and a reduction in territorial asymmetries. However, despite the improvements, structural limitations remain.

The programme reveals difficulties in ensuring stable housing pathways after the end of support. It is concluded that “Porta 65 –Jovem”, although relevant and structural, functions primarily as a compensatory measure in the face of rising rents, lacking coordination with policies that intervene in housing supply and ensure the continuity of affordable rental solutions.

Keywords: Porta 65 – Jovem; Public Policy; Housing in Portugal; Youth Rental; Young People; Social Solutions

Índice

Agradecimentos.....	i
Resumo.....	iii
Abstract.....	v
Índice de figuras.....	xi
Introdução.....	1
Capítulo 1. A relação dos jovens com o mercado de arrendamento habitacional em Portugal.....	5
1.1 Evolução da condição habitacional dos jovens em Portugal	5
1.1.1 Conceito de juventude.....	5
1.1.2 Evolução demográfica da população jovem	6
1.1.3 Autonomização dos jovens	8
1.1.4 Acesso dos jovens à habitação	9
1.1.5 Análise intergeracional do acesso à habitação	12
1.1.6 Acessibilidade habitacional.....	16
1.2 Políticas de habitação para os jovens no pós-25 de abril – geral	18
1.2.1 Crédito jovem bonificado.....	18
1.2.2 Sistema de poupança-habitação	19
1.2.3 Regime de crédito às cooperativas de habitação.....	20
1.2.4 Programa de Apoio ao Arrendamento	20
1.2.5 Garantia Pública no crédito à habitação para jovens	21
Capítulo 2. O programa Porta 65 - Arrendamento por Jovens: Génese e evolução	23
2.1 Incentivo ao Arrendamento por Jovens (IAJ): O antecessor do Porta 65 – Jovem....	23
2.1.1 Indicadores relevantes sobre a execução do IAJ	25
2.2 Transição do IAJ para o Porta 65 – Jovem: contextualização através de uma análise comparada	27
2.2.1 Iniciativa Porta 65.....	27

2.2.2	Reconfiguração do apoio ao arrendamento jovem: do IAJ ao Porta 65 - Jovem	29
2.3	Evolução do Programa Porta 65 – Jovem	33
2.3.1	Alteração de 2008 - Aumento da taxa de esforço	33
2.3.2	Alteração de 2010 - Contrato-promessa de arrendamento	36
2.3.3	Avaliação do programa no contexto do Memorando de Entendimento (Troika)	37
2.3.4	Alteração de 2017 – Alargamento do âmbito subjetivo do programa	37
2.3.5	Alteração de 2022 - Articulação com o Programa de Apoio ao Arrendamento	39
2.3.6	Alteração de 2023 - Porta 65 +	40
2.3.7	Alteração de 2024 - Eliminação do requisito «Renda máxima admitida»	41
Capítulo 3. Metodologia de investigação e tratamento de dados		45
3.1	Enquadramento metodológico geral	45
3.2	Fontes de dados	46
3.2.1	Fontes estatísticas e administrativas	46
3.2.2	Fontes documentais institucionais	46
3.2.3	Fontes complementares	47
3.3	Métodos de recolha de dados	47
3.3.1	Extração automatizada (web scraping)	47
3.3.2	Harmonização territorial	48
3.4	Tratamento de dados	48
3.5	Limitações metodológicas	49
Capítulo 4. Desempenho do Porta 65 – Jovem: Indicadores, resultados e fragilidades		51
4.1	Evolução da Procura (2011-2024)	51
4.1.1	Análise da evolução das taxas de aprovação e de rejeição das novas candidaturas (2011-2024)	54
4.1.2	Candidaturas não subvencionadas: Evidências do Relatório de 2022	56
4.2	Distribuição territorial dos apoios: Assimetrias e condicionantes	58

4.2.1	Distribuição territorial da procura (volume) pelo Porta 65 – Jovem (2011-2024)	58
4.2.2	Análise da evolução do rácio de novas candidaturas submetidas por cada 1000 jovens elegíveis (2011-2024)	60
4.2.3	Análise do período 2011-2017: Taxas de aprovação de novas candidaturas por distrito	64
4.2.4	Análise do período 2018-2024: Taxas de aprovação de candidaturas novas por distrito	66
4.3	Cessação antecipada do apoio: Razões e implicações	69
4.3.1	Dinâmica das renovações do apoio	70
4.3.1.1	Padrões de permanência nos primeiros concursos (2007-2008)	70
4.3.1.2	Limitações no cálculo da taxa de renovação após 2010	71
4.3.1.3	Padrões de permanência em 2014-2021	72
4.4	Contributo do Porta 65 – Jovem para a autonomização habitacional dos jovens	75
	Conclusão	79
	Referências bibliográficas	83
	Anexo	91

Índice de figuras

Figura 1. População jovem residente por distrito e região autónoma: 2011 e 2021 (% em relação à população total residente em Portugal)	7
Figura 2. Idade média de saída de casa dos pais na União Europeia (2024)	8
Figura 3. Famílias proprietárias da residência principal, por classe etária e década de nascimento do representante da família Percentagem	13
Figura 4. Famílias proprietárias com empréstimo, por classe etária e década de nascimento do representante da família Percentagem das famílias proprietárias.....	15
Figura 5. Acessibilidade à habitação por município em 2021: Rent-to-Income (figura da esquerda) e Price-to-Income (figura da direita)	17
Figura 6. Evolução do número médio de beneficiários do IAJ por ano.....	26
Figura 7. Quadro-resumo IAJ vs Porta 65 - Jovem.....	32
Figura 8. Resumo das principais alterações do Porta 65 - Jovem	43
Figura 9. Evolução anual do número de novas candidaturas submetidas, aprovadas e rejeitadas (2011-2024).....	52
Figura 10. Taxas de aprovação e rejeição de novas candidaturas (2011-2024).....	55
Figura 11. Total de candidaturas novas submetidas, por Distrito/Região Autónoma (2011-2024)	59
Figura 12. Rácio de novas candidaturas submetidas por cada 1000 jovens (2011-2024).....	61
Figura 13. Densidade populacional, Município, 2021 (Figura da esquerda) e Valor médio mensal das rendas, Município, 2021 (Figura da direita)	62
Figura 14. Rácio médio de candidaturas novas submetidas por 1000 jovens elegíveis (2011-2024).....	63
Figura 15. Taxa de aprovação de novas candidaturas, por ano e por distrito (2011-2017)	65
Figura 16. Taxa de aprovação de novas candidaturas, por ano e por distrito (2018-2024)	67
Figura 17. Taxas médias de aprovação e reprovação das novas candidaturas submetidas (2011-2024).....	68
Figura 18. Taxas de renovação das candidaturas dos concursos de 2007 e 2008	70
Figura 19. Duração da subvenção (em meses) nas candidaturas subvencionadas, por número de renovações	73

Introdução

Nas últimas décadas, o processo de transição para a vida adulta em Portugal tem evidenciado um adiamento progressivo e uma crescente complexidade, decorrentes de transformações estruturais nas esferas social, económica e habitacional que condicionam de forma decisiva as trajetórias dos jovens. Embora o acesso à habitação constitua um pressuposto fundamental para a autonomização residencial, este converteu-se simultaneamente no seu principal obstáculo. O progressivo aumento dos preços da habitação, a precarização laboral, a estagnação salarial e a retração da oferta no mercado de arrendamento concorrem para tornar financeiramente inacessível a obtenção de uma habitação arrendada para uma parte crescente da população jovem, agravando desigualdades e prolongando a permanência no agregado familiar de origem. Este cenário contrasta com as expectativas criadas nas décadas anteriores, quando a emancipação juvenil se associava à obtenção de rendimentos estáveis, ao início de um percurso profissional e à constituição de família, elementos progressivamente fragilizados no contexto socioeconómico atual.

A evolução das políticas públicas de habitação desempenha, neste quadro, um papel decisivo. No pós-25 de abril, o Estado Português procurou responder à escassez habitacional através de sucessivos instrumentos que privilegiaram, numa primeira fase, a aquisição de casa própria e, apenas posteriormente, a dinamização do arrendamento como alternativa viável. Esta mudança de orientação, iniciada de forma gradual no final da década de 1990 e consolidada no século XXI, decorreu do reconhecimento de que a promoção da propriedade não respondia às transformações estruturais da sociedade portuguesa, nomeadamente à crescente mobilidade geográfica, ao adiamento dos projetos familiares e à incapacidade financeira dos jovens em contrair crédito à habitação. Neste processo, emergiram programas especificamente desenhados para promover o acesso dos jovens ao arrendamento, entre os quais se destaca o Incentivo ao Arrendamento Jovem (IAJ), que vigorou até 2007, e o Programa Porta 65 – Jovem, que o veio substituir.

Criado com o objetivo de apoiar os jovens no arrendamento de habitação permanente, o Porta 65 – Jovem tornou-se o principal instrumento público de incentivo ao arrendamento para esta faixa etária. Desde a sua implementação, o programa foi alvo de diversas alterações, ajustando-se às mudanças do mercado, às críticas públicas e às prioridades governativas. Estas revisões incidiram sobre múltiplas dimensões do programa, incluindo o alargamento dos limites etários, a redefinição dos valores máximos de renda, a alteração da fórmula de cálculo da taxa de esforço, a extensão da duração do apoio e o reforço da articulação com outras medidas de política pública. Apesar destes ajustamentos, persistem dúvidas quanto ao impacto efetivo do programa na autonomização dos jovens.

A análise deste programa revela-se particularmente relevante num contexto nacional marcado pelo adiamento persistente da autonomização residencial. Em 2024, os jovens portugueses deixaram a casa dos pais, em média, aos 28,9 anos, um valor que ultrapassa substancialmente a média da União Europeia, fixada nos 26,2 anos, colocando Portugal entre os países onde este processo ocorre mais tarde. A autonomização residencial passou a constituir não apenas uma etapa de transição, mas uma conquista social adiada, fortemente condicionada por fatores externos ao controlo dos jovens. Num contexto marcado pelo aumento significativo das rendas, pela pressão turística, pela concentração da oferta habitacional nos centros urbanos e pela crescente dificuldade em assegurar rendimentos estáveis, torna-se imperativo compreender de que forma as políticas públicas intervêm, ou falham em intervir, na mitigação dessas barreiras.

É neste enquadramento que se insere a presente dissertação, centrada na análise do Programa Porta 65 –Jovem, no período compreendido entre 2011 e 2024, sob uma perspetiva simultaneamente territorial e evolutiva. O estudo procura responder às seguintes questões centrais: (i) como é que o programa tem evoluído ao longo do tempo; (ii) de que modo se distribuem territorialmente os apoios concedidos pelo programa e em que medida essa distribuição revela a existência de assimetrias regionais; (iii) se os beneficiários usufruem do apoio até ao limite temporal previsto, identificando fatores que explicam interrupções antecipadas; e (iv) em que medida o programa contribui efetivamente para a autonomização habitacional dos jovens, enquanto finalidade estruturante das políticas públicas de habitação dirigidas a este segmento populacional.

Para cumprir este propósito, a investigação integra um conjunto diversificado de fontes de informação, incluindo dados estatísticos oficiais, legislação, relatórios institucionais e registos administrativos disponibilizados pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU). O recurso a técnicas de recolha e tratamento de dados, incluindo processos automatizados de extração de informação, permitiu construir uma base de dados diacrónica, possibilitando a análise detalhada da evolução temporal e territorial das candidaturas, aprovações, reprovações e taxas de esforço observadas. Esta opção metodológica responde à escassez de estudos sistemáticos sobre o programa e à ausência de dados organizados numa lógica comparada que permita aferir tendências consistentes.

O contributo desta investigação resulta, assim, da articulação entre contextualização histórica, leitura crítica das políticas públicas e análise empírica sustentada por indicadores construídos especificamente para este efeito. Ao relacionar as transformações legislativas do Porta 65 – Jovem com a evolução do mercado habitacional e com as dinâmicas territoriais de procura, o estudo ultrapassa uma abordagem meramente descritiva e introduz uma leitura interpretativa sobre os limites, potencialidades e implicações do programa. A relevância desta leitura torna-se ainda mais evidente num momento em que a habitação se consolida como eixo prioritário da ação pública e como uma das dimensões mais críticas da experiência juvenil contemporânea.

A dissertação organiza-se em quatro capítulos. O primeiro apresenta o enquadramento teórico e empírico das condições habitacionais dos jovens em Portugal. O segundo analisa a génese, evolução e alterações do Porta 65 – Jovem. O terceiro descreve a metodologia adotada e o quarto expõe e interpreta os resultados.

Ao assumir a habitação como vetor estruturante da transição juvenil, esta investigação pretende contribuir para o debate académico, político e social sobre o papel do Estado na construção de percursos habitacionais mais equitativos, sustentáveis e coerentes com as transformações contemporâneas. Espera-se, desta forma, oferecer novos elementos para uma reflexão informada sobre o futuro das políticas de habitação dirigidas aos jovens e sobre o lugar que estes ocupam na sociedade portuguesa do século XXI.

Capítulo 1. A relação dos jovens com o mercado de arrendamento habitacional em Portugal

O presente capítulo analisa os fatores que estruturam a relação dos jovens com o mercado habitacional português, integrando dimensões sociológicas, demográficas e económicas que explicam as dificuldades persistentes no acesso à habitação. Inicia-se com a análise da juventude enquanto categoria social em transformação e com o adiamento crescente da autonomização residencial. Identificam-se, depois, constrangimentos como a precariedade laboral, o aumento dos preços associados à habitação e a reduzida expressão do mercado de arrendamento. Por fim, examina-se a evolução das políticas públicas de habitação no pós- 25 de Abril, demonstrando que os desafios atuais resultam de transformações estruturais que têm condicionado de forma sistemática o acesso dos jovens à habitação.

1.1 Evolução da condição habitacional dos jovens em Portugal

1.1.1 Conceito de juventude

A definição da categoria social «juventude» tem sido objeto de debate académico, fruto da sua plasticidade, volatilidade e heterogeneidade, em função do contexto histórico, económico e cultural.

Brandão, Saraiva e Mena (2012) explicam que, a partir dos anos 70 do século XX, as regras sociais que orientavam a transição para a vida adulta perderam força em virtude da desinstitucionalização dos marcadores sociais até então definidos. O adiamento do casamento ou mesmo a opção pela união de facto, a maternidade e a paternidade tardias bem como o atraso no ingresso no mercado de trabalho são alguns exemplos das alterações verificadas.

Doutor (2016) afirma que *«(...) a juventude é encarada como um «problema», sendo definida como protagonista de uma crise de valores e, de igual modo, de um conflito de gerações relativamente aos comportamentos éticos e culturais.»*.

Erikson (1976) descreveu a juventude como um período de «moratória psicossocial», em que os indivíduos dispõem de um período socialmente legitimado, durante o qual são livres de experienciar antes de assumirem compromissos definitivos.

Em Portugal, o interesse académico por esta categoria social intensificou-se nas décadas de 1960 e 1970 como consequência da crescente participação cívica dos jovens, nomeadamente, através de movimentos estudantis e políticos. O fim da Guerra do Ultramar foi uma das causas pelas quais lutaram. Porém, é partir da década de 80 do século XX, com a realização dos primeiros inquéritos dirigidos aos jovens, que a temática da juventude alcança maior expressão enquanto objeto de estudo científico (Fundação Francisco Manuel dos Santos [FFMS], 2021).

De acordo com o Relatório da Comissão Europeia relativo à implementação da Estratégia da UE para a Juventude (2022-2024) de 2025, a União Europeia, para fins estatísticos, define como jovens os indivíduos entre os 15 e os 29 anos, embora reconheça a mutabilidade do conceito. A elasticidade existente em torno desta categoria social comprova que esta «(...) se constrói histórica, social e politicamente.» (Fundação Francisco Manuel dos Santos [FFMS], 2021).

1.1.2 Evolução demográfica da população jovem

Conforme demonstram os Censos de 2021, a tendência de redução da população jovem¹ manteve-se, mas com um abrandamento do ritmo de declínio (Observatório Permanente da Juventude [OPJ], 2023).

Entre 2011 e 2021, a população jovem diminuiu cerca de 7,8% (Censos, 2021). Em comparação, na década anterior a redução tinha sido de 21,3%, sobretudo devido ao impacto da crise financeira de 2008 e ao forte fluxo emigratório subsequente (Rowland, 2014).

O grupo etário entre os 15 e os 19 anos registou uma quebra de 16,7% no período compreendido entre 2001 e 2011. Por sua vez, entre 2011 e 2021 o valor registado foi de 5,3%. O grupo etário seguinte, dos 20 aos 24 anos, sofreu uma redução de apenas 3%, contrastando com a diminuição de 24,8% registada na década de 2001-2011. No mesmo sentido, o grupo etário dos 25 aos 29 anos passou de uma quebra de 23,6%, entre 2001 e 2011 para 14,3% no decénio de 2011-2021.

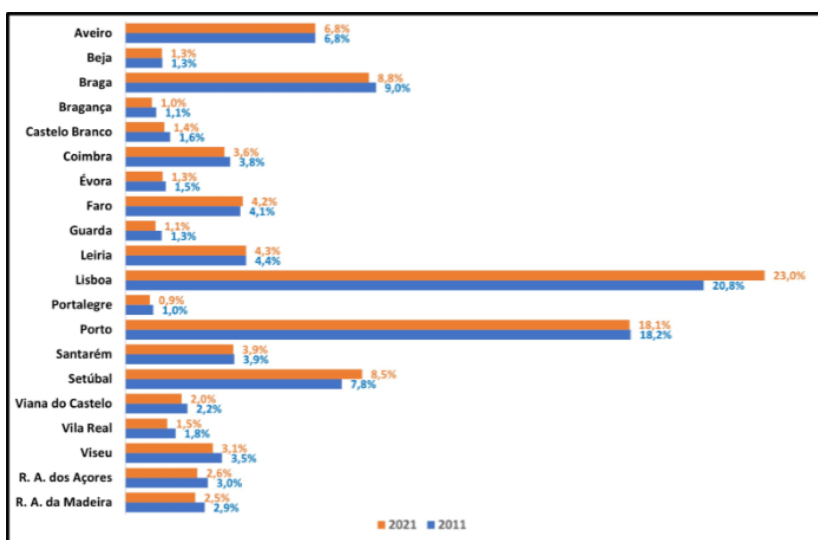
¹ Indivíduos com idades compreendidas entre os 15 e os 29 anos.

Ainda que a natalidade tenha permanecido em níveis historicamente baixos, fatores como a retoma económica a partir de 2015 e o aumento da imigração jovem contribuíram para atenuar a perda de densidade populacional (Banco de Portugal, 2021; OPJ, 2023). Eventos recentes tiveram também impacto nas dinâmicas populacionais. A pandemia por COVID-19 (2020-2021) provocou quebras temporárias na imigração, mas também levou ao regresso de jovens emigrados devido ao encerramento de fronteiras. Já o Brexit (2020) afetou diretamente a emigração portuguesa para o Reino Unido, tradicional destino dos jovens, reduzindo o fluxo de saída (Pires et al., 2022).

A distribuição territorial dos jovens em Portugal, em 2021, manteve-se semelhante aquela que foi observada em 2011. Lisboa, Porto, Braga, Setúbal e Aveiro são os distritos que concentram mais população jovem (Figura 1). Face a 2011, os únicos que viram a sua população jovem residente a aumentar foram os distritos de Lisboa, Setúbal e Faro. Os distritos de Aveiro, Beja e Santarém mantiveram os valores registados em 2011 enquanto os restantes distritos e Regiões autónomas registaram perdas.

Em 2021, o distrito de Lisboa concentrava 23% da população jovem residente em Portugal (375 782 jovens) e o distrito do Porto 18% (296 559 jovens), reunindo em conjunto quase metade da população jovem do país.

Figura 1. População jovem residente por distrito e região autónoma: 2011 e 2021 (% em relação à população total residente em Portugal)



Fonte: INE (OPJ, 2023)

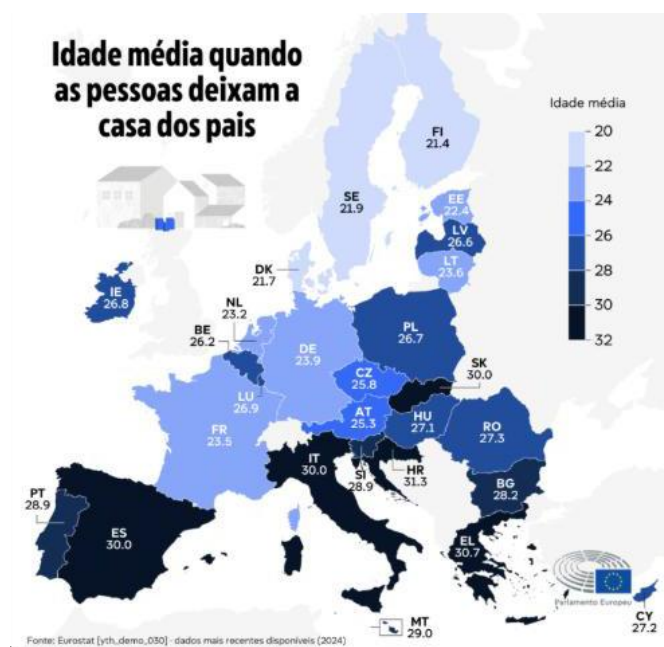
1.1.3 Autonomização dos jovens

A autonomização residencial representa um dos momentos-chave da transição para a vida adulta. Tanto em Portugal como na União Europeia, tem-se observado um aumento progressivo na idade média associada à autonomização residencial dos jovens.

Em Portugal, a idade média situava-se nos 28,8 anos em 2014, registando um crescimento contínuo até 2017, quando atingiu os 29,1 anos. Em 2021, registou um crescimento significativo e chegou aos 33,3 anos, o valor mais elevado no âmbito da União Europeia, devido sobretudo ao impacto da pandemia COVID-19. A partir de 2022 a média desceu passando para os 30,1 anos, iniciando assim uma trajetória decrescente até 2024.

Os dados mais recentes dizem respeito ao ano 2024 e indicam que a média da União Europeia se situa nos 26,2 anos, enquanto Portugal regista uma média de 28,9 anos. Portugal, ocupa assim a sétima posição no ranking de países da União Europeia que regista os valores mais elevados de autonomização residencial dos jovens (A crise habitacional na Europa: principais factos e ações da UE (infografias), Parlamento Europeu, 2024).

Figura 2. Idade média de saída de casa dos pais na União Europeia (2024)



Fonte: Eurostat [yth_demo_030] dados mais recentes disponíveis (2024)

Os dados do Eurostat revelam que o adiamento da autonomização residencial não se reflete apenas no aumento da idade média de saída de casa, mas também na proporção crescente de jovens que continuam a viver com os pais. Entre 2015 e 2024, observa-se um aumento consistente em todos os grupos etários analisados. Entre os jovens dos 18 aos 24 anos, a proporção aumentou de cerca de 21%, em 2015, para aproximadamente 26%, em 2024. No grupo dos 18-34 anos, os valores subiram de 39% para cerca de 46%, mantendo-se em níveis historicamente elevados. Por sua vez, no segmento dos 25-34 anos, aquele que mais se associa à transição para a vida adulta, a tendência é ainda mais acentuada: a proporção passou de 61%, em 2015, para cerca de 76%, em 2023, descendo ligeiramente em 2024 para cerca de 74%. Estes valores são reveladores das dificuldades estruturais sentidas pelos jovens no processo de autonomização, mesmo entre jovens adultos inseridos no mercado de trabalho.

Este adiamento da saída do agregado familiar de origem é influenciado por diversos fatores tais como, a extensão do período de estudos, a precariedade laboral e as dificuldades no acesso à habitação.

Estudos internacionais sublinham também o papel da família como mediadora do acesso à habitação. Ronald e Lennartz (2018) demonstram que, em vários países europeus, as transferências de riqueza habitacional entre gerações e o apoio direto dos pais são cruciais para permitir aos jovens a compra da sua primeira casa.

1.1.4 Acesso dos jovens à habitação

A estrutura do regime de ocupação da habitação em Portugal sofreu uma profunda transformação desde a década de 1970. Os Censos de 1970 revelavam uma distribuição praticamente equilibrada entre famílias proprietárias e arrendatárias. Contudo, nas décadas seguintes observou-se uma tendência consistente de reforço da propriedade em detrimento do arrendamento, tendência essa que moldou a condição habitacional da população portuguesa ao longo de mais de quatro décadas (Xerez et al., 2019).

Em Portugal, no período compreendido entre 1981 e 2001, a proporção de famílias proprietárias registou um aumento de 19 pontos percentuais atingindo os 76%, tornando Portugal num dos países mais centrados na habitação própria na Europa. Importa, no entanto, referir que estes valores variam em função da região do país. Entre 2011 e 2021, as duas principais cidades, Lisboa e Porto, mantiveram níveis de propriedade inferiores à média nacional e muito próximos entre si: em 2011, a propriedade representava 51% no Porto e 52% em Lisboa², enquanto o arrendamento correspondia a 44% e 42%, respetivamente. Em 2021, estes valores pouco se alteraram, com o Porto a registar 49% de proprietários e 44% de arrendatários, e Lisboa 50% de proprietários e 42% de arrendatários, evidenciando uma estabilidade relativa no regime de ocupação e uma presença persistente do arrendamento nos contextos urbanos centrais.

Este crescimento foi mais evidente nos agregados familiares mais jovens, constituídos por mais do que um indivíduo e com níveis de escolaridade mais elevados. Este aumento esteve associado a vários fatores estruturais: a implementação de políticas públicas de apoio à aquisição de habitação, como o crédito bonificado (1976) e o regime de poupança-habitação (1981), a liberalização e desregulação progressiva do setor bancário, que facilitou o acesso ao crédito hipotecário, a redução sustentada das taxas de juro, em linha com a convergência europeia e, ainda, a desvalorização do mercado de arrendamento, marcado pelo congelamento de rendas, renovação automática dos contratos e forte proteção dos inquilinos, que o tornaram pouco atrativo para os senhorios (Banco de Portugal, 2023; Xerez et al., 2019).

Em 2011, a percentagem de famílias proprietárias já havia diminuído, fixando-se nos 73%. Esta redução deve ser interpretada à luz da crise económica e financeira que assolou Portugal a partir de 2008³, acompanhada pela imposição de fortes restrições no acesso ao crédito e de uma subida acentuada do desemprego⁴, fatores que limitaram o acesso à compra de habitação, sobretudo entre as famílias mais jovens (Banco de Portugal, 2023).

² Dados disponibilizados pelo INE.

³ Crise do «Subprime». «Entre Agosto de 2007 e Fevereiro de 2008, com o agravar da situação, encerraram 12.830 empresas em Portugal.» (Expresso, 2008) Disponível em: <https://expresso.pt/economia/falencias-aceleram-em-portugal=f278966>

⁴ Do elenco de medidas incluídas no Memorando de Entendimento (aquele que foi assinado entre Portugal, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu), constavam cortes no subsídio de desemprego e a flexibilização dos despedimentos.

Em maio de 2011 foram assinados dois memorandos, um com o Fundo Monetário Internacional e outro com a Comissão Europeia e Banco Central Europeu, que formalizaram o programa de resgate financeiro da Troika que terminaria a 4 de maio de 2014.

A análise do período mais recente confirma uma tendência de estagnação e ligeira inversão no regime de ocupação. Entre 2001 e 2011, a residência habitual própria diminuiu o seu peso, passando de 54% para 50%. Inversamente, a habitação em regime de arrendamento registou um aumento de 17% para 18% (Xerez et al.,2018). Em 2021, 70% das famílias portuguesas eram proprietárias da sua residência, 22% encontravam-se em regime de arrendamento e cerca de 8% viviam em habitação cedida gratuitamente (Censos, 2021). Embora a percentagem de famílias proprietárias se mantenha superior à média da área do euro (62%), regista-se uma redução face aos níveis das décadas de 1990 e 2000, acompanhada por um crescimento relativo do arrendamento, particularmente entre os grupos etários mais jovens (Banco de Portugal, 2023).

No período compreendido entre 1981 e 2021, o recurso ao crédito à habitação registou um crescimento significativo. A propriedade com encargos⁵ passou de 14%, em 1981, para 38%, em 2021, tendo atingido o seu pico em 2011, com 43%.

Por sua vez, a proporção de proprietários sem encargos diminuiu de 49% para 43% (Banco de Portugal, 2023). Estes dados refletem uma crescente dependência face ao crédito à habitação para o acesso à habitação própria, em contraste com as gerações anteriores, que tinham conseguido adquirir casa com menor recurso ao financiamento.

O arrendamento, por seu turno, registou uma trajetória descendente até ao início do século XXI, passando de 39% em 1981 para 21% em 2001. Em outubro de 1990 é aprovado o Regime do Arrendamento Urbano (RAU)⁶ com o intuito de dinamizar e tornar mais atrativo o mercado de arrendamento. Todavia, a manutenção do congelamento das rendas e a morosidade inerente aos processos de despejo constituíam um enorme entrave mantendo o mercado de arrendamento pouco atrativo.

⁵ Propriedade com encargos é a condição em que um elemento do agregado é o proprietário do alojamento, existindo um encargo mensal de capital e juros em dívida para pagamento de empréstimo à aquisição de habitação própria. Esta é a definição utilizada nos Censos.

⁶ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de outubro.

Mais tarde, em 2006, é feita uma nova tentativa de estímulo do mercado de arrendamento, através da aprovação do Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU)⁷. O NRAU procurou resolver o problema do congelamento das rendas relativas aos contratos de arrendamento celebrados em momento prévio ao da entrada em vigor do RAU. Neste novo regime passou a ser permitida a atualização do valor destas rendas mediante a verificação de dois critérios, a avaliação fiscal do imóvel e o cumprimento de um determinado nível de conservação do mesmo. Por sua vez, o processo de despejo foi agilizado.

Na sequência das recomendações do Memorando de Entendimento⁸, surge aquela que ficou conhecida como «Lei Cristas»⁹. Esta lei veio introduzir alterações no NRAU nomeadamente, no âmbito da atualização das rendas, ação de despejo bem como no regime das obras nos prédios arrendados. Xerez et al. (2018) identificam como objetivos desta alteração, a dinamização do mercado de arrendamento através da liberalização do mercado, o aumento da liberdade das partes na celebração dos contratos de arrendamento, o reforço da transição dos contratos antigos para o novo regime e a criação de um procedimento especial de despejo.

1.1.5 Análise intergeracional do acesso à habitação

A análise intergeracional do regime de acesso à habitação permite compreender não apenas as mudanças estruturais no tempo, mas também as desigualdades entre gerações no acesso à propriedade. Os dados do Banco de Portugal (2023), construídos com base nos Censos, oferecem uma visão longitudinal da evolução da proporção de famílias proprietárias, distinguindo diferentes gerações.

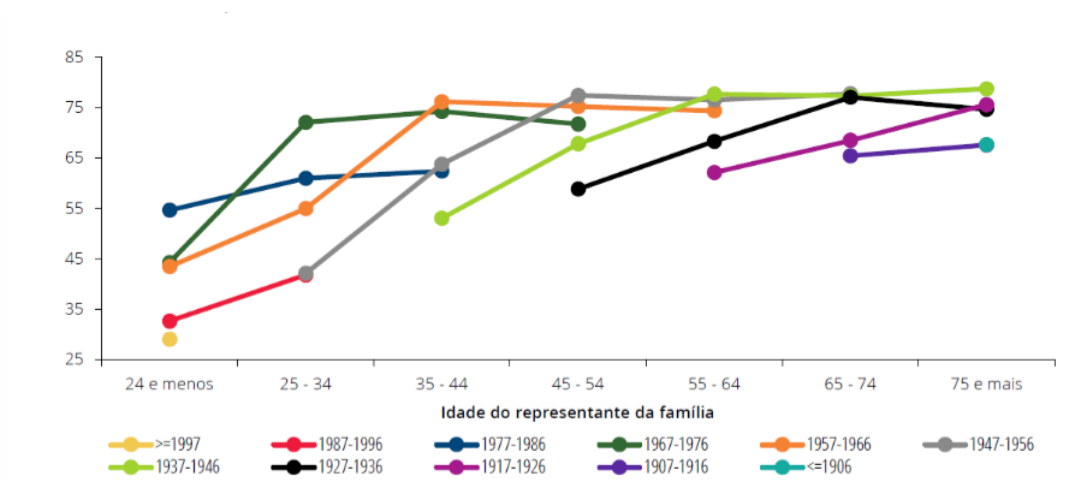
Importa salientar duas notas metodológicas. Em primeiro lugar, a idade considerada é a do representante da família, ou seja, o indivíduo identificado pelo agregado familiar como a pessoa de referência. Em segundo lugar, os dados têm como base os Censos, realizados de dez em dez anos, o que significa que os gráficos não incluem todas as idades de todos os indivíduos, mas apenas aquelas que coincidem com os anos censitários. Assim, por exemplo, os indivíduos nascidos em 1956 são observados aos 25, 35, 45, 55 e 65 anos, mas não nas restantes idades (Banco de Portugal, 2023).

⁷ Aprovado pela Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro.

⁸ Assinado em 17 de maio de 2011.

⁹ Aprovada pela Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto.

Figura 3. Famílias proprietárias da residência principal, por classe etária e década de nascimento do representante da família | Percentagem



Fonte: Gráfico retirado do Boletim Económico do Banco de Portugal, de outubro de 2023

A Figura 3 representa a proporção de famílias proprietárias de habitação principal, distribuída simultaneamente por escalões etários e décadas de nascimento do representante da família. Esta abordagem permite comparar de forma dinâmica como diferentes gerações acederam à propriedade habitacional ao longo do seu ciclo de vida.

As gerações mais antigas, nascidas entre as décadas de 1910 e 1940, apresentam níveis muito reduzidos de propriedade em idades jovens, mas convergem para valores elevados a partir dos 45 anos, estabilizando entre os 65% e os 75% nas idades mais avançadas. Por sua vez, as gerações de 1947-1956 e de 1957-1966 beneficiaram de um contexto económico favorável e da expansão do crédito à habitação, alcançando rapidamente níveis elevados de propriedade numa fase mais precoce: cerca de 65% no caso da primeira geração e aproximadamente 75% no caso da segunda, no escalão etário dos 35-44 anos.

A geração de 1967-1976 destaca-se de forma particular, atingindo valores próximos de 70% de famílias proprietárias no grupo dos 25-34 anos, por volta de 2001, usufruindo das mesmas prerrogativas das gerações de 1947-1956 e de 1957-1966. Este comportamento contrasta com o das gerações mais recentes, 1977-1986 e 1987-1996 que revelam uma quebra acentuada na proporção de proprietários em idades jovens. Nos 25-34 anos, estas gerações apresentavam respetivamente cerca de 61% e 42% de proprietários, valores significativamente inferiores aos registados pelas gerações anteriores e próximos dos observados pelas gerações nascidas em meados do século XX. Todavia, é na geração de 1977-1986 que encontramos a maior proporção de proprietários com 24 ou menos anos de idade, com cerca de 55%.

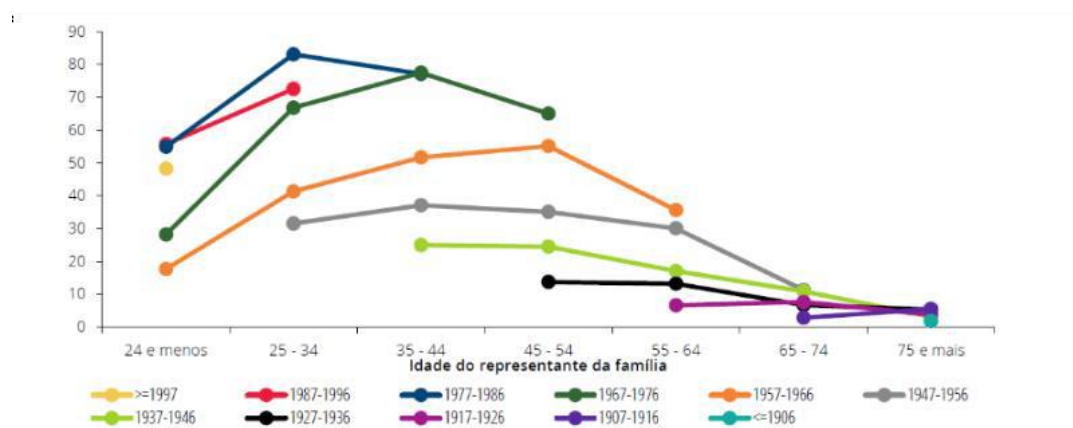
Relativamente ao escalão etário que abrange os indivíduos com idade igual ou inferior a 24 anos, a percentagem de famílias proprietárias decresceu para menos de 35% nas gerações posteriores a 1986, contrastando com níveis entre 45% e 55%, observados nas três gerações precedentes. Estes dados sugerem que, apesar da persistência da propriedade como regime dominante, as gerações mais jovens enfrentam maiores dificuldades em aceder a este regime numa fase precoce do ciclo de vida. Essas dificuldades resultam de vários fatores acumulados ao longo dos últimos anos, incluindo o fim do crédito bonificado para jovens e os efeitos da crise financeira internacional de 2008-2010, que desencadeou a crise da dívida soberana da zona euro e forçou Portugal a recorrer, em 2011, ao Programa de Assistência Económica e Financeira da Troika.

A partir de 2015¹⁰, a subida intensa dos preços da habitação agravou ainda mais o panorama nacional. Conforme sustentam Antunes et al. (2024), este fenómeno deriva de uma conjugação de fatores endógenos e exógenos, destacando-se a pouca atratividade e instabilidade do quadro legal do arrendamento, o crescimento do turismo, do alojamento local e do investimento estrangeiro (Vistos Gold), a inflação¹¹ e os elevados custos de construção.

¹⁰ «Entre 2015 e 2024, o índice de preços das casas subiu em Portugal 143%, enquanto o salário médio bruto cresceu apenas 36% no mesmo período.» (Expresso, 2025) Disponível em: https://expresso.pt/economia/economia_imobiliario/2025-10-03-portugal-teve-a-maior-subida-da-ue-nos-precos-da-habitacao-0745ed76

¹¹ O Banco Central Europeu define como meta ideal para garantir a estabilidade, uma taxa de inflação de 2% no médio prazo. Disponível em: <https://www.bportugal.pt/page/o-que-e-inflacao-e-porqueum-objetivo-de-2>

Figura 4. Famílias proprietárias com empréstimo, por classe etária e década de nascimento do representante da família | Percentagem das famílias proprietárias



Fonte: Gráfico retirado do Boletim Económico do Banco de Portugal, de outubro de 2023

A Figura 4 aprofunda a análise anterior, ilustrando a evolução da aquisição de habitação própria com recurso a crédito, ao longo das várias gerações. No caso das gerações mais antigas (anteriores a 1966), o peso dos empréstimos entre os jovens proprietários era relativamente baixo, situando-se entre 20% e 30%. Por sua vez, nas gerações de 1976 e adiante, a proporção de jovens proprietários com menos de 25 anos, com crédito à habitação, dispara para cerca de 50%. A geração de 1977-1986 destaca-se particularmente por ter recorrido ao crédito em maior escala e numa fase mais precoce do ciclo da vida. Este fenómeno decorre do impacto da liberalização financeira e do alargado acesso ao crédito hipotecário a partir da década de 1980 até 2008.

Estes dados revelam duas tendências centrais: por um lado, o adiamento da aquisição de habitação própria entre as gerações mais recentes, que só conseguem comprar casa em faixas etárias mais elevadas; por outro, uma crescente dependência do crédito hipotecário, que contrasta com a realidade das gerações mais antigas, cujo acesso à propriedade era feito, em maior proporção, sem recurso a endividamento. Em 2021, esta tendência é particularmente visível, já que a maior incidência de proprietários com empréstimos se deslocou para a faixa dos 35-44 anos, sinalizando que a entrada na propriedade ocorre cada vez mais tarde (Banco de Portugal, 2023).

Paralelamente, observa-se um aumento do número de jovens que permanece no mercado de arrendamento. Como sublinha Mendes (2022), este crescimento está associado à combinação entre a subida acentuada dos preços das casas a partir de 2015, a precaridade laboral e as restrições ao acesso ao crédito impostas a partir de 2011, fatores que reforçam a procura por arrendamento entre os mais novos. Estudos realizados noutros países do sul da Europa, como Espanha, mostram tendências semelhantes, revelando que as gerações mais jovens começam a encarar a propriedade como um objetivo cada vez mais difícil e arriscado, enquanto o arrendamento ganha legitimidade como solução residencial duradoura (Fuster et al., 2018). Neste contexto, ganha expressão o fenómeno descrito na literatura como «*generation rent*»: uma geração que deseja aceder à propriedade, mas que permanece durante longos períodos no mercado de arrendamento devido a condições económicas e habitacionais adversas.

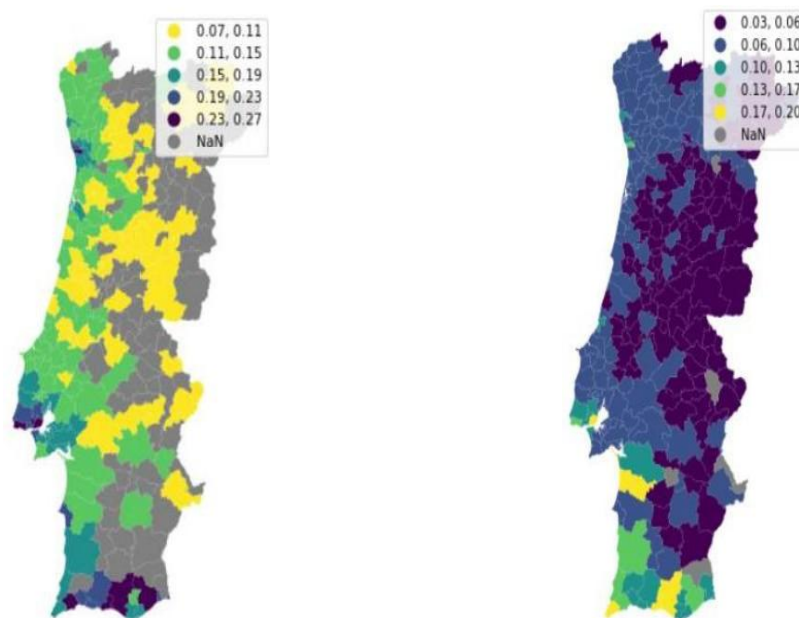
1.1.6 Acessibilidade habitacional

A acessibilidade à habitação é multidimensional e, tal como refere o Eurostat (2019), pode ser avaliada através de um conjunto de indicadores que refletem diferentes dimensões do bem-estar habitacional. Entre estes, destacam-se três: a sobrecarga das despesas com habitação, a sobrelotação dos alojamentos e a privação das condições habitacionais.

Novo, Tavares e Barros (2024) propõem duas medidas alternativas para aferir a acessibilidade habitacional. Para os preços da habitação, invocam o indicador «*Price to Income Ratio*» que considera o valor anual mediano do rendimento bruto declarado pelo agregado e o valor mediano de avaliação bancária mensal. Por sua vez, para a modalidade de arrendamento propõem o indicador «*Rent to Income Ratio*» que atende ao valor anual do rendimento bruto declarado mediano do agregado e ao valor mediano das rendas por m² dos novos contratos de arrendamento. Estes dados são aferidos a nível municipal. Quanto maior for o valor do rácio menor será o nível de acessibilidade habitacional.

Em ambos os indicadores, as regiões da Área Metropolitana de Lisboa e do Algarve são aquelas que apresentam piores níveis de acessibilidade habitacional (Figura 5).

Figura 5. Acessibilidade à habitação por município em 2021: Rent-to-Income (figura da esquerda) e Price-to-Income (figura da direita)



Fonte: Novo et al. (2024)¹²

Nota: Dever-se-á recordar que os valores mais elevados do rácio representam uma menor acessibilidade à habitação.

A análise comparada entre 2011 e 2017 (Xerez et al., 2019) revela evoluções distintas. No que respeita à sobrecarga das despesas¹³, registaram-se melhorias significativas entre os proprietários com encargos até aos 29 anos, com uma redução de 12,6% para 2,7%. Por sua vez, no escalão dos 30-44 anos, a redução foi de 7,4% para 3,1%.

Entre os arrendatários até aos 29 anos, com rendas a preços de mercado, a sobrecarga financeira registou um decréscimo de 47,3% para 30,9%. No mesmo sentido, também a sobrelocação habitacional apresentou melhorias, com destaque para os arrendatários de 30-44 anos, cuja taxa reduziu de 23,6% para 15%. Já no indicador da privação habitacional,

¹² Os autores deixam o seguinte alerta referente à figura da direita: «Devido à indisponibilidade de dados, a figura não apresenta valores para os municípios de Alvito, Alcútem, Barrancos, Monforte, Mourão, Penedono.» (Novo et al., 2024)

¹³ A sobrecarga das despesas com habitação ocorre quando um agregado familiar afeta mais de 40% do seu rendimento líquido ao pagamento de despesas relacionadas com a habitação, nomeadamente, a renda ou a prestação do crédito à habitação, seguros, água, eletricidade, gás, condomínio.

os resultados são mais ambíguos: registou-se uma melhoria entre os arrendatários de 30-44 anos, mas agravamentos expressivos entre os proprietários com encargos (de 15,2% para 27% no escalão até 29 anos e de 18,1% para 28,2% entre os 30-44 anos), bem como entre os arrendatários jovens até aos 29 anos no mercado privado (de 19,4% para 42,2%).

Em Portugal, o Programa de Arrendamento Acessível¹⁴ define a acessibilidade das rendas em função dos valores praticados no mercado de arrendamento. Uma renda acessível será aquela cujo valor se situar 20% abaixo dos valores de mercado, não considerando o rendimento do agregado familiar como fator.

De facto, não existe consenso académico nem político relativamente à melhor forma de medir a acessibilidade habitacional. Ainda assim, a literatura é consistente ao evidenciar um agravamento generalizado da acessibilidade à habitação em Portugal e uma forte heterogeneidade regional, visível nas disparidades dentro e entre regiões. Na perspetiva de Novo et al. (2024) as políticas de habitação devem atender às variadas dimensões que surgem associadas ao conceito de acessibilidade habitacional, dedicando especial atenção às especificidades territoriais que tanta influência exercem.

1.2 Políticas de habitação para os jovens no pós-25 de abril – geral

1.2.1 Crédito jovem bonificado

A Resolução do Conselho de Ministros de 24 de fevereiro de 1976, publicada em março, estabeleceu a possibilidade de concessão de crédito bonificado à habitação a título experimental. Esta medida surge para atenuar o impacto das elevadas taxas de juro e de inflação nas famílias com menores rendimentos, tornando o crédito à habitação mais acessível.

Em 1976, foram registados 26 896 pedidos de crédito ao passo que em 1981 o valor registado foi de 64 793 pedidos (Antunes, 2018). A procura diminuiu em meados da década de 1980 como consequência da recessão económica de 1983 retomando o percurso ascendente no final da mesma década¹⁵.

¹⁴ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio.

¹⁵ A entrada de Portugal para a Comunidade Económica Europeia em 1986 contribuiu para a inversão do sentido da procura (Antunes, 2018).

Em 1986 é aprovado um novo regime de crédito à habitação própria¹⁶ que define três regimes de crédito: o regime geral, o regime bonificado e o regime bonificado jovem. Mais tarde, em 1998¹⁷, este regime é alterado, tornando o acesso aos regimes de crédito bonificados mais restrito. O preço do imóvel a adquirir tinha de respeitar determinado teto máximo que, por sua vez, era definido com base no rendimento tributável e no tamanho do agregado familiar (Xerez et al., 2018). De acordo com o enquadramento feito pelo XIII Governo Constitucional no preâmbulo do referido diploma, a acentuada descida das taxas de juro, a necessidade de moralizar e prevenir a fraude e a recomendável flexibilização da mudança de regime de crédito bem como de instituição de crédito impulsionaram esta alteração.

O regime do crédito jovem bonificado termina em 2002 na sequência da evolução positiva da conjuntura socioeconómica portuguesa, da entrada do Euro em Portugal enquanto moeda única¹⁸ e da necessidade de controlo das contas públicas¹⁹ (Xerez et al., 2018). Todavia, a bonificação de juro mantém-se para as pessoas portadoras de deficiência com um grau de incapacidade igual ou superior a 60%.

Face ao novo enquadramento, as instituições de crédito tiveram de encontrar soluções que suavizassem a transição que se impunha. O alargamento do prazo dos empréstimos, a definição de prestações mensais crescentes e o reforço da figura do fiador constituem alguns exemplos de medidas adotadas (Banco de Portugal, 2003).

1.2.2 Sistema de poupança-habitação

Em paralelo, surgiu o sistema poupança-habitação, instituído pelo Decreto-Lei n.º 149/81, de 4 de junho, posteriormente reformulado por sucessivos diplomas. O objetivo era estimular a criação de poupança destinada à compra de casa, através da atribuição de benefícios fiscais, em articulação com o crédito bonificado. A 8 de fevereiro de 2001, entrou em vigor o novo regime das contas poupança-habitação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 27/2001, de 3 de fevereiro, ainda aplicável aos dias de hoje.

¹⁶ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 328-B/86, de 30 de setembro.

¹⁷ Através do Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro.

¹⁸ O euro foi lançado em 1 de janeiro de 1999, entrando em circulação apenas em 1 de janeiro de 2002.

¹⁹ Exigência do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Em 1985, o IX Governo Constitucional, reconhecendo a insuficiência das medidas adotadas até então, decide aprovar a Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/85, de 9 de maio. Esta resolução previa que jovens até aos 30 anos, ou casais cuja soma das idades não excedesse os 50 anos, pudessem obter financiamento a 100% na aquisição da sua primeira habitação. A medida previa ainda a possibilidade de um ascendente do mutuário, ou do seu cônjuge, prestar fiança. Esta iniciativa surge num contexto de liberalização do setor financeiro, iniciado em 1982 com a revisão constitucional²⁰ que abriu o sistema bancário à iniciativa privada²¹, tornando necessário estimular um setor em rápida expansão.

1.2.3 Regime de crédito às cooperativas de habitação

Na década de 1990, surgiram outras medidas direcionadas para a juventude. O Decreto-lei n.º 163/92, de 5 de agosto, criou um regime de crédito às cooperativas de habitação para aquisição de fogos destinados ao arrendamento jovem, prevendo bonificações adicionais caso as cooperativas fossem formadas por jovens. No mesmo dia, o Decreto-lei n.º 164/92 fixou benefícios emolumentares para a aquisição da primeira habitação própria através do crédito jovem bonificado.

1.2.4 Programa de Apoio ao Arrendamento

O Programa de Apoio ao Arrendamento (PAA), anteriormente designado por Programa de Arrendamento Acessível, foi criado no âmbito da Nova Geração de Políticas de Habitação²², entrando em vigor a 1 de julho de 2019. O PAA pretende aumentar a segurança, estabilidade e atratividade do mercado de arrendamento, promovendo maior equilíbrio face à habitação própria. Podem candidatar-se indivíduos isolados ou agregados familiares, incluindo estudantes²³ sem rendimentos, desde que demonstrem ter quem assegure o pagamento da renda, e qualquer proprietário, público ou privado, pode disponibilizar imóveis desde que cumpra os requisitos do programa. O programa oferece incentivos fiscais à oferta e permite o arrendamento de partes de habitações subocupadas para otimizar o parque existente. Contudo, a execução inicial²⁴ revelou-se limitada: até

²⁰ Aprovada pela Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro.

²¹ *Vide* Decreto-Lei n.º 406/83, de 19 de novembro.

²² Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio.

²³ Ensino secundário ou profissional e ainda do ensino superior.

²⁴ De acordo com a informação disponibilizada no Relatório da Avaliação Externa do Programa de Arrendamento Acessível, elaborado pela Quaternaire Portugal S.A., que data de 7 de junho de

junho de 2021, apenas 632 contratos foram concretizados. Entre os novos contratos de arrendamento celebrados no país, apenas 1,5% cumpria os critérios do PAA, e só 9% dos candidatos dispunha de oferta potencial, o que evidencia a reduzida adesão dos proprietários e o limitado alcance do programa.

1.2.5 Garantia Pública no crédito à habitação para jovens

O Regime da Garantia Pública no Crédito à Habitação²⁵, recentemente criado para jovens com idades compreendidas entre os 18 e os 35 anos, introduz um modelo em que o Estado atua como fiador parcial, assegurando até 15% do capital inicial do empréstimo e permitindo financiamento até 100% do valor do imóvel, eliminando a necessidade de entrada inicial. A medida aplica-se exclusivamente à compra da primeira habitação própria e permanente e exige que os beneficiários tenham residência fiscal em Portugal, não possuam outros imóveis, apresentem rendimentos até ao 8.º escalão de IRS e comprem uma habitação cujo preço não ultrapasse os 450 000€. Com vigência de dez anos por contrato e validade até ao final de 2026, o regime pretende reduzir o risco para os bancos e facilitar o acesso dos jovens ao crédito à habitação. A garantia tem uma vigência de 10 anos, contados desde a celebração do contrato de crédito. Esta medida é demonstrativa da importância que o atual Governo atribui à habitação própria.

2022.

²⁵ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 44/2024, de 10 de julho e regulamentado pela Portaria n.º 236-A/2024/1, de 27 de setembro. A medida permanecerá em vigor até 31 de dezembro de 2026.

Capítulo 2. O programa Porta 65 - Arrendamento por Jovens: Génese e evolução

O presente capítulo analisa o enquadramento e a evolução do Programa Porta 65 – Arrendamento por Jovens, situando-o no desenvolvimento das políticas públicas dirigidas ao apoio à autonomização residencial dos jovens. A análise tem início com o Incentivo ao Arrendamento por Jovens, programa que antecedeu o Porta 65 – Jovem, cuja configuração, objetivos e limitações ajudam a compreender a necessidade de um novo enquadramento programático. De seguida será introduzida, de forma sintética, a Iniciativa Porta 65 e, com maior detalhe, o programa Porta 65-Jovem, caracterizado por uma maior complexidade normativa e por uma lógica reforçada de justiça social. Por fim, irá analisar-se o conjunto de alterações legislativas ocorridas entre 2008 e 2024, evidenciando o modo como o programa foi sendo ajustado às transformações do mercado de arrendamento, às condicionantes económicas e orçamentais e às novas prioridades das políticas públicas de habitação.

2.1 Incentivo ao Arrendamento por Jovens (IAJ): O antecessor do Porta 65 – Jovem

O surgimento do Incentivo ao Arrendamento por Jovens (IAJ)²⁶, em 1992, coincide com um contexto económico particularmente adverso. Portugal entrou em recessão no segundo trimestre de 1992, após uma fase de crescimento prolongado, registando uma queda de 1,1% no PIB real per capita e um aumento do desemprego, que começou a subir logo no início do ano. A conjuntura internacional, marcada pela Guerra do Golfo, pela recessão nos principais parceiros comerciais e pela instabilidade no Mecanismo Europeu de Taxas de Câmbio, agravou as dificuldades internas, levando a pressões inflacionistas, taxas de juro elevadas e sucessivas desvalorizações do escudo²⁷.

De acordo com a Quaternaire Portugal (2006) o IAJ foi concebido com três objetivos centrais: (i) Apoiar os jovens no acesso à habitação; (ii) Dinamizar o mercado de arrendamento e (iii) Criar condições que facilitassem a mobilidade populacional.

²⁶ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 162/92, de 5 de agosto.

²⁷ Estudo da Fundação Francisco Manuel dos Santos, elaborado por Ricardo Reis e equipa. Disponível em: <https://ffms.pt/pt-pt/estudos/1992-1993-crise-que-veio-de-fora>.

O programa entrou em vigor no dia 10 de agosto de 1992. Podiam candidatar-se jovens até aos 29 anos de idade²⁸, com nacionalidade portuguesa²⁹ e rendimento anual bruto corrigido do agregado familiar³⁰ dentro dos limites fixados na tabela III da Portaria n.º 658/90, de 10 de agosto. O valor da renda suportado pelo agregado familiar não podia corresponder a mais de 50% do rendimento do agregado.

O regime excluía jovens já proprietários de habitação própria permanente, arrendatários de outra habitação ou aqueles cujo senhorio fosse familiar em linha reta ou até ao 3º grau da linha colateral³¹.

O valor do apoio financeiro³² variava em função do escalão atribuído ao agregado familiar. O apoio era atribuído por um ano podendo ser renovado até perfazer cinco anos, não podendo corresponder a mais de 75% do valor total da renda efetivamente paga. Os valores máximos oscilavam entre 10 000\$00³³, no quarto escalão, e 50 000\$00³⁴, no primeiro escalão.

A gestão do IAJ esteve inicialmente a cargo do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE)³⁵. Em 2002³⁶, o IGAPHE e o Instituto Nacional de Habitação (INH) foram fundidos, o que levou à extinção do IGAPHE e ao reforço das atribuições do INH. Em 2006³⁷, o INH é objeto de reestruturação, através da qual são ampliadas as suas atribuições e é alterada a sua denominação para Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU)³⁸.

²⁸ No caso de se tratar de um casal, nenhum dos membros do agregado podia ter mais de 30 anos.

²⁹ N.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 162/92, de 5 de agosto.

³⁰ De acordo com a alínea g) do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 328-B/86, de 30 de setembro, o rendimento anual bruto corrigido corresponde ao valor que resulta da relação que se estabelece entre o rendimento anual bruto e a dimensão do agregado familiar.

³¹ Sobrinhos e tios.

³² Definido pela Portaria n.º 835/92, de 28 de agosto.

³³ 49,88 €

³⁴ 249,40 €

³⁵ Criado através do Decreto-Lei n.º 88/87, de 26 de fevereiro.

³⁶ Através do Decreto-Lei n.º 243/200, de 5 novembro.

³⁷ Decreto-Lei n.º 207/2006, de 27 de outubro.

³⁸ A sua orgânica foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 223/2007, de 30 de maio mais tarde, substituída pela orgânica aprovada pelo Decreto-Lei n.º 175/2012, de 2 de agosto.

2.1.1 Indicadores relevantes sobre a execução do IAJ

O Observatório Permanente da Juventude reuniu e sistematizou informação oficial sobre a execução do IAJ entre 1992 e 2005³⁹, com base em dados fornecidos pelo Instituto Nacional da Habitação.

O número de candidaturas atingiu o seu valor máximo em 2001, com 31 787 pedidos, enquanto 1992 registou o valor mais baixo. Os anos de 1997 e 2005 foram os que apresentaram mais candidaturas deferidas, 21.104 e 24.576, respetivamente, ambos com uma taxa de deferimento de 78%. Em sentido inverso os indeferimentos concentraram-se sobretudo no período inicial: 1992, 1993 e 1994 registaram as taxas mais elevadas, entre 32% e 34%.

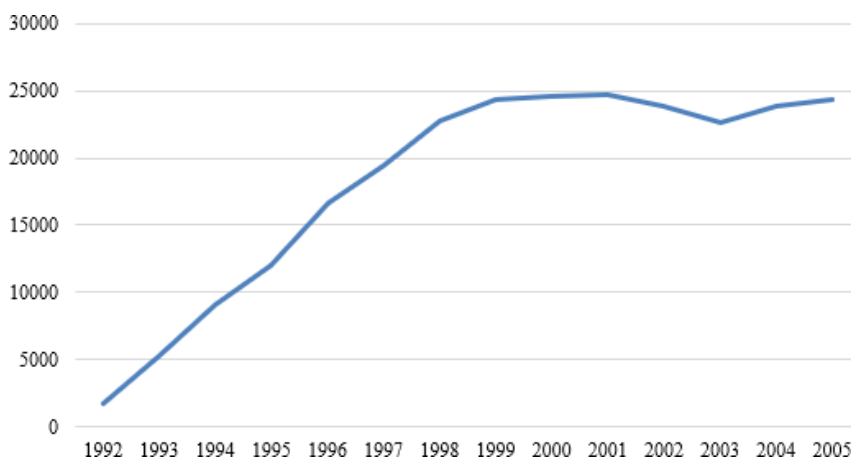
Ao longo da sua vigência, o IAJ afirmou-se como um instrumento central de apoio ao arrendamento jovem. A partir do final da década de 1990, o número de beneficiários estabilizou em valores próximos dos 25 mil, atingindo um máximo ligeiramente superior em 2000 (Figura 6). No início do XXI regista-se uma ligeira diminuição do número de beneficiários, fenómeno compreensível à luz do enquadramento económico e político do período. A crise desencadeada após 2001⁴⁰, marcada pela instabilidade governativa, pela deterioração do sentimento económico e pela adoção de políticas orçamentais restritivas destinadas a corrigir a violação dos limites⁴¹ do Pacto de Estabilidade e Crescimento, originou uma redução significativa do investimento público e um aumento expressivo da taxa de desemprego (Aguiar-Conraria et al., 2023). Este contexto de recessão interna, que inaugurou uma nova fase de contenção da despesa pública e de retração das expectativas dos agentes económicos, terá contribuído para a quebra na adesão aos programas de apoio existentes, refletindo as dificuldades acrescidas dos jovens em consolidar projetos de autonomização residencial.

³⁹ Disponível em: <https://www.opj.ics.ulisboa.pt/numeros-sobre-juventude-em-portugal/apoios-e-protecao-social/>.

⁴⁰ Em 2002, o Governo liderado por Durão Barroso aciona o procedimento por défice excessivo.

⁴¹ O défice orçamental estava limitado a 3% do PIB.

Figura 6. Evolução do número médio de beneficiários do IAJ por ano



Fonte: Quaternaire Portugal (2006) Elaboração própria

Até junho de 2006, o programa apoiou 120 600 jovens. Do ponto de vista sociodemográfico, o IAJ dirigiu-se maioritariamente a jovens numa fase inicial do seu processo de emancipação. Predominaram indivíduos entre os 21 e os 25 anos (53,7%) e agregados compostos por uma só pessoa (55%). Os dados indicam ainda que a maioria dos beneficiários apresentava vínculos laborais relativamente estáveis. O peso dos trabalhadores-estudantes era residual (16%), sugerindo que o programa foi sobretudo utilizado por jovens que já se encontravam inseridos no mercado de trabalho.

No plano económico, o IAJ incidiu sobre jovens com taxas de esforço muito elevadas, antes do apoio, 65% suportavam despesas habitacionais superiores a metade do seu rendimento. A subvenção permitiu reduzir a taxa de esforço média de 49,9% para 16,4%, evidenciando o seu impacto na sustentabilidade financeira do arrendamento. A distribuição territorial mostrou-se desigual, concentrando-se em zonas com mercados de arrendamento mais dinâmicos.

Apesar da sua relevância, o IAJ revelou limitações estruturais. A concorrência do crédito jovem bonificado, dominante na década de 1990, reduziu o alcance do programa e dificultou a sua capacidade de captar novos beneficiários. Após a extinção daquele regime, parte da procura deslocou-se para o regime geral de crédito, não revertendo para o arrendamento. Este fenómeno resultou do esforço feito pelo setor da banca no sentido de

conceder condições ainda mais vantajosas⁴² aos jovens mutuários, procurando atenuar os efeitos da extinção do crédito jovem bonificado.

Segundo o Tribunal de Contas (2007), em 2006, o montante máximo do apoio, €249,40, correspondia a 64,6% da remuneração mínima mensal garantida. A falta de atualização dos critérios de elegibilidade do programa fez com que 95,3% dos incentivos atribuídos entre 1992 e 2006 recaíssem no primeiro escalão, tornando o montante praticamente indiferente ao rendimento dos beneficiários. Em 2006, o subsídio máximo era compatível com rendas até €897, muito acima da renda média paga pelos beneficiários (€328), revelando uma discrepância entre o valor elegível e as práticas reais do mercado. Conforme refere o Tribunal de Contas «(...) tendo o incentivo uma finalidade social, não é compreensível ser o seu montante praticamente indiferente ao valor do rendimento dos beneficiários.».

2.2 Transição do IAJ para o Porta 65 – Jovem: contextualização através de uma análise comparada

2.2.1 Iniciativa Porta 65

A política de habitação desenvolvida pelo XVII Governo Constitucional⁴³, de orientação socialista, teve como principais eixos estratégicos, a dinamização do mercado de arrendamento, através da reforma do Regime do Arrendamento Urbano (RAU)⁴⁴ e de uma eficiente gestão do parque habitacional público; da requalificação e revitalização do tecido urbano e da adoção de políticas sociais dirigidas a grupos mais vulneráveis, entre os quais se destacavam os jovens, os idosos e as pessoas com deficiência.

⁴² Os jovens passaram a poder beneficiar de prestações mais baixas devido à redução das taxas de juro, do alargamento dos prazos máximos de amortização de crédito (70/75 anos) e ainda da existência de períodos de carência, geralmente de três anos, durante os quais apenas eram pagos os juros. «No tempo do bonificado, os bancos praticavam margens financeiras muito elevadas para este regime, que depois eram compensadas com a comparticipação do Estado.» (TVI IOL, 2004) Disponível em: <https://tvi.iol.pt/noticias/geral/31-05-2004/credito-a-habitacao-para-jovens-faz-esquecer-bonificado>

⁴³ Período de governação: 12/03/2005 a 26/10/2009.

⁴⁴ Concretizada através do Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU), aprovado pela Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro. O NRAU condicionou a atualização das rendas antigas à prévia reabilitação dos imóveis, dependente de fiscalização municipal. Contudo, o regime revelou-se ineficaz na dinamização do mercado de arrendamento, uma vez que, as obras exigidas eram frequentemente demasiado caras face às rendas praticadas, agravadas ainda por uma carga fiscal crescente sobre os imóveis (Alves et al., 2023).

Neste enquadramento, a 21 de junho de 2007, o Conselho de Ministros aprovou a Iniciativa Porta 65⁴⁵, concebida para responder, de forma estrutural, às carências habitacionais que continuavam a afetar largas franjas da população portuguesa. O Executivo realçava a importância da existência de uma estreita coordenação entre atores públicos e privados, a administração central, as autarquias locais e as entidades privadas, cooperativas e associativas, na promoção de soluções inovadoras de arrendamento com vocação social.

A Iniciativa apresentava-se como um instrumento integrado, que pretendia promover a articulação com outros instrumentos de planeamento e gestão, nomeadamente, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território⁴⁶, o Plano Estratégico da Habitação e da Reabilitação⁴⁷ e a Política de Cidades Polis XXI⁴⁸. O seu propósito era claro: tornar o mercado de arrendamento mais dinâmico e acessível, promover a mobilidade residencial e combater fenómenos persistentes, como a concentração de respostas habitacionais em bairros sociais, a degradação do edificado e a existência de fogos devolutos.

A execução da Iniciativa Porta 65, previa a aprovação de quatro instrumentos de execução:

- a) **Porta 65 - Bolsa de Habitação & Mobilidades**, destinado à gestão dos imóveis disponíveis para arrendamento habitacional, tanto de propriedade pública como privada;
- b) **Programa Porta 65 – Jovem**, que visava assegurar a atribuição de um apoio financeiro para o pagamento da renda, especificamente dirigido à população jovem;

⁴⁵ Formalizada através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 128/2007, de 3 de setembro.

⁴⁶ Aprovado pela Lei n.º 58/2007, de 4 de setembro. O Plano atualmente em vigor foi aprovado pela Lei n.º 99/2019, de 5 de setembro.

⁴⁷ O Plano Estratégico 2008/2013 não chegou a ser aprovado pelo XVII Governo Constitucional. Em 2015, foi aprovada a Estratégia Nacional para a Habitação para o período de 2015-2031, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho. A Estratégia foi substituída pelo Programa Nacional de Habitação 2022-2026, aprovado pela Lei n.º 2/2024, de 5 de janeiro.

⁴⁸ Período 2007-2013.

- c) **Programa Porta 65 - Gestão e Proximidade**, orientado para a promoção de uma gestão de proximidade do parque habitacional destinado ao arrendamento, com vocação social, através da celebração de contratos com entidades locais certificadas como agências de intervenção local;
- d) **Programa Porta 65 - Residência (Coabitação) Apoiada**, concebido para fomentar soluções de arrendamento em residências coletivas, direcionadas a grupos populacionais específicos, como pessoas em situação de sem-abrigo, imigrantes ou idosos.

2.2.2 Reconfiguração do apoio ao arrendamento jovem: do IAJ ao Porta 65 - Jovem

A criação do Porta 65 – Jovem⁴⁹, em 2007⁵⁰, resultou da necessidade de atualizar o Incentivo ao Arrendamento Jovem (IAJ)⁵¹ do arrendamento e promover este mercado como uma alternativa à aquisição de casa própria.

O Porta 65- Jovem assenta numa lógica de complementaridade com outros instrumentos de política habitacional, evidenciando maior complexidade normativa e maior exigência no processo de candidatura, prevendo, um número mais alargado de critérios de elegibilidade.

No que respeita à dinamização do mercado de arrendamento, o Porta - 65 foi mais longe, ao prever um apoio adicional para imóveis localizados em áreas onde se pretendia reforçar o rejuvenescimento e a densificação populacional, bem como promover a reabilitação do edificado.

Do ponto de vista dos destinatários, ambos os programas se dirigiam a jovens⁵², embora

⁴⁹ A escolha do nome resultou da associação ao artigo 65.º da Constituição da República Portuguesa cuja epígrafe é «Habitação e Urbanismo». Explicação dada pelo ministro do Ambiente e da Administração do Território, Nunes Correia. Disponível em: <https://arquivo.pt/wayback/20070621230347/http://diarioeconomico.sapo.pt/edicion/diarioeconomico/nacional/economia/pt/desarrollo/1008496.html>

⁵⁰ Através do Decreto-Lei n.º 308/2007, de 3 de setembro. O programa entrou em vigor a 4 de setembro de 2007.

⁵¹ De acordo com o secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades, João Ferrão «Neste regime que agora termina, não havia selecção rigorosa de prioridades, nem qualquer montante definido em termos de apoios.» Disponível em: <https://arquivo.pt/wayback/20070621230347/http://diarioeconomico.sapo.pt/edicion/diarioeconomico/nacional/economia/pt/desarrollo/1008496.html>

⁵² O conceito de agregado jovem incluía todas as pessoas que vivessem em comunhão de habitação com os beneficiários do apoio. Abrangia, assim, os dependentes menores não emancipados (filhos ou enteados), os menores sob tutela e ainda os irmãos dos candidatos, independentemente de serem maiores ou menores emancipados, desde que não auferissem rendimentos.

com uma ligeira diferença etária. No IAJ, um dos membros do casal podia, no limite, ter 30 anos, enquanto no Porta 65-Jovem, o limite era de 32 anos.

Ao mesmo tempo, o novo programa tornou mais exigentes critérios estruturantes: a taxa de esforço máxima passou de 50% (IAJ) para 40%. Além disso, a forma de cálculo da taxa de esforço foi alterada. No IAJ, o apuramento da taxa de esforço implicava a dedução do valor do incentivo à renda mensal e considerava o rendimento bruto corrigido do agregado familiar. No Porta 65-Jovem, pelo contrário, não se deduzia o apoio financeiro e o rendimento bruto era apurado sem correção por adulto equivalente. Esta alteração visou evitar a subsidiação de arrendamentos estruturalmente insustentáveis, protegendo os agregados familiares de situações de sobrecarga financeira.

Quanto à inibição de existência de relações de parentesco entre senhorio e candidato, o Porta 65 - Jovem adotou uma abordagem mais restritiva. O regime do IAJ, no que diz respeito às relações de parentesco colaterais, previa que a proibição se aplicasse até ao 3.º grau, abrangendo assim, tios e sobrinhos. O Porta 65- Jovem, por sua vez, estendeu o impedimento a toda a linha de parentesco colateral.

Para além da reformulação de critérios preexistentes, o Porta 65-Jovem introduziu novos requisitos. Entre estes, destaca-se a criação do conceito de «renda máxima admitida»⁵³, a associação da tipologia do imóvel à composição do agregado familiar e a definição de um limiar mínimo de rendimento mensal do agregado⁵⁴.

Em ambos os programas, os beneficiários eram organizados por escalões, com base em critérios socioeconómicos. No entanto, o IAJ previa quatro escalões, ao passo que o Porta 65-Jovem previa apenas três. O montante do apoio variava em função do escalão atribuído.

⁵³ O valor máximo da renda estabelecida para cada zona do País (Alínea b) do artigo 3.º do DL n.º 308/2007, de 3 de setembro.

⁵⁴ Não podia ser inferior a uma vez o valor da renda máxima admitida (Alínea d) do n.º 1 do artigo 7.º do DL n.º 308/2007, de 3 de setembro).

No âmbito do IAJ, a comparticipação podia atingir até 75% do valor da renda. No Porta 65-Jovem, esse limite foi reduzido para 50%. No IAJ, a atribuição do incentivo era feita em função da relação existente entre o rendimento anual bruto corrigido do agregado familiar e o salário mínimo nacional anual. Já no Porta 65-Jovem, os fatores determinantes passaram a ser o rendimento mensal bruto corrigido do agregado e a renda máxima admitida na zona onde se localiza o imóvel arrendando.

O Porta 65 – Jovem inovou igualmente ao prever um apoio decrescente, mais adequado a percursos de autonomização progressiva, e ao limitar a duração do incentivo a três anos, face aos cinco anos possíveis no IAJ. Já o processo de candidatura tornou-se totalmente digital, com períodos fixos⁵⁵ e uma hierarquização baseada em vários critérios socioeconómicos.

Por fim, a transição entre regimes foi regulada de forma a garantir que nenhum beneficiário do IAJ ficaria desprotegido. O legislador procurou, com o novo programa, assegurar maior justiça, eficiência e racionalidade no uso dos recursos públicos, respondendo a fragilidades identificadas na primeira avaliação externa ao IAJ.

⁵⁵ Nos meses de abril, setembro e dezembro.

Figura 7. Quadro-resumo IAJ vs Porta 65 - Jovem

Tema	IAJ	Porta 65 – Jovem
Destinatários (idades)	18-29 anos (um dos elementos do casal até 30 anos)	18–29 anos (um dos elementos do casal até 32 anos)
Taxa de esforço máxima	50%	40%
Cálculo da taxa de esforço	→ Deduz incentivo → Rendimento bruto corrigido	→ Não deduz incentivo → Rendimento bruto sem ponderação
Parentesco com o senhorio	Proibição até ao 3.º grau (tios/sobrinhos)	Proibição em toda a linha colateral
Escalões de apoio	4 escalões	3 escalões
Percentagem máxima de apoio	Até 75% da renda	Até 50% da renda
Tipologia do imóvel	Não aplicável	Tipologia adequada ao agregado familiar
Renda máxima admitida	Não aplicável	Criada a renda máxima admitida
Duração do apoio	Até 5 anos (renovação anual)	Até 3 anos (renovação anual)
Processo de candidatura	Não desmaterializado	Desmaterializado
Majorações	Não aplicável	Existem majorações em função da localização do imóvel arrendado

2.3 Evolução do Programa Porta 65 – Jovem

2.3.1 Alteração de 2008 - Aumento da taxa de esforço

Ao longo do tempo, o Porta 65 – Jovem sofreu diversas alterações que procuraram ajustar os seus critérios de elegibilidade às dinâmicas sociais e demográficas. As alterações introduzidas ao programa em 2008⁵⁶ são demonstrativas do acolhimento das críticas dirigidas ao novo programa de apoio ao arrendamento.

Em fevereiro de 2008⁵⁷, o movimento «Porta 65 Fechada», através do seu porta-voz João Cleto, reivindicava algumas alterações que deveriam ser introduzidas no novo programa *«Exigimos a revisão das rendas máximas admitidas para um valor de mercado, adequadas às cidades, exigimos também que a taxa de esforço seja revista para que os jovens com menores rendimentos tenham acesso a este incentivo e exigimos que os antigos beneficiários se possam candidatar se as regras forem mudadas»*.

A estas reivindicações juntou-se o movimento «Plataforma 65 - Habitação para todos», criado pela arquiteta Helena Roseta⁵⁸. De acordo com Roseta, a receção do Porta 65 – Jovem não foi a esperada, *«(...) correu mal, estava-se à espera de 15 mil candidaturas e apareceram apenas três mil, e mesmo dessas não sabemos quantas é que vão ser apuradas.»*

Em primeiro lugar, para efeitos de cálculo do rendimento mensal bruto (RM) do agregado familiar, e com o objetivo de simplificar este procedimento, passaram a ser considerados os rendimentos declarados no ano fiscal anterior, independentemente da categoria tributária a que pertencessem⁵⁹. Os subsídios de férias e de Natal passaram a ser contabilizados, isto no caso dos trabalhadores por conta de outrem, bem como os rendimentos provenientes de bolsas de investigação. Nesse mesmo ano, a escala de equivalência também foi alterada de modo a garantir maior justiça social⁶⁰.

⁵⁶ Através do Decreto-Lei n.º 61-A/2008, de 28 de março.

⁵⁷ Porta 65: «Renda máxima revista» <https://cnnportugal.iol.pt/sociedade/porta65/porta-65-renda-maxima-revista>

⁵⁸ Na altura vereadora na Câmara Municipal de Lisboa.

⁵⁹ De acordo com a Quaternaire (2009) este procedimento pode gerar uma divergência entre os rendimentos considerados para efeitos de candidatura (aqueles que constam da declaração de IRS do ano transato) e aqueles que foram efetivamente auferidos no período que antecede a candidatura.

⁶⁰ Por cada dependente (vide n.º 2 do artigo 4.º do DL n.º 308/2007) integrado no agregado familiar passou a ser atribuída uma ponderação de 0,25. Caso um dos membros do agregado fosse portador de deficiência com uma incapacidade igual ou superior a 60%, à ponderação acima prevista

Acresce que, em qualquer caso, o RM do jovem ou do agregado não poderia exceder quatro vezes o valor da Retribuição Mínima Mensal Garantida.

Estas alterações procuraram dar resposta à elevada taxa de desemprego registada que atingiu os 8% assim como à tendência de crescimento verificada nos vínculos laborais precários (Banco de Portugal, 2008). No mesmo sentido, a taxa de poupança correspondente ao primeiro trimestre de 2008 registou uma descida acentuada face ao período homólogo, passando de 9,4 % para 5,5% (BPstat).

A taxa de esforço máxima aumentou de 40% para 60%, de modo a abranger mais candidatos e ajustar o programa à realidade do mercado, onde as rendas são elevadas face ao rendimento disponível. Todavia, a razoabilidade desta medida parece questionável atendendo ao facto de quer o INE quer o Eurostat considerarem que existe uma situação de sobrecarga com as despesas habitacionais⁶¹ a partir do momento em que estas absorvem mais de 40% do rendimento do agregado. Parece que o Estado, ainda que com a melhor das intenções, estava a promover situações de sobre-endividamento, divergindo da matriz do programa que está associada à sustentabilidade do arrendamento.

Este cenário de fragilidade financeira das famílias é corroborado pelos dados do Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (EU-SILC) de 2009. Segundo este indicador, a percentagem de portugueses que afetava mais de 40% do seu rendimento ao pagamento de despesas relacionadas com a habitação subiu de 4,3%, em 2005, para 8,2%, em 2008⁶², revelando ainda que a carga mediana destas despesas se fixava nos 11,8%.

acrescia uma ponderação de 0,25.

Exemplo: Um agregado familiar composto por três pessoas: dois adultos e um menor. O primeiro adulto auferia anualmente 20.000€ enquanto o segundo adulto auferia 15.000€. O rendimento anual bruto (RAB) deste agregado familiar seria o seguinte: $RAB = 20.000 \text{ €} + 15.000 \text{ €} = 35.000 \text{ €}$
Para calcular o rendimento anual bruto corrigido (RABC) é necessário aplicar os fatores de ponderação previstos na escala de equivalência:
 $RABC = 35.000 \text{ €} / 1,95 (1+0,7+0,25) = 17.948 \text{ €}$

⁶¹ «Taxa de sobrecarga das despesas em habitação»: Proporção da população que vive em agregados familiares em que o rácio entre as despesas anuais com a habitação e o rendimento disponível (deduzidas as transferências sociais relativas à habitação) é superior a 40%. As despesas com a habitação incluem as relacionadas com água, electricidade, gás ou outros combustíveis, condomínio, seguros, saneamento, pequenas reparações, bem como as rendas e os juros relativos ao crédito à habitação principal. (Definição utilizada pelo INE desde o Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (EU-SILC), realizado em 2009).

⁶² «O endividamento das famílias medido como rácio entre os empréstimos à habitação e o rendimento disponível, aumentou de 25% em meados dos anos 1990 para quase 90% no final de 2007 (...)» (Lourenço et Rodrigues, 2017)

Adicionalmente, foram atualizados os valores máximos de renda admitida, ajustando-os às condições reais do mercado de arrendamento.

No que diz respeito à atribuição dos escalões de apoio, que determinam a percentagem da renda a compartilhar, verificaram-se alterações significativas. A definição do escalão deixou de estar exclusivamente dependente da relação entre o rendimento mensal do agregado e a renda máxima admitida, passando a decorrer de numa pontuação global, atribuída segundo critérios de hierarquização também revistos. Assim, a pontuação total passa a resultar do somatório das pontuações parciais relativas a: dimensão e composição do agregado, proporcionalidade da taxa de esforço, rendimento mensal, proporcionalidade da renda e situação financeira dos ascendentes. Esta alteração surgiu da necessidade de associar ao programa uma lógica mais acentuada de justiça social⁶³.

Por fim, procedeu-se ao alargamento do grupo de potenciais beneficiários, passando a ser possível que os beneficiários do anterior programa, o Incentivo ao Arrendamento Jovem (IAJ) se pudessem candidatar ao Porta 65 – Jovem.

A segunda fase de candidaturas ao programa já aplicou estas novas regras. De acordo com o Diário IOL (2008)⁶⁴, o Governo destinou 15 milhões de euros ao programa, 7,5 vezes mais do que na primeira fase, em que 1.544 candidaturas receberam 2 milhões de euros.

Estas alterações parecem ter respondido mais à pressão mediática do que a uma análise técnica robusta. O programa continuou a atuar sobre a procura, sem intervir na oferta, limitando a sua eficácia estrutural.

⁶³ Conforme disposto no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 61-A/2008, de 28 de março.

⁶⁴ Porta 65: segunda fase arranca com novas regras (notícia online) Disponível em: <https://arquivo.pt/wayback/20081027075138/http://diario.iol.pt/sociedade/jovens-arrendamento-porta-65-incentivos-governo-criticas/942881-4071.html>

2.3.2 Alteração de 2010 - Contrato-promessa de arrendamento

Na sequência da primeira avaliação externa⁶⁵ feita ao programa, procedeu-se a um conjunto de alterações⁶⁶ no sentido de alargar as condições de acesso. Das várias medidas propostas, destacam-se:

- O alargamento do perfil etário dos potenciais beneficiários⁶⁷;
- A introdução da figura do contrato-promessa de arrendamento⁶⁸;
- A flexibilização do regime, permitindo a interrupção do apoio e mudança de residência no decurso da sua vigência.

As alterações introduzidas em 2010 procuraram adaptar o programa à realidade laboral dos jovens, passando a permitir a instrução de candidaturas no primeiro ano de trabalho, com base nos rendimentos dos últimos seis meses, e integrando no cálculo do rendimento mensal valores não tributados, como prestações sociais⁶⁹ e bolsas de estudo, culturais ou desportivas, numa resposta ao aumento do desemprego jovem⁷⁰ e à crescente precariedade laboral. Foi igualmente eliminado o limiar mínimo de rendimento, mantendo-se apenas o limite máximo de quatro vezes a renda máxima admitida, de modo a priorizar os jovens com menores recursos. Paralelamente, reforçaram-se as majorações previstas, designadamente para arrendamento em zonas históricas ou de reabilitação urbana, eliminado a percentagem única de 10%⁷¹, e introduziram-se acréscimos específicos⁷² para agregados com pessoas com deficiência permanente igual ou superior a 60% ou com dependentes, mantendo-se o carácter não cumulativo destes apoios.

⁶⁵ A Secretária de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades, Fernanda do Carmo, destacou a necessidade de introduzir algumas alterações ao programa, nomeadamente, proceder ao alargamento do perfil etário dos potenciais beneficiários.

⁶⁶ Introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 43/2010, de 30 de abril. No mesmo mês, a Assembleia da República tinha aprovado uma resolução com várias propostas de alteração ao programa (Resolução da Assembleia da República n.º 28/2010, de 12 de abril).

⁶⁷ Os jovens que completassem 30 anos durante o apoio podiam renová-lo por mais duas vezes consecutivas.

⁶⁸ Esta medida veio permitir que o candidato celebrasse o contrato de arrendamento definitivo apenas depois de conhecer a decisão sobre a atribuição do apoio.

⁶⁹ Exemplos: subsídio de maternidade ou paternidade, subsídio de desemprego...

⁷⁰ Segundo o INE, a taxa de desemprego relativa ao escalão etário entre os 20 e os 24 anos registou um crescimento de 1,5%, passando de 18,3%, em 2009 para 19,8%, em 2010. Por sua vez, a taxa de desemprego relativa ao escalão etário dos 25 aos 29 anos passou de 12% para 14%, no mesmo período.

⁷¹ Em áreas urbanas classificadas como históricas ou antigas, em áreas de reabilitação urbana e, ainda, em áreas críticas de recuperação e reconversão urbanísticas, é aplicável a percentagem de 20 %. Em áreas beneficiárias de medidas de incentivo à recuperação acelerada de problemas de interioridade é aplicável a percentagem de 10 %.

⁷² 10%

2.3.3 Avaliação do programa no contexto do Memorando de Entendimento (Troika)

Em 2011, no contexto das restrições orçamentais impostas pelo Memorando de Entendimento, o Governo solicitou uma avaliação⁷³ ao programa Porta 65 – Jovem, da qual resultou a conclusão, apresentada pela ministra⁷⁴ Assunção Cristas, de que o programa era ineficaz, por não apoiar quem mais precisava e por a maioria dos candidatos já possuir contrato de arrendamento antes de solicitar o apoio. Perante este diagnóstico, a dotação orçamental foi reduzida em cerca de 7 milhões de euros, sendo parte dos recursos reorientada para iniciativas de reabilitação urbana promovidas pelo IHRU. Em 2012, o investimento no programa fixou-se nos 13,5 milhões de euros e verificou-se que, desde 2010, apenas 751 das 39.582 candidaturas tinham sido instruídas com contrato-promessa de arrendamento, menos de 2% do total, evidenciando a baixa eficácia na promoção de novos contratos de arrendamento. Em 2013, apesar de se manter o nível de despesa, chegou a ponderar-se o fim do programa, que acabou por subsistir com dotações progressivamente menores, enquanto o Governo apresentava o Mercado Social de Arrendamento como alternativa ou complemento ao Porta 65 – Jovem.

2.3.4 Alteração de 2017 – Alargamento do âmbito subjetivo do programa

Em julho de 2017, é criada a Secretaria de Estado da Habitação, extinta desde 2005. Segundo o Primeiro-Ministro, «*A habitação tem de ser uma nova área prioritária nas políticas públicas, dirigida agora às classes médias e em especial às novas gerações, não as condenando ao endividamento ou ao abandono do centro das cidades, promovendo a oferta de habitação para arrendamento acessível.*» (Jornal de Negócios, 2017). Para Mendes (2020) esta opção política «(...) encarna o compromisso governamental para a definição de uma Política Pública de Habitação de visão global e estratégica, consubstanciando-se, uns meses depois, na publicação da NGPH.».

É no seguimento deste compromisso que é aprovada a terceira alteração⁷⁵ ao Porta 65 – Jovem, que vem trazer alterações significativas das condições de acesso ao programa. Uma das alterações mais relevantes diz respeito à faixa etária dos potenciais beneficiários, que foi significativamente alargada. Os jovens passaram a poder candidatar-se até aos 34 anos, quando anteriormente o limite se fixava nos 29 anos, e, no caso dos casais, um dos

⁷³ A Assembleia da República (AR) recomenda ao Governo, a referida avaliação através da Resolução da Assembleia da República n.º 159/2011, de 22 de dezembro. A AR recomenda reformulação do programa através da Resolução da Assembleia da República n.º 158/2011, de 22 de dezembro.

⁷⁴ Ministra da Agricultura, do Mar e do Ordenamento do Território do XIX Governo Constitucional.

⁷⁵ Alteração introduzida pela Lei n.º 87/2017, de 18 de agosto.

elementos podia ter até 37 anos. Esta alteração procurou responder ao adiamento crescente da autonomização habitacional dos jovens, associado à crise de acesso à habitação que se agravou em Portugal a partir de 2015, com o aumento significativo dos preços de compra e das rendas. Entre 2017 e 2023, o valor mediano dos novos contratos de arrendamento aumentou 64%, muito acima do crescimento salarial, que foi de apenas 28%⁷⁶. Como sublinham Rodrigues et al. (2024), esta discrepância penaliza particularmente as gerações mais jovens, que entraram no mercado de trabalho na última década e têm menor probabilidade de possuir habitação própria, ficando mais expostas à escalada das rendas.

De acordo com dados do Eurostat, entre 2004 e 2020, a percentagem de jovens com idades compreendidas entre os 18 e os 34 anos que ainda residia com o seu agregado de origem⁷⁷, aumentou de 55,2% para 69,8%.

Na mesma linha de reforço das condições de acesso, a terceira alteração ao programa previu, igualmente, o prolongamento da duração máxima do apoio, que passou de 36 meses para 60 meses, ou seja, de 3 para 5 anos. Esta alteração visou reforçar a sustentabilidade das trajetórias de arrendamento dos beneficiários, num contexto marcado pela precariedade laboral e pela dificuldade em assegurar rendimentos estáveis. Aquilo que se pretendia era que no final do apoio, os agregados familiares fossem autossustentáveis não sentindo necessidade de regressar ao seu agregado de origem. No entanto, esta extensão temporal não veio acompanhada de um reforço proporcional das dotações financeiras afetas ao programa, o que poderá ter limitado o número de novas candidaturas aprovadas. Assim, apesar da medida representar um avanço na proteção dos jovens arrendatários, o seu impacto efetivo parece ter ficado condicionado pela capacidade orçamental disponível.

De acordo com os dados disponibilizados pelo INE, em Portugal, o valor mediano dos novos contratos de arrendamento aumentou 9,3% entre 2017 e 2018. Perante esta conjuntura, a terceira alteração ao programa incluiu também uma revisão das majorações aplicáveis ao apoio financeiro, reforçando o carácter social do programa. Ora o acréscimo dirigido a famílias com dependentes ou com elementos portadores de deficiência igual ou superior a 60% aumentou de 10% para 15%. Se o agregado fosse monoparental aos 15% acresciam ainda 10%. Para famílias com dois ou mais dependentes, a majoração passou de 10% para 20%, podendo ainda crescer 5% se o agregado for monoparental. Assim, o apoio financeiro adicional poderia no limite ser de 25%.

⁷⁶ Dados retirados do INE.

⁷⁷ Podem ser pais, avós, tios...

2.3.5 Alteração de 2022 - Articulação com o Programa de Apoio ao Arrendamento

A quarta revisão⁷⁸ do Porta 65 – Jovem insere-se na estratégia definida pela Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH)⁷⁹, que procurou recentrar a intervenção pública no acesso efetivo à habitação, articulando instrumentos até então dispersos. Como sublinha Mendes (2020), a NGPH representa um momento discursivo inovador, ao assumir uma abordagem estratégica, integrada e intersetorial para enfrentar problemas estruturais persistentes no setor. Esta revisão do programa surge num contexto marcado pela nova crise habitacional iniciada em 2015, que deixou de afetar apenas os grupos mais vulneráveis e passou a atingir também as classes médias urbanas e, de forma particular, os jovens.

Neste enquadramento, a quarta revisão ao programa procura ampliar o universo de destinatários, ajustando os tetos máximos das rendas às condições reais do mercado e tornando-os mais coerentes com os valores praticados. Paralelamente, o diploma simplifica os procedimentos, promovendo maior convergência entre o Porta 65 – Jovem e o Programa de Apoio ao Arrendamento, designadamente através da flexibilização do conceito de «renda máxima admitida» e da possibilidade de um mesmo contrato se enquadrar em ambos os regimes. O novo enquadramento introduz ainda maior adaptabilidade na comprovação dos rendimentos⁸⁰, permite a interoperabilidade automática⁸¹ entre entidades públicas, flexibiliza a adequação da tipologia do imóvel e exige o registo do contrato definitivo no Portal das Finanças⁸² para combater o mercado de arrendamento informal e conseqüentemente a fraude fiscal. No seu conjunto, estas alterações concretizam os princípios orientadores da NGPH, promovendo instrumentos mais flexíveis, simplificados e ajustados à diversidade de perfis e capacidades económicas dos jovens, com o objetivo de reduzir a sobrecarga habitacional e reforçar o acesso ao arrendamento acessível.

⁷⁸ Decreto-Lei n.º 90-C/2022, de 30 de dezembro.

⁷⁹ Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio.

⁸⁰ Os candidatos podem escolher entre declarar o rendimento anual bruto do ano anterior ou, em alternativa, os rendimentos auferidos nos seis meses que precedem a candidatura, incluindo os duodécimos dos subsídios de férias e de Natal. Esta possibilidade, anteriormente restrita ao segundo semestre do ano, passou a vigorar durante todo o período de candidaturas.

⁸¹ Com o objetivo de reduzir a carga burocrática, acelerar os processos e assegurar maior fiabilidade e controlo da informação prestada.

⁸² Nos casos em que o candidato apresente um contrato-promessa de arrendamento, o pagamento do primeiro mês de subvenção fica condicionado ao registo do contrato definitivo no Portal das Finanças, no prazo de quinze dias corridos a contar da publicação dos resultados da candidatura.

2.3.6 Alteração de 2023 - Porta 65 +

As alterações introduzidas ao Porta 65 em 2023⁸³, devem ser compreendidas no quadro estratégico definido pelo Programa Nacional de Habitação (PNH) 2022-2026⁸⁴ e no contexto político que conduziu à aprovação do Programa *Mais Habitação*⁸⁵. O PNH estabelece como prioridades o reforço do arrendamento acessível, apoio a agregados vulneráveis e a melhoria do acesso dos jovens à habitação, reconhecendo que a subida acentuada das rendas, a precariedade laboral e a insuficiência da oferta afetam de forma particular este grupo. O documento sublinha ainda a necessidade de simplificar procedimentos, agilizar respostas administrativas e articular instrumentos até então dispersos, promovendo um sistema coerente de políticas de arrendamento acessível.

A alteração de 2023 ao Porta 65 materializa vários destes objetivos. A criação da modalidade «*Porta 65+*», dirigida a agregados com quebras de rendimento superiores a 20% e a famílias monoparentais, traduz a prioridade do PNH em apoiar situações de vulnerabilidade económica, independentemente da idade. A passagem das candidaturas a um regime contínuo, por sua vez, concretiza a orientação do PNH para tornar os programas mais acessíveis, menos burocráticos e mais ajustados às necessidades reais das famílias, respondendo à exigência de maior flexibilidade e rapidez na atribuição dos apoios.

Embora o programa *Mais Habitação* não tenha constituído a base jurídica da revisão de 2023, exerceu uma influência política e estrutural determinante. O programa reforça a centralidade do arrendamento acessível na política pública de habitação, introduz medidas de controlo e de incentivo⁸⁶ à oferta e consolida a narrativa de emergência habitacional que justifica o reforço dos apoios aos jovens, particularmente afetados pelas crescentes barreiras no mercado de arrendamento. Neste panorama, o PNH e o *Mais Habitação* funcionam como matrizes estratégicas e políticas que orientam a reformulação do Porta 65 em 2023, procurando adequá-lo às transformações recentes do mercado e às dificuldades crescentes de autonomização residencial dos jovens.

⁸³ Aprovadas pelo Decreto-Lei n.º 38/2023, de 29 de maio.

⁸⁴ Aprovado pela Lei n.º 2/2024, de 5 de janeiro.

⁸⁵ Aprovado pela Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro.

⁸⁶ Por exemplo através da disponibilização de linhas de financiamento dirigidas a promotores de habitação de arrendamento acessível bem como a cedência de terrenos e edifícios públicos (Artigo 5.º da Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro).

2.3.7 Alteração de 2024 - Eliminação do requisito «Renda máxima admitida»

A alteração de 2024⁸⁷ introduzida ao programa, surge num momento de reorientação da política pública de habitação. O pacote de 30 medidas, denominado por «*Construir Portugal – Nova Estratégia para a Habitação*»⁸⁸, apresentado em maio de 2024, define como prioridade reforçar os apoios dirigidos aos jovens e adaptar os programas existentes às condições reais do mercado de arrendamento. Esta estratégia assume que o Porta 65, tal como estruturado até então, não respondia de forma adequada às dificuldades atuais de emancipação jovem, em particular devido ao aumento dos valores das rendas, à instabilidade laboral e ao aumento do custo de vida.

A coincidência temporal entre o lançamento da estratégia *Construir Portugal* e a publicação da sexta alteração ao programa, sugere uma relação direta entre ambos. A reformulação do Porta 65 estende o limite etário previsto, para os 35 anos de idade, elimina a imposição de renda máxima admitida como requisito de candidatura, flexibiliza o cálculo dos rendimentos⁸⁹ e introduz ciclos mensais de candidatura. Paralelamente, o procedimento de candidatura é reconfigurado para favorecer decisões economicamente sustentadas por parte do candidato, passando o apoio a ser atribuído em momento prévio ao da celebração do contrato de arrendamento⁹⁰.

Estas mudanças respondem às críticas expressas no programa governamental, que afirmava que o regime anterior deixava muitos jovens de fora por critérios administrativos desadequados. A alteração acompanha também a intenção de acelerar processos e reduzir a burocracia, em linha com o compromisso de simplificar o acesso aos apoios habitacionais.

Contudo, a influência do programa não é apenas normativa. O *Construir Portugal* procura reposicionar a habitação jovem como elemento central da estratégia económica e demográfica do país. A alteração ao Porta 65 adota este enquadramento ao referir explicitamente a necessidade de mitigar a emigração jovem e de apoiar a autonomia

⁸⁷ Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 42/2024, de 2 de julho.

⁸⁸ Aprovado pelo XXIV Governo Constitucional.

⁸⁹ O candidato passa a poder apresentar apenas os rendimentos auferidos nos três meses que antecedem a apresentação da candidatura. Os subsídios são contabilizados em duodécimos.

⁹⁰ O pagamento do apoio financeiro fica condicionado pela apresentação do registo do contrato no Portal das Finanças num prazo de até dois meses após a publicação dos resultados da candidatura, sob pena de exclusão.

residencial. Ainda assim, a eficácia prática da reforma dependerá da capacidade administrativa do IHRU, da dotação orçamental atribuída ao programa e da articulação com outras políticas de arrendamento. Persistem riscos de insuficiência, sobretudo se o aumento das rendas continuar a superar os limites de apoio previstos. Assim, embora a influência do *Construir Portugal* seja evidente, a capacidade real da reforma para responder aos problemas estruturais do mercado de arrendamento permanece condicionada por fatores que ultrapassam o próprio programa.

Figura 8. Resumo das principais alterações do Porta 65 - Jovem

Requisito/Elemento	2008	2010	2017	2022	2023	2024
Idade	-	Renovação possível até aos 32 anos (se completar os 30 anos durante o apoio)	Alargamento até aos 34 anos, um dos membros do casal podia ter até 37 anos	-	-	Alargamento até aos 35 anos
Rendimento	Rendimentos do ano fiscal anterior (declaração de IRS) + Inclusão de subsídios de férias e de Natal e bolsas de investigação	Possível apresentar rendimentos auferidos nos 6 meses que antecedem a candidatura (apenas 2.º semestre) + Prestações sociais passam a ser contabilizadas + Deixa de existir um limiar mínimo de rendimento	-	Possível escolher entre o rendimento auferido no ano anterior ou aquele que foi auferido nos últimos 6 meses (válido para o ano civil)	-	Possível considerar apenas os rendimentos auferidos nos últimos 3 meses
Contrato de arrendamento	-	Introdução da figura do contrato-promessa de arrendamento + Passa a ser possível mudar de residência durante o apoio	-	Possibilidade de enquadramento, em simultâneo do contrato no Porta 65 - Jovem e no PAA + Validação automática do contrato pela AT	-	Apoio pode ser concedido antes da celebração do contrato definitivo ou de contrato-promessa
Taxa de esforço	Passou de 40% para 60%	-	-	-	-	-
Tipologia do imóvel	-	Flexibilização caso o imóvel disponha de uma ou mais assoalhadas sem janelas para o exterior + Para as áreas especiais definidas no Programa, o critério da tipologia passa a depender da área da habitação	-	Pode exceder o limite se o valor da renda respeitar o limite previsto para a tipologia adequada ao agregado habitacional	-	-

Requisito/Elemento	2008	2010	2017	2022	2023	2024
Renda máxima	Atualização dos tetos máximos	-	-	Atualização dos tetos máximos + Opção de usar os limites previstos no PAA	-	Eliminação da renda máxima admitida como requisito de elegibilidade
Apoio adicional	-	Passam a existir % diferenciadas em função da localização do imóvel e da composição do agregado familiar	Reforço das majorações até 25% (dependentes, monoparentalidade, deficiência)	-	-	-
Duração do apoio	-	-	Aumenta de 36 para 60 meses (3 para 5 anos)	-	-	-
Sistema de candidatura	-	-	-	-	Contínua	Mensal

Capítulo 3. Metodologia de investigação e tratamento de dados

3.1 Enquadramento metodológico geral

A presente investigação adota uma abordagem metodológica de natureza quantitativa, aplicada e descritivo-analítica, centrada no estudo longitudinal do Programa Porta 65 – Jovem, entre 2011 e 2024. Esta opção metodológica decorre do propósito central da investigação: analisar a evolução do programa tanto na dimensão da procura, refletida nas candidaturas apresentadas, como na da oferta, materializada nos apoios efetivamente concedidos; identificar os padrões territoriais que condicionam o acesso ao incentivo e avaliar o contributo real do Porta 65 – Jovem para a autonomização habitacional dos jovens. O estudo não procura estabelecer relações de causalidade absoluta, mas produzir interpretações fundamentadas sobre os fatores que podem condicionar a distribuição territorial dos apoios, a continuidade dos beneficiários no regime e as dinâmicas de procura.

A estratégia adotada insere-se na tradição de investigação em políticas públicas orientada por evidência empírica, onde os dados são utilizados como instrumento de leitura do desempenho administrativo e das dinâmicas sociais associadas a programas governamentais. Esta perspetiva encontra respaldo na literatura especializada, que sublinha o papel das metodologias quantitativas no estudo de políticas públicas, nomeadamente na análise do funcionamento dos sistemas administrativos, dos seus resultados e do impacto das alterações legislativas e contextuais ao longo do tempo (Carmo & Ferreira), 2008; Rogger & Schuster, 2023).

Neste quadro, a investigação articula dois planos complementares:

- (i) O enquadramento histórico e legislativo das políticas de habitação para jovens, permitindo compreender a génese, evolução e redefinição do Porta 65 – Jovem; e
- (ii) A análise empírica dos dados, que possibilita caracterizar a evolução das candidaturas, identificar assimetrias territoriais, avaliar padrões de aprovação e rejeição e aferir a capacidade do programa para apoiar a transição dos jovens para a autonomia habitacional.

Esta combinação metodológica permite relacionar transformações legislativas, conjunturas socioeconómicas e evidências estatísticas observáveis, constituindo a base analítica necessária para responder aos objetivos definidos para o estudo.

3.2 Fontes de dados

A recolha de informação fundamentou-se exclusivamente em fontes primárias e secundárias de natureza oficial, garantindo a rastreabilidade e a verificabilidade dos resultados. Foram mobilizados três universos distintos de fontes:

3.2.1 Fontes estatísticas e administrativas

- Dados extraídos diretamente do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) através do Portal da Habitação, que constitui o repositório oficial dos resultados dos concursos do Porta 65 – Jovem;
- Dados do INE e do Eurostat relativos à população jovem por distrito, essenciais para o cálculo dos rácios de candidaturas por cada mil jovens residentes;
- Dados disponibilizados pelo Observatório Permanente da Juventude referentes às candidaturas submetidas entre 2007 e 2008.

3.2.2 Fontes documentais institucionais

- A legislação que criou o Porta 65 – Jovem e as sucessivas alterações introduzidas entre 2008 e 2024, que delimitam o perímetro normativo do programa;
- Relatório do Tribunal de Contas e avaliações externas realizadas por consultoras independentes ao programa, fundamentais para compreender o contexto de funcionamento e os constrangimentos operacionais;
- Relatórios do Banco de Portugal, Comissão Europeia e Fundação Francisco Manuel dos Santos, permitem fazer uma contextualização socioeconómica do país ou mesmo de um território concreto.

3.2.3 Fontes complementares

- Artigos científicos e dissertações dedicados à habitação e ao mercado de arrendamento jovem, essenciais para posicionar a investigação no debate académico;
- Notícias de imprensa, utilizadas apenas como elementos contextuais, nomeadamente para captar perceções públicas e constrangimentos orçamentais identificados publicamente por decisores políticos.

3.3 Métodos de recolha de dados

A recolha de dados combinou consulta documental, extração manual e extração automatizada (web scraping).

3.3.1 Extração automatizada (web scraping)

A recolha de dados assentou em dois procedimentos distintos, definidos em função da natureza e da acessibilidade da informação. No caso da produção estatística oficial, os dados foram obtidos através do *download* direto das bases disponibilizadas pelo INE, Eurostat e Observatório Permanente da Juventude. Já no que respeita à informação proveniente do IHRU, foi necessário recorrer a técnicas de extração automatizada de dados (*web scraping*), desenvolvidas em linguagem *Python*, operação realizada com o apoio de uma pessoa com conhecimentos de programação.

O script⁹¹ elaborado permitiu associar automaticamente cada candidatura à data inscrita na hiperligação de origem. Todavia, essa data correspondia ao momento de divulgação dos resultados e não ao período de abertura do concurso, gerando discrepâncias temporais na série criada. Esta incongruência tornou inevitável a realização de correções manuais, a fim de assegurar a correta imputação temporal dos dados⁹² e a fiabilidade da base construída.

⁹¹ Conjunto de instruções ou comandos escritos numa linguagem de programação. Informação disponível em:

https://www.lenovo.com/pt/pt/glossary/script/?orgRef=https%253A%252F%252Fwww.google.com%252F&srsltid=AfmBOoqlBB3rUG7dc_U7QPs6NvQOOUQAC4GoB4KfQgZcAXNkdB4HuHKTp

⁹² Foi necessário proceder à correção dos dados relativos aos concursos realizados em dezembro, bem como aos que tiveram lugar nos meses de setembro, outubro, novembro e dezembro de 2023 e 2024.

3.3.2 Harmonização territorial

Atendendo que os dados disponibilizados pelo IHRU apenas identificam o município da habitação, procedeu-se à construção de uma tabela de correspondência entre municípios e distritos, posteriormente integrada no script. Este procedimento tornou possível a agregação territorial da informação, permitindo analisar o programa à escala distrital e das Regiões Autónomas, em conformidade com os objetivos da investigação.

Deste processo resultou a construção de uma base de dados (2011-2024), que reúne, para cada distrito e para cada ano, a seguinte informação:

- Tipo de candidatura (nova ou renovação);
- Estado da candidatura (aprovada ou rejeitada);
- Valores absolutos associados.

Esta estrutura constituiu o núcleo empírico da investigação.

3.4 Tratamento de dados

O tratamento dos dados obedeceu a uma lógica sequencial composta por três etapas: (i) agregação; (ii) normalização e (iii) representação visual.

Foram construídos os seguintes indicadores:

- **Taxa de aprovação e reprovação de novas candidaturas**

$$Taxa_{Aprov} = \frac{Total\ Novas\ Candidaturas\ Aprovadas}{Total\ Novas\ Candidaturas} \times 100$$

$$Taxa_{Reprov} = \frac{Total\ Novas\ Candidaturas\ Reprovadas}{Total\ Novas\ Candidaturas} \times 100$$

- **Rácio de novas candidaturas submetidas por cada 1000 jovens**

$$Rácio\ por\ 1000 = \frac{Novas\ Candidaturas\ Submetidas}{População\ Jovem} \times 1000$$

- **Taxa média de aprovação de novas candidaturas por distrito (2011-2024)**

$$Taxa_Média_{Dist} = \left(\frac{\sum Aprovadas_{Dist}}{\sum Candidaturas_{Dist}} \right) \times 100$$

Estas métricas permitiram identificar tendências estruturais e ciclos diferenciados de adesão, aprovação e permanência. Os dados foram posteriormente representados através de gráficos de linhas, colunas, barras e *heatmaps*. Esta abordagem permitiu captar disrupções, picos de procura, períodos de retração e realinhamentos estruturais, impossíveis de detetar numa leitura meramente tabular.

3.5 Limitações metodológicas

A análise enfrentou limitações relevantes que condicionam a comparabilidade e a profundidade dos resultados. Destaca-se a inexistência de dados completos sobre renovações após 2010, o que inviabilizou o cálculo contínuo das taxas de permanência no programa. Acresce a ausência de informação detalhada sobre rendimentos, tipologias habitacionais ou motivos de desistência, limitando interpretações de natureza microanalítica. A sucessiva alteração dos critérios de elegibilidade dificultou, igualmente, a comparação absoluta entre anos, enquanto a colocação do ano da divulgação dos resultados das candidaturas na hiperligação associada aos dados, obrigou a correções manuais em diversos concursos. Regista-se ainda a ausência dos dados referentes ao concurso de setembro de 2015⁹³ e o facto de neste estudo termos considerados rejeitadas as candidaturas não subvencionadas por falta de dotação orçamental. Apesar destes constrangimentos, a triangulação das fontes consultadas permitiu assegurar robustez analítica.

⁹³ A informação disponibilizada para este concurso encontra-se incorretamente associada a outros concursos (dezembro de 2015 e dezembro de 2016).

Capítulo 4. Desempenho do Porta 65 – Jovem: Indicadores, resultados e fragilidades

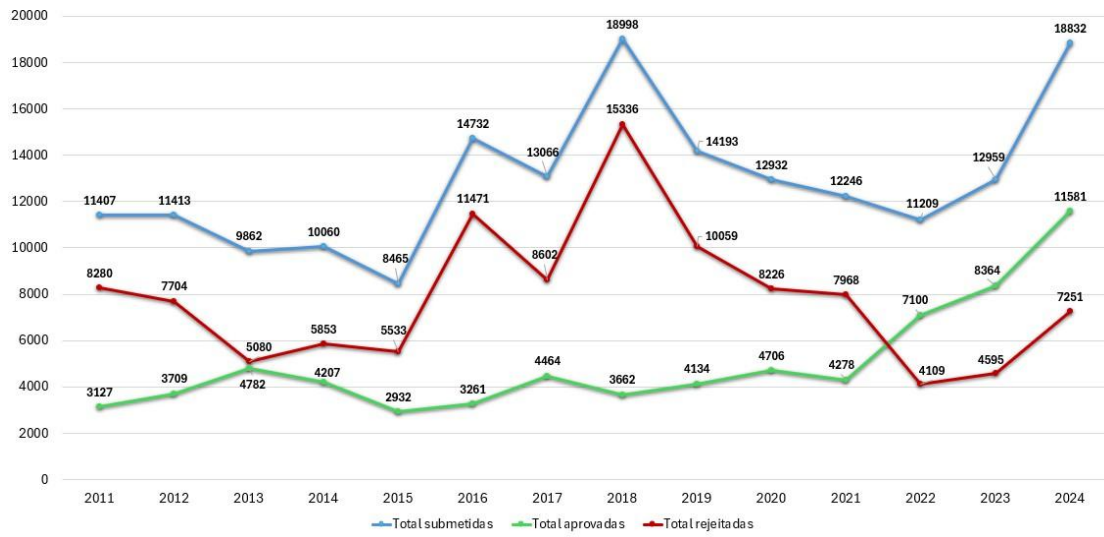
O presente capítulo analisa de forma sistemática os dados disponíveis sobre a execução do programa Porta 65-Jovem. Com base no enquadramento previamente estabelecido, procurar-se-á identificar padrões de participação, perfis dos beneficiários, taxas de aprovação e rejeição, bem como limitações estruturais que condicionaram o desempenho do programa.

A análise recairá sobre os dados disponibilizados pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana e sobre relatórios elaborados por entidades independentes. Estes elementos permitirão clarificar o alcance do programa e identificar eventuais fragilidades e pontos de melhoria.

4.1 Evolução da Procura (2011-2024)

A análise da evolução das candidaturas submetidas ao Porta 65 – Jovem entre 2011 e 2024 permite compreender como as dinâmicas económicas, sociais e habitacionais influenciaram a procura por este apoio público. Ao longo destes anos, o número de candidaturas apresentou oscilações significativas (Figura 9), refletindo períodos de maior pressão no mercado de arrendamento, mudanças nas condições de vida dos jovens e diferentes fases de consolidação do próprio programa. Observar estas variações ajuda a identificar momentos de maior dificuldade de acesso à habitação, bem como fases em que o apoio ganhou maior relevância como instrumento de autonomização juvenil.

Figura 9. Evolução anual do número de novas candidaturas submetidas, aprovadas e rejeitadas (2011-2024)



Fonte dos dados: IHRU. Elaboração própria

O aumento expressivo das candidaturas submetidas entre 2015 e 2016 pode ser interpretado à luz das condições económicas e habitacionais vividas pelos jovens neste período. Em 2016, o rendimento bruto médio dos candidatos atingiu o valor mais baixo de todo o intervalo analisado⁹⁴, o que reduziu a sua capacidade para suportar os custos de arrendamento sem apoio público (EY- Parthenon, 2022). Paralelamente, os preços da habitação iniciaram uma trajetória de crescimento muito acentuado a partir de 2015 (Xerez et al., 2019; Xerez et al., 2024), após um período de queda associado à crise de 2008. Esta recuperação rápida dos preços, ampliou a pressão financeira sobre os jovens e tornou o Porta 65 – Jovem uma resposta particularmente relevante. A conjugação entre rendimentos mais baixos e subida significativa dos preços da habitação ajuda, assim, a justificar o aumento da procura verificado neste período.

Entre 2017 e 2018, o crescimento acentuado das candidaturas submetidas surge em estreita relação com as alterações introduzidas pela Lei n.º 87/2017, de 18 de agosto, que redefiniram o alcance do Porta 65 – Jovem. O aumento da idade máxima dos potenciais beneficiários, para os 34 anos, veio ampliar, de forma significativa, o universo de jovens

⁹⁴ 1 de janeiro de 2014 e 31 de dezembro de 2021

elegíveis⁹⁵ ao passo que o prolongamento da duração do apoio para 60 meses⁹⁶, tornou o programa mais atrativo. Estas alterações introduzidas ao programa desempenharam um papel determinante relativamente ao pico observado em 2018 (EY- Parthenon, 2022).

A diminuição da procura pelo Porta 65 – Jovem entre 2018 e 2022 pode ser compreendida à luz de dinâmicas estruturais e conjunturais que alteraram o comportamento residencial dos jovens. A pandemia de COVID-19 constituiu um ponto de inflexão particularmente relevante. Como sublinham Pereira e Matos (2020), a crise sanitária desencadeou uma combinação de fatores que desincentivou a autonomização habitacional: o aumento da incerteza económica, a precarização do emprego jovem e a redução da capacidade financeira disponível para assumir compromissos contratuais. Neste contexto, a redução das candidaturas expressa não tanto uma perda de relevância do Porta 65 – Jovem, mas antes um afastamento entre o desenho do programa e as condições socioeconómicas que influenciaram as trajetórias habitacionais dos jovens.

Em 2022, O Governo procedeu à revisão dos tetos máximos de renda elegível no Porta 65 – Jovem, limites que, segundo o Público (2022)⁹⁷, não eram atualizados de forma estrutural desde 2010, sendo apenas corrigidos pelo coeficiente anual de atualização de rendas. Na sequência da aprovação das medidas em Conselho de Ministros, a 22 de dezembro de 2022, o ministro das Infraestruturas e da Habitação, Pedro Nuno Santos, referiu, a título ilustrativo⁹⁸, que o valor máximo admissível para um T2 em Lisboa poderia subir de 756 € para 1 150 €, e no Porto de 580 € para 1 000 €. Esta revisão entrou em vigor em 2023 e foi acompanhada por um reforço substancial da dotação orçamental na ordem dos 26%, fixando-se nos 31,3 milhões de euros.

O mesmo reforço financeiro prolongou-se nos anos seguintes. Conforme noticiado pelo Diário de Notícias (2024), aos 37 milhões de euros previstos no Orçamento do Estado de 2024 foi acrescido um reforço adicional de 16 milhões, prevendo-se um reforço de 26 milhões, em 2025.

⁹⁵ O critério de elegibilidade considerado quando é utilizada a expressão «jovens elegíveis» é o critério da idade.

⁹⁶ 5 anos

⁹⁷ Artigo disponível em: <https://www.publico.pt/2022/12/22/economia/noticia/governo-quer-aprovar-candidaturas-porta-65-2023-2032432>

⁹⁸ Hélder C. Martins, Expresso (2022). Disponível em: <https://expresso.pt/economia/2022-12-22-Arrendamento-jovem-Estado-apoia-T2-com-rendas-ate-1150-euros-em-Lisboa-e-ate-1000-euros-no-Porto-d9f439ea>

Estes reforços alimentam, do ponto de vista dos potenciais beneficiários, a perceção de que existe uma maior probabilidade de obtenção do apoio.

A possibilidade de cumular o apoio concedido ao abrigo do Porta 65 – Jovem com uma habitação arrendada a preços acessíveis através do Programa de Apoio ao Arrendamento, o alargamento da idade limite dos beneficiários, a concessão do apoio em momento prévio ao da celebração do contrato de arrendamento e a eliminação da renda máxima admitida como critério de elegibilidade exerceram certamente uma enorme influência sobre a procura.

4.1.1 Análise da evolução das taxas de aprovação e de rejeição das novas candidaturas (2011-2024)

A Figura 10 apresenta a evolução das taxas de aprovação e rejeição das novas candidaturas ao Porta 65 – Jovem, no período compreendido entre 2011 e 2024, revelando um percurso marcado por uma elevada seletividade na primeira fase e por uma inversão recente do padrão de decisão. Entre 2011 e 2014, a rejeição é sistematicamente dominante: as candidaturas indeferidas variam entre 73% e 52%, enquanto as aprovações oscilam apenas entre 27% e 48%. Destacam-se os anos de 2011 e 2012 com taxas de reprovação de 73% e 68%, respetivamente. Em 2013 observa-se a maior aproximação entre as duas séries (48% de aprovações e 52% de rejeições), mas sem que se chegue a inverter a hierarquia.

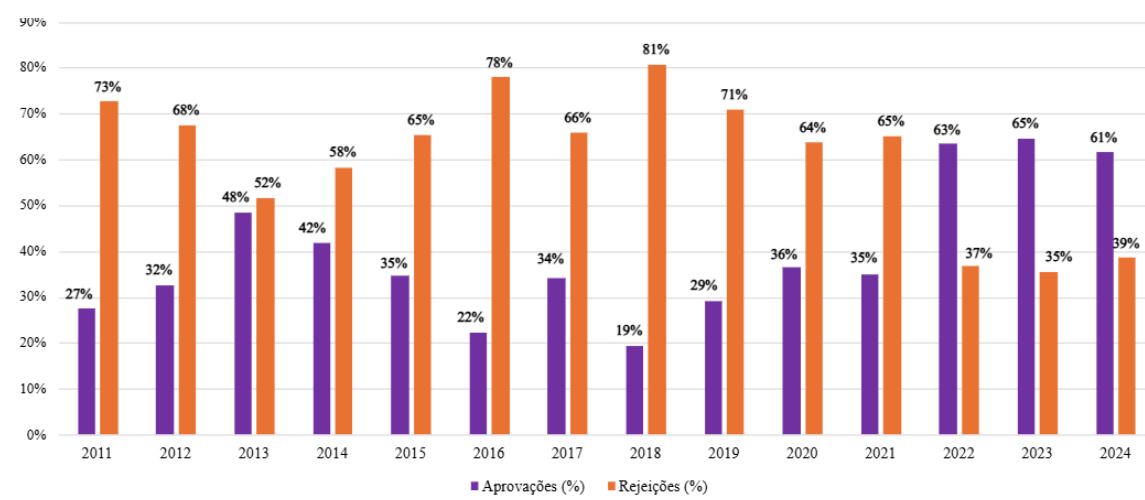
Esta tendência encontra explicação no enquadramento macroeconómico do período, coincidente com a vigência do Programa de Assistência Económica e Financeira, cujas medidas de austeridade condicionaram fortemente a política pública de habitação. A dotação orçamental disponível para o Porta 65 –Jovem foi sendo reduzida⁹⁹, limitando a capacidade de resposta do programa e originando situações em que candidaturas elegíveis, apesar de cumprirem os requisitos, não obtiveram apoio, circunstâncias que, para efeitos desta análise, foram contabilizadas como rejeições.

⁹⁹ Conforme descrito no relatório da autoria da Inspeção Geral de Finanças (IGF) «A dotação orçamental diminuiu entre 2010 e 2013, tendo passado de M€ 20 para M€ 13,7, respetivamente (...)». Disponível em: <https://igf.gov.pt/system/files/sinteses-relatorios/documentos/2024/14345/20142238.pdf>

De acordo com a EY-Parthenon (2022) a dotação orçamental referente ao ano de 2014 foi de 13.500.000€.

Acresce que o contexto socioeconómico adverso, caracterizado por elevada incerteza e restrições financeiras, ajuda a compreender estes resultados, apesar das alterações introduzidas em 2010, que procuraram adaptar o programa às condições particularmente severas então vividas.

Figura 10. Taxas de aprovação e rejeição de novas candidaturas (2011-2024)



Fonte dos dados: IHRU. Elaboração própria

A partir de 2014, a percentagem de novas candidaturas rejeitadas inicia uma trajetória ascendente, tendo sido registados os valores mais elevados de toda a série, em 2016 e 2018, com 78% e 81% de indeferimentos, respetivamente, enquanto as aprovações caem para mínimos históricos (22% em 2016 e 19% em 2018). Em 2017, a imprensa alertava para o bloqueio operacional do programa: um artigo publicado no *Público*¹⁰⁰ denunciava que, apesar de milhares de jovens cumprirem os critérios legais para receber o apoio, a «*verba disponível foi apenas de 12,2 milhões de euros, quando seriam necessários 38,4 milhões*». O mesmo artigo alertava para o paradoxo então existente: apesar de a Assembleia da República ter ampliado o universo de potenciais beneficiários, elevando o limite etário para os 35 anos e prolongando a duração do apoio para cinco anos, não acompanhou estas alterações com o reforço orçamental exigido, estimado em «*56,8 milhões de euros*» para suportar o novo limite etário, e em «*67,5 milhões*» para financiar a extensão temporal da subvenção.

¹⁰⁰ Artigo disponível em: <https://www.publico.pt/2017/09/14/economia/opinia0/jovem-tens-mais-de-18-anos-e-va-is-concorrer-ao-porta65-esquece-la-isso-1785313>

A partir de 2022, porém, verifica-se uma rutura estrutural no padrão de decisão: as aprovações ultrapassam pela primeira vez as rejeições (63% vs. 37%), tendência essa consolidada em 2023 e 2024, com 65% e 61% de aprovações e rejeições de 35% e 39%, respetivamente. Esta inversão coincide com um conjunto alargado de alterações introduzidas ao programa, que contribuíram para reduzir barreiras de acesso e tornar o Porta 65 – Jovem mais ajustado às condições reais do mercado.

Importa ainda referir o reforço progressivo da dotação orçamental do programa, que tem vindo a aumentar de forma contínua nos últimos anos: 23,5 milhões de euros¹⁰¹ em 2021, 24,5 milhões de euros¹⁰² em 2022, 31,3 milhões de euros em 2023 e 37,4 milhões de euros¹⁰³ em 2024. Esta trajetória ascendente de investimento público reforça a capacidade de resposta do Porta 65 – Jovem e contribui para explicar a melhoria dos resultados alcançados nos concursos mais recentes, ao aumentar a probabilidade efetiva de atribuição do apoio.

4.1.2 Candidaturas não subvencionadas: Evidências do Relatório de 2022

Os dados e interpretações que se seguem resultam da análise desenvolvida pela consultora EY-Parthenon (2022), cujo relatório oferece uma avaliação detalhada do Programa Porta 65 – Jovem e dos seus principais desafios.

A análise dos motivos associados às candidaturas não subvencionadas, revela uma evolução marcada por dois períodos distintos. Nos primeiros anos considerados, 2014, 2015 e 2016, foi a falta de dotação financeira que mais contribuiu para a não atribuição do apoio. Entre 2014 e 2016, as dotações anuais foram de 13.500.000 euros nos anos de 2014 e 2015 e de 12.200.000 euros no ano de 2016, com taxas de utilização muito elevadas: 94,6%, 97,2% e 99,6%, respetivamente. Estes valores demonstram que a pressão orçamental constituiu um constrangimento significativo no período inicial.

¹⁰¹ EY-Parthenon (2022)

¹⁰² Expresso (2022) Disponível em: <https://expresso.pt/economia/2022-12-22-Arrendamento-jovem-Estado-apoia-T2-com-rendas-ate-1150-euros-em-Lisboa-e-ate-1000-euros-no-Porto-d9f439ea>

¹⁰³ Rafaela Burd Relvas, Público (2023) Disponível em: <https://www.publico.pt/2023/10/10/economia/noticia/porta-65-reforcado-dar-resposta-aumento-beneficiarios-2066249>

A partir de 2017, observa-se uma alteração expressiva neste padrão. O número de candidaturas não conformes, ou seja, que não cumpriam todos os requisitos de elegibilidade, aumentou de forma substancial, tornando este motivo a principal razão para a não atribuição do apoio¹⁰⁴.

Nos dois últimos anos analisados, 2020 e 2021, destaca-se o crescimento do peso do motivo de rejeição «ausência de resposta» do candidato aos pedidos de esclarecimento. Embora este motivo tenha ganho relevância, não ultrapassou a «não conformidade» enquanto principal fator de exclusão.

Quanto à evolução detalhada de cada motivo, verifica-se que as candidaturas «não conformes» aumentaram de forma contínua até 2019, registaram uma diminuição em 2020 e voltaram a crescer em 2021. As candidaturas excluídas por falta de dotação financeira aumentaram até 2015, diminuíram em 2016 e continuaram a descer até 2019. Em 2020 registaram uma subida, voltando a diminuir em 2021. Já o motivo «ausência de resposta» por parte do candidato desceu até 2016, aumentou em 2017, voltou a descer em 2018 e estabilizou em 2019. Em 2020 subiu novamente, mantendo-se em 2021. Por fim, as candidaturas canceladas ou cessadas pelo beneficiário atingiram o seu valor mais baixo em 2015 e o mais alto em 2021.

Conforme descreve a EY-Parthenon (2022), é possível concluir que, até 2017, a diminuição da taxa de aprovação, num contexto de aumento do número de candidaturas, se deveu sobretudo a restrições orçamentais. Contudo, a partir desse ano, o predomínio das candidaturas não conformes evidencia uma nova realidade, o programa revelou dificuldade em atrair procura qualificada ou em apoiar os candidatos para que instruísem candidaturas conformes com as regras e procedimentos. Esta mudança sugere limitações na comunicação, na capacitação dos candidatos ou na complexidade do próprio processo, afetando a eficácia e o alcance pretendidos pelo programa.

¹⁰⁴ Em 2019, este motivo representava já 81% das candidaturas excluídas.

4.2 Distribuição territorial dos apoios: Assimetrias e condicionantes

A informação que se apresenta de seguida visa dar resposta a um dos objetivos desta investigação, que consiste em analisar a distribuição territorial dos apoios atribuídos pelo Porta 65 – Jovem. Através da observação da procura, das taxas de aprovação e das diferenças verificadas entre distritos e regiões autónomas, procura-se identificar assimetrias regionais e potenciais fatores explicativos.

4.2.1 Distribuição territorial da procura (volume) pelo Porta 65 – Jovem (2011-2024)

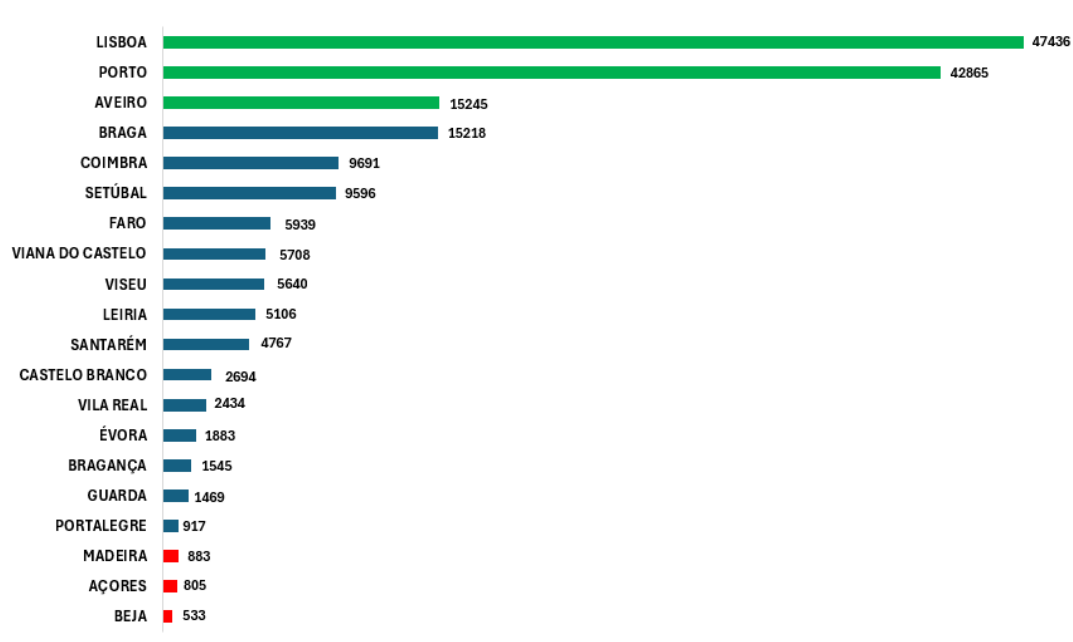
A Figura 11 evidencia uma forte concentração territorial da procura pelo Porta 65 – Jovem, revelando assimetrias expressivas entre Lisboa, Porto e o restante país. O distrito de Lisboa destaca-se por apresentar o valor mais elevado de novas candidaturas submetidas¹⁰⁵ (47 436), seguido pelo distrito do Porto (42 865). Em conjunto, estas duas áreas metropolitanas concentram uma parte muito significativa da procura nacional, revelando o peso demográfico dos jovens nestes territórios, mas também a pressão habitacional, a maior dificuldade de acesso ao arrendamento e a maior divulgação do programa¹⁰⁶.

Um segundo conjunto de distritos, onde se incluem Aveiro, Braga, Coimbra e Setúbal, apresenta volumes intermédios de candidaturas, situados entre cerca de 9 500 e 15 500 novos pedidos. Estes territórios caracterizam-se por mercados urbanos mais ativos, presença significativa de estudantes e jovens trabalhadores e uma maior pressão habitacional, o que potencia a procura de apoios ao arrendamento.

¹⁰⁵ Não estão contabilizadas as renovações.

¹⁰⁶ Segundo a EY-Parthenon (2022) «(...) as redes informais de contactos (familiares e/ou amigos) são o principal meio de divulgação do Programa. (...) chegar de forma direta à procura potencial, de forma a minorar a preponderância da transmissão pessoal do Programa que corre o risco de se centrar em indivíduos com maior acesso a informação e inseridos em meios socio económicos com mais massa crítica de base (...).»

Figura 11. Total de candidaturas novas submetidas, por Distrito/Região Autónoma (2011-2024)



Fonte: IHRU. Elaboração própria

Em contraste, a maioria dos distritos do interior, como Bragança, Guarda, Portalegre ou Beja, bem como as Regiões Autónomas, registam números substancialmente inferiores de candidatura. Esta assimetria territorial poderá estar associada a vários fatores: prevalência da habitação própria¹⁰⁷, menor pressão sobre o mercado de arrendamento¹⁰⁸, menor dinamismo demográfico, que tornam o incentivo financeiro menos atrativo, associado ainda a um possível menor conhecimento do programa.

Embora a Região Autónoma da Madeira apresente números reduzidos de procura pelo programa, o Funchal evidencia um cenário habitacional particularmente desfavorável, uma vez que apenas 1% das casas disponíveis para venda custam menos de 200 mil euros, enquanto 66% ultrapassam os 500 mil euros¹⁰⁹. Apesar dos reduzidos valores registados para a Região Autónoma da Madeira, o Funchal apresenta-se como a cidade onde há menor quantidade de casas com preços mais baixos com apenas 1% das casas com preços abaixo

¹⁰⁷ O mercado imobiliário apresenta valores mais acessíveis em cidades como Guarda, Portalegre ou Castelo Branco a concentrarem cerca de 70% das habitações à venda com preços inferiores a 200 mil euros e menos de 10% com valores superiores a 500 mil euros. (Público, 2025) Disponível em: <https://www.publico.pt/2025/11/27/economia/noticia/maioria-casas-venda-lisboa-faro-funchal-custa-500-mil-euros-2156285>

¹⁰⁸ Geralmente associada à existência de rendas mais baixas.

¹⁰⁹ Público (2025) Disponível em: <https://www.publico.pt/2025/11/27/economia/noticia/maioria-casas-venda-lisboa-faro-funchal-custa-500-mil-euros-2156285>

dos 200 mil euros e 66% acima dos 500 mil euros. A diminuta procura pelo programa registada na Região Autónoma da Madeira poderá ser fruto da «concorrência» exercida por programas de apoio à habitação regionais como é, por exemplo, o caso do «Programa de Renda Reduzida»¹¹⁰.

Os dados até aqui analisados dizem respeito aos valores absolutos de novas candidaturas recebidas não atendendo à demografia de cada território. A distribuição da população jovem elegível não é a mesma em todo o território nacional. Importa por isso, atender à evolução da população jovem¹¹¹, em cada distrito/região autónoma, ao longo do período considerado tendo também em linha de conta que a idade elegível para o programa foi sofrendo alterações ao longo do tempo.

4.2.2 Análise da evolução do rácio de novas candidaturas submetidas por cada 1000 jovens elegíveis (2011-2024)

A evolução do rácio de candidaturas submetidas por cada 1000 jovens residentes revela padrões territoriais muito distintos e relativamente estáveis ao longo do período analisado. Este indicador permite controlar as diferenças demográficas entre distritos e identificar os contextos onde a procura é proporcionalmente mais intensa.

A Figura 12 confirma estas assimetrias, evidenciando três tendências estruturantes: (i) um pico nacional em 2016; (ii) uma retração significativa em 2020 e 2021, associada à pandemia e à incerteza económica; e (iii) uma recuperação expressiva a partir de 2022. Para ilustrar estas dinâmicas, foram selecionados seis territórios com perfis contrastantes: Lisboa e Porto, pela sua dimensão e centralidade no mercado habitacional; Viana do Castelo e Coimbra, por evidenciarem rácios sistematicamente elevados; Beja, enquanto exemplo de territórios com procura estruturalmente reduzida; e os Açores, de modo a garantir a representação das Regiões Autónomas.

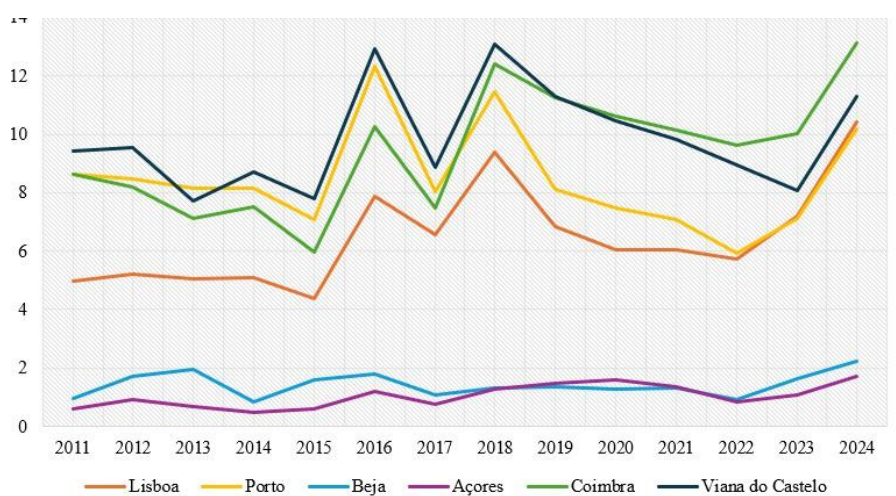
As linhas referentes a Viana do Castelo, Coimbra, Porto e Lisboa surgem sistematicamente acima das restantes, sinalizando níveis elevados de procura relativa ao programa. Em 2024, Lisboa atinge 10,40 candidaturas por mil jovens, o valor mais alto

¹¹⁰ Aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 4/2024/M, de 3 de abril.

¹¹¹ Para efeitos desta investigação consideram-se os jovens com idades compreendidas entre os 15 e os 34 anos, sendo que o escalão dos 30-34 anos apenas foi integrado a partir de 2017 devido à alteração introduzida neste ano ao programa.

registado, enquanto o Porto ultrapassa os 12 pontos em 2016 e permanece, praticamente em todos os anos, acima dos 7. A partir de 2022 emerge um comportamento convergente entre Lisboa e Porto. Ambos os distritos seguem uma trajetória quase idêntica, evidenciando uma recuperação simultânea e alinhada da procura. Estes resultados articulam-se com características estruturais já evidenciadas pelos Censos de 2021: elevada densidade populacional, mercados de arrendamento mais ativos, custos habitacionais mais elevados e maior presença de jovens em processo de autonomização residencial.

Figura 12. Rácio de novas candidaturas submetidas por cada 1000 jovens (2011-2024)



Fonte: Elaboração própria, a partir do cruzamento dos dados do IHRU com os dados do INE.

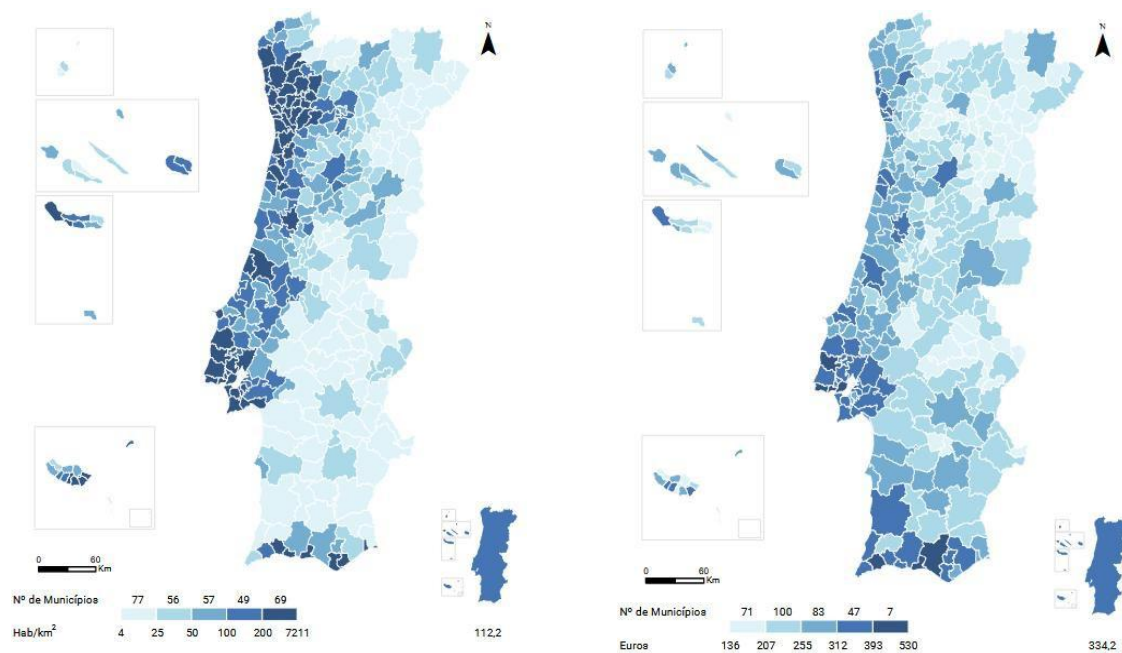
Os cálculos e a construção da tabela foram efetuados pela autora.

O perfil contrastante de Beja e dos Açores confirma a existência de territórios estruturalmente periféricos ao programa, onde o rácio raramente ultrapassa dois ou três candidatos por mil jovens. Nos Açores, a oferta de apoios habitacionais de âmbito regional¹¹² constitui um potencial fator de desincentivo à adesão ao Porta 65 – Jovem. Ao combinarem maior adequação às realidades locais, procedimentos administrativos mais próximos dos beneficiários e menor pressão concorrencial, estes programas podem ser percecionados como soluções mais acessíveis e eficazes do que um programa de âmbito

¹¹² De acordo com a Secretária Regional da Juventude, Habitação e Emprego do Governo Regional dos Açores, no âmbito da discussão do Plano e Orçamento para 2026, que ocorreu no dia 26 de novembro de 2025: «Para 2026, mantemos a aposta no Regime de Arrendamento com Opção de Compra. Um regime que responde às necessidades dos jovens açorianos no acesso à sua primeira habitação, longe das flutuações dos juros sem colocar em causa a sua sustentabilidade financeira.» Disponível em: <https://portal.azores.gov.pt/web/comunicacao/news-detail?id=20637791>

nacional, cuja abrangência territorial implica maior competição e menor sensibilidade às especificidades insulares. Estes territórios coincidem com áreas caracterizadas por baixa densidade populacional (Figura 13), menor expressão do mercado de arrendamento e maior prevalência da habitação própria, um padrão evidenciado nos Censos 2021, que mostram que as proporções de alojamentos ocupados pelos proprietários são mais elevadas nos territórios do interior e que os custos médios de rendas (Figura 13) e compra de habitação são significativamente inferiores face às áreas metropolitanas. Nestes contextos, o incentivo financeiro concedido pelo Porta 65 – Jovem é, por norma, menos determinante, o que contribui para a reduzida adesão.

Figura 13. Densidade populacional, Município, 2021 (Figura da esquerda) e Valor médio mensal das rendas, Município, 2021 (Figura da direita)



Fonte: INE, Recenseamentos da População e Habitação.

A evolução temporal reforça este quadro: 2016 constitui um pico generalizado da procura, com aumentos expressivos na maioria dos territórios; 2020 e 2021 registam quebras, associáveis à pandemia, à suspensão de mobilidade e ao adiamento da saída de casa dos pais; A partir de 2022 observa-se uma recuperação generalizada da procura pelo programa, intensificada em 2024, ano em que vários distritos atingem valores máximos ou próximos dos registados no início da série. Esta trajetória coincide com um aumento expressivo dos fluxos migratórios para Portugal, com cerca de 120 mil imigrantes a

chegarem em 2022 segundo a OCDE¹¹³, fator que pode ter contribuído para o maior número de candidaturas, especialmente nas áreas urbanas mais dinâmicas.

A leitura dos valores médios apresentados na Figura 14 confirma estas dinâmicas territoriais. Os distritos do litoral Norte e Centro, em particular, Viana do Castelo, Coimbra, Porto e Aveiro, evidenciam, de forma consistente, os rácios de procura mais elevados, destacando-se do restante território. Em sentido inverso, os distritos do interior e as Regiões Autónomas registam valores médios muito reduzidos, sinalizando uma procura estruturalmente baixa. Todavia, a Região Autónoma da Madeira constitui um caso excecional, ao combinar um mercado imobiliário marcado por preços extremamente elevados com um rácio de procura surpreendentemente baixo.

Figura 14. Rácio médio de candidaturas novas submetidas por 1000 jovens elegíveis (2011-2024)

VIANA DO CASTELO	9,86
COIMBRA	9,45
PORTO	8,44
AVEIRO	8,12
CASTELO BRANCO	6,55
LISBOA	6,49
VISEU	6,27
BRAGA	6,26
VILA REAL /BRAGANÇA	5,49
FARO	5,01
ÉVORA	4,87
GUARDA	4,56
SANTARÉM	4,47
LEIRIA	4,25
SETÚBAL	4,20
PORTALEGRE	3,64
BEJA	1,43
MADEIRA	1,24
AÇORES	1,04

Fonte: Elaboração própria, a partir do cruzamento dos dados do IHRU com os dados do INE.

Os cálculos e a construção da tabela foram efetuados pela autora.

¹¹³ RTP Notícias (2024) Disponível em: https://www.rtp.pt/noticias/mundo/ocde-conclui-que-fluxos-de-migracao-estao-a-crescer_a1614783

4.2.3 Análise do período 2011-2017: Taxas de aprovação de novas candidaturas por distrito

A análise das taxas de aprovação registadas entre 2011 e 2017 revela um conjunto de padrões territoriais consistentes, ainda que com diferenças marcadas desde o início. O período apresenta três fases distintas: (i) valores iniciais heterogéneos, com contrastes territoriais expressivos; (ii) um aumento generalizado entre 2013 e 2014; e (iii) uma quebra abrupta em 2016, seguida de recuperação parcial em 2017.

Antes de prosseguir com a análise, importa clarificar que a divisão do período em dois blocos temporais, 2011-2017 e 2018-2024, foi adotada apenas para efeitos de simplificação e legibilidade, evitando a apresentação de uma tabela excessivamente extensa e difícil de interpretar.

Entre 2011 e 2012, a maioria dos distritos registou taxas de aprovação que oscilaram aproximadamente entre 20% e 40% (Figura 15), evidenciando desde logo disparidades territoriais nítidas. As Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, bem como os distritos de Guarda e de Bragança, registam taxas estruturalmente mais baixas, frequentemente inferiores a 25%. Em contraponto, Lisboa, Porto, Coimbra, Setúbal, Faro, Viana do Castelo e Viseu situam-se de forma consistente acima da média nacional, com valores que, em alguns casos, superam os 35%. Portalegre constitui uma exceção relevante em 2011, apresentando uma taxa de aprovação invulgarmente elevada face aos anos subsequentes.

Figura 15. Taxa de aprovação de novas candidaturas, por ano e por distrito (2011-2017)

Distrito/Região Autónoma	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
AÇORES	6%	17%	42%	30%	31%	20%	17%
AVEIRO	25%	30%	47%	39%	32%	20%	30%
BEJA	22%	15%	36%	42%	37%	26%	38%
BRAGA	20%	27%	41%	36%	33%	14%	24%
BRAGANÇA	18%	23%	45%	35%	19%	13%	17%
CASTELO BRANCO	23%	21%	38%	32%	26%	11%	25%
COIMBRA	22%	28%	44%	42%	35%	23%	32%
ÉVORA	27%	23%	39%	40%	29%	19%	26%
FARO	28%	35%	51%	46%	37%	22%	40%
GUARDA	22%	20%	36%	34%	16%	9%	27%
LEIRIA	29%	29%	51%	37%	31%	19%	29%
LISBOA	35%	40%	55%	47%	39%	28%	43%
MADEIRA	15%	14%	46%	25%	27%	18%	33%
PORTALEGRE	43%	16%	30%	25%	16%	19%	14%
PORTO	27%	34%	49%	42%	35%	22%	35%
SANTARÉM	32%	29%	39%	43%	29%	17%	27%
SETÚBAL	32%	36%	51%	41%	37%	23%	38%
VIANA DO CASTELO	24%	28%	46%	40%	27%	18%	27%
VILA REAL	27%	24%	35%	38%	31%	14%	25%
VISEU	19%	27%	48%	37%	34%	16%	26%

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do IHRU. Os cálculos e a construção da tabela foram efetuados pela autora.

Entre 2013 e 2014 verifica-se um reforço generalizado das taxas de aprovação, embora com um comportamento distinto nos dois anos: 2013 corresponde ao ponto mais elevado da série até então, com a maioria dos distritos a ultrapassar os 40%, enquanto o ano de 2014 regista ligeiras descidas, mantendo, ainda assim, níveis elevados. Lisboa destaca-se como o território com maior probabilidade de aprovação, atingindo 55% em 2013 e 47% em 2014. Porto, Coimbra, Faro, Setúbal e Viana do Castelo acompanham este padrão, apresentando valores muito expressivos em 2013, compreendidos entre os 44% e os 51% e registando uma redução moderada no ano seguinte. Faro e Setúbal atingem os 51%, ocupando a segunda posição do ranking desse ano, enquanto os distritos do Porto e de Coimbra se situam nos 49% e 44%, respetivamente. Viana do Castelo apresenta, de igual forma, um desempenho robusto, com 46% em 2013 e 40% em 2014, mantendo-se entre os territórios com a maior probabilidade de aprovação. Mesmo territórios estruturalmente mais frágeis, como os Açores, a Madeira ou a Guarda, exibem melhorias significativas face ao início do período, embora continuem abaixo da média nacional.

Em 2015 verifica-se redução generalizada das taxas para níveis intermédios, mas é em 2016 que ocorre uma verdadeira rutura: todos os distritos e regiões autónomas registam quebras muito acentuadas, com as taxas de aprovação a recuar para valores situados entre os 9% e os 28%.

Por sua vez, em 2017 regista-se uma recuperação parcial, a generalidade dos distritos regressa a níveis próximos dos 20%-30%, embora sem retomar aos valores registados entre 2013 e 2014.

Em síntese, entre 2011 e 2017 observa-se: (i) um período inicial marcado por disparidades territoriais; (ii) uma fase de expansão das aprovações até 2014; (iii) uma quebra generalizada em 2016; e (iv) uma tímida recuperação em 2017. Esta trajetória confirma a persistência de clivagens territoriais significativas, distinguindo litoral e interior, bem como continente e regiões autónomas, no acesso ao Porta 65 – Jovem.

4.2.4 Análise do período 2018-2024: Taxas de aprovação de candidaturas novas por distrito

O período 2018-2024 apresenta um comportamento substancialmente diferente. Entre 2018 e 2020, verifica-se ainda uma certa continuidade face ao período anterior, com taxas de aprovação geralmente situadas entre os 15% e os 35% e fortes contrastes territoriais (Figura 16). Nesta fase, os territórios do interior e as regiões autónomas continuam a registar valores mais baixos, muitas vezes inferiores a 25%, enquanto alguns distritos, como Lisboa, Viana do Castelo, Évora e Beja apresentam níveis mais elevados, ainda que moderados.

Figura 16. Taxa de aprovação de novas candidaturas, por ano e por distrito (2018-2024)

Distrito/Região Autónoma	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
AÇORES	8%	14%	23%	16%	55%	49%	56%
AVEIRO	15%	25%	33%	33%	65%	64%	62%
BEJA	18%	18%	38%	38%	46%	70%	57%
BRAGA	11%	22%	26%	30%	61%	66%	60%
BRAGANÇA	14%	20%	27%	28%	46%	66%	57%
CASTELO BRANCO	10%	18%	24%	20%	60%	62%	60%
COIMBRA	21%	29%	36%	30%	65%	66%	63%
ÉVORA	15%	19%	32%	28%	52%	59%	57%
FARO	21%	31%	39%	33%	58%	58%	56%
GUARDA	9%	17%	30%	26%	58%	62%	60%
LEIRIA	18%	25%	36%	37%	62%	60%	60%
LISBOA	26%	37%	44%	41%	65%	66%	62%
MADEIRA	10%	20%	33%	40%	64%	64%	46%
PORTALEGRE	17%	16%	32%	23%	44%	50%	67%
PORTO	18%	29%	38%	36%	66%	66%	65%
SANTARÉM	17%	28%	32%	27%	59%	61%	56%
SETÚBAL	25%	35%	35%	40%	58%	62%	55%
VIANA DO CASTELO	15%	25%	33%	31%	65%	67%	66%
VILA REAL	16%	14%	26%	31%	60%	69%	60%
VISEU	13%	24%	27%	33%	66%	65%	62%

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do IHRU. Os cálculos e a construção da tabela foram efetuados pela autora.

A partir de 2021 observa-se um primeiro movimento de recuperação, com subidas generalizadas para valores na ordem dos 30% e os 40%, sugerindo uma inversão gradual do ciclo de seletividade que caracterizou os anos anteriores. No entanto, é a partir de 2022 que ocorre a alteração estrutural mais significativa de toda a série: praticamente todos os distritos registam aumentos muito expressivos nas taxas de aprovação, ultrapassando, em muitos casos, 50% e atingindo 60% ou mais em diversos territórios.

Os avanços são particularmente notórios em territórios que historicamente registavam fragilidades no acesso ao apoio. Os Açores passam de 16% em 2021 para 55% em 2022, atingindo os 56% em 2024. Beja sobe de 38% em 2021 para 46% em 2022 e alcança 70% em 2023, tornando-se um dos casos mais expressivos de reconfiguração territorial do programa. A Madeira reforça, igualmente a sua posição, passando de 40% em 2021 para 64% em 2022, registando uma quebra para 46%, no ano de 2024. Portalegre, tradicionalmente um território de níveis baixos de aprovação, registou uma taxa de aprovação de 67%, em 2024.

Nos distritos mais dinâmicos, como Aveiro, Coimbra, Lisboa, Porto e Viana do Castelo, observa-se uma convergência para valores historicamente elevados, em torno dos 60% a 70%.

Em 2024, esta tendência consolida-se e estabiliza em patamares igualmente elevados. A maioria dos territórios apresenta taxas entre 50% e 65% o que evidencia uma transformação estrutural no funcionamento e alcance territorial do Porta 65 – Jovem.

Para complementar a análise longitudinal e sintetizar o posicionamento relativo de cada território, a Figura 17 apresenta as taxas médias de aprovação e reprovação no conjunto do período 2011-2024. Este indicador permite observar as tendências estruturais, isto é, o desempenho médio de cada distrito ao longo de mais de uma década, independentemente das flutuações anuais já analisadas.

Figura 17. Taxas médias de aprovação e reprovação das novas candidaturas submetidas (2011-2024)

Distrito/Região Autónoma	Taxa média de aprovação (2011-2024)	Taxa média reprovação (2011-2024)
AÇORES	28%	72%
AVEIRO	36%	64%
BEJA	38%	62%
BRAGA	32%	68%
BRAGANÇA	31%	69%
CASTELO BRANCO	32%	68%
COIMBRA	39%	61%
ÉVORA	35%	65%
FARO	39%	61%
GUARDA	32%	68%
LEIRIA	37%	63%
LISBOA	45%	55%
MADEIRA	32%	68%
PORTALEGRE	32%	68%
PORTO	39%	61%
SANTARÉM	36%	64%
SETÚBAL	40%	60%
VIANA DO CASTELO	36%	64%
VILA REAL	34%	66%
VISEU	35%	65%

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do IHRU. Os cálculos e a construção da tabela foram efetuados pela autora

A leitura desta tabela confirma a persistência de diferenças territoriais já evidenciadas na análise anual. Distritos como Lisboa (1525 novas candidaturas aprovadas), Porto (1202), Setúbal (274), Coimbra (273), Faro (166) e Beja (14) apresentam as médias de aprovação mais elevadas, situando-se entre os 38% e os 45%. De forma contrastante, verifica-se que as regiões autónomas e os distritos de Bragança (34), Braga (343), Castelo Branco (62) e Portalegre (21) registam valores significativamente inferiores a rondar os 30%.

Embora se observe um reforço significativo das taxas nos anos mais recentes, as médias indicam que os contrastes territoriais têm uma natureza estrutural, prolongando-se ao longo de toda a série temporal.

Em termos globais, estes resultados demonstram que a probabilidade de uma candidatura ser aprovada não depende apenas das características socioeconómicas dos jovens ou da qualidade individual dos processos submetidos, depende também, e de forma decisiva, das condições estruturais do território. A geografia das reprovações confirma que o Porta 65 – Jovem é um programa profundamente influenciado pelas desigualdades territoriais do país, desigualdades que se refletem na oferta de arrendamento, nos preços, na mobilidade dos jovens e nos padrões de autonomização residencial, produzindo uma cartografia de acesso altamente diferenciada entre litoral e interior, entre áreas metropolitanas e regiões periféricas.

4.3 Cessação antecipada do apoio: Razões e implicações

A duração efetiva do apoio no programa Porta 65 – Jovem é um elemento essencial para avaliar o seu contributo para a autonomização dos jovens. Contudo, não é evidente quantos beneficiários permanecem no programa até ao limite máximo permitido nem quais os fatores que influenciam essa permanência.

Este subcapítulo tem como objetivo identificar o padrão de utilização do apoio ao longo do tempo. A análise da duração das candidaturas renovadas permite perceber se existe uma tendência dominante: permanência prolongada, saída precoce ou percursos diferenciados entre grupos de beneficiários.

Compreender estes padrões é fundamental para avaliar o funcionamento do programa e enquadrar, nos pontos seguintes, as razões que podem contribuir para a cessação antecipada do apoio.

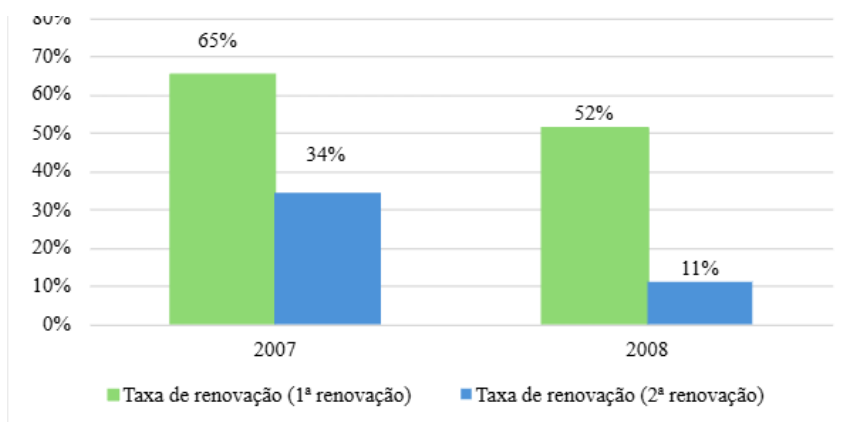
4.3.1 Dinâmica das renovações do apoio

4.3.1.1 Padrões de permanência nos primeiros concursos (2007-2008)

As primeiras edições do programa oferecem o ponto de partida para compreender a permanência dos beneficiários ao longo do tempo. Nos concursos de 2007 e 2008, os registos permitem acompanhar a evolução das candidaturas entre o primeiro, o segundo e o terceiro ano de apoio, revelando os padrões iniciais de continuidade e desistência.

Em relação ao concurso de 2007, verifica-se que 65% dos beneficiários submeteram o seu primeiro pedido de renovação do apoio (Figura 18). Contudo, apenas 34% demonstraram interesse na segunda renovação do apoio, o que revela uma quebra acentuada entre o segundo e o terceiro ano de apoio. No concurso de 2008 observa-se a mesma tendência, embora com valores mais baixos: cerca de 52% solicitaram a primeira renovação do apoio, ao passo que apenas 11% demonstraram interesse em usufruir do apoio até ao limite.

Figura 18. Taxas de renovação das candidaturas dos concursos de 2007 e 2008



Fonte: Dados do Observatório Permanente da Juventude. Elaboração própria.¹¹⁴

A diminuição acentuada dos pedidos de renovação pode refletir fragilidades do modelo inicial do programa. A redução progressiva da percentagem de subvenção visa promover a autonomia, mas, na prática, aumenta a taxa de esforço dos agregados. O Relatório de Avaliação de 2009 já assinalava que o apoio decrescente «(...) afeta a sustentabilidade da permanência dos jovens no arrendamento». A impossibilidade de mudar de residência sem perder o apoio também condicionava a mobilidade dos beneficiários e pode ter contribuído

¹¹⁴ A taxa de renovação permite avaliar o interesse dos beneficiários na renovação do apoio.

para que alguns não renovassem o apoio para além dos primeiros dois anos. Estas limitações permitem compreender melhor a dificuldade que muitos beneficiários enfrentavam para prolongar a permanência no programa.

Os resultados do inquérito dirigido aos beneficiários do Porta 65 – Jovem, mencionado no relatório elaborado pela Quaternaire Portugal (2009), reforçam esta interpretação. Cerca de 62% dos inquiridos consideravam inadequado o período máximo de concessão então previsto (3 anos consecutivos). Além disso, 72% avaliaram negativamente o modelo de subvenção decrescente aplicado ao longo das renovações.

Segundo o mesmo inquérito cerca de 20% dos que deixaram de receber subvenção indicam «melhoria de rendimentos» ou «compra de habitação própria» como motivo principal. Estes casos refletem o êxito do objetivo de autonomização, demonstrando que o programa consegue, para uma parte dos jovens, funcionar como apoio transitório para estabilizar a trajetória habitacional.

4.3.1.2 Limitações no cálculo da taxa de renovação após 2010

A análise da permanência dos beneficiários no programa requer o cruzamento do número de candidaturas novas aprovadas, num determinado concurso, com o número de pedidos de renovação dos apoios concedidos ao abrigo do mesmo concurso. Este método permite calcular a taxa de renovação de cada grupo de beneficiários e, a partir daí, estimar a duração média do apoio.

No entanto, os dados disponibilizados pelo IHRU não identificam a que concurso pertencem os pedidos de renovação, o que impossibilita acompanhar o percurso dos beneficiários ao longo do tempo.

Esta limitação torna-se ainda mais relevante a partir de 2010, ano a partir do qual passou a ser possível interromper o apoio e retomá-lo mais tarde, sem iniciar um novo ciclo de candidatura. Como consequência, os pedidos anuais de renovação passaram a incluir beneficiários que retomavam o apoio após interrupção, tornando o perfil das renovações menos linear.

Nestes termos, a relação entre o número de novas candidaturas aprovadas e o número de pedidos de renovação do ano seguinte deixa de ter validade analítica, tornando impossível calcular taxas de renovação consistentes com base nos dados disponíveis.

4.3.1.3 Padrões de permanência em 2014-2021

A análise das primeiras edições do programa mostra que poucos beneficiários chegaram ao terceiro ano de apoio, o que pode sugerir limitações do modelo inicial ou, em alternativa, uma rápida autonomização dos jovens beneficiários. Para perceber se este padrão se manteve nos anos seguintes, torna-se necessário recorrer a fontes que registam a duração efetiva das candidaturas. O relatório da EY-Parthenon (2022) fornece essa informação, para o período compreendido entre 2014 e 2021, ao apresentar a distribuição das candidaturas por número de anos com subvenção atribuída. Estes dados permitem analisar o comportamento das renovações em fases mais maduras do programa e identificar fatores estruturais, nomeadamente associados ao esforço financeiro e à evolução das rendas, que ajudam a explicar a cessação antecipada do apoio.

A distribuição das candidaturas entre 2014 e 2021 (Figura 19) mostra que a maioria dos beneficiários permaneceu no programa apenas durante um ou dois anos. Em todos os anos analisados, mais de 70% das candidaturas concentram-se nos primeiros 24 meses de apoio. A proporção de beneficiários que atinge o terceiro ano é significativamente menor, variando entre 14% e 22%. A partir do quarto ano, os valores tornam-se residuais, situando-se, geralmente, entre 10% e 14%, e apenas uma pequena minoria alcança o quinto ano, com valores entre 6% e 9%. Esta distribuição evidencia que, ao longo do período considerado, poucos beneficiários permaneceram no programa até ao limite máximo permitido, mantendo-se um padrão de permanência reduzida semelhante ao observado nas primeiras edições do programa.

Figura 19. Duração da subvenção (em meses) nas candidaturas subvencionadas, por número de renovações

Ano	1º ano (até 12 meses)	2º ano (13 a 24 meses)	3º ano (25 a 36 meses)	4º ano (37 a 48 meses)	5º ano (49 a 60 meses)
2014	48.1%	36.9%	14.6%	n.a.	n.a.
2015	43.9%	33.9%	21.9%	n.a.	n.a.
2016	41.9%	35.1%	22.3%	n.a.	n.a.
2017	51.9%	28.1%	19.0%	n.a.	n.a.
2018	33.2%	35.9%	17.8%	12.4%	n.a.
2019	34.9%	24.6%	21.8%	11.1%	7.2%
2020	36.2%	25.8%	16.9%	13.8%	6.9%
2021	33.6%	27.8%	17.9%	10.7%	9.2%

Fonte: Relatório da EY-Parthenon (2022)

Este padrão de permanência reduzida parece estar associado a fatores estruturais que condicionam a capacidade de os beneficiários manterem o apoio ao longo do tempo. Entre esses fatores destaca-se a evolução das condições económicas, em particular o desfasamento crescente entre rendimentos e rendas, analisado de seguida.

A comparação entre a evolução dos rendimentos e das rendas mostra um desfasamento crescente ao longo dos anos de apoio. Embora o rendimento bruto dos beneficiários aumente ligeiramente entre o primeiro e o último ano, esse crescimento não acompanha a subida das rendas. Por isso, a taxa de esforço sem subvenção permanece elevada, entre 29% e 45%, revelando que o esforço financeiro continuaria acima do desejável sem o programa. Com a subvenção, a taxa de esforço estabiliza entre 17% e 20%, evidenciando uma forte dependência do apoio. Como a subvenção é decrescente, essa dependência torna-se mais problemática a cada renovação, o que contribui para a cessação antecipada do apoio e impede muitos jovens de atingir o limite máximo de 60 meses.

Os dados do inquérito¹¹⁵ dirigido aos beneficiários do programa, levado a cabo pela

¹¹⁵ O inquérito é estatisticamente representativo do universo de beneficiários. A amostra necessária

consultora, revelam que, entre os jovens que já se encontram no 4.º ano de apoio, cerca de 44% esperam renovar a candidatura por mais um ano, atingindo o limite máximo permitido. Os restantes 56% antecipam não conseguir renovar até ao 5.º ano, o que sugere que uma parte significativa dos beneficiários prevê deixar de reunir as condições de elegibilidade, nomeadamente devido ao aumento dos rendimentos ou às exigências do programa. Esta perceção de insegurança quanto à continuidade, mesmo entre beneficiários que permanecem vários anos no programa, reforça a existência de obstáculos à permanência até ao limite dos 60 meses.

Os dados sugerem que os constrangimentos nas renovações não resultam do funcionamento administrativo do processo, mas antes da dificuldade que os beneficiários têm de cumprir os requisitos de elegibilidade. Posto isto, as elevadas taxas de aprovação sugerem que os fatores decisivos da saída precoce são estruturais e não procedimentais.

Do ponto de vista das políticas públicas, esta evidência levanta duas questões centrais. A primeira prende-se com a eficácia do apoio decrescente: embora concebido para incentivar a autonomia, ele parece contribuir para a desistência precoce de beneficiários que ainda não atingiram estabilidade económica.

Em conclusão, pode afirmar-se que o Porta 65 – Jovem cumpre parcialmente o objetivo de apoiar a autonomização dos jovens. O prolongamento do limite de 36 para 60 meses permitiu aumentar o número de beneficiários que permanecem no programa durante mais tempo, mas não eliminou a saída prematura. As razões identificadas (apoio decrescente, pressão das rendas, instabilidade laboral e critérios de elegibilidade) demonstram que a permanência até ao limite máximo é excepcional e condicionada por fatores económicos e estruturais. Assim, a eventual revisão do modelo poderia passar por mecanismos mais flexíveis de ajustamento da subvenção à evolução dos rendimentos e das rendas, de modo a tornar o programa mais estável e equitativo no apoio à transição dos jovens para a autonomia residencial.

era de 382 respostas válidas (erro de 5%; confiança de 95%), tendo sido obtidas 459 respostas válidas. (EY-Parthenon (2022))

4.4 Contributo do Porta 65 – Jovem para a autonomização habitacional dos jovens

O programa Porta 65 – Jovem foi criado com o objetivo primordial de promover a autonomização residencial dos jovens, permitindo que consigam suportar os custos de uma habitação arrendada com base nos seus próprios recursos, ainda que temporariamente apoiados pelo Estado. Avaliar em que medida o programa cumpre este objetivo é imprescindível para aferir da eficácia do mesmo.

Esta análise baseia-se nas duas avaliações oficiais disponíveis, Quaternaire Portugal (2009) e EY-Parthenon (2022), complementadas com dados estatísticos nacionais e europeus, permitindo observar a evolução do contributo do programa entre 2007 e 2024.

A autonomização residencial continua a ser um dos maiores desafios enfrentados pelos jovens em Portugal. Os baixos rendimentos, a instabilidade laboral e pressão crescente do mercado de arrendamento dificultam a saída da casa dos pais e atrasam a transição para a vida adulta. Em 2023, cerca de 68% dos jovens entre os 25 e os 34 anos viviam ainda com os pais, um valor significativamente superior à média europeia (Xerez et al., 2024).

Para avaliar o seu contributo efetivo, este subcapítulo analisa dois momentos distintos do programa; a fase inicial, com base no relatório de avaliação elaborado pela Quaternaire Portugal (2009), e uma fase mais recente, com base no Relatório Final produzido pela EY-Parthenon (2022). Ambos permitem observar como o programa se relaciona com os percursos de autonomização dos seus beneficiários. Este adiamento da autonomização resulta da combinação entre salários baixos, precariedade laboral e rendas que aumentam mais rapidamente do que os rendimentos disponíveis.

A fragilidade económica dos jovens é amplamente reconhecida na literatura recente. Segundo o Eurostat (2022), cerca de 25% dos jovens europeus está em risco de pobreza ou exclusão social, e a taxa de desemprego jovem permanece quase o dobro da taxa geral. No caso português, a Comissão Europeia (2025) assinala que a habitação continua a ser um dos principais fatores de pressão sobre os orçamentos familiares, com preços persistentemente elevados e fortemente sobrevalorizados, sobretudo em áreas metropolitanas. Paralelamente, a precariedade laboral e os salários pouco competitivos dificultam a acumulação de poupança e o acesso ao arrendamento privado (Roldão, 2024), reforçando a dependência da família como principal suporte habitacional numa fase inicial da vida adulta (Ramos et al., 2021).

Os dados do inquérito aos beneficiários (Quatenaire, 2009) revelam que, antes de aceder ao Porta 65 – Jovem, mais de metade dos jovens (53%) vivia com os pais ou outros familiares, confirmando que o programa funciona, na maioria dos casos, como a primeira porta de entrada no arrendamento autónomo. Apenas 17% residiam já no alojamento atual e 19% viviam previamente numa outra habitação arrendada, o que indica que o apoio não se destina maioritariamente a jovens já integrados no mercado de arrendamento, mas sim a quem enfrenta maiores barreiras económicas à saída da casa de origem. Os inquiridos quando questionados sobre o que teria acontecido se não tivessem tido acesso ao programa responderam que teriam procurado uma habitação mais barata (41%) e que continuariam a viver com familiares (26%), demonstrando que, sem o apoio, uma parte significativa dos jovens teria adiado ou mesmo abandonado a transição para uma habitação independente. Assim, estes dados sublinham que o Porta 65 – Jovem não apenas reduz a taxa de esforço no arrendamento, mas também acelera a saída da casa dos pais, funcionando como instrumento decisivo para a autonomização residencial inicial. Este padrão é coerente com tendências observadas noutros países do sul da Europa, onde a permanência prolongada na família de origem constitui estratégia de resiliência face à insegurança económica (Xerez et al., 2024).

Neste cenário adverso, o Porta 65 – Jovem assume particular relevância enquanto política pública de apoio ao arrendamento, destinada a facilitar a transição para a vida adulta. As primeiras edições do programa, avaliadas pela Quatenaire Portugal (2009), revelaram dificuldades significativas de permanência: a maioria dos beneficiários não chegava ao terceiro ano de apoio, em parte devido ao modelo de subvenção decrescente e às restrições à mudança de residência impostas no modelo inicial do programa. Estas condições refletiam-se na perceção dos próprios beneficiários. No inquérito realizado em 2009, cerca de 62% consideravam inadequado o limite máximo de três anos consecutivos de apoio, e mais de 70% avaliavam negativamente a subvenção decrescente. Ao mesmo tempo, cerca de 20% dos beneficiários que cessaram o apoio invocaram melhoria de rendimentos ou aquisição de habitação própria, evidenciando que, para um grupo reduzido, o programa funcionava como mecanismo de transição para a autonomia.

A revisão legislativa de 2010 procurou corrigir estes constrangimentos, permitindo interrupções e retomas de apoio flexibilizando a regra de residência. No entanto, estas alterações ocorreram num mercado habitacional cada vez mais pressionado. Estudos recentes sublinham que a classe jovem enfrenta uma realidade significativamente mais difícil do que as gerações anteriores, com rendas mais elevadas, maior pressão turística, aumento do fluxo de entrada de residentes estrangeiros com maior poder de compra e uma oferta pública de habitação reduzida, representando cerca de 2% do stock nacional (Roldão, 2024; Xerez et al, 2019). A literatura evidencia ainda desigualdades intergeracionais crescentes, com os jovens a apresentar as maiores taxas de sobrecarga financeira no arrendamento e uma dependência reforçada da família como suporte habitacional (Xerez et al., 2024).

A análise mais recente das trajetórias dos beneficiários, apresentada no relatório EY-Parthenon (2022), mostra que o Porta 65 – Jovem tem um impacto relevante nos primeiros anos de autonomização. Entre 2014 e 2021, a maioria das candidaturas apoiadas utilizou o programa durante um ou dois anos, mas uma proporção crescente alcançou períodos de apoio mais longos após o alargamento do limite de 60 meses. Apesar deste progresso, apenas uma minoria atingiu o quinto ano de apoio. Os dados sobre a taxa de esforço ajudam a explicar esta tendência: sem subvenção, os beneficiários enfrentariam taxas entre 29% e 45%, valores que se mantêm acima do limiar de esforço considerado adequado. Com subvenção, a taxa de esforço desce para 17%-20%, o que confirma a utilidade do programa na redução dos encargos iniciais de arrendamento. Contudo, como a subvenção diminui ao longo das renovações, muitos jovens veem a sua taxa de esforço aumentar progressivamente, o que dificulta a permanência no programa até ao limite máximo.

A perceção dos beneficiários reforça esta leitura. No inquérito realizado pela EY-Parthenon, entre os jovens que já se encontravam no quarto ano, apenas 44% esperavam conseguir renovar por mais um ano, atingindo o limite dos 60 meses. Os restantes 56% antecipavam deixar de reunir condições, sobretudo devido à evolução dos rendimentos ou à pressão financeira. Estes resultados mostram que o programa desempenha um papel importante na estabilização residencial inicial, mas que a transição para uma autonomia plena continua condicionada por fatores externos, como as rendas elevadas, a precariedade laboral e as exigências do mercado de arrendamento.

Em síntese, o Porta 65 – Jovem contribui para a autonomização residencial dos jovens principalmente como apoio transitório. O programa reduz a taxa de esforço nos primeiros anos, facilita a saída da casa dos pais e, em alguns casos, permite consolidar rendimentos que viabilizam a autonomia sem apoio. No entanto, o seu contributo é limitado pela natureza decrescente da subvenção e pela evolução estrutural do mercado habitacional. Por isso, embora o impacto positivo seja claro, não é suficiente para garantir autonomização sustentável, sobretudo nas áreas de maior pressão imobiliária. Esta conclusão é consistente com os diagnósticos europeus e nacionais, que identificam dificuldades estruturais no acesso dos jovens à habitação, dificuldades que o programa mitiga, mas não resolve.

Conclusão

A presente dissertação procurou analisar o Programa Porta 65 – Jovem enquanto instrumento estruturante da política de habitação dirigida aos jovens em Portugal, avaliando a sua evolução temporal, distribuição territorial, capacidade de resposta face às dificuldades de acesso ao arrendamento e contributo para a autonomização residencial. A análise permitiu compreender como o programa foi sendo moldado por prioridades políticas, constrangimentos financeiros e dinâmicas sociais, revelando simultaneamente avanços significativos, limitações estruturais e desafios não resolvidos.

A leitura diacrónica dos dados revela três ciclos distintos no desempenho do Porta 65 – Jovem, destacando-se o primeiro, entre 2011 e 2013, por um aumento progressivo das taxas de aprovação, que passaram de 27% (3127 candidaturas) em 2011 para 48% (4781 candidatura) em 2013. Este crescimento ocorreu num contexto de redução continuada da dotação orçamental afeta ao programa, que diminuiu de 20 milhões de euros em 2010 para 13,7 milhões de euros em 2013. As alterações introduzidas ao programa, nomeadamente o alargamento do rendimento elegível, a eliminação do limiar mínimo de rendimento, o aumento da taxa de esforço para 60% e a possibilidade de apresentação de candidaturas no primeiro ano de trabalho, poderão explicar esta evolução aparentemente contraditória. Estas modificações aproximaram o Porta 65 – Jovem da realidade socioeconómica dos jovens afetados pela austeridade associada ao Programa de Assistência Económica e Financeira, embora persistissem acentuadas disparidades territoriais. Assim, num período particularmente crítico para os jovens, a redução da dotação orçamental limitou a capacidade do programa para responder às necessidades habitacionais emergentes precisamente quando o seu papel se mostrava mais necessário.

O segundo ciclo, compreendido entre 2014 e 2018, caracteriza-se pela inversão da tendência anteriormente observada e pela diminuição contínua das aprovações, que descem de 4207, valor registado em 2014, para 3662, valor registado em 2018. Esta regressão parece resultar da crescente incapacidade do programa para absorver a procura, num contexto em que a dotação orçamental se mantém constante em 2014 e 2015 (13,5 milhões de euros), recua em 2016 e 2017 (12,2 milhões de euros) e apenas conhece um reforço moderado em 2018 (14,5 milhões de euros). Esta evolução financeira reduziu a margem disponível para apoiar um número alargado de potenciais beneficiários, impondo maior

seletividade na atribuição dos apoios. A terceira alteração ao programa, contribuiu para intensificar esta pressão, ao alargar o universo de potenciais beneficiários e ao reforçar as majorações aplicáveis a agregados com dependentes, sem assegurar um crescimento proporcional da dotação orçamental. Ao aumentar o custo potencial por candidatura, esta alteração veio acentuar o desfasamento existente entre os encargos do programa e os recursos disponíveis, o que ajuda a explicar a persistência da diminuição das aprovações ao longo deste período, apesar do aumento nominal de financiamento em 2018.

O período compreendido entre 2019 e 2024 corresponde à fase onde se regista a maior transformação do Porta 65 – Jovem, coincidindo com um aumento expressivo da dotação orçamental, que passa de 17,5 milhões de euros, em 2019 para 37,4 milhões de euros, em 2024, e com um conjunto de alterações legislativas que flexibilizam o acesso ao programa. Entre 2019 e 2021 observa-se uma recuperação progressiva das aprovações, ainda sem ultrapassar as rejeições, num contexto marcado por constrangimentos operacionais agravados pela pandemia de COVID-19, que dificultou a autonomização residencial dos jovens. O ciclo altera-se de forma decisiva a partir de 2022, com a revisão dos tetos máximos de renda elegível, o alargamento dos critérios de candidatura e a articulação com o Programa de Apoio ao Arrendamento, conduzindo, pela primeira vez, a taxas de aprovação superiores às rejeições e estabilizadas em níveis historicamente elevados. O desempenho recente não elimina os desafios que subsistem, mas sinaliza uma reconfiguração estrutural do programa, mais alinhada com as necessidades dos jovens e com a emergência habitacional que caracteriza o contexto contemporâneo.

Todavia, o reforço recente do programa e a expansão quantitativa observada após 2022 não eliminaram as desigualdades persistentes nem asseguraram o cumprimento integral dos objetivos que orientam o Porta 65 – Jovem. Não obstante a aproximação observada entre territórios, persistem diferenças estruturais que resultam de dinâmicas desiguais no mercado de arrendamento, nos rendimentos dos jovens, na pressão habitacional e na capacidade institucional de cada território. Lisboa e Porto continuam a centralizar grande parte da procura, não apenas pelo peso demográfico dos jovens nesses distritos, mas sobretudo porque constituem os mercados mais competitivos, mais caros e mais expostos à influência de fatores exógenos, como o turismo e o alojamento local. Em contrapartida, territórios como os Açores ou Beja revelam uma procura sistematicamente reduzida, influenciada pela existência de apoios regionais alternativos, no caso dos Açores, por menores níveis de pressão imobiliária e por padrões residenciais onde predomina a habitação própria.

A investigação permitiu igualmente identificar um limite estrutural do programa: a dificuldade em garantir trajetórias habitacionais sustentáveis após o termo da subvenção. Ainda que o Porta 65 –Jovem reduza temporariamente o peso da renda no orçamento familiar, muitos beneficiários cessam o apoio antes do período máximo permitido, frequentemente devido à instabilidade laboral, à mobilidade profissional ou ao aumento das rendas. Estas evidências sugerem que o programa opera como mecanismo compensatório, mitigando custos num contexto de forte pressão habitacional, mas sem transformar os fatores que impedem o acesso autónomo e duradouro à habitação, nomeadamente a escassez da oferta no mercado de arrendamento privado e a inadequação estrutural entre rendimentos e preços praticados.

Do ponto de vista metodológico, esta dissertação introduziu um contributo relevante ao consolidar informação dispersa e ao construir uma base de dados diacrónica (2011-2024), permitindo analisar o programa numa escala temporal alargada e numa perspetiva territorial diferenciada. A triangulação entre dados administrativos do IHRU, estatísticas oficiais e alterações legislativas reforçou a consistência da análise, ainda que limitações importantes subsistam, como a inexistência de séries completas relativas às renovações e a ausência de microdados que permitam caracterizar perfis individuais dos beneficiários. Estas fragilidades revelam problemas estruturais na produção estatística habitacional em Portugal, cuja resolução é imprescindível para a avaliação rigorosa das políticas públicas.

Os resultados obtidos permitem extrair lições relevantes para o futuro das políticas habitacionais dirigidas aos jovens. Em primeiro lugar, qualquer reforço do Porta 65 – Jovem deverá ser articulado com medidas que atuem sobre a oferta, sob pena de a atribuição de apoios financeiros se transformar num mero amortecedor de rendas crescentes. Em segundo lugar, importa aprofundar critérios diferenciados que atendam às especificidades territoriais, reconhecendo que o custo da habitação, a dinâmica económica e os padrões de mobilidade variam significativamente no espaço. Em terceiro lugar, é necessário desenvolver mecanismos que assegurem continuidade habitacional após a cessação do apoio, evitando que o programa funcione como solução temporária e não como passaporte para a autonomia residencial.

A autonomização dos jovens é hoje uma questão estrutural que ultrapassa o domínio habitacional. Depende da estabilidade laboral, da evolução salarial, da regulação do mercado imobiliário, das transformações familiares e da capacidade do Estado em gerir tensões demográficas e territoriais. Qualquer resposta política eficaz terá de reconhecer esta interdependência. O Porta 65 – Jovem poderá continuar a desempenhar um papel relevante neste processo, mas apenas se for objeto de uma revisão estratégica que supere a lógica de mitigação e evolua para um instrumento integrado de acesso à habitação.

Importa sublinhar que, mesmo após as mudanças legislativas e o reforço orçamental, o desempenho do Porta 65 – Jovem continua a enfrentar fragilidades operacionais que põem em causa a eficácia do seu propósito. Em 2025, várias candidaturas, apresentadas dentro dos prazos, permaneceram pendentes, ultrapassando o prazo legal de decisão de 45 dias úteis, o que deixa muitos jovens sem resposta e em situação de incerteza face à necessidade imediata de garantir habitação¹¹⁶. Esta morosidade administrativa revela que o acréscimo de verbas e a simplificação de critérios não bastam por si só para assegurar o acesso efetivo ao apoio. Se a demora se mantiver, o programa corre o risco de se tornar inoperante para quem dele depende, sobretudo jovens com rendimentos baixos e elevada vulnerabilidade habitacional, minando a confiança e reduzindo o impacto real na autonomização residencial.

Em síntese, a presente dissertação demonstrou que o Porta 65 – Jovem é um instrumento indispensável, mas insuficiente. Embora reconheça politicamente o problema, a sua intervenção incide sobre os sintomas e não sobre as causas que sustentam o atraso da autonomização residencial. O desafio que se coloca não reside apenas em apoiar jovens a pagar rendas, reside em garantir que dispõem de condições reais para habitar, constituir projetos de vida independentes e exercer plenamente o direito à habitação, não como exceção, mas como expressão efetiva de cidadania.

¹¹⁶ Idealista (2025) Disponível em: <https://www.idealista.pt/news/imobiliario/habitacao/2025/06/26/70090-porta-65-jovem-o-que-fazer-perante-as-candidaturas-em-atraso>

Referências bibliográficas

Aalbers, M. B. (2017). *The variegated financialization of housing*. *International Journal of Urban and Regional Research*, 41(4), 542-554.

Abreu, J. (2021). *Análise interseccional de políticas públicas locais de acesso à habitação: o caso do Funchal*. [Dissertação de Mestrado em Gestão e Políticas Públicas, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa].

Agarez, R. (Coord.). (2018). *Habitação – cem anos de políticas públicas em Portugal 1918-2018*. Lisboa: Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana. Disponível em: https://www.portaldahabitacao.pt/web/guest/publicacao_100anos

Aguiar-Conraria, L., Bação, P., Correia, I. H., Ferreira, J. A., Reis, R., Tavares, J., Valério, N., & Varejão, J. (2023). *Crises na economia portuguesa: de 1910 a 2022*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Allegra, M., & Tulumello, S. (2019). - *O estado da habitação: Introdução ao dossier*. *Cadernos Metrópole*, 21(44), 15-30.

Alves, S., Azevedo, A. B., Mendes, L., & Silva, K. (2023). *Urban regeneration, rent regulation and the private rental sector in Portugal: A case study on inner Lisbon*.

Anduiza Perea, E., Crespo Martínez, I., & Méndez Lago, M. (2009). *Metodología de la ciencia política* (2ª ed.). Editorial Ariel.

Antunes, G. (2018). *Políticas de habitação – 200 anos*. Lisboa: Câmara Municipal de Lisboa e Caleidoscópio.

Antunes, G. (2019). *Política de habitação social em Portugal: De 1974 à actualidade*. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 34 (II), 7-17.

Antunes, G., & Ferreira, J. (2021). *Short-term rentals: How much is too much? Spatial patterns in Portugal and Lisbon*. *Tourism and Hospitality Management*, 27 (3), 581-603.

Antunes, G. (Coord.), Seixas, J., Julião, R.P., Ferreira, J., Picanço, M., & Morgado, C. (2024). *Acesso à habitação em Portugal: Evolução recente e retrato atual*. CICS.NOVA – Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa.

Antunes, G., & Di Giovanni, C. F. (2021). “*Housing policies in Portugal and Italy: a center-periphery discussion?*”. DEBATER A EUROPA, N.25 jul/dez 21 – Semestral. DOI: https://doi.org/10.14195/1647-6336_25_5

Araújo, J. (2017). *Aspectos Jurídicos dos Desenvolvimentos Recentes no Mercado Imobiliário em Portugal*. [Dissertação de Mestrado em Direito Empresarial, Faculdade de Direito, Universidade Católica Portuguesa].

Banco de Portugal. (2008). *Relatório do Conselho de Administração, Relatório e Contas Gerência de 2007*. Lisboa: Banco de Portugal.

Banco de Portugal. (2021). *Relatório de estabilidade financeira – Dez 2021*. Lisboa: Banco de Portugal, Departamento de Estabilidade Financeira. Disponível em: https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/be_out2023_p.pdf

Banco de Portugal. (2023). *Boletim Económico: Outubro 2023*. Lisboa: Banco de Portugal. Disponível em: https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/be_out2023_p.pdf

Botinas, L. (2019). *Impacto do Alojamento Local na Reabilitação Urbana e Arrendamento*. [Dissertação no âmbito da Área de especialização em Ciências Jurídico Forenses, Coimbra, Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra.] Disponível em: <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/86769/1/Tese%20Final.pdf>

Brandão, T., Saraiva, L. & Matos, P. M. (2012). *O prolongamento da transição para a idade adulta e o conceito de adulez emergente: Especificidades do contexto português e brasileiro*. *Análise Psicológica*, 30(3), pp.301-313. Disponível em : <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/108214/2/98354.pdf>

Cairns, D. (2011). *Youth, precarity and the future: Undergraduate housing transitions in Portugal during the economic crisis*. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Cairns, D., Growiec, K., Alves, J., & Menzies, L. (2004). *Families and transitions in Europe*. European Commission – Research Directorate-General.

Carmo, H., & Ferreira, M. M. (2008). *Metodologia da Investigação: Guia para auto-aprendizagem* (3ª ed.). Universidade Aberta.

Coelho, E. Q. (2022). *Viver em Évora: Necessidades e respostas habitacionais para a população jovem* [Dissertação de Mestrado, Instituto Politécnico de Beja]. Repositório Científico do IPBeja. Disponível em: <https://repositorio.ipbeja.pt/server/api/core/bitstreams/19084cc1-738a-4831-b9fe->

[cd3122ee9f4a/content](#)

Comissão Europeia. (2025). *EU challenges and priorities: Young people's views* [Factsheet-Portugal results]. União Europeia.

Comissão Europeia. (2025). *Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões relativo à implementação da Estratégia da UE para a Juventude (2022-2024)*. COM (2025) 117 final. Bruxelas: Comissão Europeia. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0117>

Comité de Datação dos Ciclos Económicos Portugueses. (s.d.). Recessão de 1992:T2- 1993:T3

Di Giovanni, A. (Coord.) (2022). *Housing & rehousing: Aprender com a habitação pública em Portugal e Itália*. Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais, Universidade Nova de Lisboa.

Diário IOL. (2008). Jovem arrendamento Porta 65: Incentivos do Governo e críticas. Arquivo.pt Disponível em: <https://arquivo.pt/wayback/20081027075138/http://diario.iol.pt/sociedade/jovens-arrendamento-porta-65-incentivos-governo-criticas/942881-4071.html>

Domingues, H. (2024). *Garantia do acesso à habitação social no concelho de Melgaço: Políticas, princípios, objetivos e desafios*. Município de Melgaço.

Doutor, C. (2016). *Um olhar sociológico sobre os conceitos de juventude e de práticas culturais: perspectivas e reflexões*. Última Década, 45, pp. 156-174. Disponível em: <https://www.scielo.cl/pdf/udecada/v24n45/art09.pdf>

Drago, A. (2021). *“Habitação entre crises: partição das classes médias, políticas de habitação acessível e o impacto da pandemia em Portugal”*. Cadernos do Observatório, 15

Erikson, E. H. (1976). *Identidade: Juventude e crise (2a ed., trad. A. Cabral)*. Rio de Janeiro, Brasil: Zahar Editores (trabalho original publicado em 1968) apud Brandão, T., Saraiva, L. & Matos, P. M, (2012). *O prolongamento da transição para a idade adulta e o conceito de adulez emergente: Especificidades do contexto português e brasileiro*. *Análise Psicológica*, 30(3), pp.301-313

Eurostat. (2022). *Young people in Europe – A statistical summary: 2022 edition*. Publications Office of the European Union.

European Commission & European Education and Culture Executive Agency. (2025). *The situation of young people in the European Union: EU Youth Report 2024*. Publications of the European Union. Disponível em: <https://national-policies.eacea.ec.europa.eu/youthwiki/publications/the->

EY-Parthenon. (2022). *Sumário executivo da avaliação do Programa Porta 65 – Jovem*. Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.

Fundação Francisco Manuel dos Santos. (2021). *Os jovens em Portugal, hoje: Quem são, que hábitos têm, o que pensam e o que sentem*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos. Disponível em: <https://ffms.pt/pt-pt/estudos/estudos/os-jovens-em-portugal-hoje>

Fundação Francisco Manuel dos Santos. (2023). *Pordata faz retrato dos jovens entre os 15 e os 24 anos*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos. Disponível em: https://www.pordata.pt/sites/default/files/2024-07/f_2023_07_25_pr_jovens_vf.pdf

Fuster, N., Arundel, R., & Susino, J. (2018). *From a culture of homeownership to generation rent: Housing discourses of young adults in Spain*. *Housing, Theory and Society*, 36 (2), 1-21.

García-Lamarca, M. & Kaika, M. (2016). «*Mortgaged lives*»: *the biopolitics of debt and housing financialisation*. *Transactions of the Institute of British Geographers* 41(3): 313-327. Disponível em: <https://rgs-ibg.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/tran.12126>

Gomes, A. (2018). *A (in)satisfação do segmento de procura população jovem no mercado de arrendamento habitacional, O caso de estudo de Lisboa*. [Dissertação de Mestrado em Urbanismo e Ordenamento do Território, Lisboa, Instituto Superior Técnico, Universidade de Lisboa].

Gonçalves, F. I. V. (2023). *Dinâmicas habitacionais na Área Metropolitana de Lisboa. A problemática da habitação e a mobilidade territorial contemporânea*. [Dissertação de Mestrado, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa].

Guerra, I. (2011). *As políticas de habitação em Portugal: À procura de novos caminhos*. *Cidades, Comunidades e Territórios*, 22, 41-68.

Guerra, I., Pinto, T. C., & Moura, D. (2001). *Políticas de habitação: À procura de novas problemáticas*. *Cidades, Comunidades e Territórios*, 3, 53-69.

Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana. (2014). *Avaliação do Programa Porta 65 – Jovem*. IHRU.

Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana. (2015). *1987-2011: 25 anos de esforço do Orçamento do Estado com a habitação*. IHRU.

Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, & Observatório da Habitação, do Arrendamento

e da Reabilitação Urbana. (2023). *Relatório sobre o arrendamento habitacional em Portugal* (Sumário executivo; maio 2023, atualizado em outubro de 2023). IHRU.

Instituto Nacional de Estatística. (2010). *Anuário estatístico de Portugal 2009*. INE.

Instituto Nacional de Estatística. (2011). *Anuário estatístico de Portugal 2010*. INE.

Instituto Nacional de Estatística. (2022). *Censos 2021: Resultado definitivos – Portugal*. INE.

Instituto Nacional de Estatística. (2024). *Índice de preços da habitação – 3º trimestre de 2024*.

INE.

Jorge, S., & Melo, V. (2023). “*Não resolvi o problema da habitação, mas aprendi umas coisas pelo caminho*”: *Entrevista com Helena Roseta*. Cidades, Comunidades e Territórios, Edição Especial de Outono

Jornal de Negócios. (2017). *Mais de uma década depois, volta a haver uma secretaria de Estado da Habitação*. Jornal de Negócios. Disponível em: <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/mais-de-uma-decada-depois-volta-a-haver-uma-secretaria-de-estado-da-habitacao>

Laboratório Nacional de Engenharia Civil. (2008). *Diagnóstico de dinâmicas e carências habitacionais*. Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.

Lameira, G., Rocha, L., & Ramos, R. J. G. (2022). *Affordable futures past: Rethinking contemporary housing production in Portugal while revisiting former logics*. *Urban Planning*, 7(1), 223-240.

Lourenço, R. F., & Rodrigues, P. M. M. (2017). *Preços da habitação em Portugal: Uma análise pós-crise*. Banco de Portugal – Departamento de Estudo Económicos.

Maia, C. (2025). *A Autonomização Habitacional dos Jovens Adultos Portugueses – A Saída de Casa da Família de Origem em Tempos de Pandemia COVID-19*. [Dissertação de Mestrado em Família e Género, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa].

Mateus, A. et al. (2015). “*Três décadas de Portugal europeu: balanço e perspetivas*”. Fundação Francisco Manuel dos Santos e Sociedade de Consultores Augusto Mateus & Associados (AM&A)

Matos, F., Baptista, I., & Borges, C. (s.d.). *O acesso à habitação e as políticas públicas*. Fundação

Francisco Manuel dos Santos.

Mendes, L. (2021). *Nova geração de políticas de habitação em Portugal: Contradições entre o discurso e as práticas no direito à habitação*. Finisterra, 114, 77-104.

Mendes, L. (2022). *The dysfunctional rental market in Portugal: a policy review*. Finisterra, LVII(119), 3-24.

Ministério das Finanças. (2005). *Programa de Estabilidade e Crescimento 2005-2009*. República Portuguesa.

Mota, J. (2020). *A efetividade do direito humano à habitação em Portugal*. [Dissertação de mestrado, Universidade do Minho].

Oliveira, M. P. (2018). *Os impactos do Novo Regime do Arrendamento Urbano na capacidade de acesso e manutenção da habitação* [Dissertação de Mestrado, Universidade Nova de Lisboa].

Parlamento Europeu. (2024). *A crise habitacional na Europa: principais factos e ações da UE (infografias)*. Publicado a 18 de outubro de 2024, atualizado a 3 de outubro de 2025.

Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/topics/pt/article/20241014STO24542/a-crise-habitacional-na-europa-principais-factos-e-aco-es-da-ue-infografias>

Pato, I., & Pereira, M. (2016). *Austerity and (new) limits of segregation in housing policies: The Portuguese case*. In *Sociologia Urbana e Políticas Públicas* (pp.65-84). Universidade de Lisboa.

Pereira, S. M. (2020). *Habitação: Desafios das políticas públicas locais (Capítulo 7)*. Fórum das Políticas Públicas 2019 - «Novos desafios das políticas públicas locais, descentralização e reorganização do Estado» (pp.83-98). ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/352038452_Habitacao_Desafios_das_Politic Publicas Locais

Pereira, S. M., & Matos, G. (2020). *Habitação e COVID-19: Novos desafios e velhas fragilidades*. *Cidades, Comunidades e Territórios*, 40, 93-110.

Pires, R. P., Vidigal, I., Pereira, C., Azevedo, J. & Veiga, C. M. (2022). *Emigração Portuguesa 2022: Relatório Estatístico*. Lisboa: Observatório da Emigração e Rede Migra, CIES-Iscte. Disponível em: https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/27896/6/report_hd127896.pdf

Pinto, H., & Guerreiro, J. A. (2016). *Da revolução de Abril aos tempos de austeridade em Portugal: Um retrato da pobreza, exclusão social e desigualdades*. Observatório das Desigualdades, CIES-IUL.

Ribeiro, R. & Santos, A. C. (2019). *Financeirização da habitação e desigualdades socioterritoriais: um estudo comparado das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto*. *Análise Social*. liv (4.º), n.º 233, pp. 726-758. <https://doi.org/10.31447/as00032573.2019233.03>

Rodrigues, C. (2023). *Os jovens numa análise global dos dados. Olhares sobre Jovens*. Observatório Permanente da Juventude, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Disponível em: <https://www.opj.ics.ulisboa.pt/publicacoes/olhares-sobre-jovens/>

Rodrigues, G. (Coord.), Drago, A., Reis, J., Ferreira, G., & Serra, N. (2024). *Portugal tem uma das maiores crises habitacionais da Europa: Consequências para o desenvolvimento do país*. Causa Pública.

Rodrigues, P. M. M. (coord.). (2022). *O mercado imobiliário em Portugal*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Rogger, D., & Schuster, C. (2023). *The government analytics handbook: Leveraging data to strengthen public administration*. World Bank Group.

Ronald, R., & Lennartz, C. (2018). *Housing careers, intergenerational support and family relations*. *Housing Studies*, 33(2), 147-159. Doi: 10.1080/02673037.2017.1416070

Roseta, H. (s.d.). *A crise da habitação em Portugal: Retrospectiva e propostas de actuação*.

Rowland, J., (2014). «*A rarefação da população jovem portuguesa: uma análise a partir dos censos de 2011*». *Olhares sobre Jovens*. Observatório Permanente da Juventude, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Disponível em: <https://www.opj.ics.ulisboa.pt/publicacoes/olhares-sobre-jovens/>

Santos, A. D. (2015). *Legislação sobre habitação em Portugal e os objetivos programáticos dos Governos (1986-2001)*. Lisboa: EDIUAL. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11144/1897>

Santos, D. (2021). *Habitação pública em Portugal*. Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.

Travasso, N. (2025). *Porquê repetir os mesmos erros? Um olhar sobre o programa Construir Portugal e o seu impacto no ordenamento do território*. Gabinete de Estratégia e Estudos.

Tribunal de Contas. (2007). *Relatório de auditoria n.º 31/07 - Incentivo ao Arrendamento por*

Jovens (IAJ) concedido pelo Instituto Nacional de Habitação (ano 2006).

Tulumello, S. (2025). *A ciência económica e a problematização da habitação em Portugal: Análise de uma rede epistémica.*

Xerez, R., Pereira, E., Albuquerque, P., Teles, H., Cunha, A., & Esgaio, A. (2024). *Young people and housing inequality in Southern Europe: Exploratory research from Portugal.* ENHR Conference, Delft University.

Xerez, R., Pereira E. & Dalprá Cardoso, F. (2019). *Habitação Própria em Portugal numa Perspetiva Intergeracional, Fundação Calouste Gulbenkian - Fórum Futuro.* Disponível em: https://cdn.gulbenkian.pt/de-hoje-para-amanha/wp-content/uploads/sites/46/2022/02/JI_6_Habitacao_PT_IMP_v1.pdf

Yang, K. & Miller, G. J. (Eds.). (2008). *Handbook of research methods in public administration* (2nd ed.). CRC Press.

Anexo

Quadro-resumo da versão original do Porta 65 – Jovem (complemento)

Legislação aplicável	<ul style="list-style-type: none">→ Decreto-Lei n.º 308/2007, de 3 de setembro→ Portaria n.º 1515-A/2007, de 30 de novembro→ Despacho n.º 27323-A/2007, de 30 de novembro
Objetivos do programa	<ul style="list-style-type: none">→ Promoção da emancipação dos jovens→ Dinamização do mercado de arrendamento habitacional
Requisitos de elegibilidade	<ul style="list-style-type: none">→ O imóvel identificado na candidatura tinha de ser a residência permanente→ O rendimento mensal bruto não podia ser inferior a uma vez, nem superior a quatro vezes, o valor da renda máxima admitida
CrITÉrios de hierarquização das candidaturas	<ul style="list-style-type: none">→ Rendimento mensal do agregado jovem→ Dependentes a cargo→ Grau de incapacidade de elementos do agregado portadores de deficiência→ Situação financeira dos ascendentes→ Taxa de esforço
Apoio financeiro	<ul style="list-style-type: none">→ Percentagem do valor da renda paga→ Mensal→ Decrescente

	<ul style="list-style-type: none">→ Não reembolsável→ Anual, renovável por igual período
Regime transitório	<ul style="list-style-type: none">→ Apoios do IAJ atribuídos até à entrada em vigor do Porta 65 – Jovem, vigoraram pelo período de um ano→ Renovações IAJ após entrada em vigor do Porta 65 – Jovem vigoraram até 31/12/2007